

BREXIT SONRASINDA MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA'YI YENİDEN DÜŐÜNMEK

Oktay HEKİMLER*

Öz

Bu alıŐmada ViŐegrad ũlkelerinin Brexit sonrası artan endiŐeleri, geliŐtirilen alternatifler ve bunların Avrupa bũtũnleŐmesi tartiŐmasına nasıl yansıdağı ele alınmaktadır. Bu bağlamda, İngiltere'nin dengeleyici rolũnũn ortadan kalkması sonrasında ViŐegrad ũlkelerinin ũzellikle AB içinde etkisi artan Almanya'ya karŐı olan bakıŐı değerlendirilmeye çalıŐılmıŐtır. ÇalıŐmada, ViŐegrad Grubu içinde oluŐan AB karŐıtı algıda, Almanya'nın Avrupa Politikasının zayıf ve belirsiz yũnleri de ele alınmaktadır. Bu ūekilde de Brexit sonrasında Avrupa geleceği için Almanya ve sŕz konusu ũlkeler arası iŐbirliđi geliŐtirilmesinin ũnemi ortaya konmaya çalıŐılmıŐtır.

***Anahtar Sŕzcũkler:** Brexit, Almanya, Vişegrad ũlkeleri, Avrupa Entegrasyonu, Yeniden Ulusallaşma*

RETHINKING CENTRAL AND EASTERN EUROPE AFTER BREXIT

Abstract

In this study, increasing concerns of Visegrad countries' and new alternatives after Brexit and the reflection of these concerns on the discussions of European integration are dealt with. In this context, Visegrad countries' approach to Germany and its increasing influence especially after vanishing of United Kingdom's stabilizing role in the EU is revealed. It is also discussed the role of Germany's weak and misty EU policy's effect on the anti-EU perception of Visegrad countries. Consequently, it is underlined how important it is to

* Dr., Namık Kemal ũniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, e-posta: ohekimler@nku.edu.tr

improve cooperation between Germany and these countries after Brexit for the future of EU

Keywords: *Brexit, Germany, Visegrad Countries, European integration, Renationalization*

Giriş

İngiltere'nin AB üyeliğinden ayrılma kararını halkoyuna sunduğu 23.06.2016 tarihli referandum, tüm Avrupa'da olduğu gibi, Vişegrad Ülkeleri olarak bilinen, Macaristan, Polonya, Slovakya ve Çek Cumhuriyetleri arasında da önemli endişelere ve tartışmalara sebep olmuştur. Söz konusu bu ülkeler için İngiltere, yakın ekonomik ve politik ilişkiler içinde oldukları bir ortak olmuştur. Ancak bunun ötesinde İngiltere bu ülkeler için bir denge unsuru, özellikle Almanya'ya karşı bir garantör olarak görülmüştür.

Bu nedenle bu ülkelerin Brexit sonrası endişeleri, İngiltere'nin AB'den çıkış kararı kadar, AB içinde etkisi artan Almanya'nın yeni rolü ve bunun kendilerine nasıl yansıtacağı da olmuştur. Bu bağlamda, son dönemde Vişegrad Ülkeleri arasında ortaya çıkan yakınlaşma ve yeni dayanışma arayışlarına kısaca değinildikten sonra, Vişegrad ülkelerinin öne çıkan endişelerine ve Almanya'nın burada sergilediği tutuma yer verilmiştir. Çalışmada, Brexit sonrasında Vişegrad ülkelerinin belli başlı endişeleri ortaya koyulurken, Almanya'nın bu konudaki yaklaşımı ve alternatif çözüm önerilerine yer verilmiştir. Bu şekilde de Brexit sonrası sürecin Avrupa bütünleşmesine nasıl etki ettiği ortaya konmaya çalışılmıştır. Ancak bu endişe ve beklentilerin tümüne değinmek mümkün olmadığı için, yakın dönemde öne çıkan tartışmalar ve politik aktörlerin burada sergiledikleri tutuma, ulusal çıkarlar çerçevesinde yer verilmiştir.

Vişegrad ülkelerinin genel kaygısı, Brexit sonrasında Avrupa içi dengenin değişeceği'dir. Onlara göre İngiltere'nin AB üyeliğinden ayrılma kararı sonrasında, 27'ler Avrupa'sında güç dağılımı farklı bir seyir alacaktır. Üstelik bu gelişme, AB içinde bir süredir rafa kaldırılmış olan Avrupa Reformları ve yeni entegrasyon modelleri tartışmasını tekrar gündeme getirmiştir. Bu bağlamda Vişegrad Grubu ülkeleri, yeni entegrasyon modelleri içinde yer almamak, dışlanmak endişesi yaşamaktadırlar. Özellikle Euro Alanın, AB çekirdeğini oluşturabilecek olması ihtimali, Slovakya hariç Euro Alanına dâhil olmayan bu ülkelerde bu kaygıyı daha da artırmıştır. Yine, Brexit sonrasında AB içi meselelerde ilgi farklı yönlere kayabileceği, kaynakların çok başka konulara seferber edilmesi söz konusu olabilecektir. Bu ise başta Almanya

olmak üzere, AB içindeki güçlü üyelerin ulusal çıkarlarının sağlanması uğruna, Vişegrad ülkelerinin ulusal çıkarlarının ihmal edilmesi/görülmezden gelmesi olarak algılanmıştır. Özellikle Almanya'nın AB içinde gücünün artacak olması, başta AB Komşuluk Politikası ve AB Genişlemesi gibi süreçlerin bir süre için kenara bırakılması demek olacaktır. Yine İngiltere'de bulunan AB yurttaşlarının İngiltere'deki varlıkları ve statülerinin devam edip etmeyeceği sorusu önemli bir tartışma olmuştur. Vişegrad Ülkelerine göre ilgi, kendilerini doğrudan etkileyen bu mesele yerine, öncelikli olarak Almanya merkezli yönetilen AB mülteci meselesine kayabilecektir.

Dikkat çekici olan bu tartışmaların merkezinde sürekli olarak, AB içinde etkisi artan ve yeni rolü sorgulanan Almanya'nın yer aldığıdır. Bu gelişme de, Vişegrad Ülkelerinin kaygılarını, Alman ulusal çıkarları üzerinden okumayı gerektirmektedir. Hanns Maull, Almanya'nın ulusal çıkarının, kamu refahına uygun olan dış politik kararlar olduğunu, bunların uzun vadeli süreçlerin ürünü olduğunu ifade etmektedir (Maul, 2006). Christian Hacke'ye göre ise Almanya'nın ulusal çıkarları, Avrupa çıkarları ile iç içe geçmiştir. Üstelik bu iç içe geçiş, Almanya'nın temsil ettiği politik kimliğinin gereği olmuştur. Alexander Wendt, devletlerin çıkarlarının, kimlikleri değil, tam tersine kimliklerin, devletlerin çıkarlarını belirlediğini savunmaktadır (Wendt, 2012). Bu görüşe göre evrensel norm ve kuralları içselleştirmiş devletler birtakım eylemlerde bulunurken, bunu ulusal çıkarları maksimize etmek kaygısı ile gerçekleştirmezler. Onun yerine bunu o topluluğun içinde yer almanın gereği olarak, bunu yapmanın doğru olacağı ve uzun vadeli çıkarların gereği olarak yerine getirmektedirler. Alman ulusal çıkarları bu şekilde uluslararası norm ve kuralları öne çıkartmakta, diğer aktörler ile etkili, çok taraflı işbirliği geliştirmesini gerektirmektedir (Hacke, 1996). Bu da Alman ulusal çıkarlarının esasında diğer devletlerin ulusal çıkarları ile iç içe geçtiği ve bunlardan bağımsız olmadığını da göstermektedir.

Görüldüğü üzere Almanya, önemli bir siyasi ve ekonomik ortak olsa da, Brexit sonrasında Vişegrad ülkelerinin tüm endişelerinin çekirdeğinde yer almaktadır. Çünkü Almanya bu yeni dönemde, bölge ülkelerince daha dayatmacı, daha çok endişe duyulması gereken bir aktör olarak algılanmaya başlanmıştır. Berlin Yönetimi ise ekonomik aksaklıklara rağmen, Brexit sonrasında oluşan tablonun asıl siyasi sonuçları üzerinde yoğunlaşmakta, "AB'yi bir arada tutmak" misyonu ile hareket etmektedir. Nihayetinde Angela Merkel'in "Brexit'in İngiltere için bir hediyeye dönüşmesine izin vermeyeceklerini" (Özalp, 2016) ifade etmesi, Berlin'in bu yeni dönemde Avrupa Entegrasyonun geleceği konusunda kendisine biçtiği yeni rolü

özetlemektedir. Bu gelişmeler ise, Vişegrad ülkeleri içinde, Avrupa karşıtlığını artırıp, bir tür yeniden ulusallaşma eğilimine ivme kazandırmıştır. Buna ek olarak da Avrupa içinde “büyükler-küçükler, zenginler-fakirler, çekirdek içinde yer alanlar-dışında kalanlar” şeklinde yeni bir uçurum oluşurken Almanya'nın rolünün ne olduğu sorusunu da gündeme getirmektedir.

Brexit Sonrası Artan Vişegrad Dayanışması

Vişegrad ülkeleri günümüzde AB içinde daha etkili bir rol oynamak arzusundadırlar. Bu da AB içinde, merkezinde Vişegrad Dörtlüsünün yer aldığı yeni bir dayanışma modeli oluşmasına zemin hazırlamıştır. Denilebilir ki bu ülkelerin AB içinde büyükler karşısında yaşadıkları var olmak kaygısı, onları bu tür hareket etmeye sevk etmiştir (Jarzyk, 2016). Bu dayanışma modelinin adeta liderliğine soyunan Polonya'ya göre, AB içinde daha etkin bir rol oynamak isteyen aktörlerin, bunu bir ya da iki AB üyesi devlet (ki burada kast edilen Almanya ve Fransa) ile işbirliğine girerek gerçekleştirmesi mümkün değildir. Aynı şekilde ortak kaygı ve beklentilerin daha etkin olarak dile getirilebilmesi, bunlara etkin çözüm sunulması da daha sıkı bir işbirliğini gerekli kılmıştır. Bu anlamda da Brexit sonrasında İngiltere'nin desteğinin çekilecek olması bu ülkeleri birbirine daha da yaklaştırmıştır.

Bu tür bir işbirliği oluşturulması uzun bir süredir tartışılan bir olgu olsa da, tarafların tam bir ortak algı içinde olmayışı, buna engel olmuştur. Öncelikle, Polonya'nın bu grubun lideri olarak sivrilmesi, bu işbirliğini kendi Avrupa politikası için araç olarak kullanabilecek olması, Vişegrad ülkeleri nezdinde çok da itibar görmemiştir. Buna ek olarak Polonya'nın AB ve Rusya ile yaşayacağı çatışmanın, kendilerine de zarar verebileceği kaygısı, kendi ulusal çıkarlarını savunamayacak olmaları, özellikle Macaristan ve Çek Cumhuriyeti'nin Polonya liderliğinde bir işbirliğine mesafeli yaklaşımlarına neden olmuştur. Başka bir ifade ile olası bir Polonya-AB, Polonya-Rusya çatışmasının domino etkisi ile kendilerine zarar verebileceği düşüncesiyle bu tür bir dayanışmaya mesafeli durmuşlardır. Ancak son yıllarda Avrupa Politikasına damga vuran sığınmacı krizi ile bu algı bir derece değişmiştir.

Almanya ve AB Komisyonu, mültecilerin AB sınırları içinde eşit olarak dağıtılması ve bir mülteci kotası oluşturulması düşüncesini savunurken, Vişegrad ülkeleri bu görüşe karşı çıkmışlardır. AB sınırlarını mültecilere kapatmak düşüncesine destek veren Vişegrad ülkeleri, giderek daha etkili (zorunlu) bir dayanışmaya gitmiş, Macaristan ve Polonya, mülteci karşıtı söylemin sözcüsü olmuşlardır. Bunu izleyen dönemde İngiltere'nin yer

almadığı AB içindeki boşluğun, Almanya tarafından doldurulacağı kaygısı, ortak çıkarları olan bu tarafları birbirine daha da yaklaştırmıştır.

Nitekim Polonya, Macaristan için önemli bir aktördür. Vişegrad ülkeleri arasında Macaristan'ın kendisini ittiği yalnızlığın aksine Polonya, dışa en fazla dönük Doğu Avrupalı AB üyesidir. Bu hali ile de Varşova'nın AB içindeki yeri, Varşova ile geliştirilecek bir işbirliği Budapeşte'nin, Prag ve Bratislava Yönetimlerine yaklaşmasına da imkân sağlayacak araç olarak görülmüştür. Sosyalist Hükümetlerin iş başında olduğu, ABD ekseninde hareket eden Çek ve Slovak Yönetimleri için, AB üyeliği tartışılmayacak bir konu olsa da, her ikisi de 2015 sonrasında mülteci krizinde Almanya'ya daha eleştirel yaklaşmışlardır. Hatta bu konuda Almanya'ya muhalif Avusturya'nın da desteğini aramışlardır. Bu şekilde Almanya ve AB Komisyonu ile fikir birliği içinde olmadıkları konularda, yeni bir işbirliği arayışı içinde olduklarını ortaya koymuşlardır. Slovak Başbakan Robert Fico, AB yanlısı görüşü temsil ederken, ona göre kamu yatırımlarının %86'sının AB kaynakları ile karşılandığı bir ülke için başka bir seçim mümkün değildir (Jarzyk, 2016). Bu nedenle de AB üyeliği Slovakya geleceği için bir zorunluluktur. Ancak son yıllarda Slovak kamuoyunda, AB karşıtlığının giderek yükselmekte olduğu da bir gerçektir. Nitekim 2004 yılında Slovakların %70'i AB üyeliğini olumlu karşılarken günümüzde bu oranda bir düşüş söz konusu olmuştur. Avrupa politikasını inşa eden güçlü üyelerin, küçük üyeleri görmezden gelişi de, Slovak toplumunda artan AB karşıtlığının da temel nedenlerinden biri olarak görülmüştür (Jarzyk, 2016). Başka bir ifade ile yeni üyeler eski üyeler nezdinde tam kabul görmemiş olmanın ezikliği içindedir. Üstelik mülteci krizi bu uçurumu daha da artırmıştır. O güne dek görmezden gelinen bu devletlerin, birden mülteci krizinin yükünü paylaşmak durumunda bırakılması, adeta eskiler-yeniler uçurumunu ve dolayısıyla Avrupa karşıtı düşüncüyü artırmıştır. AB Komisyonu ve Berlin'in savunduğu mülteci kotası düşüncesi sonrasında, buna ilk tepki veren ülkenin Slovakya olması da bu görüşü pekiştirmiştir.

Vişegrad ülkeleri arasında Polonya merkezli oluşacak sıkı işbirliği siyasi olduğu kadar ekonomik anlamda da önem arz etmektedir. Polonya'nın bölgedeki ekonomik gücü tartışmasızdır ve bu onun bölgedeki liderlik konumunu pekiştirmektedir. Buna rağmen Polonya bu liderliğin devamı için destek ve işbirliğine ihtiyaç duymakta olduğunun da bilincindedir. Bu nedenle hem Polonya, hem de Macaristan, Avrupa ve AB'ye şüphe ile yaklaşan, Avrupa bütünleşmesini Avrupa ulus devletlerini zayıflattığını düşünen görüşlere giderek daha çok destek vererek, bir tür savunma arayışına girmişlerdir. Merkezinde Almanya'nın yer aldığı mülteci meselesi Almanya karşıtlığına ek

olarak AB karşıtlığını pekiştirmiştir. Brexit ise bu ülkelerin birbirine yakınlaşmasını sağlarken, AB içi kırılma daha da artmıştır. Bu ise, Rusya'nın memnuniyetle izlediği gelişme olmuştur.

Merkezi ve Doğu Avrupa (MDA), Ukrayna krizi başta olmak üzere Rusya'ya karşı önlemlerde, AB ile ortak hareket ederken, temel güdü, Rusya kaygısı olmuştur. Bu ise Kremlin Yönetiminin hareket kabiliyetini sınırlamıştır. Nitekim Rusya için NATO ve AB'nin komşuluk politikaları genelde Batı, özelde ise ABD'nin güç politikasının araçları olarak görülmüştür. Burada da amacın Rusya'nın egemenlik sahasını daraltmak ve onun güç artışını kontrol altında tutmak olduğu ileri sürülmüştür. Kremlin Yönetimi gözünde ise, başta Ukrayna olmak üzere bazı post Sovyet Devletleri, Balkan Devletleri, en çok da AB ve NATO üyesi MDA ülkeleri günümüze dek bu politikaya hizmet etmişlerdir (Nießen, 2017). Oysa günümüzde, Batıda oluşan uçurum, ABD'nin Avrupa'dan geri çekilişi, Polonya ve Macaristan'da artan ve tüm bölgede etkisi hissedilen AB karşıtı “yeniden ulusallaşma” eğilimi, kararsız/fikir birliğinden uzak bir güvenlik/savunma politikası, Rusya'nın çıkarlarına hizmet etmektedir. Buna ek olarak Viktor Orban'ın, ABD ile NATO ile esnek bir işbirliği ve Ukrayna Krizine rağmen Rusya ile bağları sürdürmekten yana oluşu, Vişegrad Grubu ile Rusya arasında politik-ekonomik işbirliğini içeren pragmatik bir diyalog kurulması gerekliliğinden söz etmesi de, Kremlin Yönetiminin memnuniyetle takip ettiği gelişmeler olmuştur (Mitrovits, 2016). Denilebilir ki Macaristan'ın değişen bu Rusya algısı, kendisini anti demokratik düzenlemeleri nedeniyle eleştiren AB'ye yönelik bir tepki olmuştur. Ancak, Macaristan'a kıyasla daha sessiz de olsa, Çek ve Slovak Yönetimleri de, AB'nin Rusya'ya karşı aldığı tedbirlere tepki gösterip, Moskova ile iyi ilişkiler kurulması gerektiği düşüncesine destek vermişlerdir. Bu ise, AB içi bir dayanışma yerine, kısa vadeli ulusal çıkarların öne çıktığının bir göstergesi olmuştur.

Bu şekilde, Vişegrad Dayanışması bir şekilde güçlüler karşısında kendini dışlanmış hisseden küçüklerin var olmak çabasına dönüşmüştür. Macaristan ve Polonya bu şekilde AB içi muhalefetin etkili birer aktörü olurlarken, bu esasında AB içinde değişen dengelere de işaret etmektedir. Ancak bu ülkelerin Avrupa Entegrasyonuna bakışı, Jarzyk'in ifadesi ile “şizofren bir görünüm” ortaya koymaktadır (Jarzyk, 2016). Çünkü bir tarafta güçlülerce dışlanmaktan çekinmekte, bu nedenle sıkı entegre olmuş bir Avrupa'nın çekirdeği içinde yer almak istemektedir. Diğer yandan ise Avrupa içi meselelerde daha fazla sorumluluk almaktan kaçınılmaktadırlar. Bu anlamda da Almanya'nın mülteci politikası adeta AB içinde Vişegrad Koalisyonun ortaya çıkışını hızlandırmıştır. Brexit sonrasında AB içinde büyük aktörler (Almanya) karşısında yalnız

kalmak, dışlanmak kaygısı ise, bu süreci pekiştirmiştir. Bu da onları daha sıkı bir dayanışmaya gitmek, ortak sorun ve endişeler dikkat çekip bunları bertaraf etmek durumunda bırakmaktadır.

İngiltere’deki Avrupalı Mülteciler; “Polonyalı Muslukçunun” Geleceği

AB Doğu Genişlemesi sonrasında önemli bir MDA’lı nüfusun İngiltere’ye göç etmiş olması, bu kimselerin geleceğini, Brexit sonrası tartışmaların önemli bir konusu yapmıştır. Bu şekilde İngiltere-AB ilişkilerinin geleceği tartışması, taraflar arasında kurulması öngörülen yeni ilişki modelinde kişilerin serbest dolaşım hakkının devam edip etmeyeceği konusunu da masaya yatırmıştır. AB Doğu Genişlemesi sonrasında 800.000 Polonyalı ve yüz binlerce Çek, Slovak ve Macar yurttaş iş bulmak ve daha iyi koşullarda yaşamak maksadıyla İngiltere’ye yerleşmiştir. Farklı kaynaklara göre günümüzde İngiltere’de, yalnızca 850.000 - 1.000.000 arası Polonya yurttaşının çalışmakta ve yaşamakta olduğu belirtilmektedir (Kopka, 2016). İngiltere’nin AB Doğu Genişlemesi sonrasında istihdam piyasasını açan ilk devletlerden biri oluşu, yine o günlerde yalnızca Polonya’da işsizliğin yaklaşık olarak %20’e varışı (Arbeitslosigkeit in Polen, 2017), İngiltere’de yaşayan AB üyesi göçmen sayısının yüksekliğini açıklamaktadır. Üstelik bu kimseler için çekim noktası yalnızca istihdam/ücret farkı değil, bunun ötesinde İngiltere’nin sunduğu yüksek yaşam/sosyal güvenlik imkânları ve demokratik sistem olmuştur. Ancak Oxford Üniversitesinin yaptığı bir araştırma, İngiltere’de çalışan AB yurttaşlarının dörtte üçünün yabancıların bu ülkede ikamet etmesi için gerekli koşulları taşımadığını ortaya koymuştur. Hotel, restoran ve tarım işlerinde çalışanlar burada ağırlıklı olurken, bankacılık ve finans sektöründe çalışan AB yurttaşlarının da %60’ının İngiltere’nin diğer ülke yurttaşları için getirdiği vize koşullarını taşımadığını göstermiştir (Grabitz, 2016). Bu şekilde İngiltere’de yaşayan Doğu Avrupalı nüfusun günümüzde artan yoğunluğu bir tarafta İngiltere’deki yabancı karşıtlığı ve AB’ye yönelik tutumda etkileyici olurken, bu konu Brexit sonrasında İngiltere ve Vişegrad ülkeleri arası tartışmanın da çekirdeğini oluşturmuştur.

İngiltere’de AB’li mülteciler son dönem artan mülteci karşıtı söylemin merkezine yerleşirken, Brexit sonrası gerçekleşen Konsey toplantısında Vişegrad ülkeleri, bu meselenin karşılıklı çıkarlar çerçevesinde müzakere edilmesinde ısrar etmişlerdir. Başka bir ifade ile İngiltere’de bulunan AB yurttaşları ve işletmelerin çıkarlarının korunmasında ısrarlı olmuş, aksi takdirde İngiltere’nin Brexit sonrasında ortak pazardan yararlanması görüşmelerini veto edeceklerini beyan etmişlerdir. İktisadi Kalkınma Vakfı’nın (İKV) Brexit sonrasında yayınladığı 2016 tarihli ve “Brexit sonrası Avrupa ve Birleşik Krallık için Gelecek Senaryoları” başlıklı raporda, AB tarafının, İngiltere’yi

kişilerin serbest dolaşımını da içeren bir entegrasyon modeline zorlayacağı belirtilmektedir (Şahin ve Ceran, 2016). Ancak Brexit sonrasında İngiltere’de göçmen karşıtı düşüncenin yükseldiğini hatırlamakta da fayda vardır. Başta Polonyalılar olmak üzere, AB’li göçmenlerin artan doğum oranı, her tür sosyal imkândan yararlanmaları, ama İngiliz vatandaşlığına geçmek ya da ülkelerine geri dönmek niyetinde olmamaları İngiliz kamuoyunun büyük tepkisine sebep olmuştur. Bu şekilde de “Polonyalı Muslukçu” algısı İngiltere’de giderek ciddi bir yabancı karşıtlığına dönüşmüştür. Nitekim kırsal kesimlerde Brexit lehinde oy kullananların bu tercihi, esasında AB değil MDA kökenli göçmenlere yönelik bir tepki olarak da değerlendirilmiştir. Bu nedenle de İngiltere tarafında kişilerin serbest dolaşımı, MDA başta olmak üzere, AB üyesi göçmenlerin istihdam edilmesi düşüncesi destek bulmakta zorlanmıştır.¹ Bu hali ile Brexit sonrasında MDA’lı göçmenler, iki taraf için de bir tehdide dönüşmüştür. Bu kimseler ülkelere dönmeleri durumunda kendi ulusal istihdam piyasasını alt üst edecek, İngiltere de kalmaları durumunda ise İngiliz istihdam piyasası ve sosyal güvenlik sistemi için bir tehdit olarak görülmüşlerdir. Bu hali ile de Almanya ve AB’nin mülteci politikasına karşı çıkan Jaroslaw Kaczynski ve Viktor Orban’ın savunduğunun aksine, Avrupa sınırları içinde Ortadoğulu mülteciler değil, AB’nin kendi yurttaşları “tehlikeli ve kötü birer yabancıya” dönüşmüşlerdir.

İfade edildiği gibi MDA’lı göçmenlerin ülkelere geri dönecek olması, her şeyden önce kendi ülkelerinin istihdam piyasasını olumsuz etkileyecektir. Bu nedenle bu kimselerin İngiltere’de kalmaları Vişegrad ülkelerinin öncelikli ulusal çıkarlar arasında yer almaktadır. AB’li göçmenleri AB hantallığının bir nedeni olarak gören İngiltere ise, daha Brexit öncesinde, göçün durdurulması ve İngiliz yurttaşları üzerindeki yükün hafifletilmesinden yana tavır almıştır. Nitekim dönemin İngiltere Başbakanı David Cameron’un, AB reform planı çerçevesinde savunduğu önlemler dizisi Vişegrad ülkelerinin kaygılarının artmasına neden olmuştur. David Cameron’un, İngiltere’ye yerleşen AB’li mültecilerin yedi yıllık süre için bazı sosyal hizmetlerin haricinde tutulmasını talep etmesi (Marquardt, 2014), mültecilerin her tür vergi indirimine dâhil edilmemesi ve çocukları İngiltere dışında yaşayan kimselere hiçbir şekilde çocuk parası ödenmemesi gerektiğini savunması, Vişegrad ülkelerinde hiç de olumlu karşılanmamıştır. Aynı şekilde İngiltere’ye gelmiş bu kimselerin ancak dört yıllık süre sonunda İngiliz Sosyal Güvenlik sistemine dâhil edilmeleri ve bu süre zarfında İngiliz yurttaşlarına yapılan ek ödemelerden mahrum

¹ Aynı şekilde AB sınırlarında yaşayan iki milyona yakın Britanya vatandaşının geleceği de tartışma konusu olmuştur.

bırakılmaları (Schubert, 2016), AB'nin dört temelinden biri olan, serbest dolaşım prensibinin Brexit sonrasında Vişegrad ülkeleri için ciddi bir tartışma konusu olacağını çok önceden göstermiştir.

Dikkate alınması gereken, Brexit öncesinde Cameron tarafından ileri sürülen ve önemli bir tartışmaya konu olan bu önlemlere, diğer AB üyelerinin, özellikle de Almanya'nın, nasıl baktıklarıdır. Brexit öncesinde İngiltere'nin AB içinde kalmasından yana bir tutum ortaya koyan Almanya ve Fransa, AB'li göçmenler ve onların İngiliz Sosyal Güvenlik Sistemindeki yeri konusunda uzlaşılabilceğinin işaretlerini vermişlerdir. Nitekim Almanya Sosyal Güvenlik Bakanı Andrea Nahles, "İngiltere'deki AB yurttaşları ve bunların İngiliz Sosyal Güvenlik Sisteminde oluşturdukları yük konusunda çözüm yolları bulmaktan yanayız. Sistemde var olan olumsuzlukların bilincindeyiz ve bunları bertaraf etmek arzusundayız." (Schubert, 2016) derken hiç de Vişegrad dördlüsünün beklediği bir tutum ortaya koymamıştır. Hatta onların aksi bir tutumla Brexit öncesinde İngiltere'nin üyeliğinin devam etmesi uğruna onların ulusal çıkarlarını görmezden gelen pragmatist bir tutum sergilemiştir. Bu şekilde Almanya'nın kendi ulusal çıkarları uğruna² kendilerini feda edebileceğini savunan Vişegrad ülkelerinin bu düşüncesini pekiştirmiştir. Oysa Almanya burada uzun vadeli çıkarı olan, Avrupa Entegrasyonunun devamı kaygısı ile hareket etmiştir. Nitekim Fransız ve Alman hükümetleri, Brexit öncesinde, AB'li göçmenleri de kapsayan İngiliz sosyal güvenlik reformuna olumlu yaklaşırlarken amaç, İngiltere'nin AB içinde kalmasını sağlamak olmuştur. Yani Alman ve Fransız Bakanlar iş görenlerin serbest dolaşımı ve eşit muamele prensiplerinin tartışılmaz olduğunu savunsalar da, kısa vadeli çıkarları gereği değil AB'nin dağılmaması uğruna bu konuda İngiltere ile uzlaşmaktan yana olmuşlardır. Alman Sosyal Güvenlik Bakan Andrea Nahles, Brexit öncesinde gündeme gelen olası bu önlemlerin uygulamaya geçmesi durumunda bundan zarar göreceği AB yurttaşları için çözüm arayışlarına gidilmesi gerektiği yönünde açıklamalar yapması, bu maksatla Alman Federal Sosyal Güvenlik yasasında bir takım düzenlemeler yapılmasını savunması da bunu ortaya koymaktadır. Almanya'nın çabasına, Hollanda, Danimarka ve Avusturya'nın destek vermesi, tartışma serbest dolaşım gibi çok önemli bir konuyu kapsasa da, İngiltere'nin AB'de kalışının, Vişegrad ülkeleri gibi küçük üyelerin çıkar ve beklentilerinden öncelikli görüldüğü şeklinde algılanmıştır. En azından bu algı içindeki küçüklerin bu düşüncesi için zemin oluşturmuştur.

² Bu anlamda AB'nin bir arada tutulması ve dağılmaması Berlin'in öncelikli uzun vadeli çıkarları arasındadır.

Buna karşılık Vişegrad ülkeleri, İngiltere'nin AB'li göçmenlerin geri dönmesinde ısrar etmesi durumunda, İngiltere-AB arası müzakerelerde olumsuz bir tutum sergileyeceklerini ima etmişlerdir. Nitekim Slovak Başbakanı Robert Fico'nun, AB yurttaşlarının bu haklarının garanti edilmesini talep etmiştir. Aksi durumunda İngiltere'nin AB İç Pazarından yararlanması konusunu veto edeceklerini, bu konuda her türlü desteği geri çekeceklerini ifade etmesi (Visegrad Staaten drohen mit Veto gegen Brexit-Vereinbarung, 2016) Vişegrad ülkelerinin bu konudaki taviz vermez tutumunu göstermiştir.

Açıkçası bu tartışmanın, gelecekte İngiltere-AB ilişkileri için öngörülen her tür entegrasyon modelinde devam edeceği ortadadır. Nitekim İngiltere-AB ilişkileri için uygulanabileceği öngörülen Norveç-AB, İsviçre-AB ve Kanada-AB ilişkileri benzeri modellerin üçü de İngiltere'ye ekonomik kazanımlar sağlamaktadır (Şahin ve Ceran, 2016). Serbest dolaşım burada da tartışmaların odağını oluşturmakta ancak İngiltere'de artan göçmen karşıtı söylem bu modellerin başarısını gölgeleyebilecektir. Bu nedenle kurulması öngörülen yeni ilişki modelinin ortak politikalar ve karar alma mekanizmasına nasıl etki edeceği, özellikle kişilerin serbest dolaşımını içerip içermediği tartışması devam edecektir. Hatta Vişegrad ülkeleri kendi yurttaşlarının çıkarlarına savunmak uğruna, İngiltere'nin tek pazardan yararlanmasını engelleyecek, bunu bir tehdit aracı olarak kullanacak olurlarsa, bu var olan dengeyi daha da bozabilecektir.

Bu hali ile İngiltere'nin AB'li göçmenlere yönelik tutumu aynı zamanda AB içi işbirliğine de gölge düşürmekte, var olan uçurumu derinleştirmektedir. Üstelik İngiltere'deki MDA'lı göçmenler meselesi, AB Reformu ve Avrupa Entegrasyonun geleceği tartışması ile birleşince, bu algı yeni bir güç merkezinin oluşmakta olduğu görüşüne destek vermektedir. Ancak söz konusu bu tartışmanın çıktısı, büyüklerin, çıkarları uğruna küçüklerin çıkarlarını görmezden gelebilecekleri düşüncesinin güç kazanmış olmasıdır. Özellikle Almanya'nın bu süreçte ortaya koyduğu tutum, İngiltere'nin üyeliğinin devamı uğruna Londra ile uzlaşmaktan yana oluşu, başta Varşova olmak üzere Vişegrad Grubunun bu yöndeki kaygısını artırmıştır. Zira bu Almanya'nın diğer ulusal çıkarları uğruna küçük üyeleri görmezden gelebileceğinin işareti olarak okunmuştur. Bu nedenle AB içinde Almanya'ya karşı bir garantör olarak görülen İngiltere'nin yokluğunun küçük üyeler için bir tehdit olduğu düşüncesi, MDA'lı göçmenler tartışması ile tekrar gündem girmiştir.

Brexit Sonrası Güvenlik Kaygısı

Brexit, aynı zamanda AB'nin en fazla NATO yanlısı üyelerinden birinin de ayrılık kararı olmuştur. NATO Genel Sekreteri Jens Stoltenberg, Brexit'e rağmen İngiltere'nin, NATO'nun önemli müttefiklerinden biri olmaya devam edeceğini belirtmiş de olsa, bu gelişmenin Avrupa güvenlik sistemine gölge düşürdüğü ortadadır. Milli gelirinin yüzde ikisini savunmaya ayıran bir NATO ülkesi olarak İngiltere, bu yeni dönemde her ne kadar bir katılım çerçeve anlaşması vasıtasıyla AB Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası misyonlarına katılabilecek de olsa, yeni statüsü gereği planlama süreçlerine dâhil edilmeyecektir (Şahin ve Ceran, 2016). Bu durum ise, bir kere daha Almanya ve Fransa'nın gücünü artırmıştır. Çünkü bu ikisi AB çatısı altında sürekli bir askeri üs oluşturulması düşüncesini savunurken, İngiltere AB'nin bu alanda başat bir rol oynamaması gerektiği gerekçesiyle, buna karşı çıkmıştır.

Bu süreç bir kere daha Polonya'yı derinden etkilemiştir. Çünkü AB üyesi ülkeler içinde Rusya tehdidini üzerinde en fazla hisseden Varşova için Londra, geçmişte bu konuda önemli bir destek olmuştur. Polonya'nın geleneksel Rusya kaygısına Londra Yönetimi, Berlin ve Paris'ten daha hassas yaklaşmıştır. Yine Polonya'nın ifadesiyle, AB-Rusya ilişkilerinde pragmatist bir tutum ortaya koyan Almanya ve Fransa'ya karşı, bir denge unsuru olmuştur. Oysa İngiltere'nin üyelikten çıkış kararı, NATO güçlerinin doğuya kaydırılmasına karşı çıkan Almanya karşısında Polonya'yı yalnız bırakmıştır.

Brexit bu anlamda Polonya için, Rusya ile daha çok karşı karşıya gelmek ve AB üyesi ortaklarca (Almanya) Rusya ile iyi ilişkiler uğruna yalnız bırakılmak anlamına gelmiştir. Nitekim Polonya'ya göre Almanya, Ukrayna-Rusya çatışmasında Baltıklar ve Polonya'nın güvenlik kaygısına kayıtsız kalmış, hatta Almanya NATO'nun Doğu Avrupa'ya asker koşullandırmasını karşı çıkarak adeta Rusya uğruna Polonya endişelerini görmezden gelmiştir.³ Gerçekte ise İngiltere'nin yokluğu, AB çatısı altında sürekli bir askeri üs oluşturulması düşüncesine destek veren Almanya ve Fransa tezinin daha çok tartışılmasına imkân sağlamıştır. Nitekim Bratislava Zirvesinde, kıyı ve sınır güvenliğini sağlamak amaçlı acil müdahale gücüne sahip sürekli bir askeri birlik oluşturulması gündeme alınmıştır.⁴ Ancak AB'nin savunma konusunda daha etkin olması, Rusya'nın çok hoşuna gitmeyeceği gibi, bu gelişme Rusya

³ Ayrıntı için bakınız: (Hekimler, 2015: 291-298).

⁴ MDA ülkeleri de bu düşünceye destek vermişlerdir. Bratislava Zirvesi Gündemi için bakınız: (Europa, 2016b).

karşısında kendisini zaman zaman yalnız bırakılmış hissedilen Varşova'nın endişelerinin daha da artmasına sebep olmuştur.

Bu nedenle Polonya, geçmişte savunduğu Adria-Baltık-Karadeniz Üçgeni arasında işbirliği oluşturulması düşüncesine Brexit sonrasında daha sık ifade eder olmuştur. Vişegrad ülkeleri ile diğer bölgesel aktörler (başta Ukrayna) arasında kurulacak daha geniş boyutlu bir işbirliği, hem geleneksel Rusya kaygısına karşı caydırıcı, hem de Vişegrad ülkelerinin Avrupa Güvenlik Politikasındaki yerini güçlendirecek bir araç olarak görülmüştür. Bu bağlamda Polonya'nın savunduğu Adria-Baltık-Karadeniz Üçgeni işbirliği ile söz konusu ülkeler NATO'nun Doğu gücü olabilecekken, Polonya ise bu dayanışmanın lideri olarak, Avrupa politikasında daha etkili ve söz sahibi olabilecektir (Mitrovits, 2016).

Bu anlamda, NATO-AB Deklarasyonunun yayınlandığı 8-9 Temmuz 2016 tarihli Varşova Zirvesi'nin önemi giderek daha fazla öne çıkmıştır. ABD eski Başkanı Barack Obama'nın da katıldığı, NATO'nun Temmuz 2016 Varşova Zirvesinde (Europa, 2016a) Polonya'nın sunduğu öneriler kısmen ya da tümünden destek görmüş, Varşova'nın Avrupa Savunma Sistemi içindeki önemini daha da artmıştır. Zirvede Polonya'nın ısrarla savunduğu, Rusya'nın kıta istikrarına yönelik temel tehdit olduğu görüşü kabul edilmiş, Polonya ve Baltıklara dört tabur yerleştirilmesine karar verilmiştir. Aynı Zirvede, Macaristan'ın önerisi dikkate alınarak, NATO'nun deniz sınırının da denetlenmesine karar verilmiştir. Bu her şeyden önce Avrupa'ya deniz yolu ile yasadışı mülteciler girişine yönelik bir tedbir olurken, Polonya'nın prestijini de artırmıştır.⁵ Bu şekilde Polonya hem güvenlik endişesine dikkat çekmek hem de Doğu Avrupa politikasında söz sahibi olabilmek yönündeki arzusunu bir şekilde gerçekleştirmek imkânı bulmuştur. Ancak bunun ötesinde, İngiltere'nin yer almadığı AB içinde, Almanya'nın kendi ulusal çıkarları uğruna bu ülkelerin var olan güvenlik kaygılarına daha da kayıtsız kalabileceğine dikkat çekerek, Vişegrad Grubunu daha sıkı bir işbirliğine gitmek yönünde motive etmiştir.

Avrupa Entegrasyonun Geleceği Kaygısı

Vişegrad ülkelerinin bir diğer kaygısı, adeta unutulmuş gözükten entegrasyon teorilerinin, bu yeni dönemde bazı üyeleri dışlayacak şekilde, yeniden gündeme gelmesi olmuştur. Onlara göre, AB içinde oluşabilecek bu tür bir ekonomik ve politik uçurum, Avrupa geleceğini tehdit edebileceği gibi, bu ülkelerin ulusal çıkarlarına da gölge düşürebilecek, dahası onları AB

⁵ Mitrovits'e göre bu gelişme Polonya'yı NATO'nun Doğu Avrupa'daki en önemli ortağı hatta Doğudaki Kalesi haline getirmiştir.

merkezinin dışına itebilecektir. Bu ise etkisi azalan bu üyelerin giderek daha fazla büyük üyelerin hegemonyasına girmesi anlamına gelecektir. Bu nedenle AB için bir takım entegrasyon çekirdekleri ya da esnek dayanışma/işbirliği modeli öneren yaklaşımlar, bu yeni dönemde Berlin'in aksine, Vişegrad ülkesi başkentlerde sıcak karşılanmamıştır.

Tartışmalar bize, Brexit sonrasında “tam entegrasyon” isteyen üyelerden oluşan bir çekirdek ve kısmi entegrasyondan yana olan üyeleri çekirdek dışına iten bir model oluşmakta olduğunu göstermektedir. Hatta ikinci grup üyeler için “light üyeler”⁶ benzetmesi yapılmıştır. Brüksel merkezli araştırma enstitüsü Başkanı Guntram Wolff'e göre, “Euro Alanı arasında bir çözülme olasılığı zayıftır. Bu tür bir çözülme Avrupa'yı çok daha ciddi bir ekonomik krize sokacağı gibi, bunun öncelikli faturası, ekonomisi zayıf güney ülkelerine sonra AB'nin tümüne yansımaktır” (Tauber, 2016). Yani krizlerin aşılması, Euro Alanının çözülmemesi ve sıkı işbirliğinin devam etmesine bağlıdır. Bu gerçek de Euro Alanının yeni bir entegrasyon modelinde neden çekirdeği oluşturduğunu daha iyi ortaya koymaktadır. Dönemin Alman ve Fransız Dışişleri Bakanları Frank Walter Steinmeier ve Jean Marc Ayrault'un ortaya attıkları, AB içindeki bazı üyelerin diğerlerine nazaran daha sıkı işbirliği içinde oldukları “Esnek Avrupa” düşüncesi de esasında bunu savunmaktadır (Tauber, 2016). Nitekim bugün MDA ülkelerinin, Almanya ve Fransa ile yaşadıkları kopukluk, başta mülteciler politikasında işbirliğinden uzak tutumları, bu tür bir “Esnek Avrupa” düşüncesinin esasında pratikte var olduğunu göstermiştir. Berthold Rittberger'a göre, Schengen ve Euro Birliklerine üye olmayan üyeler ile esasında bu tür bir model uzun süredir AB içinde oluşmuştur (Rittberger, 2015). Rittberger, İsviçre ve Norveç'in AB üyesi olmadıkları halde ortak pazardan yararlandıkları, buna karşılık AB düzenlemelerini dikkate alıp, AB bütçesine katkı sağladıklarına dikkat çekmektedir. Bu şekilde de AB ve AB üyesi olmayan ülkeler arasında işbirliği üzerine kurulu esnek bir entegrasyon oluşabileceğini savunmaktadır (Rittberger: 2015). Thomas Schmitz'e göre; “Brexit ve beraberindeki süreç AB'nin yapısal olarak çöküşüne sebep olabilecektir. Bu ise Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Luxemburg ve

⁶ Söz konusu bu kavram Brexit sonrasında İngiltere ve onu örnek alıp AB tam üyeliğinden çıktığı halde AB ile, başta iç Pazar olmak üzere, ilişkilerini sürdürmekten yana olan ya da tam sorumluluk almaktan kaçınan üyeler için kullanılmıştır. Nitekim bu kavram ilk defa Avrupa Ekonomik Alanı sözleşmesi ile gündeme gelmiş, Stefan Lorenzmeier, 14.05.1992 tarihli Avrupa Ekonomik Alanı Sözleşmesi ile AB üyesi olmayan ülkelere de bu statü gereği sözleşmenin getirdiği imkanlardan yararlanmak imkanı getirildiğine ve bunun bir tür light üyelik olduğuna işaret etmektedir. EFTA üyesi olup Avrupa Ekonomik Alanına dahil üye olmayan ancak buna rağmen altmışın üzerinde ikili sözleşme ile AB hukukuna tabi olan İsviçre buna örnek teşkil etmektedir. Ayrıntı için bakınız: (Lorenzmeier, 2017: 30).

Hollanda'ya yeni bir başlangıç için imkân sunmaktadır.” (McKenna, 2016). Schmitz'in sunduğu alternatifte, AB'nin sonu, yeni bir başlangıç için imkân sunmaktadır. Avrupa karşıtı Birleşik Krallık Bağımsızlık Partisi (UK Independence Party -UKİP) Başkanı Nigel Farage'a göre de, İngiltere'nin bu kararı pek çok üyeyi benzer tutum ortaya koymak konusunda teşvik edecek ve AB dağılacaktır (Tauber, 2016). Thomas Schmitz'e göre oluşturulacak yeni Birlik, daha basit ve şeffaf olarak, tek tek üyelerin reform sürecine engel olmayacağı şekilde yapılandırılmalıdır. AT'nin altı kurucu üyesi söz konusu çekirdeği oluşturacak olurlarsa, buna entegrasyon yanlısı diğer devletler de dahil olacaklar, bu şekilde daha işlevsel bir AB oluşturulabilecektir. Schmitz'e göre Brexit, AB'nin bu gerçeği görmesini sağladığı için, esasında bir şans olmuştur (McKenna, 2016). Dikkat çekici olan bu esnek dayanışma modellerinin hepsinin ortak noktası, EURO Alanı ülkelerini kapsamaması, Vişegrad ülkelerinin ise, kısmen ya da tümünden bu entegrasyon modelinde dışlanmalarıdır. Bu da Slovakya hariç Euro üyesi olmayan Vişegrad ülkelerinin endişelerini daha da artırmıştır. İngiltere'nin AB üyeliğinden çıkış kararı bu anlamda Vişegrad ülkeleri için daha büyük bir yalnızlığa itilmek olasılığı olarak algılanmıştır. Bu durumda da Euro Alanına dâhil olmayan Polonya-Macaristan-Çek Cumhuriyeti adeta Avrupa geleceği tartışmasında arka planda kalmak, olası bir ittifaka davet edilmemek tehdidi ile karşı karşıya kalmışlardır. Zira geçmişte kendisi de Euro üyesi olmayan İngiltere diğer güçlü üyeler karşısında bu ülkeler için önemli bir denge unsuru olmuş, kendisi gibi Euro Alanına dâhil olmayan ülkeleri AB mekanizmalarına dâhil eden en büyük güç olmuştur.

Polonya Liberal Parti Genel Başkanı Ryszard Petru'ya göre, AB üç vitesli bir Avrupa'ya doğru gitmektedir. Bunlardan ilki Euro Alanı ülkeleridir. İkincisi bu ülkeler ile sıkı bir işbirliği içinde olan Danimarka gibi gelişmiş ülkeler ve üçüncü olarak da bunların dışında, sınırda yer alan Polonya ve Macaristan gibi AB içinde etkisi dikkate alınmak istenmeyen üyelerdir (Kellermann, 2016). Brexit'i değerlendirmek amaçlı Berlin Zirvesine (Spiegel, 2016) MDA ülkelerinin davet edilmemesi, yalnızca AET kurucusu devletlerden oluşan çekirdeğin bir araya gelişi dışlanma endişesi yaşayan Vişegrad Grubunun bu endişesini artırmıştır. Bu nedenle başta Polonya olmak üzere, özellikle milliyetçi ve muhafazakâr kesim, İngiltere'nin yer almadığı AB'de olası bu tür dışlayıcı bir duruma önlemek için Almanya'ya karşı yeni bir denge oluşturulmasından yana olmuşlardır. Yine, Alman-Fransız-İtalyan üçlü Zirvesi, AB içinde ayrıcalıklı bir diyalog ortamının oluşmakta olduğuna işaret ederken (Lang, 2016), Vişegrad ülkeleri bunu bir tür dışlama/dışarıda tutma stratejisi olarak değerlendirmişlerdir. Brexit sonrasında, AB'nin lider ülkeleri konumuna yükselen Almanya ve Fransa'nın İtalya ile yakınlaşması, oluşmakta olan yeni

bir blokun habercisi olmuştur. Üç ülkenin İtalya'nın Ventotene kentinde bir araya gelişi, bu şekilde oluşmakta olan yeni bir üçlü ittifak ve Roma'nın tekrar güçlü AB üyeleri arasına kabulü olarak yorumlanmıştır. Ancak Bratislava Zirvesi öncesinde üç ülke liderinin bir araya geldiği Paris Zirvesi sonrasında yapılan basın bildirisinde Angela Merkel ve Fransoise Hollande aksine İtalyan Başbakanı Matteo Renzi'ye söz verilmemesi (Tauber, 2016), bu yakınlığa gölge düşürmüştür.⁷ Brexit sonrasında öne çıkan bir diğer dayanışma örneği ise, geçmişte Willy Brandt-Olof Palme-Bruno Kreisky arası kurulan “Sosyal Demokrat İttifakı” kendisine örnek alan, Mateo Renzi-Alexis Çipras-Christian Kern arasında kurulmak istenen “Kızıl Eksen” olmuştur. Fransa'yı da buna dahil etmek isteyen İtalya-Yunanistan-Avusturya üçlüsü, bu şekilde esasında Polonya'ya benzer şekilde Avrupa içindeki Almanya karşıtlığını kullanarak bir dayanışma modeli oluşturmak istemişlerdir. Nitekim bu ülkelerin Angela Merkel'in tasarruf (kemer sıkma) tedbirlerini bertaraf etmekten, hazineye tekrar daha fazla kaynak akıtılarak ekonominin yeniden işlerlik kazanmasından söz etmeleri, Almanya ve onun politikalarından bunalmış üyeleri bir şekilde yanına çekmek stratejisi olmuştur. Bu nedenle, Vişegrad Grubunca, Almanya'ya karşı, başta Bulgaristan, Romanya, Slovenya, Hırvatistan olmak üzere Doğu/Güneydoğu Avrupalı ülkeler ile girişilecek işbirliği daha çok gündeme getirilmiştir. Polonya bu şekilde ortak endişe ve kaygıları paylaşan AB ülkeleri yanına çekmek suretiyle, AB içindeki etkinliğini artırmak, Baltıklardan-Karadeniz-Akdeniz üçgeni işbirliği platformunu tekrar gündeme taşımak imkânı bulmuştur. Hatta Brexit sonrasında Polonya'nın dış politik etkinliğini artırdığını ileri süren Komersant Gazetesi, bunu Varşova'nın bölgesel güç olmak çabası olarak değerlendirmiştir. (Sputnik Deutschland, 2016)

Berlin Zirvesini izleyen günlerde Dışişleri Bakanı Witold Waszczykowski'nin Varşova'da organize ettiği Varşova Toplantısı, bu tepkilerin dışı vurumu olmuştur. Zira söz konusu toplantıya, Berlin Zirvesine⁸

⁷ Angela Merkel, mülteci politikası, tasarruf tedbirleri ve Brexit sonrası AB geleceğinin konuşulacağı Bratislava Zirvesine çok umut bağlanmışır. Hatta Bratislava'da yeni bir Avrupa Ruhunun oluşacağından söz etmiştir. Oysa zirveyi başarısız bulan Matteo Renzi'ye göre Bratislava da Avrupa Ruhü değil Avrupa Hayaleti yeniden canlanmıştır. Matteo Renzi'ye göre, Brexit sonrasında Avrupa geleceğinin tartışılıp, çözüm geliştirileceğine çok umut bağlanan Bratislava Zirvesi Tuna Nehri üzerinde basit bir gemi tutunun ötesine geçememiştir Ayrıntı için bakınız: (Tauber, 2016).

⁸ 25.06.2016 tarihinde toplanan ve yalnızca AB'nin kurucu altı üyesi, Almanya, Fransa, İtalya, Luxemburg, Belçika Hollanda'nın bir araya geldiği Berlin Zirvesinde Brexit sonrası durum değerlendirilmiştir. Ancak toplantıya yalnızca altı kurucu üyenin davet edilmesi yeni bir AB çekirdeğinin oluştuğu şeklinde yorumlanmış buna başta 2004 Doğu Genişlemesi ile AB üyesi olan MDA ülkeleri tepki göstermiştir.

davet edilmeyen üyeler davet edilmiş, gündem Berlin toplantısının aynısı olmuştur. Polonya bu şekilde adeta kendisini dışlamak niyetinde olduğunu düşündüğü Berlin ve onun destekçilerine AB içinde kendilerinin de var olduğunu göstermek ve alternatif bir güç merkeze oluşturmak gayretine girmiştir. Aynı tarihlerde Polonya Parlamentosu Başkanı Marek Kuchinski'nin, Ukrayna'nın Truskawez kentinde, Vişegrad ülkeleri, Ukrayna ve Romanya'nın da dahil olduğu bölgesel kalkınma amaçlı parlamentolar arası bir toplantı düzenlemiştir. Başta Ukrayna-Polonya, Slovakya-Romanya olmak üzere, sınır güvenliği toplantının gündemini oluştururken (Kalnoky, 2016) açıkçası bu gelişme bir kere daha Polonya liderliğinde yeni bir güç merkezinin oluşmak iradesinde olduğuna işaret etmiştir. Angela Merkel, Brexit sonrası Avrupa geleceği için alternatif bloklaşmaların oluşumunu Avrupa geleceği için en büyük tehdit olduğunu ileri sürse de görüldüğü üzere bu süreç çoktandır başlamıştır. Hatta Vişegrad ülkeleri AB içinde dışlayıcı halkaların oluşumuna karşı çıkarken, esasında kendileri de buna bir şekilde hizmet etmektedirler. Üstelik Polonya bunu yaparken bölge ülkelerinin hassasiyeti, kaygılarını, Almanya başta olmak üzere güçlü üyelere yönelik hayal kırıklıklarını iyi okuyarak, Almanya karşıtlığını bir şekilde kendi bölgesel liderliği yönünde araç olarak kullanmaktadır.

Brexit Sonrası Avrupa Reform Sürecine Yönelik Tepkiler

AB'nin, yurttaşların beklentilerini karşılamaktan uzak olduğunu savunan Vişegrad ülkelerine göre Brexit, AB'nin tıkanmışlığını ve reform zamanının geldiğini göstermiştir. AB'nin bir çıkmaza girdiğini kabul eden Avrupa Parlamentosu eski Başkanı Martin Schulz'a göre bu tıkanmışlığın nedeni, Komisyon ya da zayıf Parlamento değil, Avrupa Konseyinde ortak noktada buluşmaktan uzak Hükümet Başkanlarıdır. Bu nedenle Schulz, AB Komisyonunun bir tür Avrupa Hükümetine dönüştürülmesi, Alman Federal Meclisi örnek alınarak Parlamentoda çoğunluğun Hükümet Başkanını seçip denetlemesini teklif etmiştir (Teevs, 2016). Schultz'a göre AB'nin karmaşık yapısı bu şekilde son bulacağı gibi, aynı zamanda güçler ayrılığı daha belirgin ve demokratik olarak uygulama bulacaktır. Berthold Rittberger'a göre Martin Schulz bu şekilde, AB için "Tam Parlamenter Sistem" talep ederken, şu an ki "Topal Parlamenter Sistemin" aksaklıklarını aşmaya çalışmaktadır. (Teevs, 2016). Yine Belçika eski Başbakanı Guy Verhofstad, Brexit sonrasında Avrupa'nın yeniden tasarlanması, bu maksatla bir Avrupa Konvansiyonu oluşturulması, sözleşmelerin reform edilmesi, AB'nin boş bir devletler birliğinden çıkarılması gerektiğini ileri sürmektedir. Bu şekilde İngiltere'nin karşı çıktığı, güvenlik, dış politika, iç ve bütçe politikalarında işbirliği yapılarak

derinlemesine bir entegrasyon gerçekleştirilebilecektir. Ancak Vişegrad ülkeleri derinlemesine bir entegrasyona taraf olmadıkları gibi, Brüksel'e yeni yetkiler verilmesi ve çoğunluk kararlarının artırılmasından da yana değildirler. Bunun yerine reformlar daha ziyade somut sonuçlara ve temel prensiplere odaklanmalıdır (Lang, 2016). Bu hali ile Vişegrad ülkeleri, reformların, AB iç pazarının rekabet gücünü artırılmasına ve AB'nin dört temel prensibinin iyi işlemesine hizmet etmesini savunmaktadırlar. Buna ek olarak da, "ulusal parlamentoların gücünün artırılması koşuluyla "daha çok Avrupa" talep etmektedirler.

AB'nin köklerine geri dönmesi gerektiğini savunan Polonya Başbakanı Beata Szydło'ya göre AB, artık kurumların değil yurttaşlarının çıkarlarını savunmak durumundadır (Anonim, 21.07.2016). Varşova, AB Reformları vasıtası ile Komisyon yetkilerini sınırlandırmaktan yana iken, buna benzer düşünceler⁹ ileri süren İngiltere'nin üyelikten çıkış kararı bu anlamda da önemli bir destekçinin kaybedilmesi anlamına gelmiştir. Polonya'da iktidarda olan Adalet ve Hukuk Partisi (PiS) göre Brexit sonrasında alınan sonuçlar, Avrupa elitinin Avrupa yurttaşlarından kopmuş ve Avrupa kurumlarının meşruiyetini yitmiş olduğunun bir göstergesidir. Bu nedenle Avrupa için gelecek, ancak ulus devletlerin dayanışması ve AB Komisyonu yetkilerinin mümkün olduğunca kısıtlanması ile mümkün olabilecektir. Hatta bu bağlamda PiS, Brexit'in asıl sorumlusu olarak gördüğü AB Komisyonunun istifasını dahi talep etmiştir.¹⁰ Yine Polonya Başbakanı Beata Szydło'ya göre, AB Komisyonun verdiği kararlarda son söz, Ulusal Parlamentolara ait olmalıdır (Winterbauer, 2016). Beata Szydło'ya göre AB Komisyonu, esasında Brexit'in ciddiyetinin bilincine varamamıştır. Bu nedenle daha güçlü bir Avrupa ancak kurumların değil yurttaşların çıkarlarını savunmaktan geçmektedir. Polonya'nın Brexit'e giden süreçten adeta AB Komisyonunu sorumlu tutan bu söylemine destek veren Macar Başbakan Viktor Orban'a göre, İngiltere'nin AB'den çıkış kararı, AB'nin küresel aktörlüğüne de gölge düşürmüştür. İngiltere'nin bu kararı

⁹ David Cameron'un AB kurumlarında Bürokrasisinin kaldırılması ve Ulusal Parlamentolara daha fazla yetki verilmesi yönündeki talebi, Polonya tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Bu düşünce özellikle Ulusalçı-Muhafazakar PiS Partisinin, Komisyonun Yetkilerini sınırlandırmak ve Ulusal Parlamentolara daha fazla yetki vermek suretiyle AB üyesi ülkelerin etkinliğini artırma çabasına yönelik bir destek olarak görülmüştür.

¹⁰ PiS ve özellikle Jaroslaw Kaczynski'nin bu tepkisinin ardında kişisel ve iç politik nedenler olduğu da açıktır. Polonya eski Başbakanı Donald Tusk'un, Kaczynski'nim istifası etmesini talep ettiği AB Komisyonu Başkanı oluşu bile burada esasında iç politik bir hesaplaşma olduğunu ortaya koymaktadır. Polonya'da Ulusalçı/Muhafazakar kesime göre Donald Tusk görevi sırasında AB Komisyonu Başkanlığı kabul etmek suretiyle kişisel kariyeri uğruna Varşova'nın Ulusal çıkarlarını gözden çıkartmıştır.

tümüyle AB Komisyonunun suçu olmuş ve Avrupa mülteci krizinde AB Komisyonunca izlenen yanlış politika da sürecin bu şekilde sonuçlanmasına temel olmuştur.¹¹ Çek Devlet Başkanı Milos Zeman, ülkesinin AB üyeliğinde kalmasından yana olsa da, bugün Çek Cumhuriyetinde Avrupa karşıtı düşüncenin temsilcisi olan eski Devlet Başkanı Vaclav Klaus, Brexit'in Avrupa geleceği için atılmış doğru adım olduğu görüşündedir. Vaclav Klaus'a göre İngiltere, geçmişte Avrupa'yı iki kere, önce Napolyon, sonra Hitler canavarından korumuştur. Günümüzde İngiltere, Brexit vasıtası ile Avrupa'yı üçüncü kere, bu defa da AB Komisyonu denen Brüksel'deki hantal canavara karşı korumuştur (Jarzyk, 2016). Açıkçası Çek Cumhuriyeti, giderek taraf bulan bu görüşle, AB reformu ve komisyonun yetkilerinin kısıtlanması gerektiği, bunun Avrupa geleceği için zorunlu olduğunu ileri süren Polonya'ya yaklaşmıştır. AB geleceği için karar alma sürecinde Konseyin ağırlığının artırılması gerektiğini savunan Çek lider, Brexit sonrası yeni dönemde Vişegrad ülkelerinin ulusal parlamentoların öne çıkarılması iradesini de ortaya koymaktadır. Aynı şekilde AB'nin işlevselliği artırılacak şekilde reform edilmesi ve gereksiz bürokrasinin aşılması da ileri sürülen talepler arasında olmuştur (Gotev, 2016).

Temmuz 2016'da Varşova'da gerçekleşen Visegrad Zirvesi¹², bu nedenle AB'nin Bratislava Zirvesi öncesinde bir müzakere aracı olarak hizmet etmiştir. Vişegrad ülkeleri bu bağlamda, ulusal parlamentoların AB içindeki konumunun güçlendirilmesi gerektiği savına dikkat çekebilmişlerdir. Bu görüşe göre, yeni dönemde 27'ler Avrupa'sı aralarındaki dayanışmayı güçlendirmek istiyorsa, bunun yolu ulusal parlamentoların etkinliğinin artırılmasından geçmektedir. Brexit öncesinde bir araya gelen Vişegrad Grubu yayınladıkları ortak bildiriye, "Karşılıklı Güvene Dayanan AB" taraftarı olduklarını beyan etmiş, bunun için AB yurttaşlarının beklenti ve isteklerinin daha yoğun olarak dikkate alınmasını talep etmişlerdir (Gotev, 2016). Söz konusu bildiriye, AB kurumlarının etkin olarak görev yapması kadar, AB yurttaşları arasında yeniden güven inşasının

¹¹ Victor Orban Hükümeti mültecilerin AB üyeler arasında eşit olarak dağılımını öngören kararını reddetmiş ve bu konuda Ekim 2016 tarihinde referanduma gitmiştir. Macaristan ve Slovakya aynı şekilde AB Komisyonunca oy çokluğu ile alınan mülteci kotası kararına Avrupa Mahkemesinde itiraz etmişlerdir. Ayrıntı için bakınız: (Zeit Online, 2015).

¹² Bu maksatla, Temmuz 2016 yılında Varşova'da gerçekleşen Vişegrad ülkeleri Hükümet Başkanları zirvesinde AB üyelerinin birbirine daha çok yaklaştıracak ve işbirliğini artıracak bir reform olarak iç pazarın derinleştirilmesini talep etmişlerdir. AB içinde uyumun daha dinamik hale getirilmesi, özellikle mülteci ve mülteci meselesi gibi önemli krizlerin aşılmasında bu işbirliği etkili olabilecektir. Bu ise ulusal kamuoyu nezdinde AB'nin itibarını artıracak, en azından olası yeni mülteci kotaları ve AB dış sınırlarının güvenliğinin sağlanması konusundaki işbirliğini teşvik edecektir. (Lang, 2016).

Avrupa geleceği için bir zorunluluk olduğu ileri sürülmüştür. Bu güven inşası da, daha sıkı bir işbirliği ve ulusal parlamentoların daha fazla söz sahibi olması ile mümkün olabilecektir (Gotev, 2016).

Gelişmeler, özellikle de son dönemde kabul edilen yasal düzenlemeler, Polonya ve Macaristan'ın bir ulusallaşma eğilimi içinde olduklarını ortaya koymuştur. Polonya ve Macaristan'daki popülist ve muhafazakâr hükümetler, yetkilerin ulusal düzleme geri dönmesi gerektiğini ileri sürmekte, zaman zaman AB karşıtlığına varan şekilde, AB'nin yeniden yapılanması gerektiğini de savunmaktadırlar. Özellikle Polonya'da PİS Partisi, Avrupa Komisyonunun daha yoğun olarak ulusal hükümetler tarafından temsil edilmesini talep etmektedir. Bu arada Varşova'nın bu yöndeki taleplerinde özellikle Polonya'nın medya özgürlüğünü ve Anayasa Mahkemesi yetkilerini sınırlandıran son yasal düzenlemelere AB Komisyonunun verdiği tepki etkili olmuştur.¹³ Aynı şekilde Macaristan'da Başbakan Viktor Orban ve Macar Yurttaş Birliği Partisi (FİDESZ) başta mülteci krizi gibi konularda ulusal hükümetlerin yetkilerini kaybetmemeleri gerektiği konusunda ısrar etmektedir. Viktor Orban'a göre bu tür konular, söz hakkının tek başına Brüksel'e verilmeyecek kadar hassastır ve yetkinin tek başına AB'ye bırakılması ulusal çıkarlara zarar verebilecektir. Alman Siyaset Bilimci Gesine Schwan'a göre, Euro krizi sırasında Yunanistan'a dayatılan tasarruf önlemleri vasıtası ile pratikte ulusal parlamentonun yetkileri sınırlandırılmıştır (Decker, 2017). Almanya'nın buradaki tutumu, kendisini dayatmacı bir aktör olarak gören ve ulusal parlamentolara daha fazla yetki verilmesi suretiyle AB ve güçlü üyelerin dayatmalarını bertaraf edebileceklerini savunan Vişegrad Grubunun görüşüne temel oluşturmuştur. Vişegrad ülkelerinin AB'nin yerellik (subsidiarite) ilkesine sadık olduklarını savunan Varşova Doğu Avrupa Araştırmaları Merkezi uzmanı Mateusz Gniazdowski'ye göre, "Yerinde alınabilecek kararlar, Brüksel'in tercihine göre şekillenmemelidir. AB reformu da entegrasyonun her alanda derinleştirilmesini değil, yurttaşların AB elitleri ile kopan bağının güçlendirilmesini hedef almalıdır (Kellerman, 2016). Açıkçası bu görüş, ulusal parlamentoların göz ardı edilmemesi ve AB içinde etkisinin artırılması gerektiğini savunan, Vişegrad ülkelerinin görüşünü özetlemektedir. Bu şekilde de, AB içinde "yeniden ulusallaşma" düşüncesine ivme kazandırılmaktadır. Bu gerçek de, ulusal parlamentoların ağırlığını artırmaktan yana olan Vişegrad ülkelerinin, ne Martin Schulz'un savunduğu Avrupa Hükümeti, ne de Verhofstad'ın yeniden gündeme getirdiği Avrupa Birleşik Devletleri

¹³ AB Komisyonunun bu maksatla Venedik Komisyonunu devreye sokmak ve yapıcı önlemler getirmek konusunda ısrar etmiştir. Ayrıntı için bakınız: (Decker, 2017).

düşüncesine, sıcak bakmadığı, bu düşüncenin onların ulusal çıkarları ile çatıştığını ortaya koymaktadır.

Vişegrad Ülkeleri'nin Almanya Algısı

Çalışma boyunca ifade edildiği gibi, Vişegrad ülkelerinde ortak kanı, Brexit ile Almanya'nın AB içindeki etkisinin bir kere daha güçlendiğidir. Özellikle Polonya'ya göre, Almanya'nın hareket kabiliyeti artmış, Alman-Fransız dayanışması da Berlin'in önünü açmıştır. Bu şekilde de AB içi dayatmacı tutum önündeki en önemli engel ortadan kalkmıştır. Bu bağlamda Vişegrad Grubu içinde, "Almanya kaygısı, AB üyesi olmayan diğer Doğu Avrupa ülkelerini de içine alacak şekilde geniş bir düzleme taşınmalıdır", görüşü giderek daha çok taraf bulmuştur. Diğer bir ifade ile, Brexit sonrasında artan Vişegrad diyalogunda, Almanya'ya karşı var olmak güdüsünün de etkili olduğunu görmekteyiz.

AB'nin Doğu Avrupa genişlemesi sürecinin en büyük destekçisi Almanya, Vişegrad ülkelerine yönelik en büyük hayal kırıklığını, mülteci meselesinde yaşamıştır. Söz konusu ülkeler, Berlin Yönetiminin savunduğu mültecilerin Avrupa içine eşit olarak dağıtılması, bir mülteci kotası oluşturulması düşüncesine karşı çıkmış, Bulgaristan ve Makedonya sınırlarının kapatılması suretiyle, Yunanistan'ı Schengen sınırları dışında tutmak girişiminde bulunmuşlardır. Yine Almanya'nın savunduğu, mülteci politikasına Türkiye'nin dâhil edilmesi, AB-Türkiye Eylem Planının hayata geçirilmesi düşüncesine Vişegrad ülkelerinin muhalif tavrı, Berlin'in hayal kırıklığını katlamıştır. Buna ek olarak, aynı ülkeler Bratislava Zirvesinde, Esnek Dayanışma (Flexible Solidarite)¹⁴ fikrini ortaya atmışlardır. Daha az mülteci kabul eden AB üyesi ülkelerin, sınır güvenliği konusunda daha fazla destek verebileceklerini savunarak, esasında üzerlerine düşen yükü hafifletmek gayretine girişmişlerdir. Bu şekilde de uzun vadeli, kalıcı ve uzlaşma yanlısı bir mülteci politikası izleyen Berlin Yönetimi ile, kısa vadeli ve ulusalcı bir tutum içindeki Vişegrad ülkeleri bir kere daha karşı karşıya gelmiştir. Almanya meseleye uluslararası sorumlulukları çerçevesinde ve Avrupa Entegrasyonu temellerine sadık kalarak rasyonalist bir tutumla yaklaşmakta iken, diğer taraf ise vatandaşların refahını öne çıkararak daha realist bir tutum ortaya koymuştur. Bu karşı karşıya geliş,

¹⁴ Polonya, Macaristan, Çek ve Slovak Cumhuriyetlerinin ortaya attıkları bu kavram, üye ülkelere mülteci meselesinde, şayet çeşitli şekillerde bir katkı sağlamak zorunda olacaklarsa bunu kendi tecrübeleri çerçevesinde sınırlı şekilde ortaya koymak imkanı vermektedir. Başka bir ifade ile mülteci kotasına karşı çıkan ülkeler, kendi topraklarına mülteci kabul etmeksizin, dışarıdan dolaylı destek vererek üzerlerine düşen sorumluluğu yerine getireceklerdir. Ayrıntı için bakınız: (Kuczkiewicz, 2016).

etkisi daha AB mali krizi sırasında hissedilen bir gerçeği daha da gün yüzüne çıkartmıştır. O da, AB içinde yeterli işbirliği ve dayanışmanın var olmadığıdır. Hedley Bull, devletlerin askeri ve siyasi işbirliği kadar, kültürel ve ekonomik işbirliğine gitmelerinin de uluslararası düzenin varlığı için gerekli olduğuna işaret etmektedir (Bull,1977). Oysa Mülteci politikası ile gün yüzüne çıkan ancak çok önce başlayan bu kırılma Vişegrad ülkelerinin daha güç merkezli ve çatışmacı bir tutum ile işbirliğinden uzaklaşmışlardır. Özellikle Polonya Irak Savaşı sırasında ABD yanlısı bir tutum ortaya koyarak Yeni Avrupa'yı (New Europe) temsil ettiklerini göstermiş, AB oylama sistemine yenilik getiren çifte çoğunluk sistemine uzun süre mesafeli durdukları gibi, AB İklim Politikasında da Almanya ile paralel bir tutum ortaya koymamışlardır. Karl Olaf Lang'a göre buradaki tepkili tutum bir tür özgürleşme, kendini vesayetten kurtarma çabasıdır (Lang, 2016). Yani MDA'nın, Doğu Genişlemesinin avukatı konumundaki Almanya ile ilişkisini farklı bir boyuta taşımak, Almanya'ya rağmen, kendi ulusal çıkarlarının var olduğunu göstermek girişimidir. Almanya ise, o güne dek destek verdiği MDA ülkelerinin mülteci politikasında kendisi ile yeterli dayanışma içinde olmadığını görebilmiştir. Oysa Vişegrad ülkeleri, enerji politikasında, Rusya politikasında olduğu gibi, bu defa da mülteci politikasında Berlin Yönetiminin komşularına danışmayarak hayal kırıklığı yarattığını ve önceki baskın rolünü sürdürdüğünü ileri sürmüşlerdir. Dahası Almanya bu şekilde bölgede etkinliğini artırarak yeniden bir hegemonya yaratmak çabası içindeki aktör olarak algılanmıştır.

Dikkat çekici olan, PİS'in son reformlarında olduğu gibi, Almanya ile ilişkiler her gerildiğinde Polonya'nın II. Dünya Savaşı tazminat taleplerini dile getirmesidir. Polonya bu şekilde adeta bir şekilde Almanya'yı kendi işine karışmamak üzere haddini bilmeye davet etmektedir. Buna ek olarak Macaristan'a göre Almanya, artan etkinliğini, ulusalcı eğilimli hükümetleri baskı altında tutmak, AB'ye yönelik eleştirileri bertaraf etmek için kullanmaktadır. Bu şekilde de AB içinde yükselen, ancak Almanya'nın kendi çıkarları ile çatışan, yeniden ulusallaşma (re-nationalism) eğiliminin önüne geçmeye çalışmaktadır. Oysa Almanya bu eleştirileri, AB üyesi demokratik devlet kimliği gereği uluslararası norm, kurum ve kurallar çerçevesinde yapmaktadır. Macaristan'da yayınlanan muhafazakâr eğilimli "Hetı Valasz" dergisi siyasi haberler şefi Balint Ablonczy'ye göre, AB'nin içinde bulunduğu yapının reform edilmekten uzak oluşu, tek tek ulus devletlere ulus aşırı yetkilerin geri verilmesi konusundaki isteksizlik, Almanya'ya bu imkânı vermiştir (Kalnoky, 2016). Ablonczy'nin bu görüşü de, Budapeşte Yönetiminin bu yöndeki tezini özetlemektedir. Vişegrad ülkelerine göre Berlin, Avrupa içi işbirliğini yalnızca kendi belirlediği ve kendi ulusal çıkarlarına hizmet eden

konular ile sınırlı görmektedir. Bu nedenle de Vişegrad ülkeleri mülteci politikası ya da diğer alanlarda kendilerine ne AB, ne de Almanya tarafından bazı şeylerin dayatılmasını istememektedirler. Onun yerine dayanışma ve işbirliği geliştirilecekse, bu kendi iradeleri ile gerçekleşmelidir. Yine Vişegrad ülkelerine göre artık AB Komisyonu ve Almanya, mülteci politikasının yalnızca mültecilerin kabulünden ibaret olmadığı, sınır güvenliğinin de buna dâhil olduğunu kabul etmek durumundadırlar (Lang, 2016). Açıkçası bu görüşler de, yukarıda yer verilen “Esnek Dayanışma” kavramına ilişkin tartışmanın ardında yatan temel kaygıları bir kere daha ortaya koymuştur.

Brexit aynı zamanda, AB Parlamentosu içindeki Polonya-İngiltere dayanışması için de bir endişe nedeni olmuştur. PİS, İngiliz Muhafazakar Parti ile, Avrupa Muhafazakar ve Reformcular Fraksiyonunda (EKR) yer almakta, bu şekilde Varşova-Londra dayanışması, Avrupa Parlamentosu çatısı altında bir tür “muhafazakar dayanışmasına” dönüşmüştür. Hatta 2015 seçimlerinde, ezici bir çoğunluk elde eden, AB karşıtı PİS’in ilk kararlarından biri, İngiltere’yi “Yeni Stratejik Ortak” ilan etmek olmuştur. Bu gelişme, Polonya’nın (dahası PİS ve Kaczynsky) İngiltere’yi Almanya’ya karşı nasıl bir denge unsuru olarak gördüğünü ortaya koyan göstergelerden biri olmuştur. Aynı şekilde Polonya’nın Brexit sonrasında yeniden Fransa ile yakın teması geçişi, bu şekilde başta mülteci meselesi olmak üzere Almanya’nın artan etkisini kırmak çabasının başka bir örneğidir. Bu maksatla Bratislava Zirvesi öncesinde Fransa’nın desteğini arayan Varşova Yönetimi, Weimar Üçgeni işbirliğini yeniden canlandırmak suretiyle Almanya’ya karşı dengeleyici bir aktör devreye sokmak istemiştir.¹⁵ Açıkçası bu girişim, aynı zamanda olası bir Alman-Fransa dayanışmasına seyirci kalmak istemeyen, Polonya’nın Avrupa politikasında etkisini artırmak çabası olarak da okunabilir. Üstelik Weimar Üçgeni çatısı altında oluşacak üçlü bir işbirliği de buna meşruiyet katabilecektir. Nitekim Polonya’da ulusalcı söylemin temsilcisi Jaroslaw Kaczynski, AB’nin bir Alman-Fransız platformuna dönüşmesine karşı çıkmakta, reformlar vasıtası ile AB’nin yeniden yapılandırılması gerektiğini savunmaktadır. Oysa burada asıl amaç, AB üyesi küçük devletlerin pasifize edildiği olası bir Alman-Fransız Devletler Birliği düşüncesi engellemek, Almanya’nın AB içindeki baskın rolünü kırmaktır. Yine Polonya Dışişleri Bakanı Witold Waszczykowski’ye göre

¹⁵ Polonya Dışişleri Bakanı Witold Waszczykowski, Brexit sonrasında Fransız ve Alman meslektaşlarına üçlü müzakereleri AB Dışişleri Bakanları ve Konsey Toplantıları öncesinde düzenli olarak gerçekleştirmek teklifinde bulunmuştur. Söz konusu bu işbirliğini, insani yardımdan, kalkınma projelerine dek genişletme çağrısı Weimar Üçgenini canlandırmak girişimi olsa da esasında Berlin karşısında olası yalnızlığı bertaraf etmek çabasıdır.

Almanya, Avrupa Politikasında her zaman egoistçe davranmış, bu gerçek de AB üyesi ülkeleri kendi hedeflerine odaklanmak durumunda bırakmıştır (Dassen, 2016). Geçmişte Rusya–Almanya Projesi olan Baltık Boru Hattı bu egoizmin en tipik göstergesi iken, Baltık Boru Hattı ekonomik olduğu kadar politik sonuçları ile de Avrupa içi dayanışmaya zarar vermiştir. Aynı şekilde Almanya’nın NATO güçlerinin Doğu Avrupa’ya koşullandırılması düşüncesine muhalefet edişi de yine bu egoist politikanın başka bir göstergesi olmuştur. Onlara göre, Angela Merkel, mülteci politikası ve burada diğer üyeleri görmezden gelen tavrı ile bu egoist politikayı sürdürmektedir. Yani Almanya, ulusal çıkarları uğruna, Vişegrad ülkeleri gibi küçük üyelere yönelik tehditleri görmezden gelerek, daha büyük bir kargaşa senaryosuna sebep vermiştir. Bu nedenle Polonya Devlet Başkanı Andrzej Duda’ya göre, “AB’nin sorunlarından biri de, birbirinin dengi ulus ve devletlerarası dayanışma eksikliğidir. Çünkü bu, AB içinde güçlü üyelerin kendi çıkarlarını gerçekleştirmek uğruna diğer üyeleri görmezden gelmeleri, hatta onların çıkarlarını yok saymalarına sebep olmuştur. Bu ise AB içinde bir zenginler-fakirler, büyükler-küçükler bloklaşmasına temel oluşturmuştur” (EURACTIV, 2016). Yine Çek Dışişleri eski Bakanı Karl Schwarzenberg’e göre, Almanya ve AB Komisyonun mülteci politikasının bir dayatmaya dönüşü, Avrupa geleceğini tehdit etmektedir. Bu ise AB içinde tek ses olmayı engelleyip, yeni bloklaşmalar oluşmasına neden olmaktadır. Son dönem adeta bir dayatmaya dönüşen mülteci politikasının aynı zamanda Lizbon Sözleşmesi ruhuna da aykırı olduğunu savunan Karl Schwarzenberg’e göre bu ve diğer meselelerin çözümü, ancak yeni bir diyalog ve iletişim kültürünün geliştirilmesi ile mümkündür (Georgi, 2016). Açıkçası yer verilen bu görüşler, Almanya önemli bir ortak da olsa, Vişegrad ülkeleri nezdinde hala kendi ulusal çıkarlarını gerçekleştirmeyi öncelikli gören dayatmacı bir güç olarak görüldüğünü ortaya koymaktadır.

Oysa Angela Merkel, mülteci krizi ve Brexit sonrasında AB içinde alt gruplar oluşmasını bir şekilde Vişegrad ülkelerinin tutumuna bağlamış, bunu eleştirmiştir. Vişegrad ülkelerinin savunduğuna aksine Almanya, Avrupa politikasında güç politikasına dönmek niyetinde de değildir. Onun yerine kendi ulusal çıkarlarını gerçekleştirmek kaygısı içindedir. Bu bağlamda Doğu Avrupalı komşuları ile olan ilişkileri de kendi Avrupa politikasının çerçevesi içinde gerçekleştirmektedir. Kırımın, Rusya tarafından ilhak edilişi sonrasında Almanya’nın Rusya’ya, tepki verşi, Angela Merkel’in Almanya’ya Avrupa barışının sürekliliği konusunda yeni bir rol biçtiğinin göstergesi olarak okunmuştur (Mangasarian ve Techau, 2017). Almanya’nın, gecikmeli de olsa, bu tepkisinin ardında yatan temel neden uluslararası hukukun ihlal edilmişinin ötesinde, Avrupa barışının tehdit altında oluşu olmuştur. Denilebilir ki

Almanya'nın Rusya politikasındaki bu dönüşüm iki temele dayanmıştır. Bunlardan ilki, Putin'in tüm yalanlamalarına rağmen Kırım'da görülen yeşil üniformalıların esasında işgalci Rus askerleri olduğunun ortaya çıkışıdır. İkincisi ise Malezya Havayollarına ait uçağın 17.07.2014 tarihinde düşürülmesidir (Mangasarian ve Techau, 2017). Angela Merkel bu gelişmeleri, birinci olarak, Avrupa barış düzenine yönelik birer tehdit olarak değerlendirmiş, Rusya'nın bu şekilde Avrupa sınırını tek başına revize edecek hiçbir girişiminin kabul edilemez olduğunu savunmuştur. İkinci olarak, ekonomik sonuçları ve kayıplar pahasına, AB, ABD ve bölge ülkelerinin, Rusya'ya yönelik önlemlerine tam destek verdiklerini açıklamıştır.

Almanya'nın bu yeni tutumunda ne kadar kararlı olduğunun göstergesi ise Angela Merkel'in, Federal Mecliste yaptığı konuşmada, Almanya'nın bu tutumunun her türlü bedelini ödemeye hazır olduğunu ifade edişi olmuştur. (Bundestag, 2014) Merkel burada Rusya kadar Almanya ekonomik çevrelerine önemli bir mesaj verirken, 2017 Münih Güvenlik Konferansında bu tutumunu yenilemiş, Avrupa Barış düzeninin II. Dünya Savaşı sonrası toprak bütünlüğü prensibine dayandığını hatırlatmıştır. (Bundesregierung, 2017) Üçüncü olarak ise Almanya, Ukrayna krizi ile birlikte savunma politikasındaki geleneksel tutumunu yumuşatmıştır. Nitekim Almanya, Ukrayna krizi sonrasında Baltık hava ve deniz sahasının denetimi maksadıyla oluşturulan birliklere kuvvet gönderen ilk NATO ülkesi olmuştur. Aynı şekilde Almanya, 2014 NATO Zirvesinde oluşturulması kararlaştırılan Acil Eylem Planına (Readiness Action Plan-RAP) destek veren ilk ülkeler arasında olmuştur. Bu şekilde de NATO'nun Doğu Avrupa'da daha etkin olarak varlık göstermesine onay vermiştir. RAP, her ne kadar bölgede güçlerin sürekli koşullanmasını ön görmese de, Rusya tehdidi yaşayan bölge ülkelerine, NATO Sözleşmesinin 5. Maddesi kapsamında güvence sağlamaktadır. Aynı şekilde Almanya, 2017 yılına dek Litvanya'da koşullanmış çok uluslu NATO Savaş Grubunun (Battle Group) komutanlığını üstlenmiştir. Estonya, Letonya ve Polonya'da koşullanmış olan üç ülke olan İngiltere, Kanada ve ABD iken Almanya, NATO'nun doğu kanadında bu derece önemli bir görevi üstlenmiş tek kıta ülkesi olmuştur. Aynı şekilde Almanya, Normandiya Forumunda, Moskova, Kiev ve Paris ile bir araya gelerek, Ukrayna krizinin güç merkezli politikalar ile değil, diplomatik müzakereler çerçevesinde çözülmesi için de önemli çaba sarf etmiştir.

Bu ve benzeri gelişmeler başta Vişegrad ülkeleri ve Baltıklar olmak üzere, Rusya tehdidini hisseden bölge ülkelerine, bölge barışına dair hassasiyetini ortaya koyan bir garanti niteliğindedir. Bunun ötesinde ise, Almanya'nın

Vişegrad ülkelerinin ileri sürdüğü gibi ulusal çıkarları uğruna Avrupa barışını görmezden gelmediği, aksine uzun vadeli çıkarları kısa vadeli çıkarlara tercih ettiğinin de göstergesidirler.

Sonuç

Brexit, AB üyesi bir ülkenin üyelikten ayrılma kararının ötesinde AB içi işbirliği ve dayanışmanın geleceğini de tartışmaya açmıştır. Bu nedenle Brexit, AB için sonun başlangıcı olmasa da, Avrupa entegrasyonun geleceği ve AB içi dengeleri derinden etkilemiştir. Nitekim son dönemde gündeme gelen, “Euro Alanı içinde ve dışında olanlar”, “büyük-küçük üye” şeklinde artan uçurum ve küçük üyelerin büyüklerin dayatması ile karşı karşıya kaldıkları endişesi, AB içi dayanışmaya gölge düşürmüştür. Mülteci krizi ve Brexit ile netleşen bu kırılmayı, kesin bir AB karşıtlığı ve bir kopuş olarak okumak yanlış olacaktır. Onun yerine Macaristan, Polonya ve onlara destek veren ülkeler, AB desteğini kaybetmeden ve onların dayatmalarına boyun eğmeden kendi aşlarını pişirmek arzusundadırlar.

İngiltere'nin AB'den çıkış kararı, Vişegrad ülkelerinin uluslararası işbirliğindeki yükünü ve sorumluluğunu da artırırken, yeni risk alanlarının oluşumunu da beraberinde getirmiştir. Vişegrad Grubu ülkeleri uzun vadede çok fazla izole olabilir ve bu durumda AB çekirdeği içinde yer almak hayalini kurarken, birden çekirdeğin çok dışında kalabilirler. Daha yoğun bir entegrasyon içinde yer almak, daha fazla sorumluluk üstlenmek demek olacağı için, Vişegrad ülkeleri Brexit sonrası dönemde esasında zor bir ikilem ile de karşı karşıya kalmışlardır. Bu da AB içinde yeni bir paradigma değişikliğinin, her şeyden önce de daha sıkı bir dayanışma ve işbirliği zemini oluşturmanın zorunlu olduğunu ortaya koymuştur.

Dış politika ister ulusal ister Avrupa düzleminde yapılıyor olsun, yer aldığı çevrenin ekonomik, siyasal ve kültürel anlamda şekillenmesine katkı sağlamak görevini taşımaktadır. Bu süreçte aktörler arasında oluşabilecek çıkar çatışması ise bu görevi daha karmaşık bir hale getirebilecektir. O nedenle bu tür zamanlarda dış politika inşasında etkili olan aktör devletin diğer aktörlere kendi ulusal çıkarlarının ötesinde daha çok avantaj sağlayan bir politika sunmak durumundadır. Asıl önemlisi de politikanın aktörü olan taraflara bu avantajlara ancak bu politikayla uyumlu işbirliği sergilemeleri durumunda ulaşabileceklerini hissettirilmelidir (Jäger ve Piepenschneider, 2013). Vişegrad ülkelerinin yaşadığı endişe ve beklentilerin neredeyse tamamında Almanya'nın merkezi bir yer işgal ediyor olması ise, Almanya'ya bu ülkelerin beklentilerini daha iyi okumak durumunda bırakmaktadır. Almanya da bu anlamda MDA

ülkelerine de bu tür bir tutum ile yaklaşmak kendisi ile gerçekleştirilecek işbirliğinin onların ulusal çıkarları ile çatışmadığı göstermek durumundadır. Çünkü yukarıda yer verdiğimiz gelişmeler asıl sorunun Brexit sonrasında AB içi denge kadar Avrupa içi işbirliğinin de sorgulandığını göstermiştir.

Bu nedenle Almanya, Brexit sonrasında oluşacak gruplaşmaların zamanla ne tür dinamiklere sebep olduğunu iyi tespit etmek zorundadır. Bu bağlamda da Vişegrad Grubu ülkelerini daha yoğun olarak çok tarafı işbirliğine dâhil edecek öneriler sunmalıdır. Weimar Üçgeninin canlandırılması, Almanya'nın öncelikleri arasında yer almalıdır. Aynı şekilde Vişegrad müzakerelerinde daha çok yer alarak bir tür Vişegrad Grubu+ Bir (Vişegrad + Almanya) modeli oluşturulabilir. Nitekim, Brexit sonrasında gerçekleşen Vişegrad + Almanya-Fransa Dışişleri Bakanları Zirvesi olumlu yankılanmış, bunun sürdürülmesi ise AB içi işbirliğine önemli katkı sağlayabilecektir.

Berlin buna ek olarak AB üyesi devletler kadar yurttaşlarının beklentilerine daha fazla hassasiyet göstermek durumundadır. Bu durumda AB'nin lider üyesi olan Almanya, AB yurttaşlarının beklentilerine cevap veren reform sürecine destek vermek durumundadır. Çünkü ancak bu şekilde AB kurumları ve yurttaşları arasında sarsılan güven yeniden inşa edilip, yurttaşlar beklentileri olan politik yetkilerin kendilerine sağlandığına ikna olabilirler. Bu da yalnızca ulusal parlamentolara daha çok yetki talep eden üyelerin isteklerine dikkate almakla değil, bunun ötesinde yerel yönetimler ile işbirliğinin artırılması ile de mümkün olacaktır. Örneğin bu maksatla mültecilerin yoğun olduğu bölgelerde yerel yönetimler ile daha sıkı bir işbirliğine gidilebilir. Mültecilerin uyumu ve toplum ile karşılıklı işbirliği amaçlı fon oluşturulması konusunda yerel yönetimlere destek verilebilir. Bu, mülteci krizi ile oluşan mülteci karşıtı söylem ve onun beslediği popülist yaklaşımların aşılmasına katkı sağlayacağı gibi, AB karşıtlığı ve popülizmin aşılmasına hizmet edecektir.

Almanya bu şekilde büyük ve etkili bir üye devlet olarak, AB'den ayrılma sürecini yönetmenin yanında, Fransa ve Hollanda gibi kurucu ülkelerde yükselişe geçen popülist eğilimlerin ele alınması, bunların diğer küçük üyelere sıçraması ve AB üyeliğinden ayrılma eğiliminin domino etkisi yaratmasının önüne geçmiş olur. Bu şekilde de yakın ilişki içinde olduğu Vişegrad ülkelerinin hassasiyetlerini daha iyi okuyan, güç politikasına geri dönmek istemeyen bir aktör olarak AB içi işbirliği ve dayanışmanın gelişmesine katkı sağlamış olacaktır.

Çalışma boyunca yer verdiğimiz gelişmeler ve Berlin Yönetiminin burada ortaya koyduğu tutum Almanya'nın dayatmacı bir güç olarak hareket

etmediğini de göstermiştir. Berlin Yönetimi onun yerine Brexit sonrasında oluşan tabloyu Avrupa entegrasyonu bağlamında bir bütün olarak ele almakta, asıl onun siyasi sonuÇları üzerinde yođunlaŐmaktadır.

Aynı Şekilde Almanya kısa vadeli ulusal çıkarları gereği bölge ülkelerinin çıkarlarını görmezden gelmek niyetinde de değildir. Aksine Almanya, kısa vadeli değil, uzun vadeli hedeflerle yola çıkan, bir aktör güdüsü ile hareket etmektedir. Almanya İngiltere’de bulunan AB kökenli göçmenler meselesinde Vişegrad lkelerinin beklentilerini karşılamaktan uzak olmuştur. Benzer Şekilde Avrupa Reform tartışmalarında da ulusal parlamentoları ne çıkartmak bu Şekilde yeniden ulusallaşma hareketine destek veren Vişegrad ülkelerinden farklı bir tutum ortaya koymuştur. Çünkü burada öncelikli gördüğü, Avrupa Entegrasyon hareketinin sürekliliği olmuştur. Buna rağmen Ukrayna krizi sonrasında geleneksel Rusya politikasını gözden geçirecek kadar Avrupa barışını ve toprak bütünlüğünü öncelikli olarak grmŐtur. Bu hali ile de Vişegrad lkelerinin ileri sürdüğün gibi onların güvenlik kaygısına ilgisiz yaklaŐmamıŐtır. Üstelik Angela Merkel i politikadaki tüm muhaliflere rağmen bu tutumunda yumuŐmamıŐtır. Hükümet ortağı Horst Seehofer, Rusya ile iyi ilişkilerin sürdürülmesi ve Rusya’nın dıŐlanmaması gerektiğini savunurken, SPD’li Őansölye Yardımcısı ve dönemin Ekonomi Bakanı Sigmar Gabriel ile Dışişleri Bakanı Frank Walter Steinmeier, önlemlerin yumuŐatılmasında ısrar etmişlerdir. Oysa Angela Merkel, Almanya’nın kısa vadeli ulusal çıkarlarını feda etmek pahasına, daha kapsamlı olarak Avrupa çıkarlarına sahip çıkmıştır.

Bu hali ile de dayatmacı bir gçten ziyade herkesi kapsayan vizyonu doğrultusunda diğerlerinin en iyi Şekilde yaşaması için alıŐan Hizmetkr Lider (Servant Leader) güdüsü ile hareket etmektedir. Kısacası, Almanya ortaya koyduğu tutum ile, Christian Hacke’nin ifade ettiği gibi Almanya’nın ulusal çıkarları ile Avrupa çıkarlarının i içe geçtiğini göstermektedir. Üstelik bu i ie geçiş, Almanya’nın kendisine uygun gördüğü Avrupa Entegrasyonun sürekliliğini sağlamak sorumlulđunun gereği olmuştur.

Kaynakça:

- Bull, H. (1977) *Anarchiall Society: A study of Order in World Politics*, (Mcmillan Press: Basingtoke), ss. 50-51.
- Bundesregierung (2017) "Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel zur 53. Münchner Sicherheits Konferenz am 18.02.2017", <<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2017/02/2017-02-18-rede-bk-merkel-muesiko.html>>, (12 Ağustos 2017).
- Bundestag (2014) "Kanzlerin Merkel droht Russland mit Sanktionen", 13.04.2014, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/49865952_kw11_de_regierungserklaerung_ukraine/216288>, (12 Ağustos 2017).
- Dassen, M. (2016) "Polen kritisiert Deutschen Egoismus", <<https://www.compact-online.de/brueller-der-woche-polen-kritisiert-deutschen-egoismus/>>, (12 Ağustos 2017).
- Decker, M. (2017) "Gesine Schwan: Demokratie ist in Polen stärker bedroht als in den USA", Mitteldeutsche Zeitung, 2 Şubat, <<http://www.mz-web.de/politik/gesine-schwan--demokratie-ist-in-polen-staerker-bedroht-als-in-den-usa--25692256>>, (12 Şubat 2017).
- Der Standart (2016) "Visegrad Staaten drohen mit Veto gegen Brexit Vereinbarung", 17 Eylül, <<http://derstandard.at/2000044543339/Visegrad-Staatendrohen-mit-Veto-gegen-Brexit-Vereinbarung>>, (11 Ekim 2016).
- Deutschland Funk (2016) "EU nach Brexit Referendum: Visegrad staaaten dringen auf EU Reform", 21 Temmuz, <http://www.deutschlandfunk.de/europaeische-union-nach-brexit-referendum-visegrad-staaten.1818.de.html?dram:article_id=360791>, (26 Aralık 2016).
- EURACTIV (2016) "Polens Präsident fordert mehr Solidarität mit Ost-Europa", 25 Nisan, <<http://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/polens-praesident-fordert-mehr-solidaritaet-mit-ost-europa/>>, (25 Aralık 2016).
- EURACTIV (2016) "Visegrad-Staaten fordern mehr Mitspracherecht für Nationale Parlamente in EU", 22 Temmuz, <<https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/visegrad-staaten-fordern-mehr-mitspracherecht-fuer-nationale-parlamente-in-eu/>>, (12 Kasım 2016).

- Europa (2016a) “NATO Gipfel treffen in Warschau, Polen, 08-09.07.2016”, <<http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-summit/2016/07/08-09/>>, (20 Aralık 2016).
- Europa (2016b) “Erklärung von Bratislava und Bratislava Fahrplan”, *Pressemitteilungen und Erklärungen*, <<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>>, (13 Şubat 2017).
- Fuksiewicz A. ve Lada, A. (2017) “Wann sind zwei plus zwei nicht vier? Die Visegrád-Gruppe und die Zukunft Europas”, <<http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/251734/analyse-wann-sind-zwei-plus-zwei-nicht-vier-die-visegrad-gruppe-und-die-zukunft-europas?rl=0.87326389421715>>, (13 Ağustos 2017).
- Gotev, G (2016) “Visegrad Gruppe fordert ein Europa des Vertrauens”, EURAKTIV News.
- Grabitz, M. (2016) “Was der Brexit für uns bedeutet”, 24 Haziran, <<http://www.tagesspiegel.de/politik/europa-ohne-grossbritannien-was-der-brexite-fuer-uns-bedeutet/13754186.html>>, (28 Aralık 2016).
- Grotzki, R. (2016) “Die Visegrad Staaten und die Europäische Union”, *Welttrends*, (117): 22-28.
- Hacke, C. (1996) “Nationales Interesse als Handlungsmaxime für die Außenpolitik Deutschlands”, Karl Kaiser und Joachim Krause (ed.), *Deutschlands neue Außenpolitik* (München: Oldebourg Verlag), ss. 3–13.
- Hagedus, I. (2016) “Ungarn zwischen Demokratie und Diktatur”, *Welt Trends*, (117): 34-38.
- Hekimler, O. (2015) “Avrupa Entegrasyonu Bağlamında Almanya'nın Yeni Doğu Politikası”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Hezsova, Z. (2016) “Tschechien: Kein Land für Migranten”, *Welt Trends*, (117): 28-33.
- Jäger T, Piepenschneider M. (2013) “Integration und Gegenmachtbildung Die Europäische Union Russland und die künftige gestalt Europas”, Wilfried von Bredow ve Thomas Thomas (ed.) *Regionale Grossmächte Internationale Beziehungen zwischen Globalisierung und Zersplitterung*, (Wiesbaden: Springer Verlag), ss. 69-89.

- Jäger T. ve Dylla D. (2008) "Deutschland und Polen", Thomas Jäger (ed.) *Die Europäische und Internationale Politik*, (Wiesbaden: Spinger Verlag), ss.57-79.
- Jarzyk H., Ozsvath S., Lange P. (2016) "Die Visegrad Gruppe: Bremsklotz der Europäischen Flüchtlingspolitik", <http://www.deutschlandfunk.de/die-visegrad-gruppe-bremsklotz-der-europaeischen.724.de.html?dram:article_id=364088>, (20 Kasım 2016).
- Kanoky B. (2016) "Warum der Brexit für Osteuropa ein Pyrrus Sieg ist", *Die Welt*, 27 Haziran, <<http://www.mdr.de/heute-im-osten/brexit-reaktionen-osteuropa-100.html>>, (25 Aralık 2016).
- Kellermann F. (2016) "Visegrad Gruppe will mehr Einfluss auf EU Politik", 21 Temmuz, *Deutschlandfunk*, <http://www.deutschlandfunk.de/warschau-treffen-visegrad-gruppe-will-mehr-einfluss-auf-eu.795.de.html?dram:article_id=360720>, (25 Aralık 2016).
- Kopka, M. (2016) "Polens sorgen nach dem Brexit", E-Paper, Heinrich Böll Stiftung, 21 Haziran, <<https://www.boell.de/de/2016/07/21/polnische-reaktionen-auf-das-brexit-votum>>, (25 Kasım 2016).
- Kuczkiewicz, J. (2016) "Flexible Solidarität statt Flüchtlingsquote?", <<https://www.eurotopics.net/de/166428/flexible-solidaritaet-statt-fluechtlingsquote>>.
- Lang K. O. (2016) "Die Visegrad Staaten und der Brexit", *SWP Aktuell*, (53): 2-6.
- Lang, K.O. (2016) "Eine art Emanzipation von Deutschland", 16 Şubat, <http://www.deutschlandfunk.de/visegrad-staaten-eine-art-emanzipation-von-deutschland.694.de.html?dram:article_id=345703>, (21 Aralık 2016).
- Lippert B and Ondarza N. (2016) "Eine Europäische Spezial Relationship", *SWP Aktuell*, (74): 8.
- Lorenzmeier, S. (2017) *Europa recht-Schnell erfasst*, (Augsburg: Springer Verlag).
- Magone J. M. (2017) "One Step Back, Two Steps Forward. Restructuring The Schengen- Area And The European Neighbourhood Policy in A Turbulent World", *Paper to be presented at the General Conference of the European Consortium for Political Research (ECPR)*, Charles University, Prague.

- Malova D. (2016) “Die Slowakei, die Flüchtlingskrise und die Visegrád-Gruppe”, *Welt Trends*, (117): 38-43.
- Mangasarian L. and Techau J. (2017) *Führungsmacht Deutschland Strategie ohne Angst und Anmaßung*, (München: DtV Verlagsgesellschaft).
- Marquardt J.P. (2016) “London fordert neue regeln für EU Zuwanderer-EU Mitglied nur unter Bedingungen”, <<https://www.tagesschau.de/ausland/cameron-137.html>>, (12 Kasım 2016).
- Maul, H. (2006) “Nationale Interessen! Aber was sind sie? Eine Diskussion über die Orientierungsgrundlagen Deutscher Außenpolitik mehr als überfällig”, *Internationae Politik*, (10): 62-76.
- McKenna A. (2016) “Der Brexit ist eine Chance für alle Menschen in der EU, nicht nur die Briten”, *Internationales*, 50(3): 2-4.
- Mitrovits, M. (2016) “Die Visegrad Staaten auf dem Scheideweg”, *Treffpunkt Europa*, <<http://www.treffpunkteuropa.de/die-visegrad-staaten-auf-dem-scheideweg>>, (12 Kasım 2016).
- Nas Ç., Akses S., Ataç E., Ceran, A., Şahin Y., Çapaoğlu S., İleri Ç., Servantie D. (2016) “Britanya Referandumu ve Sonrası: AB Entegrasyon Sürecinin Geleceği ve Türkiye”, İKV, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No: 284, Temmuz/2016, İstanbul.
- Neuhaus C., Warnecke T., Grabitz M. (2016) “Europa ohne Großbritannien-Was Brexit für uns bedeutet” 24 Haziran, <<http://www.tagesspiegel.de/politik/europa-ohne-grossbritannien-was-der-brexit-fuer-uns-bedeutet/13754186.html>>, (27 Aralık 2016).
- Ondarza, N. ve Lippert, B. (2016) “Der Brexit als Neuland”, *SWP-Aktuell*, (42): 2-8.
- Ondarza, von N. (2017) “Der harte Brexit als Chance für die EU”, *SWP Aktuell*, (53): 2-4.
- Özalp, G. (2016) “Almanya gücünü artıracak”, *Hürriyet*, (27 Ekim 2016).
- Polish-Online (2017) “Arbeitslosigkeit in Polen” <<http://www.polish-online.com/polen/wirtschaft/arbeitslosigkeit.php>>, (11 Ağustos 2017).
- Risse, T. (2004) “Kontinuität durch Wandel: Eine “neue” deutsche Aussenpolitik?”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (B11): 24-31.

- Rittberger, B., Thomas W. (2015) "Parlamentarismus nach der Krise: Die Vertiefung parlamentarischer Asymmetrie in der reformierten Wirtschafts- und Währungsunion", *Politische Vierteljahresschrift*, 3 (56): 430-456.
- Schubert C. (2016) "Möglicher Brexit-Ein Brücke für Cameron", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.01.2016, <<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/brexit-sozialeleistungen-fuer-eu-auslaender-strittig-14023406.html>>, (01 Aralık 2016).
- Schwan, G. (2016) "Polen ist nur ein Symptom - Deutschlands Dominanz in der EU trägt zu Renationalisierung bei", *Internationale Politik und Gesellschaft*, 50(2): 8-16.
- Spiegel (2016) "EU Gipfel berat über Brexit: Jetzt mal konkret bitte", <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-gipfel-zum-brexit-jetzt-mal-konkret-bitte-kommentar-a-1100150.html> (25 Ocak 2016).
- Sputnik Deutschland (2016) "Der Brexit gibt den Polen eine Chance - Warschau will positionen in der EU stärken", 26.06.2016, <https://de.sputniknews.com/zeitungen/20160627310925503-brexit-polen-chance/>, (25 Aralık 2016).
- Sputnik News (2016) "Der Brexit gibt den Polen eine. Chance. Warschau will position in EU Stärken", 27. Haziran, <<https://de.sputniknews.com/zeitungen/20160627310925503-brexit-polen-chance/>>, (26 Aralık 2016).
- Sputnik News (2016) "Polen beschwert sich über mangelhafte Gleichberechtigung in der EU", 24. Mayıs, Sputnik News, <<https://de.sputniknews.com/politik/20160524310091959-polen-duda-mangelhafte-gleichberechtigung-eu>>, (25 Aralık 2016).
- Şahin Y. ve Ceran A. (2016) "Brexit ve Sonrası: AB ve Birleşik Krallık İçin Gelecek Senaryoları", İKV Değerlendirme Notu, İKV, 187, Temmuz-2016, s.6.
- Tauber A., Schiltz C., Zschäplitz H. (2016) "Vier Szenarien für die Zukunft der EU", *Die Welt*, 26.06.2016, <<https://www.welt.de/politik/ausland/article156565651/Vier-Szenarien-fuer-die-Zukunft-der-EU.html>>, (28 Aralık 2016).
- Tauber, A. (2016) "Die verzweifelten Merkel Attacken des Mateo Renzi", *Die Welt*, 19.09.2016, <<https://www.welt.de/politik/ausland/article158248384/>>

Die-verzweifelten-Merkel-Attacken-des-Matteo-Renzi.html>, (11 Aralık 2016).

Teevs, C. (2016) “Schulz Plan nach Brexit: Deshalb bekommt die EU keine Regierung”, Spiegel Online, 4 Temmuz, <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/martin-schulz-plan-nach-brexit-warum-die-eu-keine-regierung-bekommt-a-1101241.html>>, (25 Şubat 2017).

Tiefenbacher, B. (2017) “Es gibt sie, die migrationsfreundliche Zivilgesellschaft in den Visegrádländern-Hören wir ihr zu!” Politik für Europa–Newsletter, 3. Mart, <<http://www.fes.de/de/politik-fuer-europa-2017-plus/detailseite-startseite/es-gibt-sie-die-migrationsfreundliche-zivilgesellschaft-in-den-visegradlaendern-hoeren-wir-ihr-zu/>>, (06 Şubat 2017).

Vancura, G. (2016) “Brexit: Wie weiter-Fragen und Antworten zum Entscheid vom 23.Juni 2016”, *Forum Ost West*, 8(3): 2-6.

Wendt, A. (2012) *Uluslararası Siyasetin Sosyal Teorisi*, (İstanbul: Küre Yayınları), ss.225-232.

Zeit Online (2015) “Ungarn reicht klage gegen EU Flüchtlings quote ein”, 03.12.2015, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-12/europaeischer-gerichtshof-ungarn-klage-fluechtlingsquote>, (12 Kasım 2016).

Zeit Online (2016) “Polen wirft Deutschland Egoismus vor”, Die Zeit, 26.Ağustos, <<http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-08/visegrad-polen-aussenminister-angela-merkel-besuch-egoismus>>, (25 Aralık 2016).

ALMANYA'DAKİ TÜRK GÖÇMENLERİN TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİĞİ SÜRECİNE BAKIŞI: BİR ANKET DEĞERLENDİRMESİ*

Muzaffer DARTAN**
Emirhan GÖRAL***

Öz

Avrupa'da yaşayan Türk kökenlilerin en yoğun olduğu Almanya aynı zamanda Avrupa Birliği'nin politikalarını yönlendiren öncü ülke konumundadır. Bu sebeple Almanya'da yaşayan Türk göçmenlerin Türkiye-AB ilişkilerine bakışını analiz etmek siyasî, ekonomik ve hukukî yorumlar yapabilmeyi sağlayacak veriler sunmaktadır. İç siyasî kaygular, uluslararası sistemdeki gelişmeler, ekonomik krizler ve uyum politikaları gibi etkenler göçmenlerin görüşlerini şekillendirebilmektedir. Alman nüfusa oranla en çok göçmenin yaşadığı Bremen'de gerçekleştirilen ankette toplumun farklı kesimlerinden katılımcılara, göçmen bir topluluk olarak edindikleri tecrübe ışığında Avrupa Birliği'ni nasıl algıladıkları, Türkiye-AB ilişkilerine nasıl baktıkları, iki ülkedeki siyasî partilerden neler bekledikleri gibi sorular yöneltilmiştir. Toplumun farklı kesimlerini doğru yansıtabilmek amacıyla işçi, esnaf ve memur gibi çoğunluğu oluşturan kesimlerin yanında akademisyen, sanatçı, doktor, öğretmen ve sosyal-pedagog gibi alanlarda çalışanlarla ev hanımları ve öğrenciler de ankete dâhil edilmiştir. Katılımcıların görüşlerinden çıkan sonuçlar özellikle Türkiye ve Almanya arasındaki siyasî ilişkilerin gergin olduğu ve Avrupa Birliği'nin de Brexit gibi önemli bir gelişmeyi yaşadığı bir dönemde yapılan bir çalışmanın sonuçlarını yansıtmaları bakımından önem taşımaktadır.

* Bu çalışma, Marmara Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi tarafından onaylanan bir proje (SOS-A-130515-0206) kapsamında desteklenmiştir.

** Prof. Dr., Marmara Üniversitesi AB Enstitüsü AB İktisadı Anabilim Dalı, e-posta: mdartan@marmara.edu.tr

*** Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi AB Enstitüsü AB Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, e-posta: egoral@marmara.edu.tr

Anahtar Kelimeler: Türkiye-AB ilişkileri, Almanya'daki Türk Göçmenler, Göçmenlerin entegrasyonu

THE PERCEPTION OF TURKEY'S EUROPEAN UNION MEMBERSHIP AMONG TURKISH MIGRANTS IN GERMANY: A SURVEY ANALYSIS

Abstract

Being one of the most densely populated European countries in terms of people of Turkish origin, Germany is also one of the member states that have great influence on EU policy-making process. For this reason, analyzing the perspectives of Turkish migrants with regard to Turkey-EU relations provides data (to be able) to conduct political, economic, and legal assessments. Factors such as domestic political concerns, changes in the international system, economic crisis and harmonization policies might shape the perspectives of migrants. Conducted in Bremen where the ratio of migrants to German population is the highest among other German cities, in the questionnaire a broad list of questions -like how they perceive the European Union, how they evaluate Turkey-EU relations, and what they expect from the political parties in both countries in the light of their experiences acquired as a migrant community- were posed to the participants from various layers of the society. In order to have a proper sample group, a group comprised of academics, artists, doctors, teachers and social-pedagogists, housewives and students as well as employees, dealers and traders is formed. The findings of this survey hold importance in reflecting the results of a study which is conducted especially in a period when the relations between Turkey and Germany are arduous and when the EU has been experiencing a development like Brexit.

Keywords: Turkey-EU relations, Turkish migrants in Germany, integration

Giriş

Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) arasındaki ilişkilerin farklı dönemlerde farklı etkenlere göre şekillendiğini söylemek mümkündür. Soğuk Savaş yıllarında Sovyet tehdidine karşı ortak savunma algısı Batılı ülkelerle Türkiye'yi birbirine yakınlaştırmayı başarmıştır. Aksine, Türkiye'nin dış politika tercihlerinin ve iç politik alanda yaşadığı sorunların ilişkileri olumsuz etkilediği dönemler de olmuştur. Bu dönemlere örnek olarak 1974 Kıbrıs Harekâtı ve 1980 Darbesi verilebilir. Avrupa Birliği'nin Soğuk Savaş sonrası

dönemde Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini de kapsayan genişlemesinde, Türkiye'ye karşı mesafeli duruşu özellikle Lüksemburg Zirvesi'nde ilişkilerin gerildiği başka bir örnek olarak belirtilebilir. Bütün bunlara rağmen Avrupa Birliği için Türkiye'nin önemi ve Türkiye için Avrupa Birliği'ne üyeliğin gerekliliği sıklıkla politikacılar, bürokratlar, uzmanlar ve akademisyenler tarafından tekrarlanmaktadır¹.

Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler mevcut koşullarda kolaylıkla bozulamayacak düzeydedir. NATO üyeliği ile 1952 yılında başlayan güvenlik ortaklığı ilişkilerin temel boyutlarından biridir. İlişkilerin güvenlik ve siyasi boyutlarının yanı sıra 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren yürürlüğe giren ve Türkiye ile AB ülkeleri arasında gümrük birliği oluşturan Ortaklık Konseyi Kararı ile başlayan süreçte ekonomik ilişkiler daha önce görülmemiş bir düzeyde artış göstermiş, AB Türkiye'nin rakipsiz ticari ortağı haline gelmiştir². Doğrudan ticaretin dışında bir başka önemli faktör ise daha Türkiye'nin Avrupa Toplulukları ile Ankara Anlaşması'nı imzalamadan önce başlayan bir süreçle ilgilidir. 1961 yılından sonra başta Almanya'nın işgücü talebini karşılamak üzere Türkiye'den Batı Avrupa ülkelerine giden "misafir işçiler" bir süre sonra kalıcı hale gelmiş ve birçoğu bu ülkelerin vatandaşı olmuşlardır. Buldukları ülkelerin vatandaşları ile evlenen Türk kökenlilerin sayıları da dikkate alındığında Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin siyasi ve ekonomik boyutlarının yanı sıra karmaşık sosyal boyutları olduğu rahatlıkla söylenebilir.

İlişkilerin çok boyutlu yapısı üzerine farklı çalışmalar yapılmıştır. Gümrük Birliği ekseninde ekonomik boyutu değerlendiren çalışmaların yanı sıra enerji

¹ Türkiye'ye siyasi desteği AB ile ortaklık anlaşması imzalanmasının ilk günlerinde de görmek mümkündür. Dönemin Komisyon Başkanı Walter Hallstein açıkça Türkiye'nin AB için önemine vurgu yapmıştır (Karluk, 1997:7). Bununla birlikte yakın dönemde de bu öneme vurgu yapan AB politikacıları ve üst düzey bürokratları oldukça fazladır. Avrupa Komisyonu Üyesi ve Alman Hristiyan Demokrat Birliği partisinin (Christlich Demokratische Union / CDU) önde gelen politikacılarından biri olan Günter Otterting, Türkiye'nin üyelik sürecinin sorgulanmaya başladığı dönemde Türkiye'nin ne kadar önemli bir ortak olduğunu hatırlatmaktadır (Karbuz, 2014: 6). Bu iki politikacının CDU'nun farklı dönemlerde önde gelen isimleri olması dikkat çekicidir. Komşuluk Politikası ve Genişlemeden Sorumlu Komisyon Üyesi Hahn da Türkiye'nin AB için çok önemli bir ortak olduğunu Avrupa Parlamentosu'nda dile getirmiştir (Tost, 2014). Benzer şekilde dönemin Fransa Devlet Başkanı Francois Hollande da Türkiye'nin üyeliğini desteklediğini vurgulamıştır (Pineau, 2014). Araştırmacılar da Türkiye'nin AB üyeliğini destekler nitelikte çalışmalar hazırlamıştır. Hughes, 2004 genişlemesi sırasında yaptığı bir çalışmada Türkiye'nin üyeliğini etkilerini incelemiş ve bu genişlemenin Avrupa'nın bugüne kadar yaşadıklarından çok daha zor olmadığı sonucuna varmıştır (Hughes, 2004).

² Gümrük Birliği'nin etkileri için bkz: Göral ve Dartan (2016: 15-26), Nas ve Özer (2017: 38-40), Nowak-Lehmann vd (2007), Magee (2016), Yılmaz (2011).

ve güvenlik konularında tarafların birbirlerine sunabilecekleri katkıları da değerlendiren eserler sunulmuştur. Bununla birlikte Almanya'da göçmen olarak bulunan Türk kökenlilerin durumları ve sorunları üzerine de kapsamlı bilimsel çalışmalar ortaya çıkartılmıştır. Ancak göçmenlerin Türkiye ile AB arasındaki ilişkilere bakışını değerlendiren çalışmalar literatürdeki önemli bir eksikliklerdir. Ayrıca, dönemseller etkenler de düşünülürken bu tür çalışmaların belirli sıklıkta tekrarı önemli bulgular sunması açısından yararlıdır.

Bu çalışmada Almanya'da yaşayan Türkiye kökenli göçmenlerin Türkiye ile AB arasındaki ilişkilere bakışını üzerinden gerçekleştirilen bir analizle –yapısı dönüşmekte olan uluslararası sistem içinde– Türkiye ile AB ilişkilerinin önemi ve gerekliliği hatırlatılmaktadır. Çalışmada Almanya'nın Bremen eyaletinde yaşayan Türkiye kökenli göçmenlerle 2017 Haziran'ında yapılan anketler esas alınmıştır. Aynı zamanda eyalet de olan bir şehrin (Bremen) seçilmesindeki temel kriter farklı siyasî görüşe ve sosyal geçmişe sahip göçmenlere ulaşma olanağına sahip olmaktır. Bremen bu özelliğinin yanı sıra Almanya'da nüfusa oranla göçmenlerin en yoğun yaşadığı eyalet olması açısından da anket için uygun bir örneklem sunmaktadır.

Araştırma Yöntemi

Araştırmanın temel amacı olan Almanya'da yaşayan Türk kökenlilerin fikirlerini ortaya çıkarabilmek için çeşitli soru gruplarından oluşan çok boyutlu bir anket hazırlanmıştır. Anket, nüfusa oranla Almanya'nın en çok göçmen yaşayan şehri olan Bremen'de gerçekleştirilmiştir. Aynı zamanda bu şehirdeki göçmen nüfusu demografik ve sosyolojik açıdan da ana kütleyi temsil edecek bir profil sergilemektedir.

Örneklem

Türkiye'nin AB üyeliği Avrupa'da yoğun biçimde tartışmaya açılırken, AB sınırları içinde –ağırlıklı olarak Almanya olmak üzere– önemli sayıda Türk kökenli göçmen yaşadığı gerçeğini unutmamak gerekir. Bu sebeple Almanya'da yaşayan Türk göçmenlerin görüşleri önem arz etmektedir. Bu çalışmanın ana kütlesini Almanya'nın oransal olarak göçmenlerin en yoğun bulunduğu yerlerinden biri olan Bremen eyaletinde yaşayan Türkiye kökenli göçmenler oluşturmaktadır. Anketin gerçekleştirildiği tarihlerde Bremen'de yaşayan Türk kökenli göçmen nüfusunun yaklaşık olarak 40 bin kişi olduğu tahmin edilmektedir. Uras'ın (2015) da belirttiği gibi yurtdışında yaşayan

Türklerin nüfusları ile ilgili net rakamlar vermek kolay olmamaktadır.³ Türk Dışişleri Bakanlığı'na göre yurtdışında yaşayan 6 milyonu aşkın Türk bulunmakta ve bu sayının 5,5 milyonu Batı Avrupa ülkelerinde ikamet etmektedir (Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşları, 2017).

Söz konusu ana kütleden örneklem seçilirken doğru sonuçlara ulaşmayı sağlayacak farklı özellikler dikkate alınmıştır. Anket çalışmasının yürütülmesinde destek olan Bremen Göçmenler ve Kültürlerarası Araştırmalar Merkezi ile diğer yerel göçmen kuruluşlarının sağladığı veriler doğrultusunda bölgede farklı altyapılara sahip Türkiye kökenli göçmenlerin olduğu tespit edilmiştir. Yoğunluk gösteren işçi, esnaf ve memur olarak çalışan nüfusun yanı sıra üniversitede akademisyen, müzisyen, fotoğraf sanatçısı, sosyal-pedagog gibi farklı alanlarda çalışanların varlığı örneklemin sonucunu etkileyecek önemli bir veri olarak ortaya çıkmıştır. Belirtilen grupların yanı sıra çalışma hayatı dışında olup aileleri üzerinden sosyal haklara sahip olan eş ve reşit çocukların da çalışmaya dâhil edilmesi söz konusu olmuştur. Zira onların da sosyal alanda etkin oldukları ve Almanlarla iç içe yaşadıkları gözlenmektedir.

2015 yılında, Almanya'nın toplam nüfusu 81,4 milyon olup, bunun 17,1 milyonu göçmen kökenlidir. Almanya'da yaşayan her beş kişiden biri, göçmen kökenli olup, buna göre Batı Almanya'da (Berlin de dâhil) her 4 kişiden biri (% 23,9), Doğu Almanya'da her yirmi kişiden biri (% 5,3) göçmen kökenlidir. Göçmenlerin yaşadıkları eyaletlerin genel nüfusundaki payına gelince; Bremen (% 29,4), Hamburg (% 28,8) ve Berlin (% 27,7) ile ilk sırayı almaktalar. Almanya'da yaşayan 17,1 milyon göçmen nüfusun % 35'i diğer 27 AB üyesi ülkelerden, % 34,2'si ise diğer bir Avrupa ülkesinden gelmekte olduğu anlaşılmaktadır. 17,1 milyon göçmen topluluğu içinde en büyük grubu Türkiye'den gelenler oluşturmaktadır (% 16,7). Türkiye'yi, sırasıyla Polonya (% 9,9), Rusya (% 7,1), İtalya (% 4,5) takip etmektedir. Avrupa dışından ise Kazakistan (% 5,5) en çok göçmen gönderen ülke konumundadır. Bir diğer önemli husus ise, göçmenlerin % 8,1 hakkında bilgi bulunmamasıdır.⁴

Örnekleme hatasını azaltmak için örneklem grubunun mümkün olduğunca büyük tutulmasına çalışılmış ancak bazı kısıtlılıklarla karşılaşmıştır. Özel koşullarını ve siyasî görüşlerini beyan etmemek için ankete katılmak istemeyen göçmen sayısının fazlalığının yanı sıra birden fazla seçeneği doldurarak doğru

³ Yaşadıkları ülkelerin yetkilileri ile Türkiye'deki istatistiksel ölçümler çoğu zaman çatışmaktadır. Bunun siyasî nedenleri olabileceği gibi kayıt dışı yaşayan nüfusun da olması nüfus oranını bulmayı güçleştirmektedir.

⁴Almanya'daki göçmen nüfusu ile ilgili detaylı bilgi için bkz: Die soziale Situation in Deutschland (2017).

cevap vermekten kaçınan veya eksik anket formu dolduran katılımcılar elenmiştir. Farklı gruplara ulaşarak doğru ve eksiksiz şekilde anketi cevaplayanların sayısı sonuçta 263 kişi olarak tespit edilmiştir. Bu rakam yaklaşık olarak binde 5.8'e denk gelmektedir.

Ölçüm Aracı

Anketler araştırma ekibi tarafından genellikle yüz yüze veya küçük gruplar halinde gerçekleştirilmiştir. Anket sorularının katılımcılar tarafından doğru ve eksiksiz anlaşılmasını sağlamak için sorular hem Türkçe hem Almanca olarak hazırlanmıştır.

Örneklemin demografik yapısını ve temel eğilimlerini anketin özel soruları ile değerlendirmek amacıyla ilk başta yaş, cinsiyet, eğitim düzeyi, dil bilgisi, vatandaşlık durumu ve siyasi görüş gibi temel sorular yer almıştır. Bu sorular ile belirli gruplar içinde yer alan bireylerin benzer görüşlere sahip olup olmadığı test edilmektedir.

Anketin uygulandığı gruba yöneltilen soru gruplarından birincisi, örneklemin içinde yaşadığı veya vatandaşlık bağı ile parçası oldukları Avrupa Birliği hakkındaki bilgi düzeylerini ve Birliğe bakış açılarını tespit etmeye yönelik olarak tasarlanmıştır. Bu sorularla örneklemin AB hakkında olumlu veya olumsuz düşündüğü, uluslararası sistemdeki yerini nasıl değerlendirdiği ve geleceği hakkında ne düşündüğü konusunda yorum yapmak hedeflenmiştir. Bu amaca ulaşabilmek için sınıflı ölçekte; (i) AB hakkında olumlu düşünüp düşünmedikleri, (ii) AB'nin dünyada etkin bir güç olup olmadığı, (iii) Brexit sonrası AB'nin gücünü ve bütünlüğünü koruyup koruyamayacağı sorulmuştur. Katılımcıların cevapları “evet”, “hayır” ve “kararsız” olmak üzere üç seçenek ile değerlendirmeleri istenmiştir. Sınıflı ölçek sorularının yanı sıra örneklemin AB hakkındaki görüşünü analiz edebilmek için beşli aralıklı ölçekte 7 kavram sıralanmış ve katılımcılardan bu kavramlarla AB'nin ne kadar örtüştüğünü belirlemeleri istenmiştir.

Örnekleme yöneltilen ikinci grup soru ise çalışmanın temel amacına yönelik olarak tasarlanmış olup daha kapsamlı sorular içermektedir. Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin samimiyetine olan kanaati belirlemek için sınıflı ölçekte sorular sorulmuş ve katılımcıların “evet”, “hayır” ve “kararsız” olmak üzere üç seçenek ile değerlendirmeleri istenmiştir. Bu sorular Türkiye ve AB bakış açısı olmak üzere iki farklı perspektiften sorulmuştur. Türkiye açısından katılımcılara; (i) Türkiye'nin AB üyeliğini destekleyip desteklemedikleri, (ii) Türkiye'nin müzakere sürecinde yükümlülüklerini samimiyetle ve yeterli düzeyde yerine getirip getirmediği, (iii) AB üyeliğinin Türk aile yapısı üzerinde

olumsuz etki yapıp yapmayacağı ve (iv) müzakere sürecinde AB'nin Türkiye'ye adil davranıp davranmadığı konusundaki görüşleri sorulmuştur.

Avrupa Birliği perspektifinden sorulan sorularla ise katılımcıların (i) Avrupalı politikacıların Türkiye'nin üyeliğini isteyip istemediği; (ii) halk düzeyinde Türkiye'nin üyeliğinin desteklenip desteklenmediği ve (iii) Türkiye'nin üyeliğinin Avrupa Birliği'ni daha güçlü hale getirip getirmeyeceği soruları yöneltilmiştir. Bu sorularla ulaşılmak istenen temel amaç Avrupa'da yaşayan Türk kökenli kişilerin Türkiye-AB ilişkilerinde yer alan aktörlerin samimiyeti ve dürüstlüğü konusundaki algılarını analiz edebilmektir.

Çalışmanın temel amacı olan örneklem grubun Türkiye-AB ilişkilerine bakışını analiz eden bölümün bir diğer soru grubu Türkiye ve AB'nin karşılıklı çıkarlarının nasıl algılandığına ilişkin düzenlenmiştir. Beşli aralıklı ölçekte (1 = çok önemli, 5 = hiç önemli değil) katılımcıların verilen 13 seçeneğin her birinin Türkiye'nin AB üyeliği açısından önemini belirlemesi istenmiştir. Diğer taraftan, Türkiye'nin AB üyeliğinin Birliğe sağlayacağı faydalarla ilgili anket katılımcılarına yöneltilen 6 seçeneğin beşli aralıklı ölçekte (1 = çok önemli, 5 = hiç önemli değil) önemini belirlemeleri istenmiştir. Bu sorularda katılımcılara kendi görüşlerini belirtebilmeleri için "diğer" seçeneği sunulmuştur.

Fayda analizini tamamlayıcı nitelikte olması açısından katılımcılara yöneltilen bir diğer soru grubu ise Türkiye'nin üyeliği ile göçmenler arasındaki etkiye yönelik tasarlanmıştır. Bu soru grubunun birincisi, Avrupa'da yaşayan göçmenlerin hangi faaliyetlerinin Türkiye'nin AB üyeliğine olumlu etkileri olacağı ile ilgilidir. Katılımcılardan, sıralı ölçekte sunulan 9 seçenek arasından en önemli üçünü belirlemeleri istenmiştir. Bu soruda da katılımcılara farklı görüş belirtme seçeneği sağlayabilmek amacıyla "diğer" seçeneği sunulmuştur. Bu soru grubunun ikincisi ise Türkiye'nin AB üyeliğinin Almanya'da yaşayan Türk göçmen grubunu nasıl etkileyeceği ile ilgilidir. Katılımcılara beşli aralıklı ölçekte (1 = tamamen katılıyorum, 5 = kesinlikle katılmıyorum) 5 seçenek sunulmuş ve bu görüşlere ne kadar katıldıklarını belirtmeleri istenmiştir.

Katılımcıların Türkiye'deki ve Avrupa Birliği'ndeki siyasî yapılardan beklentilerini karşılaştırmak ise çalışmanın başka bir soru grubunu oluşturmuştur. Bu soru grubunda Türkiye'deki ve Almanya'daki siyasî partilerin öncelik vermesini istedikleri en önemli üç alanı sıralı ölçekte belirlemeleri istenmiştir. Gerek Türkiye'deki gerekse Almanya'daki siyasî partilerden katılımcıların beklentilerine yönelik seçenekler, Türkiye-AB ilişkilerinin geliştirilmesine ve göçmenlerin sorunlarının çözümüne yönelik ifadelerden oluşmuştur. Bu sorularla katılımcıların kendi sorunları ile Türkiye-

AB ilişkilerinin arasında bir ilişki kurup kurmadıklarını tespit etmek mümkün olmaktadır. Ayrıca bu sorular, katılımcıların kendi sorunlarının çözümü ile Türkiye'nin AB ile ilgili sorunlarının çözümünün öncelik sıralamasını da yansıtmaları bakımından önem taşımaktadır. Bu soruları pekiştirmek amacıyla Almanya'da yaşayan göçmenlerin en çok hangi alanda sorun yaşadığına yönelik olarak da 5 seçenekli sıralı ölçekte bir soru yer almıştır. Bu soru ile göçmenlerin negatif ayrımcılıkla karşılaştıkları alanlardan en vahim sonuçlara neden olan üçünün seçilmesi istenmiştir.

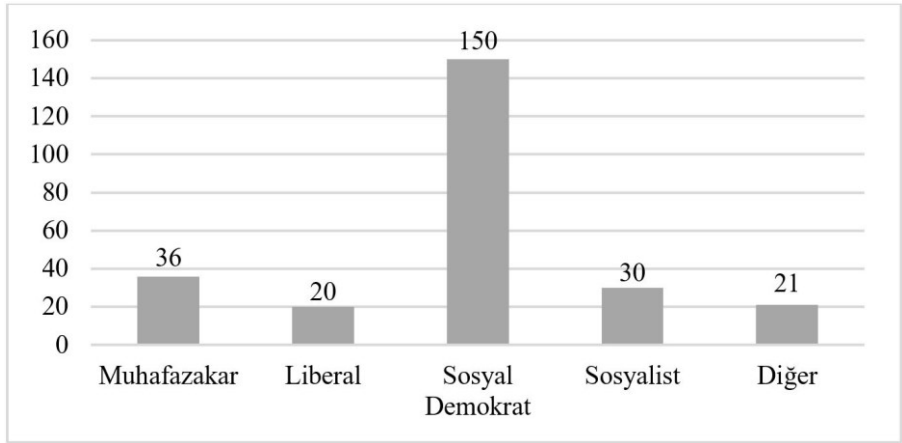
Anket katılımcılarının Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin geleceğine ne derecede olumlu yaklaştıklarını tespit edebilmek amacıyla iki temel soru çalışmada yer almıştır. Bu sorulardan ilki Türkiye'nin üyelik tarihi ile ilgili tahmin üzerine dayanmaktadır. Sınıflı ölçekte sorulan soru için katılımcıların “kısa vadede (10 yıl içinde)”, “orta vadede (10-20 yıl arası)”, “uzun vadede (20 yıl ve sonrası)”, “Avrupa'nın çıkarlarına ne zaman uygun olursa” veya “hiçbir zaman” seçeneklerinden birini işaretlemeleri istenmiştir.

Yine aynı amaçla katılımcılara AB dışında Türkiye'nin hangi ülke grupları ile ekonomik ve siyasî işbirliği geliştirmesini beledikleri sorulmuştur. Sıralı ölçekte 8 ayrı seçeneğin sunulduğu soruda katılımcıların en önemli olduğu üç ülke grubunu seçmeleri istenmiştir. Bununla birlikte katılımcıların AB dışında işbirliği alternatifini uygun görmemeleri halinde “hiçbiri” seçeneğini tercih etme olanağı da sunulmuştur. Bu soru örneklemin Türkiye-AB ilişkilerinin bugününe yönelik algıyı ve özellikle geleceğine yönelik beklentiyi yansıtmaları bakımından önem arz etmektedir.

Yukarıda da görüldüğü üzere, farklı ve kapsamlı soru gruplarına verilecek cevapların analizini kolaylaştırmak için bazı sorularda sıralı ölçek, bazı sorularda ise sınıflı veya aralıklı ölçek kullanılması gerekmiştir.

Bulgular ve Analiz

Çalışmanın bulgular bölümüne katılımcıların siyasî görüşlerini analiz ederek başlanacaktır. Zira anketin temel amacını ortaya çıkartacak soru gruplarından önce, anket katılımcılarının cevaplarını etkilediği düşünülebilecek olan temel bir soruya verdikleri yanıtı incelemekte yarar vardır. Kişilerin siyasî görüşlerinin ve kendilerini yakın hissettikleri ideolojilerin, özellikle siyasî içeriği olan konulara verdikleri cevapları etkilediği söylenebilir. Türkiye-AB ilişkilerinin de önemli bir siyasî yönü bulunduğundan elde edilecek bulguların yorumlanmasında örneklemin siyasî görüşünün tespiti ile başlamanın yararlı olacağı düşünülmüştür.

Şekil 1. Örneklemin Siyasî Görüşü (n=257)

Siyasî görüşlerin dağılımında kendilerini “sosyal demokrat” olarak tanımlayanların % 58,4 ile ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Bu grubu % 14 ile muhafazakâr, % 11,7 ile sosyalist ve % 7,8 ile liberal olanlar takip etmektedir. Bunların dışında görüş beyan edenler % 8,2 düzeyinde olup, Türkiye’de aktif olmasa da Alman siyasetinde önemli bir aktör olan Yeşiller Partisi’nin destekçilerinin genelde bu seçeneği tercih ettikleri gözlemlenmiştir. Anketin uygulandığı Bremen Eyaleti’nin Almanya’da geleneksel olarak sosyal demokratların ağırlıklı olduğu bölgelerden biri olduğu düşünülürse, anketin çok farklı sosyal katmanlar arasında uygulanmasına rağmen, kendilerini “sosyal demokrat” olarak tanımlayan katılımcıların fazla olması normal bir bulgu olarak kabul edilebilir. Aynı zamanda elde edilen bulgular 2013 yılında Federal Meclis seçimlerinin hemen akabinde yapılan bir anketle de uyum göstermektedir (Migazin, 2013). Ankete göre bu seçimlerde Türklerin hangi partiye oy verdikleri sorusuna verilen yanıtlarda Alman siyasetinde sosyal demokratların en çok temsil edildiği SPD % 64, Die Linke ve Die Grünen % 12’şer oy oranı ile en önemli partiler olarak ortaya çıkmıştır. Burada ilgi çeken nokta, katılımcıların siyasî görüşlerinin oy verdikleri partiye uyumu konusunda ortaya çıkmaktadır. Aynı ankette Türk kökenli göçmenlerin Türkiye’deki bir seçimde hangi partiye oy verdiklerinin sorusuna verilen yanıtlar ise dikkat çekici şekilde farklıdır. 2002 yılından beri tek başına iktidarda olan muhafazakâr ve merkez sağa hitap eden Adalet ve Kalkınma Partisi % 58 ile birinci sırada çıkmıştır. Sosyal demokrat tabana hitap eden Cumhuriyet Halk Partisi’nin ise % 26 düzeyinde oy aldığı, Barış ve Demokrasi Partisi’nin % 5,

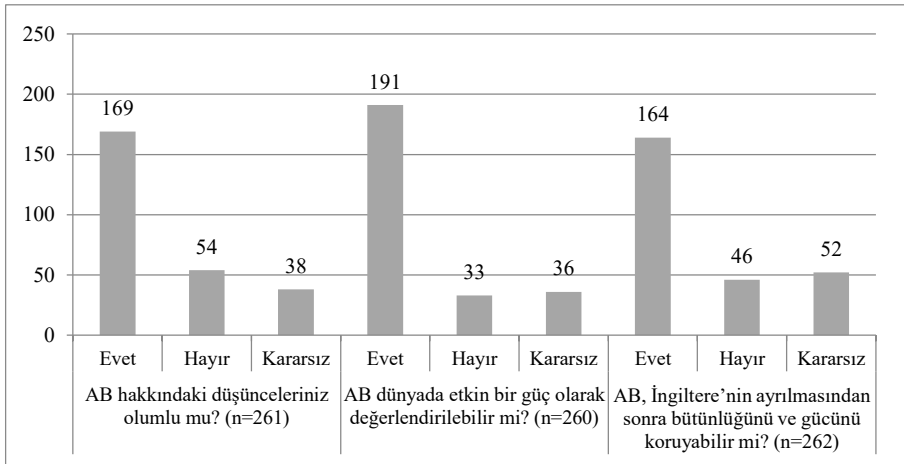
Milliyetçi Hareket Partisi'nin ise % 4 oranında kaldığı görülmektedir. Türk göçmenlerin -her ne kadar çoğunluk itibarıyla Türkiye'de muhafazakâr tercihte bulunsalar da- seçimlerdeki bu davranışının ardında Almanya'da sosyal alanlarda ve uyum konusunda kendilerine sol tandanslı partilerin daha fazla güven vermeleri olduğu söylenebilir. Türk kökenli göçmenlerin sergilediği bu oy verme davranışı, Alman kökenli olmayan diğer göçmenlerin oy tercihlerinde de benzer sonuçlar göstermektedir. 2015 yılında yapılan bir başka anket çalışmasında, merkez solu temsil eden üç parti seçmenlerin dörtte üçüne yakınının tercihi olarak çıkmaktadır. Alman kökenli göçmenlerin bu ankete dâhil edildiği durumda dahi merkez sağı temsil eden CDU ancak göçmen oylarının % 27,6'sını alabilmektedir (Presseinformation, 2016).

Avrupa Birliği'ne Bakış

Katılımcıların içinde yaşadıkları ve/veya vatandaş oldukları AB hakkında bilgi ve görüşlerini öğrenmek, Türkiye ile Birlik ilişkilerini nasıl gördüklerini anlamak açısından oldukça önemlidir. Şekil 2'de anket katılımcılarının kendilerine Avrupa Birliği ile ilgili soruların üç temel soruya verdikleri yanıtların dağılımı görülmektedir. Örnekleme yöneltilen AB hakkındaki üç temel soru şunlardır:

1. Avrupa Birliği hakkındaki düşünceleriniz olumlu mu?
2. Avrupa Birliği dünyada etkin bir güç olarak değerlendirilebilir mi?
3. Avrupa Birliği, İngiltere'nin ayrılmasından sonra bütünlüğünü ve gücünü koruyabilir mi?

Şekil 2. AB Hakkındaki Temel Bilgiler



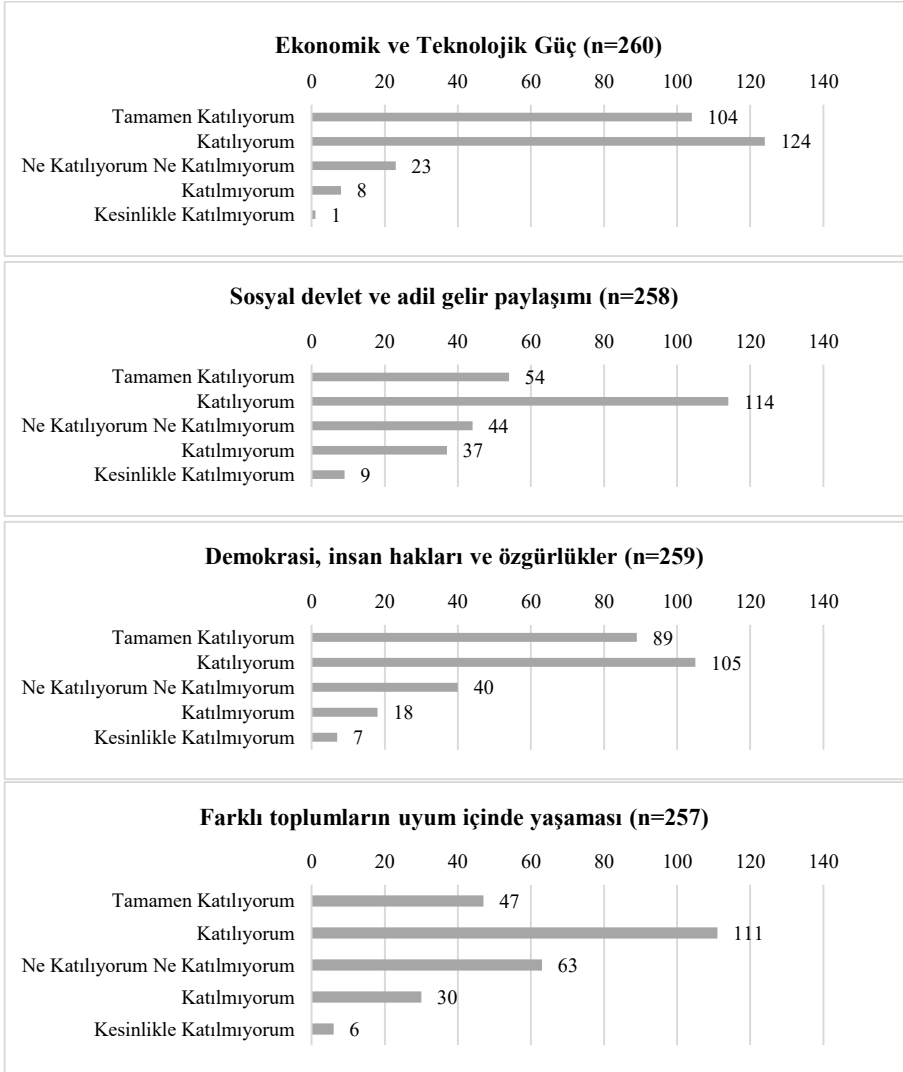
Örneklemin % 64,8'i, Avrupa Birliği'ni olumlu bir süreç olarak değerlendirirken, % 20,7'si de AB'yi negatif algılamaktadır. Katılımcıların % 14,6'sı da AB konusunda kararsız olduklarını beyan etmiştir. Örneklemin % 73,5'i, AB'yi uluslararası alanda etkin bir güç olarak görürken, % 12,7'si bu görüşe katılmadığını, % 13,8'i ise bu konuda kararsız olduğunu beyan etmiştir. AB'nin geleceğine yönelik sorulan Brexit sonrası AB ile ilgili soruya ise, örneklemin % 62,6'sı AB'nin bütünlüğünü ve gücünü koruyabileceği şeklinde görüş bildirmiştir. Buna mukabil, katılımcıların % 17,6'sı ise bunun tersine, İngiltere'nin ayrılmasından sonra AB'nin dağılabileceği veya uluslararası alanda gücünü kaybedebileceğini düşünmektedir. Bu konuda kararsız kalanların oranı ise % 19,8 olarak belirlenmiştir.

Genel olarak değerlendirildiğinde katılımcıların önemli bir bölümü, her üç soruya verdikleri yüksek "evet" oyu ile AB hakkında olumlu düşünmekte, uluslararası bir güç olarak değerlendirmekte ve AB'nin geleceğine güvenmekte olduklarını beyan etmektedirler. Kararsız oyların istatistikî olarak dağılımı yapıldığında AB'nin olumlu algısının ve AB'ye olan güvenin oranı çok daha yukarı çıkmaktadır. Bu durum, AB içinde yaşayan, pratikte AB'nin getirdiği faydalardan yararlanan ve özellikle AB üyesi bir ülke üzerinden vatandaşlık bağı olan Avrupalı Türklerin, AB kimliğini içselleştirdiği düşüncesini desteklemektedir.⁵ Ayrıca, katılımcıların dörtte üçüne yakınının Avrupa Birliği'ni dünyada etkin bir güç olarak görmesi ile Türkiye'nin AB gibi büyük bir küresel gücün bir parçası olma beklentisi arasında önemli bir ilişki kurulabilir.

Ayrı bir grup soru ile katılımcılara yedi farklı ifade sorulmuş ve bu ifadelerin Avrupa Birliği'ni ne kadar tanımladığını katılımcıların 5'li aralıklı ölçekte belirtmeleri istenmiştir. Avrupa Birliği'ni olumlu olarak tanımlayan seçeneklere örneklem grubunun yüksek bir oranda katıldıkları tespit edilmiştir (Şekil 3).

⁵ Göçmenlerin buldukları topluma uyumlarının çok boyutlu yapısı sebebiyle farklı örneklerde farklı entegrasyon düzeyleri görülmektedir. Bu çalışmanın konusu olan Almanya'daki Türk göçmenlerle ilgili Şahin (2010) kuşak değişkeni ile kültürlenme arasındaki ilişkiyi, Alban (2015) ise Avrupalılık kimliğinin Türkiye-AB ilişkileri üzerine etkisini incelemiştir.

Şekil 3. AB sizin için ne ifade ediyor? (Olumlu Yönler)



Katılımcıların, Avrupa Birliği'nin imajı ile ilgili olumlu kavramlara verdiği yanıtlar incelendiğinde, görüşlere “tamamen katılıyorum” ve “katılıyorum” şeklinde verilen cevapların toplamının diğer seçenekleri geçtiği görülmektedir. Bu durum Avrupa Birliği'nin % 64,8 oranında (Şekil 2) olumlu olarak değerlendirilmesi ile de uyumlu görünmektedir. Farklı açılardan AB'nin olumlu yönlerinin sorulduğu örneklemin en kesin yanıtı AB'nin ekonomik gücü ile

ilgili soruya verilmiştir. Katılımcıların % 87,7'si AB'nin ekonomik ve teknolojik bir güç olduğu konusunda hemfikirdir. Sadece % 3,5'lik bir azınlık AB'nin ekonomik yönden güçlü olmadığını düşünmektedir. Yine ekonomik gücün bir yansıması olarak düşünülebilecek sosyal devlet anlayışının ve gelir dağılımındaki eşitliğin AB'yi ne kadar yansıttığı görüşüne de örneklem grubun % 65,1'i katılmaktadır. Anket katılımcılarının % 17,8'i bu görüşe karşı çıkmakta, % 17,1'i ise kararsız görüş beyan etmektedir. Benzer şekilde AB'nin demokrasi ve insan hakları kavramları ile örtüştüğünü düşünenlerin oranı % 74,9 düzeyindedir. Katılımcıların sadece % 9,7'si Birliği insan hakları ve demokrasi kavramları ile bağdaştıramamıştır. Yine, ankete katılan göçmenlerin % 61,5'i Avrupa Birliği'ni farklı toplumların uyum içinde yaşadığı bir platform olarak görebilmektedir. Katılımcıların dörtte birine yakını ise bu konuda kararsız kalmıştır. Sadece % 14'lük bir oranda katılımcı ise, AB'nin uyum içinde yaşayabilen toplumsal bir yapı olmadığını görüşündedir.

Dünya mal ve hizmet üretiminin yaklaşık üçte birini üreten, dünya ticaretinin en büyük aktörlerinden biri olan Avrupa Birliği'nin herhangi bir anket çalışmasında ekonomik ve teknolojik bir güç olarak algılanması normal bir olgu olarak düşünülebilir. Yapılan çalışmada farkındalığın üst düzeyde olmasının en temel nedenlerinden biri, katılımcıların böyle büyük bir üretim ve ticaret yapısının içinde aktif şekilde yer almalarından kaynaklanmaktadır. Zira katılımcıların bir çoğu Avrupa ekonomisinin lokomotif konumundaki Almanya'da işçi veya işveren olarak mal ve hizmet üretiminde yer almakta veya geçmişte yer almış kişilerden oluşmaktadır. Dolayısıyla AB'nin gücü konusunda bilinçli bir grubun olduğu görülmektedir.

Benzer şekilde, Almanya'nın gelişmişlik düzeyi ve bununla bağlantılı olarak sosyal devlet uygulamasının sağladığı faydalardan göçmenlerin de büyük ölçüde yararlanmaları münasebetiyle, katılımcıların AB'yi "sosyal devlet ve adil gelir paylaşımı" olarak ifade etmeleri (Şekil 3) normal bir sonuç olarak görülebilir. Ankette Türkiye'nin AB üyeliğinin Almanya'da yaşayan göçmenleri nasıl etkileyeceği yönündeki soruya verilen yanıtlar da bu görüşü teyit eder niteliktedir. Türkiye'nin üyeliği halinde daha fazla göçmen geleceği için mevcut iş olanakları ve sosyal imkânlardan yoksun kalma endişesi taşıyan katılımcı oranı % 32,3 ile sınırlı kalmıştır (Tablo 2). Bu durum, anket katılımcılarının AB'nin sosyal devlet yapısının güçlü olduğuna inandıklarını düşündürmektedir.

Bu bulgular, ankette sorulan AB üyeliğinin Türkiye'ye faydalarına yönelik soruya verilen yanıtlarla da örtüşmektedir (Şekil 6). Anket katılımcılarının

% 83,7'si AB üyeliğinin Türkiye'ye "ekonomik kalkınma ve sosyal refah artışı" getireceği konusunun "çok önemli" veya "önemli" olduğunu beyan etmiştir. Yine aynı soru grubunda yöneltilen AB üyeliğinin Türkiye'nin "dış ticaretinin artmasına" yönelik etkisine de % 81,9 oranında önem atfedilmiştir. Benzer şekilde AB üyeliğinin Türkiye'ye "daha fazla yabancı sermayesi gelmesine sebep olacağı" yönündeki görüşler de % 82,6 oranında kabul görmüştür. Bu sonuçlar, katılımcı grubun AB'nin ekonomik ve teknoloji alanındaki gücünün ve Türkiye için öneminin bilincinde olduğunu göstermektedir.

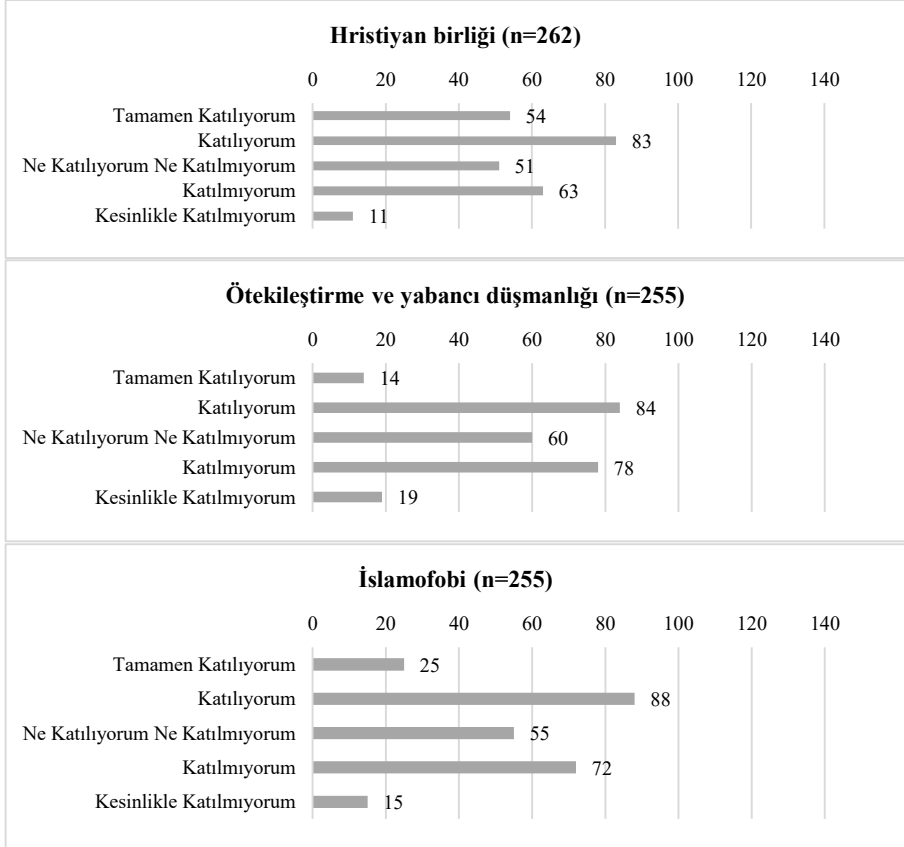
Zaman zaman hataları ve eksikleri olsa da günümüz dünyasında insan hakları ve demokratik özgürlükler konusunda en gelişmiş bölge olarak gösterilebilecek Avrupa Birliği'nin, anket katılımcılarının % 75'ine yakını için "demokrasi, insan hakları ve özgürlükleri" ifade etmesi doğal bir bulgu olarak yorumlanabilir. Zira Nice Antlaşması ile beraber yürürlüğe giren Avrupa Temel Haklar Şartı'nın oluşturduğu kurumsal yapıda Avrupa Birliği'nin insan hakları ve demokrasiye verdiği önem daha da artmıştır. AB'nin bu konudaki hassasiyeti yeni üye alımı aşamasında şart koştuğu Kopenhag Siyasî Kriterleri çerçevesinde de belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla anket katılımcılarının içinde yaşadıkları bu özgürlükçü ve demokratik ortamın farklı toplumları uyum içinde bir araya getiren bir kültür olduğuna olan inançları da ankette % 61,5 düzeyinde destek bulmuştur.

AB ile ilgili olumlu seçeneklerin yanı sıra AB'yi olumsuz olarak ifade eden üç seçenek de katılımcılara sorulmuştur (Şekil 4). Olumsuz görüşlere katılım düşük olmasa da, olumlu görüşlere katılım kadar yüksek oran tespit edilmemektedir. Daha açık bir ifadeyle, AB'yi bir Hristiyan Birliği olarak görenlerin oranı % 52,3 iken, katılımcıların % 28,2'si bu görüşe katılmadığını beyan etmiştir. Yine AB'nin ötekileştirme ve yabancı düşmanlığı ile anılan bir yapı olduğunu düşünenlerle bu görüşe katılmayanların oranı eşit düzeyde (yaklaşık % 38) çıkmıştır. Bu fikir konusunda kararsız kalanların oranı (% 23,5) ise dikkat çekici düzeydedir. Son olarak Avrupa Birliği'ni İslamofobi ile eşdeğer görenlerin oranı da % 44,3 düzeyinde tespit edilmiştir. Katılımcıların % 34,1'i AB'nin İslamofobi ile ifade edilmesini uygun bulmamaktadır.

Avrupa Birliği'nin bir Hristiyan birliği olduğu ile ilgili görüş her ne kadar yarıdan biraz fazla çıkmış olsa bile bu konuda karşı veya kararsız görüş beyan edenlerin sayısının da düşük olmadığı görülmektedir. Bunun temel sebeplerinden bir tanesi Almanya'nın laik sistemi ile açıklanabilir. Ayrıca, 1960'lardan beri Almanya'da yoğun bir Müslüman toplumunun -temel bir engelle karşılaşmadan- yaşaması da bu görüşe katılmayanların sayısını

artırmaktadır. Bununla birlikte, son dönemlerde Almanya ile Türkiye arasında yaşanan siyasi gerilim Türkiye'nin üyeliğinin sorgulanmasına yol açmaktadır⁶.

Şekil 4. AB sizin için ne ifade ediyor? (Olumsuz Yönler)



Üyelik ihtimalinin daha yüksek olduğu dönemlerde yapılacak anketler farklı sonuçlar verebilir. Zira Müslüman bir ülke olan Türkiye'nin üyeliğe yaklaşması

⁶ Son dönemlerde, Türkiye'nin üyeliğini açıkça sorgulayan Avrupalı siyasiler arasında İngiltere Başbakanı David Cameron (Cameron, 2016) sayılabilir. Almanya Dışişleri Bakanı Sigmar Gabriel (Almanya/Gabriel, 2016) de Türkiye'nin üyeliğinin zorluğuna dikkat çeken siyasilere örnek gösterilebilir. Hollandalı siyasetçi Wilders gibi aşırı sağ parti mensuplarının yabancı düşmanı söylemlerinin ise taban oylarına yönelik bir çaba olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır (Özkan, 2017).

katılımcıların AB'nin Hristiyan birliği olduğu görüşünü değiştirebilecek bir olgudur.

Burada dikkat çeken bir diğer bulgu ise ötekileştirme ve yabancı düşmanlığı üzerine çıkan sonuçlardır. Bu görüşe katılanlarla katılmayanların eşit oranda çıkması, göçmen toplumunda iyi düzeyde Almanca bilen, eğitim düzeyi yüksek olan, toplumsal aktiviteye katılan ve Almanlarla iç içe olanların yabancı düşmanlığını hissetmediklerini düşündürmektedir. Ağırlıklı olarak topluma katılım konusunda sorun çeken ve göçmenlerin oluşturduğu “getto” bölgelerinde yaşayanların yabancı düşmanlığı algısını daha fazla hissettiği düşünülebilir. Ancak bu hissi yaşayanların bu oranda çıkması, Almanya'nın bir göç ülkesi olarak ilan edilmemesi ve buna bağlı olarak ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve ötekileştirmeye mücadelede gerekli yapısal düzenlemelerin yapılmamış olması ile ilişkilendirilebilir. Bu eksiklik, bazen toplumda tanınan kişi ve kurumlarca da istismar edilmekte, telafisi zor olumsuzluklara neden olmaktadır.

Bu konuda en çarpıcı örneklerden biri olarak, Berlin Eyaleti Hükümeti Mali İşler Senatörlüğü ve Federal Merkez Bankası Yönetim Kurulu Üyeliği görevlerinde bulunmuş, Alman Sosyal Demokrat Partisi üyesi Thilo Sarrazin'in (2010) görüşleri verilebilir. Siyasetçi ve yazar Sarrazin'in “Almanya Kendini Yok Ediyor” adlı kitabında yer alan İslam karşıtlığı ve başta Türkler olmak üzere Müslüman göçmenleri dışlayıcı ve ırkçı söylemleri Alman toplumunun geniş kesimlerinde dikkat çekmiştir. Göçmen ailelerin eğitime önem vermediklerini, üretime katkı yapmadıklarını, sosyal yardımlardan yararlandıklarını, nüfuslarının sürekli artmasının Alman toplumunun gelecekte demografik yapısına olumsuz etkileyeceğini, Avrupa değerlerini benimsemediklerini ve dolayısıyla uyum sağlayamadıklarını ileri süren eleştirilerine karşın toplumda göçmenlerin entegrasyonuna yönelik altyapı eksikliklerini eleştirenler de vardır. Tanınmış göç araştırmacısı ve siyaset danışmanı Bade'ye (2013) göre, Almanya'nın göç ülkesi kabul edilip yapısal değişiklikler yapılmasıyla göçmenlerin entegrasyon başarılarının artması ve kültürel çeşitliliğin sağlanması da mümkün olabilir.

İslamofobi olgusu ile AB arasında ilişki kuranların sayısının % 44,3 oranında çıkmasının konjonktüre bağlı bir etkiden kaynaklandığı düşünülebilir. Birinci olarak, 2011 sonrası özellikle Suriye'deki koşullarda güçlenen ve Avrupalıların endişeyle izledikleri yöntemlerle savaştan terör örgütlerinin dini

motifleri kullanarak yapılanmaya çalışmaları önemli bir etkidir. Avrupa’da meydana gelen terör saldırıları kamuoyunun bu konudaki hassasiyetini de artırmıştır. İslam’a referansla hareket ettiklerini beyan eden bu örgütlere karşı Avrupalılarda oluşan hassasiyetin anket katılımcısı göçmenlere de yansıdığı düşünülebilir. İkinci bir sebep ise yine Suriye Krizi ve Arap Baharı ile ortaya çıkan göçmen akımları ile açıklanabilir. Farklı hayat tarzları ve zor yaşam koşullarında önemli bir sorun olarak ortaya çıkan ve Avrupa’ya yasadışı göç yollarıyla gelen bu grubun genelde Müslüman kökenli olmaları da Batılı ülkelerin kamuoylarında İslamofobinin artmasında bir başka neden olarak düşünülebilir. Üçüncü olarak Türkiye üzerinden gelen Suriyeli sığınmacıların Avrupa’ya girişlerinin engellenmesine yönelik tartışmalar da Avrupa kamuoyunda İslamofobiye artıran bir etken olarak düşünülebilir.

Bu üç temel neden, ankete katılan Türk kökenli göçmenler üzerinde, Batı kamuoyunda İslamofobinin yoğunlaştığı yönünde bir algının oluşmasına yol açmaktadır. Uluslararası konjonktürde yaşanacak değişimler veya Türkiye’nin üyeliği yönündeki olumlu gelişmeler sonucu bu üç temel nedenin değişikliğe uğraması, İslamofobi algısında da azalmaya neden olabilir. Bu bulgu, aynı zamanda ankette yer alan Türkiye ile AB ilişkilerine yönelik başka bir soruyla da uyumluluk göstermektedir. Türkiye’nin üyeliğinin İslam dünyası ile Hristiyan dünyası arasında köprü vazifesi görüp göremeyeceği yönündeki soruya katılımcıların % 59,7’lik oranda olumlu cevap (Şekil 7) vermeleri İslamofobi algısının konjonktüre bağlı etkilere ne denli açık olduğunu kanıtlar niteliktedir.

Türkiye - Avrupa Birliği İlişkilerine Bakış

Avrupalı Türklerin, Avrupa Birliği hakkındaki görüşlerini de dikkate alarak, Türkiye-AB arasında 1959’da başlayan ve günümüze kadar inişli çıkışlı bir süreç izleyen ilişkileri nasıl değerlendirdiği, çalışmanın temel amacına yönelik bulguların analizi açısından önem taşımaktadır. Türkiye-AB ilişkilerinin başladığı dönem aynı zamanda Türkiye’den başta Almanya olmak üzere Batı Avrupa ülkelerine yönelik işgücü göçünün de başladığı yıllara denk gelmektedir⁷. Bu anlamda anketin elde ettiği bulgular, bu iki olgu arasında

⁷ Kuruluşundan hemen sonra, 1959 yılında Türkiye AET’ye ortalık başvurusu yapmış ancak 1960 darbesi ile ilişkiler sektete uğramıştır. Resmi ilişkileri başlatan Ankara Anlaşması 12 Eylül 1963’te imzalanabilmiştir. Alman ekonomisinin işgücü ihtiyacı ise çözülmesi gereken acil bir konu olması münasebetiyle, söz konusu Ankara Anlaşması’nı beklemeden Türkiye

bağlantı olup olmadığı üzerine yorumlamalar yapmayı amaçlayan bundan sonraki çalışmalara da kaynak teşkil edebilir.

Genel Yaklaşım Düzeyinde Analiz

Öncelikle, örneklem grubun Türkiye-AB ilişkilerine bakışına yönelik temel sorular, sınıflı ölçekte verilmiş olup katılımcıların belirtilen görüşe “evet”, “hayır” veya “kararsız” şeklinde yanıt vermesi istenmiştir (Şekil 5). Buna göre, örneklem grubun yaklaşık % 59,5'i Türkiye'nin AB'ye girmesini desteklemekte, buna karşın % 30,2'si ise AB'ye girmeyi uygun görmemektedir. Katılımcıların % 10,3'ü ise bu konuda kararsız kalmıştır. Dolayısıyla kararsızların “evet” ve “hayır” oylarının oranına göre dağılımı yapıldığında katılımcıların üçte ikisinin Türkiye'nin AB içinde olmasını talep ettiği görülmektedir.

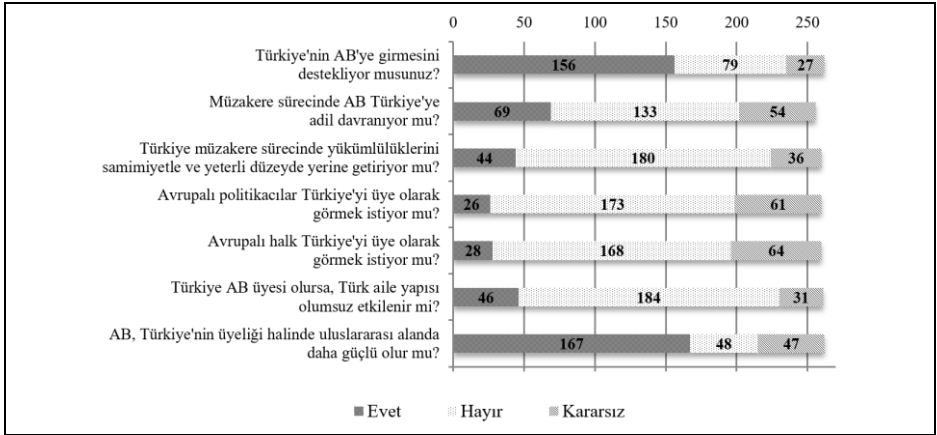
Üyelik sürecinde tarafların birbirlerine karşı tavırları ile ilgili düşüncelerini öğrenmeye yönelik sorulara verilen yanıtlar da dikkat çekici bulgular ortaya çıkarmıştır. “Müzakere sürecinde AB Türkiye'ye adil davranıyor mu?” sorusuna katılımcıların sadece % 27'si “evet” cevabı vermekte, % 52'si ise AB'nin Türkiye'ye karşı adil bir müzakere süreci yürütmediğini düşünmektedir. Kararsızların dağılımı yapıldığında AB'nin adil davranmadığına inananların oranı % 65 düzeyine yaklaşmaktadır. Diğer boyuttan sorulduğunda “Türkiye'nin müzakere sürecinde yükümlülüklerini samimiyetle ve yeterli düzeyde yerine getirdiğini” düşünenlerin oran sadece % 16,9 düzeyinde kalmaktadır. Buna mukabil, % 69,2 oranında Türkiye'nin üyelik sürecinde önemli eksikleri olduğunu düşünen katılımcı grubu belirlenmiştir. Kararsızların dağılımı yapıldığında bu oranın % 80'e yaklaşacağı düşünüldürse, örneklem grubun Türk tarafının daha çok eksiği olduğunu düşündüğü söylenebilir.

Örneklem gruba Avrupa'da Türkiye'nin nasıl algılandığına yönelik sorular iki soru ise çok önemli bulgular sunmaktadır. Avrupalı siyasetçilerin Türkiye'nin üyeliğini isteyip istemediklerine yönelik soruya katılımcıların sadece % 10'u olumlu cevap vermiş, % 66,5'i ise olumsuz yanıtlamıştır. Kararsızların dağılımı yapıldığında ortaya çıkan sonuç katılımcıların neredeyse beşte dördünün Avrupalı politikacıların Türkiye'nin üyeliğini istemediğini

düşündüğünü göstermektedir. Benzer bir sonuç Avrupa’da halkın Türkiye’yi üye olarak görmek isteyip istemediğine yönelik soruda da ortaya çıkmış, katılımcıların % 10,8’i olumlu cevap verirken, % 64,6’sı olumsuz düşüncede olduğunu beyan etmiştir.

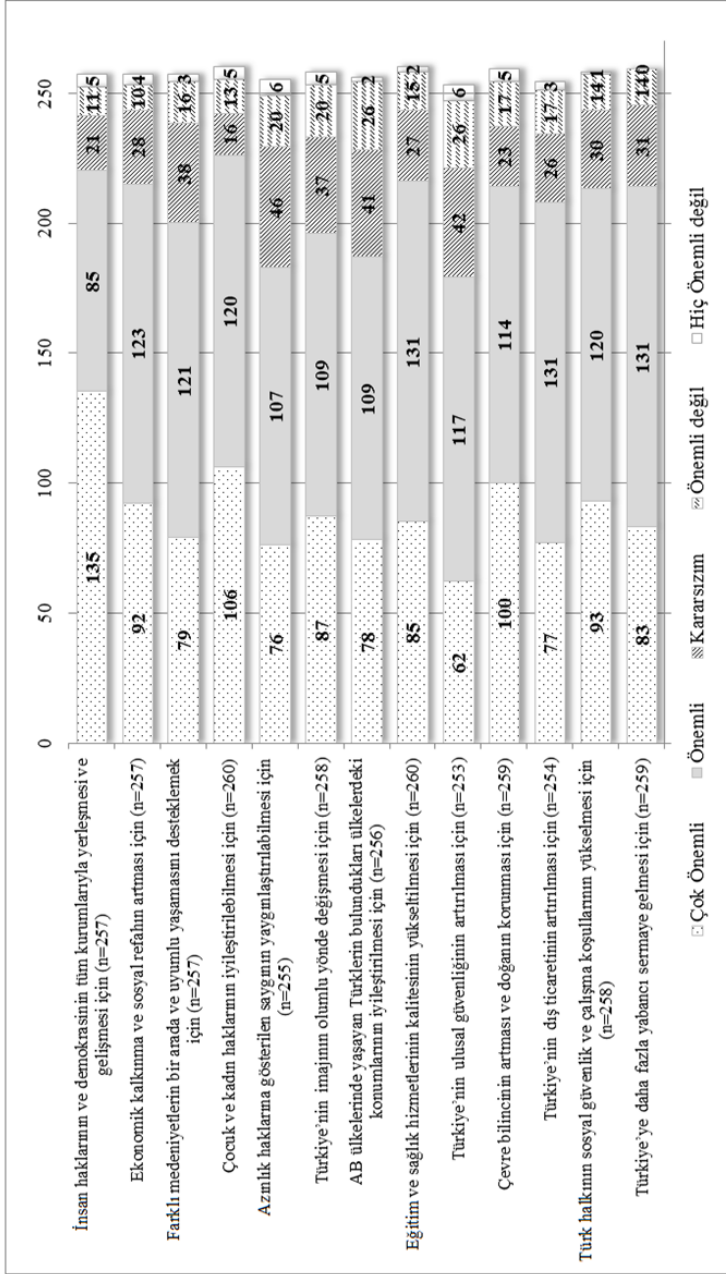
Katılımcıların AB’yi farklı açılardan nasıl değerlendirdiğini anlayabilmek için iki bağımsız konuda daha soru yöneltilmiştir. Katılımcılara AB üyeliğinin Türk aile yapısı üzerinde olumsuz bir etkisi olabileceği yönündeki görüşe sadece % 17,6’sı katılmış, % 70,5’i ise bu görüşe katılmadığını beyan etmiştir. Türkiye’nin üyeliği halinde Avrupa Birliği’nin uluslararası alanda daha güçlü hale geleceğini düşünen katılımcıların oranı ise % 63,7 düzeyindedir. Bu görüşe katılmayanların oranı % 18,3 olurken, kararsızlar da yaklaşık % 17,9 oranında tespit edilmiştir.

Şekil 5. Türkiye AB İlişkilerine Genel Bakış



Elde edilen bulgular Avrupalı Türk göçmenler arasında, Türkiye’nin AB sürecini destekleyenlerin sayısının açık farkla önde olduğunu göstermektedir. Bu durum kendilerinin AB içinde yaşamaktan memnun olduklarını ve AB standartları ile aynı kurumsal yapıda Türkiye’nin de yer almasını istediklerini düşündürmektedir. Bu bağlamda ilginç olan bir diğer tespit ise, Avrupalı Türklerin, gerek Türkiye’nin gerekse AB’nin müzakere sürecinde yeterli düzeyde veya samimiyetle çaba sarf etmediklerini düşünmeleridir. Bu bulgu, Avrupalı politikacıların ve halkın Türkiye’nin üyeliğini istemedikleri ile ilgili sorulara verilen yanıtlarla da örtüşmektedir.

Şekil 6. AB Üyelikinin Türkiye'ye ve Türklere Faydaları



Fayda Düzeyinde Analiz

Örnekleme grubun Türkiye-AB ilişkilerine yönelik görüşlerini fayda düzeyinde analizini yapabilmek amacıyla hazırlanan sorular iki gruba ayrılmıştır. Birinci grup soru AB üyeliğinin Türkiye'ye, Türk vatandaşlarına ve Avrupalı Türk göçmenlere getireceği fayda yönünden görüşleri ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır (Şekil 6). İkinci grup soru ile Türkiye'nin üyeliğinin Avrupa Birliği'ne hangi alanlarda fayda getireceği konusundaki görüşler hedeflemiştir (Şekil 7).

Ülke olarak Türkiye'nin, Türk halkının ve Avrupa'da yaşayan Türklerin birey olarak AB üyeliğinden elde edeceği faydalara yönelik sorular, siyasî-hukukî faydalar ve ekonomik faydalar olmak üzere ikiye ayrılabilir. Siyasî-hukukî faydaların ilki AB üyeliği ile insan hakları ve demokrasinin kurumsal yapısı ile işlerlik kazanmasına yöneliktir. Katılımcıların % 85,6'sı AB üyeliğinin insan hakları ve demokrasinin Türkiye'de gelişmesi için önemini doğrulamaktadır. Anket sonuçlarında, % 8,2 oranında katılımcı kararsız olduğunu ifade ederken, katılımcıların sadece % 6,2'si AB üyeliğinin Türkiye'nin demokrasi ve insan hakları konusundaki gelişimine fayda sağlamayacağını beyan etmiştir. Haklar konusundaki başka bir önermeye de olumlu yönde görüş bildirenlerin oranı yüksek olmuştur. Anket katılımcılarının % 86,9'u AB üyeliği ile Türkiye'nin kadın ve çocuk hakları konusunda gelişme yaşayacağı yönünde görüş beyan ederken, örneklemin sadece % 6,9'u AB üyeliğinin çocuk ve kadın haklarına olumlu etkisinin önemli olmadığını düşünmektedir.

Yine katılımcıların % 77,8'i farklı medeniyetlerin uyumuna katkı sağlaması anlamında AB üyeliğinin Türkiye'ye katkı sağlayacağını düşünmektedir. Bu görüşe çekimser kalanların oranı % 14,8, karşı olanların oranı ise % 7,4'te kalmıştır. Bu bulguyu tamamlar nitelikteki bir sonuç ise AB üyeliğinin Türkiye'de azınlık haklarına gösterilen saygıya olumlu yansıyor yansımayacağı yönündeki önerme ile ortaya çıkmıştır. AB ile sağlanacak bu etkinin önemli olduğuna inananların oranı % 71,5 seviyesine ulaşırken, kararsızların oranı % 18'de, bu etkinin önemli olmadığına inananların oranı ise % 10,2 seviyesinde kalmıştır.

Yine bir başka siyasî etki de Avrupa'da ayrı bir politik grup olarak ortaya çıkan ancak Türkiye'de henüz siyasî yelpazede yer alamayan çevreci yaklaşımın ne derece benimsendiğini ortaya koymaktadır. Katılımcıların % 82,6'sı AB üyeliğinin, Türkiye'de çevre bilincinin artması ve doğanın korunmasına yönelik olumlu bir etkisi olacağını düşünmektedir. Ankete katılan

grubun % 8,9'u kararsız kalırken, sadece % 8,5 oranında katılımcı bu konuda AB üyeliğinin önemli bir olgu olmadığını düşünmektedir.

Bu bulgular çok açık şekilde AB'nin Soğuk Savaş sonrası dönemde genişleme politikasına yön veren Kopenhag Kriterleri'ni Avrupalı Türklerin özümlediğini göstermektedir. Türkiye'nin 1999 yılında Aday Ülke Statüsü verilmesinden bugüne kadar yaptığı geniş kapsamlı reform süreçlerine rağmen, Avrupalı Türklerin bu alanda Türkiye'nin halen AB standartlarını yakalayamadığını düşündüğü de söylenebilir. Keza, çevre sorusu ile ortaya çıkan bulgular, Avrupalı Türkler arasında AB'nin önemli kriterlerinden olan çevre bilincinin yaygınlık kazandığını ve Türkiye'de de bu bilincin oluşmasını beklediklerini düşündürmektedir.

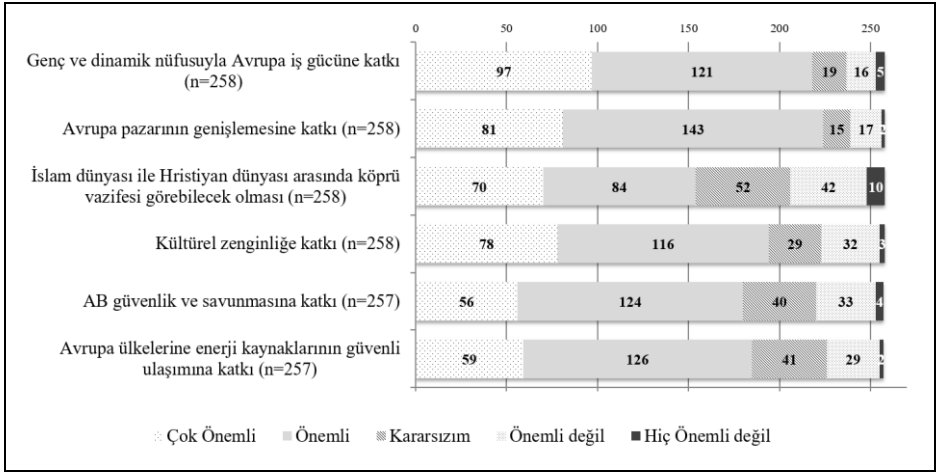
AB üyeliğinden Türkiye'nin, Türk vatandaşlarının ve Avrupa'da yaşayan Türklerin sağlayacağı ekonomik faydalar ise katılımcılara farklı açılardan sorulmuştur. Öncelikle AB üyeliğinin ekonomik kalkınma ve sosyal refahın artması açısından önemi sorusuna verilen yanıt dikkat çekici niteliktedir. Katılımcıların % 83,7'si AB üyeliğinin bu açıdan önemli olduğunu teyit ederken sadece % 5,4'ü AB üyeliğinin ekonomik kalkınma ve sosyal refahta önemi olmadığını inanmaktadır. Yine katılımcıların % 83,1'i AB üyeliği ile "eğitim ve sağlık hizmetlerinin kalitesinin yükselmesini" önemsemektedir. Bu alandaki gelişmenin önemi konusunda kararsız olan grup % 10,4 düzeyindeyken, AB üyeliği ile eğitim ve sağlık hizmetlerinin kalitesinin bağlantısına olumsuz bakanların oranı sadece % 6,5 düzeyinde kalmıştır.

Benzer başka bir bulgu "Türk halkının sosyal güvenlik ve çalışma koşullarının yükselmesi" ile ilgili seçenekte de belirgin şekilde ortaya çıkmıştır. AB üyeliği ile sosyal güvenlik ve iş yaşamı arasında olumlu bağ olduğunu düşünenlerin oranı % 82,6 iken, kararsızların oranı % 11,6 çıkmıştır. AB üyeliğinin çalışma yaşamı ve sosyal güvenlik alanındaki etkisinin olmayacağını düşünenlerin oranı sadece % 5,8 olarak tespit edilmiştir.

Türkiye'nin ekonomik yönde sağlayacağı faydaları ülke düzeyinde değerlendiren sorularda ise Türkiye'nin dış ticaretine olumlu etki yapması ile ilgili bulgular dikkat çekicidir. Katılımcıların % 71,9'u bunun önemli olduğunu düşünürken, sadece % 7,9'u dış ticaret etkisinin önemli bir fayda olmadığını düşünmektedir. AB üyeliğinin Türkiye'ye yabancı sermaye girişi yönünde olumlu tesir edip etmeyeceğine yönelik soruyu ise, katılımcıların % 82,6'sı önemli bir olgu olarak değerlendirmiş, sadece %5,4'ü önemsiz bir etki olarak yorumlamıştır.

Siyasî-hukukî ve ekonomik alanların yanı sıra birkaç farklı alanda daha katılımcılara yöneltilen AB üyeliğinin Türkiye'ye faydalarına yönelik sorunun cevabı da önem taşımaktadır. Katılımcıların % 76'sı AB üyeliği ile "Türkiye'nin imajının olumu yönde değişeceği" görüşüne katılırken, % 14,3'ü bu konuda kararsız, % 9,7'si de olumsuz düşünmektedir. Yine anket katılımcılarının % 73'ü Türkiye'nin AB üyesi olması durumunda AB ülkelerinde yaşayan Türklerin buldukları ülkelerdeki konumlarına olumlu etki yapacağı görüşünü savunmaktadır. Örneklemin % 16'sı kararsız, % 11'i ise olumsuz görüş beyan etmiştir. Son olarak, AB üyeliğinin ulusal güvenliği yönelik katkısına katılımcıların % 70,8'i olumlu, % 16,6'sı kararsız ve % 12,6'sı olumsuz görüş beyan etmiştir.

Şekil 7. Türkiye'nin AB Üyeliğinin AB'ye Faydaları



Türkiye'nin AB'ye üye olması halinde Birliğe sağlayacağı muhtemel faydaların AB için ne derecede önemli olduğu sorusuna örneklem grubunun verdiği cevaplar da ayrıca dikkate değer bulgular sunmaktadır. Bu kapsamda demografik yapıları karşılaştırıldığında, Türkiye'nin nüfus artış oranının AB'ye göre yüksek olması, buna bağlı olarak Türkiye nüfusunun AB ortalamasından çok daha genç olması ve bu genç nüfusun getirdiği dinamizmin AB için ne derece önemli olacağı sorulmuştur. Katılımcıların % 84,5'i Türkiye'nin genç ve dinamik nüfusunun AB içinde iş gücüne olumlu katkı sağlamasının önemine vurgu yapmaktadır. Geriye kalanların sadece % 7,4'ü kararsız, % 8,1'i ise bu katkının önemli olmadığını düşünmektedir.

Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin AB'ye ekonomik yönden katkısına, katılımcıların bakışını değerlendirmek için de örneklem gruba bir soru sunulmuştur. Türkiye'nin üyeliğinin Avrupa pazarının genişlemesine olumlu bir etkisi yapıp yapmayacağına yönelik soruya katılımcıların % 86,8'i olumlu görüş beyan etmiştir. Sadece % 5,8 kararsız ve % 7,4 olumsuz görüş tespit edilmiştir.

Son dönemlerde farklı medeniyetlerin uyum içinde yaşamasındaki sorunlar başta toplumsal çatışma veya terör olmak üzere birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Buna karşılık güçlü bir çözüm olanağı olarak Doğu ile Batı arasında Türkiye'nin rolüne vurgu yapan bir soru da katılımcılara yöneltilmiştir. Türkiye'nin AB'ye üye olması halinde İslam dünyası ile Hristiyan dünyası arasında köprü vazifesi görmesinin önemine vurgu yapanların oranı % 59,7 olarak tespit edilmiştir. Önemli oranda (% 20,2) katılımcı bu konuda kararsız kalmıştır. Katılımcıların % 20,2'si ise Türkiye'nin AB üyeliği ile dinler arası köprü rolü üstlenemeyeceğini veya bu rolün önemli bir etki yaratmayacağını düşünmektedir. Bu görüşe katılan Avrupalı siyasetçilerin de olduğu unutulmamalıdır. Türkiye'nin medeniyetler arası rolünün önemine vurgu yapan tanınmış CDU üyesi siyaset adamı Ruprecht Polenz Türkiye'nin üyeliğine karşı çıkılmasının AB'nin İslam dünyası karşısında da inandırıcılığını yitirmesine neden olacağını ileri sürmektedir (Polenz, 2010).

Avrupa Birliği'nin mottosu olan “çeşitlilikte birlik” kavramı ile farklı toplumların bir arada yaşamalarına vurgu yapılmaktadır. Bu amaç AB'nin değişen uluslararası yapıda güçlü bir şekilde kalmasının temel dayanaklarından biri olarak görülebilir. Bu çerçevede örneklem gruba yöneltilen Türkiye'nin üyeliğinin AB'ye kültürel zenginlik yönünden ne derece katkı yapacağına yönelik soruya, katılımcıların % 75,2'si olumlu cevap verirken, % 11,2 kararsız, % 13,6 ise olumsuz cevap vermiştir. Bu bulgular ilginç bir çelişkiyi de ortaya çıkartmaktadır. Türkiye'nin üyeliği ile İslam ve Hristiyan dünyası arasında bir köprü niteliği taşıyacağını düşünenler % 59,7 seviyesinde kalırken, aynı soru grubu içinde Türkiye'nin AB'ye kültürel katkı yapacağını düşünenlerin % 75,2'ye yükselmesi, katılımcıların Ortadoğu'daki gelişmelerden dolayı Avrupa'da artan İslamofobi hissini (Şekil 4) bir yansıması olarak görülebilir.

Soğuk Savaş sonrası uluslararası sistemin değişen yapısında transatlantik ilişkilerin yeniden şekillenmesi, Rusya ile değişen ilişki dinamikleri ve Çin'in uluslararası alanda giderek artan gücü gibi bazı temel parametreler güvenlik algısında da değişikliklere yol açmıştır. Bu anlamda, Türkiye'nin üyeliği ile bu

değişimler arasında katılımcıların bir bağ kurup kurmadıklarını tespit etmek de gerekli görünmektedir. Katılımcılara iki konuda Türkiye'nin AB güvenliğine yapabileceği katkılarla ilgili görüşleri sorulmuştur: Birincisi AB güvenlik ve savunmasına katkı, ikincisi ise AB enerji güvenliğine katkı. Katılımcıların % 70'i Türkiye'nin üyeliğinin AB güvenlik ve savunmasına yapacağı katkıyı önemsemektedir. Bu önermenin cevabı konusunda kararsız kalanlar % 15,6, bu katkının önemli olmadığını düşünenler ise yine % 14,4 oranında tespit edilmiştir. Türkiye'nin üyeliği ile Avrupa ülkelerinin enerji kaynaklarına güvenli ulaşımının sağlanmasına önem verenlerin oranı ise % 72 seviyesindedir. Türkiye'nin AB enerji güvenliğine sağlayacağı katkının önemli olmadığını düşünenler % 12, bu konuda kararsız kalanlar ise % 16 olarak tespit edilmiştir.

Özellikle enerji güvenliği ile ilgili Türkiye'nin katkı yapacağına olan düşüncenin katılımcılar arasında yüksek seviyede çıkması Almanya genelinde enerji güvenliğinin sıklıkla dile getirilen bir konu olmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim başta Almanya olmak üzere, Avrupa Birliği ülkelerinin yeterli enerji kaynaklarına sahip olmamaları ve ihtiyaçlarını karşılamak üzere tedarikçi ülkelerle yeni anlaşmalar yapmaları sürekli gündemde olan bir konudur. En temel tedarikçilerden biri konumundaki Rusya ile enerji sağlama konusunda zaman zaman yaşanan gerilimler ise Türkiye'nin enerji çeşitliliğini sağlamadaki rolünü güçlendirmektedir. Katılımcıların bu konuda, Almanya'daki siyasî tartışmalardan etkilendiği düşünülebilir.

Ayrıca, Ortadoğu'da yaşanan gelişmeler, uluslararası sistemin yapısının çok kutuplu hale dönüşmeye başlaması ve devlet dışı aktörlerin bölgesel düzeyde artan etkileri Türkiye'yi Avrupa güvenliği açısından önemli bir aktör haline getirmektedir. Alman Cumhurbaşkanı Steinmeier'in, dışişleri bakanı olduğu dönemde Türkiye'nin AB sürecinin askıya alınmasına ilişkin önerilere karşın Avrupa'nın Türkiye'ye ihtiyacı olduğu yönündeki beyanı (Habertürk, 2016) bu olgunun Almanya'da siyasî düzeyde varlığını göstermektedir. Ankette çıkan sonuçlar, AB siyasîlerinin bu söylemlerinin Almanya'daki Türk göçmenler tarafından yakından takip edildiği düşündürmektedir.

Fayda düzeyinde yapılacak değerlendirmeyi tamamlayıcı nitelikte olması açısından Avrupalı Türk kökenli göçmenler ile Türkiye'nin AB üyeliği süreci arasındaki fayda analizine de yer vermek gerekli görünmektedir. Zira Türkiye'nin üyeliğine yönelik Avrupa'da yaşayan Türk kökenli vatandaşların sağlayabileceği katkılar olabileceği gibi, Türkiye'nin üyeliğinin Avrupalı Türklere getirebileceği avantajlardan da söz edilebilir.

Göçmenlerle Türkiye-AB ilişkileri arasındaki fayda analizinin ilk grup sorusu “Avrupalı göçmenlerin hangi faaliyetleri Türkiye’nin AB üyeliğine daha çok katkı sağlar?” olarak belirlenmiştir. Katılımcılara sıralı ölçekte dokuz seçenek sunulmuş (Tablo-1) ve bunlardan en önemli olduğunu düşündükleri üç seçeneği işaretlemeleri istenmiştir.

Tablo 1. Avrupalı göçmenlerin Türkiye’nin AB üyeliğine katkı sağlayacağı alanlar

Alan	Frekans	Yüzde
Almanlarla iyi komşuluk ilişkileri kurma	78	29,7
Almanca’yı çok iyi öğrenme	166	63,1
Alman siyasî partilerinde aktif olma	151	57,4
Sivil toplum kuruluşlarında aktif olma	151	57,4
Çocukların eğitimine daha fazla önem verme	175	67,5
Almanlarla birlikte Türkiye ziyaretleri düzenleme	26	9,9
Önemli günleri ve bayramlarında Almanları kutlama	19	7,2
Türkiye’nin tanıtımına yönelik çeşitli etkinlikler düzenleyerek Almanları davet etme	50	19
Yaşadığı mahallenin sorunlarıyla ilgilenme ve mahalle faaliyetlerine katılma	43	16,3

Anket katılımcılarının en fazla seçtiği alan 175 frekans değeri ile “çocukların eğitimine daha fazla önem verme” olarak ortaya çıkmıştır. Katılımcılardan 166 kişi “Almanca’yı çok iyi öğrenme” yoluyla Türkiye’nin üyeliğine katkı sağlanacağı düşüncesindedir. Üçüncü sırada sıklıkla tercih edilen alanlar ise “Alman siyasî partilerinde aktif olma” ve “Sivil toplum kuruluşlarında aktif olma” olarak ortaya çıkmaktadır. Yüksek sıklığın görüldüğü alanların Alman toplumuna katılmayı gerektiren daha uzun vadeli faaliyetler olduğu görülmektedir.

Katılımcıların Almanlarla birlikte Türkiye gezileri yapma veya bayramlarını kutlama gibi seçenekler yerine toplumun bir parçası haline gelmeyi zorunlu kılan yöntemlere yöneldiği söylenebilir. Özellikle çocukların eğitimine önem vermenin ilk sırada çıkması ise, göçmenlerin Türkiye’nin AB üyeliğine katkı sağlamalarının kısa vadede değil ancak uzun vadede olumlu sonuçlar vereceğine olan inancı ortaya koymaktadır. Bir başka deyişle, göçmenler daha iyi bir eğitim yoluyla iyi bir meslek sahibi olarak ve yaşadıkları toplumda

önemli mevkilere gelerek Türkiye'nin AB sürecine katkı sağlayabileceklerini düşünmektedirler.

Türkiye'nin AB üyeliğinin göçmenlerin buldukları ülkelerdeki konumlarına tesiri ile ilgili sorular arasında da fayda analizine katkı sağlayıcı nitelikte önermeler bulunmaktadır. Türkiye'nin AB üyesi olması halinde Tablo 2'de sunulan önermelere katılımcıların ne derece katıldıklarını 5'li sıralı ölçekte belirtmeleri istenmiştir.

Tablo 2. Türkiye'nin AB üyesi olmasının Türk göçmenlere etkisi

Alan	n	Ortalama	Standart Sapma
Alman halkının Türk göçmenlere bakışı olumlu yönde değişir	261	2,42	1,03
Sosyal alanda Türk göçmenler kendilerini daha güvenli hissederler	254	2,18	0,93
Türk göçmenlerin Avrupa ülkelerindeki siyasî nüfuzu artar	258	2,19	0,87
Türklerin Alman toplumuna entegrasyonunu olumlu yönde etkiler	256	2,43	0,99
Türkiye'den daha fazla göçmen geleceği için mevcut iş olanakları ve sosyal olanaklar olumsuz yönde etkilenir	260	3,12	1,20

1= Tamamen katılıyorum / 5= Kesinlikle Katılmıyorum

Katılımcıların bu soruya verdikleri yanıtlar incelendiğinde, Türkiye'nin AB üyeliğinin gerçekleşmesi durumunda Türk göçmenlerin kendilerini sosyal alanda daha güvende hissedeceğine (% 70,9 olumlu) ve buldukları ülkelerdeki siyasî nüfuzlarının artacağına⁸ (% 70,5 olumlu) olan inançları dikkat çekici düzeydedir. Ayrıca, katılımcıların yarısından fazlası Türkiye'nin AB üyeliğinin Alman halkının kendilerine olan bakışını olumlu yönde etkileyeceğini (% 57,1 olumlu) ve entegrasyonu kolaylaştıracağını (% 59 olumlu) düşünmektedir⁹. Bununla birlikte, katılımcıların sadece % 32,3'ü

⁸ Önemli siyasî görevlere gelen Türk kökenli göçmenlerin son yıllarda artması (Dartan, 2012: 155) örneklem grubunun verdiği bu cevabı doğrular niteliktedir.

⁹ Bu etkinin önemine sadece Almanya'da yaşayan Türk kökenli göçmenler dikkat çekmemektedir. Özellikle Müslüman göçmenlere karşı olumsuz siyasî tutumlarıyla öne çıkan CDU'nun içinden de destek gelmiştir. CDU Milletvekili Ruprecht Polenz, Federal Meclis (Bundestag) Dış İlişkiler Komisyonu Başkanı olduğu dönemde, Avrupa değerlerine uyum sağlayan Türkiye'nin üyelik sürecinin Almanya'da yaşayan Türk göçmenlerin topluma uyumunu kolaylaştıracağını belirtmektedir (Polenz, 2010).

Türkiye'nin üyelik statüsü kazanması ile mevcut iş olanaklarının ve sosyal hakların olumsuz etkileneceğini düşünmektedir.

1960'lardan bu yana Almanya'da yaşayan Yunanistan, İspanya, Portekiz gibi ülkelerden gelen göçmenler ve Yugoslavya'nın dağılmasının ardından üye olan ülkelere gelen göçmenlerin AB vatandaşlığı gibi statülerinin olması toplum içindeki konumlarını güçlendirmiştir. Türk kökenli göçmenlerin de Türkiye'nin üyeliğinden böyle bir beklentilerinin olduğu düşünülebilir. Ayrıca Türkiye'nin üye olması ile Konsey, Komisyon ve Parlamento gibi AB'nin karar alıcı kurumlarında yer almasının göçmenlerin lehine olacağı düşüncesinin etkisinden de söz edilebilir. Zira Türkiye, bu kurumsal yapının içinde yer alması halinde oy hakkına sahip olacağı için, AB içinde yaşayan milyonlarca Türk kökenli göçmenin ihtiyaç ve beklentilerine destek olacaktır.

Bununla birlikte Alman vatandaşlığına haiz olmayan Türk göçmenler için de ayrı bir fayda söz konusudur. AB üyesi olan Türkiye'nin vatandaşı olarak yerel seçimlerde oy hakkına sahip olmaları, siyasî düzeyde önemli bir fayda olarak görülebilir. Bugün için, Alman vatandaşlığına sahip olmayan Türk göçmenler -yaşadıkları bölgenin yerel otoritesinin talep ettiği bütün gereklilikleri yerine getirmelerine ve vergilerini eksiksiz ödemeleri rağmen- seçme ve seçilme hakkından yararlanamamaktadır. Maastricht Anlaşması Madde 8b'ye göre:

1. Uyruğu olmadığı bir üye devlette ikamet eden bütün Birlik vatandaşları, ikamet ettiği üye devletin uyrukları ile aynı koşullarda mahalli seçimlerde oy kullanmak ve seçilmek hakkına sahiptir. (...)

2. 138 (3) maddesine ve uygulanması ile ilgili kabul edilen hükümlere hâle gelmeksizin, uyruğu olmadığı bir üye devlette ikamet eden bütün Birlik vatandaşları, ikamet ettikleri üye devlette, bu devletin kendi vatandaşları ile aynı koşullarda Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanmak ve aday olmak hakkına sahiptirler. (...)

Avrupa Vatandaşlığı ile getirilen bu hak sayesinde Birlik üyesi başka bir ülkenin vatandaşı Almanya'da Avrupa Parlamentosu seçimleri ve yerel seçimlerde söz sahibi olurken, çok daha uzun süredir ikamet eden bir Türk kökenli göçmenin aynı hakka sahip olmadığı görülmektedir. Entegrasyon sürecinin tamamlanabilmesi için siyasî boyutunun da uygulamada olması gerekir. Bu sebeple birkaç nesil boyunca aynı bölgede ikamet edip, vergi ve sorumluluklarını diğer vatandaşlarla eşit şartlarda yerine getiren Alman vatandaşı olmayan göçmenlerin, yerel seçimlerde siyasî haklardan mahrum kalmaları entegrasyon sürecini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu açıdan, Türkiye'nin üyeliğinin -başka herhangi bir AB ülkesi vatandaşlığı bulunmayan- Türk kökenli göçmenler için ayrıca bir önemi olduğu da söylenebilir.

Siyasal Düzeyde Analiz

Katılımcıların Türkiye ile AB ilişkilerine yönelik düşüncelerinin, kendi siyasî beklentileri ile ne kadar örtüştüğüne dair bulgular da anketin temel amacına yönelik önemli bir adım olarak görülmüştür. Bu amaçla katılımcılara Türkiye'deki ve Almanya'daki siyasî yapılardan beklentileri sorulmuştur. Türkiye'deki (Tablo 3) ve Almanya'daki (Tablo 4) siyasî yapılardan neler beklediklerine yönelik sunulan 7'şer seçenekten katılımcıların en önemli olduğunu düşündükleri 3 seçeneği belirlemeleri istenmiştir.

Katılımcıların Türkiye'deki siyasî çevrelerden beklentisinin odağında demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları gibi konularda AB düzeyinde uygulamaların ve politik yaklaşımların takip edilmesinin yer aldığı görülmektedir. Yine, katılımcıların önemli bir bölümü AB üyesi ülkelerde sağlanan sosyal hakları Türkiye'de sağlamayı vaat eden partilere eğilimli olduklarını beyan etmektedir. Anket katılımcılarının yarısından fazlası, Türkiye'nin Avrupa'daki imajını geliştirmeye yönelik çalışmalar yapan partilerin faaliyetlerini olumlu bulmaktadır. Katılımcıların Türkiye'deki siyasetçilerden kendileri ile ilgili doğrudan beklentileri düşük düzeyde çıkmıştır.

Elde edilen sonuçlar incelendiğinde, Avrupalı Türk göçmenlerin Türkiye'deki siyasî partilerden ve kişilerden beklentisinin -kendi çıkar ve ihtiyaçlarından önce- Türkiye'nin sorunlarına yönelik olduğu görülmektedir. Bu analizin, Türkiye'nin Kopenhag Kriterlerine uyum konusunda göstereceği AB'ye yönelik olumlu çabanın göçmenlerin buldukları ülkelerdeki statülerine ve nüfuzlarına katkı sağlayacağı sorusunda elde edilen bulgularla da (Tablo 2) uyum sağladığı görülmektedir.

Ayrıca, göçmenlerin haklarının korunması veya konsolosluk hizmetleri konularda siyasetçilerden önemli düzeyde bir beklentinin olmadığı iki şekilde yorumlanabilir. Birincisi bu konularda katılımcıların sağlanan hizmetlerden memnuniyetleri üst düzeyde olabilir. Anket sorularında bu ayrımı yapabilecek bir soru bulunmadığı için bu yorumun cevabı ayrı bir çalışma gerektirmektedir. İkinci olarak, göçmenlerin Türkiye'deki siyasî partilerden beklentisinin kendilerinden çok Türkiye odaklı olması, bu konunun bir "tercih meselesi" olduğu düşündürmektedir. Daha açık bir ifadeyle, bu bulgular, göçmenlerin uyum konusundaki çalışmaları -Türkiye'den ziyade- kendileri ile yaşadıkları ülke arasında çözümlenmesi gereken bir konu olarak algıladıklarını düşündürmektedir. Türkiye'den bu konulardaki beklentilerini ise sınırlı tuttukları söylenebilir.

Tablo 3. Türkiye'deki Siyasî Yapılardan Beklenti

Öncelikli Alan	Frekans	Yüzde
Türkiye'nin başta Almanya olmak üzere Avrupa ülkelerindeki imajının daha iyi olması için önemli çalışmalar yapılması	139	52,9
Demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları vb. konularda Avrupa Birliği değerlerini benimsemesi ve üyelik hedefinde samimi olması	186	70,7
AB üyesi ülkelerde vatandaşlara tanınan sosyal hakları Türkiye'de uygulamak istemesi	161	61,2
Göçmenlerin yaşadıkları ülkelere uyum çalışmalarını desteklemesi	93	35,4
AB ülkelerinde yaşayan Türk göçmenlerin haklarını daha iyi koruması	109	41,4
AB ülkelerindeki büyükelçiliklerin, konsoloslukların ve diğer temsilciliklerin daha iyi hizmet vermesi için çalışması	63	24
Türkiye'deki kişi başına düşen milli geliri, AB ülkeleri ortalamasına yükseltmeyi hedeflemesi	97	36,9

Anket katılımcılarının Almanya'daki siyasîlerden beklentilerinin eşitlik konusunda odaklandığı görülmektedir. Katılımcıların dörtte üçünden fazlası, eğitim ve meslek hayatında göçmenlere yönelik eşitliğe önem veren politikalar uygulayan siyasî partileri tercih ettiklerini beyan etmektedir. Yine katılımcıların dörtte üçüne yakını toplumsal ayrımcılığa karşı duran partileri tercih etmektedir. Sosyal yardımlara veya Türkiye'ye karşı politikalara yönelik beklenti ise düşük düzeyde ortaya çıkmıştır.

Almanya'daki siyasî partilerden beklentilerin eşitlik ve ayrımcılıkla mücadele konularına odaklanması ve Türkiye ile ilişkiler gibi konuları ayrı tutmaları, göçmenlerin Almanya ve Türkiye arasında bir araç olarak görülmemek istemediklerini, her iki ülke ile ayrı ilişki biçiminde yaşamaya çalıştıklarını düşündürmektedir. Daha açık bir ifadeyle, göçmenler Almanya ile ilişkilerini o ülkenin eşit bireyleri olarak siyasal ve toplumsal düzeyde sürdürmek istemekte, buna karşın Türkiye ile ilişkilerini daha ziyade kültürel düzeyde ele alan bir görünüm vermektedir. Göçmen olmanın getirdiği zor koşulların da etkisiyle geçen elli yıllık süre içinde pragmatik bir uygulamanın Türk kökenli göçmenler arasında etkin olduğu düşünülebilir. Zira, göçmenler Türkiye'ye dönüş yapmayı Almanya'da kalmalarının kesinleşmesi ile birlikte sorunlarına çözümlerini oradaki siyasal yapı içinde aramaya başlamışlardır. Türkiye'de merkez sağ ve muhafazakâr partilere oy veren göçmenlerin Almanya'da sorularına

çözüm olarak gördükleri SDP gibi sosyal demokrat partileri desteklemeleri de bu görüşü teyit eder niteliktedir.

Tablo 4. Almanya'daki Siyasî Yapılardan Beklenti

Öncelikli Alan	Frekans	Yüzde
İşsizlik yardımı vb. gibi sosyal güvenlik konularındaki kısıtlamalara karşı olması	100	38
Göçmenlerin yaşadığı toplumsal ayrımcılığa karşı daha etkin politikalar uygulaması	194	73,8
Eğitim ve meslek hayatında, göçmenlere yönelik fırsat eşitliği politikalarına önem vermesi	202	76,8
Göçmenlerin aktif siyasete katılımlarına (seçimlerde göçmen adaylar kotası vb.) yönelik politikalarının olması	91	34,6
Alman vatandaşı olmayan göçmenlere yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkından yana olması	113	43
Türkiye ile ilişkileri geliştirmeye yönelik politikalar izlemesi	69	26,2
Türkiye'nin AB üyeliğini desteklemesi	66	25,1

Diğer Bulgular

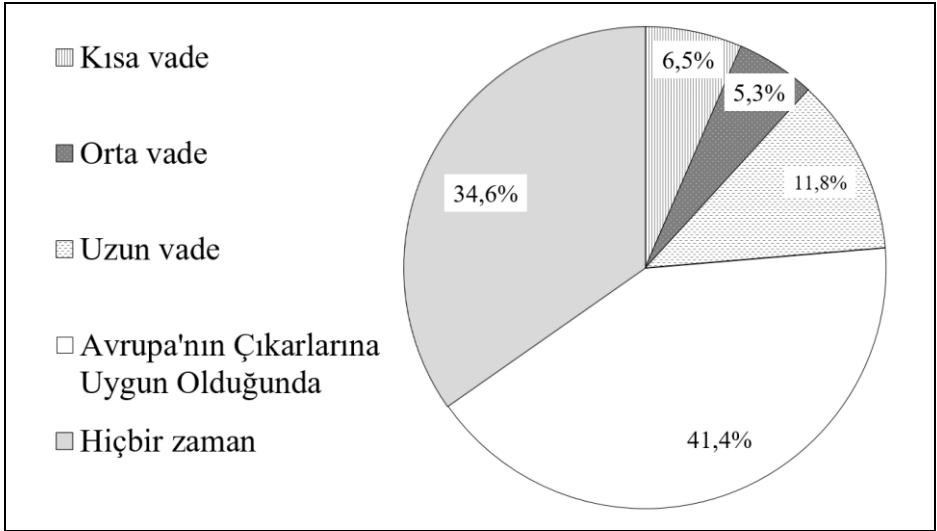
Katılımcıların Türkiye-AB ilişkilerine bakışlarını daha iyi analiz edebilmek ve görüşlerini etkileyen faktörleri açığa çıkartmak amacıyla birkaç farklı alanda daha soru sorulmuştur. Almanya'da yaşayan göçmenlerin üzerinde önemle durdukları “ayrımcılık” konusunu açığa çıkartmak için “hangi alanlarda yapılan ayrımcılığın daha kötü sonuçlara yol açtığı” sorusuna verilen 5 seçenekten en önemli gördükleri 3'ünü seçmeleri istenmiştir. (Tablo 5)

Tablo 5. Hangi alanda göçmenlere karşı ayrımcılık daha kötü sonuçlar doğurmaktadır

Alan	Frekans	Yüzde
Eğitim alanında ayrımcılık	181	68,8
İş bulma sürecinde ayrımcılık	212	80,6
Çalışma hayatında ayrımcılık	173	65,8
Mahallede / komşuluk ilişkilerinde ayrımcılık	78	29,7
Siyasî partiler / sivil toplum kuruluşları yoluyla kamusal alana katılımında ayrımcılık	108	41,1

Anket katılımcılarının öncelik verdiği ayrımcılık konusunun iş bulma süreci olduğu görülmektedir. Bunu eğitim alanında ayrımcılık ve çalışma hayatında ayrımcılık benzer oranlarla takip etmektedir. Keza, bu durum Türkiye'nin üyeliği halinde daha fazla göçmen gelmesi ve mevcut iş olanaklarının ve sosyal olanakların olumsuz etkileneceği yönündeki önermeye (Tablo 2) katılımın düşük olması ile de uyum göstermektedir. İki bulgunun ortak noktası, katılımcıların Almanya'da belirli vasıflar gerektiren işler konusunda Almanlarla iş piyasasında rekabete önem verdikleri; dil avantajları veya benzer sebeplerle Türkiye'den gelecek yeni göçmenlerle aynı iş kollarında olsalar bile rekabet etmeyi o derece önemli görmediklerini düşündürmektedir. Bundan başka bir açıklama ise Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyeliğine olan inancın düşük seviyede çıkması ile yapılabilir. Şekil 8'de açıkça görüldüğü üzere kısa ve orta vadede Türkiye'nin üye olabileceğine inanan katılımcı olanı sadece % 11 düzeyinde çıkmıştır. Bu anlamda, işgücü piyasasında yeni göçmenlerin rekabeti endişesiyle Türkiye'nin üyeliğini desteklemeyecek göçmen sayısının çok sınırlı olduğu söylenebilir.

Şekil 8. Türkiye AB'ye ne zaman üye olabilir?



Katılımcılara Türkiye'nin AB üyeliğinin gerçekleşme süresi ile ilgili beklentileri sorulduğunda oldukça olumsuz bir tablo ortaya çıkmaktadır. Katılımcıların üçte birinden fazlası Türkiye'nin hiçbir zaman üye olamayacağına inanmaktadır. Neredeyse yarıya yakını ise AB'nin çıkarlarına uyduğu zaman Türkiye'yi üyeliğe kabul edeceğini beyan etmiştir. Üyelik şartlarının yerine getirilmesi halinde bile, Türkiye'nin Birlik üyesi olabileceğini

düşünenlerin oranı sadece % 23,6 olarak ortaya çıkmıştır. Bu oranın yarısı da ancak uzun vadede (20 yıl ve sonrası) üyeliğin mümkün olduğunu düşünmektedir. Bu bulgular Türkiye'nin AB üyeliğini aktif desteklemelerinin önünde Türk kökenli göçmenler arasında önemli bir motivasyon engeli olduğunu göstermektedir. Bu engeli aşmak için göçmenlerin önemli gördükleri alanlarda Türkiye'nin somut adımlar atması gerekmektedir.

Türkiye'nin AB dışında işbirliği yapabileceği alternatif ülke gruplarını saptamak, bu çalışmanın ardılı olacak yeni çalışmalara yararlı bilgiler sağlayabilecektir. Örneklem grubunun Türkiye'nin AB dışında hangi ülke grupları ile ekonomik ve siyasî ilişkiler geliştirmesi sorusuna verdiği cevaplar da bu açıdan önemlidir (Tablo 6). Katılımcıların, kendilerine sunulan 9 ülke grubundan Türkiye'nin ilişkilerini geliştirmesi gerektiğini düşündükleri en önemli 3 seçeneği işaretlemeleri istenmiştir.

Tablo 6. Türkiye, AB dışında hangi ülke grubu ile ekonomik ve siyasî ilişkilerini geliştirmelidir?

Ülke Grubu	Frekans	Yüzde
Orta Asya Türk Cumhuriyetleri	145	55,1
Orta Doğu Ülkeleri	92	35
Körfez İşbirliği Konseyi Ülkeleri	68	25,9
Akdeniz Ülkeleri	134	51
Uzak Asya Ülkeleri	61	23,2
Afrika Ülkeleri	22	8,4
Güney Amerika Ülkeleri	26	9,9
Shangai İşbirliği Örgütü Üyesi Ülkeler	92	35
Hiçbiri	42	16

Katılımcıların % 50'den fazlası Orta Asya Türk Cumhuriyetleri ile ekonomik ve siyasî ilişkilerin geliştirilmesini öncelikli olarak tercih etmektedir. Buradaki tercihin milliyetçi ve muhafazakâr duygularla açıklanması mümkündür. Ancak bu durumda Orta Doğu Ülkeleri ve Körfez İşbirliği Ülkeleri ile işbirliğinin artırılmasının sırasıyla % 35 ve % 25 seviyelerinde kalması düşündürücü olmaktadır. Bu sebeple Orta Asya ülkeleriyle yapılacak ticaret potansiyeli de katılımcıların yanıtlarını etkilemiş olabilir. Bu analizin tamamlanması için daha detaylı bir çalışma yararlı olabilir.

Katılımcıların Akdeniz ülkeleri ile olan ilişkilerin geliştirilmesini öne çıkarması ise yine dikkat çekici düzeyde (% 51) öneme haizdir. Bu anlamda Akdeniz ülkelerinin -Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında AB ile yoğun ilişkileri olan- Kuzey Afrika coğrafyasını kapsadığı düşünülürse, katılımcıların Türkiye'nin Avrupa'dan çok uzaklaşmamasını tercih edip etmedikleri ayrıca araştırılabilir. Katılımcıların Türkiye'nin uzak coğrafyasında yer alan ülkelerle ilişkilerini geliştirmesine ise dikkate değer düzeyde önem atfetmedikleri görülmektedir. Bunun bir istisnası Shangai İşbirliği Örgütü olarak görülebilir. Bu durum hem bu örgütün içinde Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nden üyelerin yer alması hem de Çin ve Rusya gibi dünya siyasetinde ve ekonomisinde yükselen iki gücün giderek daha fazla öne çıkması ile açıklanabilir. Bununla birlikte, katılımcılara sunulan ülke gruplarından hiçbirinin AB karşısında ezici bir çoğunlukla alternatif olarak değerlendirilmemesi detaylı incelenebilecek bir olgu olarak tespit edilmiştir.

Sonuç

Avrupa Ekonomik Topluluğu'na yaptığı ortaklık başvurunun ardından geçen 58 yıllık sürede Türkiye'nin üyelik perspektifi halen belirsizdir. Üyelik sürecinin bu denli uzun olduğu başka bir örnek yoktur ve görünür gelecekte aday olan ülkelerin hiçbiri için böyle bir süreç öngörülmektedir. İki tarafta da hem sürece destek veren hem de sürece karşı çıkan gruplar mevcuttur ve belirli gelişmeler üzerinden bu süreci olumlu veya olumsuz etkilemeye çalışmaktadırlar. Türkiye'nin üyelik perspektifi önünde bugüne kadar gerek iç politika kaynaklı, gerekse uluslararası sistem kaynaklı çok çeşitli sorunlar engel teşkil etmiştir. Üyelik müzakerelerinin başladığı 2005 sonrasında ise sorunların belirgin bir düzlemde keskinleştiği görülmektedir. Daha açık bir ifadeyle AB'nin hazım kapasitesi, Kıbrıs, geri kabul ve vize sorunları, göçmen krizi ve Gümrük Birliği'nin revizyonu gibi konular ilişkilerin temel eksenini belirlemektedir (Göral ve Dartan, 2016; Nas ve Özer, 2017).

Bu çalışmayla; Avrupa'da yaşayan Türk kökenli göçmenlerin Türkiye-AB ilişkilerine -tarafklar arasında ilişkilerin zorlu ve durağan olduğu bir dönemde- nasıl baktıkları ve kendi beklentileri çerçevesinde bu sürece etkilerinin nasıl olabileceğine yönelik bir analiz, Almanya'da nüfusa oranla en çok göçmenin yaşadığı Bremen üzerinden gerçekleştirilmiştir.

Elde edilen bulgular çoğunlukla daha önceki çalışmalarla uyum göstermektedir. Anket bulguları, "Avrupalı Türklerin" Türkiye'ye yönelik hassasiyetleri olduğu kadar buldukları ülkelerin değerlerine de saygı duyduklarını teyit etmektedir. Zira, anket katılımcılarının temelde vurgu yaptığı nokta, yaşadıkları ülkelerdeki sosyal yaşama ve hukuk kurallarına Türkiye'nin

üyeliği halinde uyum göstermesi gerektiği üzerinde odaklanmaktadır. “Türkiye’nin müzakere sürecinde yükümlülüklerini samimiyetle ve yeterli düzeyde yerine getirip getirmediği” sorusuna yönelik cevaplar katılımcıların Türkiye’yi de AB sürecinde eleştirmekten çekinmediklerini göstermektedir.

Anket bulgularıyla ortaya çıkan bir diğer sonuç ise katılımcılar arasında Avrupa Birliği’nin Türkiye’ye karşı üyelik konusunda eşit olmayan bir tutum içinde davrandığına dair yaygın bir kanaatin var olduğu yönündedir. Katılımcıların birçoğu farklı ülkelerden gelen göçmen gruplar ile temas halinde olan kişilerdir. Farklı göçmen gruplarının bazılarının geldikleri ülkeler Soğuk Savaş sonrasında üyelik perspektifine dâhil edilmiş ve 2004 sonrasında AB üyesi konumuna gelmiştir. Bu sebeple Türk kökenli göçmenlerle Merkez ve Doğu Avrupa kökenli göçmenlerin hukukî statüleri de doğal olarak değişmiştir. AB vatandaşlığından yararlanan diğer göçmenlerin Almanya’daki konumları pozitif yönde etkilenmiştir. Bu durum karşısında, Almanya’da yaşayan Türk göçmenler, Türkiye’nin sürekli ertelenen ve yakın gelecekte üyelik perspektifi belirsiz olan bu süreçte AB tarafını da sorumlu görmekteyler.

Anketin bir diğer sonucu ise Türk kökenli göçmenlerin Türkiye’de ve Almanya’daki siyasî otoritelerden beklentilerine yönelik olmuştur. İki ülkede de farklı yaşantıları olan göçmenler, siyasî beklentilerini ilgili ülkedeki hayat koşulları ve ihtiyaçlarına göre şekillendirmektedir. Almanya’da daha çok göçmenlerin sorunlarına yönelik politikalar üzerinden siyasî taleplerini şekillendiren Türk kökenliler, Türkiye’deki politik otoritelerden temel haklar ve sosyal eşitlik konusunda Avrupa standartlarına ulaşılmasını beklemektedir. Bu durum, göçmenlerin her iki ülkede farklı seçmen davranışı göstermelerinden de anlaşılabilir.

Anket bulgularıyla ortaya çıkan bir başka önemli sonuç ise, Avrupalı Türkler açısından Türkiye’nin temel işbirliği yapması gereken uluslararası aktörün Avrupa Birliği olduğu gerçeğidir. Her ne kadar AB ile yaşanan tartışmalar ve inişli-çıkışlı üyelik süreci olumsuz etkilese de AB sınırları içinde ikamet eden göçmenler için Türkiye ile AB ilişkilerinin geliştirilmesi kaçınılmaz bir gereklilik olarak ifade edilmektedir. Bir başka deyişle Türkiye için AB’ye denk bir alternatif yoktur. Ancak Avrupalı Türklerin bu konuda kısa ve orta vadede bir çözüm olacağı yönünde kanaatlerinin oluşmadığı da açık bir şekilde görülmektedir.

Bu çalışmanın sonucunda ortaya çıkan bulgular iki taraf arasındaki ilişkilerin siyasî yönden tartışmaların yoğun yaşandığı ve ekonomik ilişkilerin Gümrük Birliği çerçevesinde yeniden düzenlenmesinin beklendiği bir dönemde gerçekleştirilmiştir. İki tarafın siyasî açıdan daha uyumlu bir çizgide olduğu, Gümrük Birliği’nin revize edilmesiyle Türkiye’nin konumunun iyileştirildiği ve

üyelik sürecinin belirli bir perspektife girdiği bir dönemde yapılacak başka bir anketin daha olumlu sonuçlar ortaya koyması beklenebilir. Bu anlamda bu çalışma daha sonra yapılacak benzer araştırmalara da karşılaştırma yapma imkânı sunabilecek niteliktedir.

Kaynakça:

- Alpan, B. (2015) “Bir İmkân Olarak Avrupalılık Kimliği: Türkiye-AB İlişkileri Tartışmaların Neresinde?”, *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 23(2): 5-26.
- Bade, J. K. (2013) *Kritik und Gewalt: Sarrazin-Deabtte, „İslamkritik“und Terror in der Einwanderungsgesellschaft*, (Schwalbach: Wochenschau Verlag).
- Bloomberg HT (2016) “Almanya/Gabriel: Türkiye AB’ye 20 yıl daha üye olamaz”, 9 Ağustos 2016, <<http://www.bloomberght.com/haberler/haber/1904896-almanyagabriel-turkiye-abye-20-yil-daha-uye-olamaz>>, (17 Mayıs 2017).
- Dartan, M. (2012) “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Almanya’daki Türk Lobi Gücü’nün Rolü”, *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 20(2): 141-63.
- Deutsche Welle Türkçe (2016) “Cameron: Türkiye on yıllarca üye olamaz”, 3 Haziran 2016, <<http://p.dw.com/p/1Hzls>>, (17 Mayıs 2017).
- Die soziale Situation in Deutschland (2017) *Bundeszentrale für politische Bildung*, <<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61646/migrationshintergrund-i>>, (25 Nisan 2017).
- Göral, E. ve Dartan, M. (2016) “The Customs Union in the Context of EU-Turkey Relations: An Evaluation of Current Debates”, *Marmara Journal of European Studies*, 24(2): 1-31.
- Habertürk (2016) “Almanya Dışişleri Bakanı Frank-Walter Steinmeier'den Türkiye açıklaması”, 10 Kasım 2016, <<http://www.haberturk.com/gundem/haber/1322217-almanya-disisleri-bakani-frank-walter-steinmeierden-turkiye-aciklamasi>>, (16 Mayıs 2017).
- Hughes, K. (2004) “Turkey and the European Union: Just Another Enlargement?”, *Friends of Europe working paper*, <<http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-k/gde/04/TurkeyandtheEuropeanUnion-WorkingPaperFoE.pdf>>, (30 Mart 2017).
- Karbuş, S. (2014) “EU-Turkey Energy Cooperation: Challenges and Opportunities”, *Instituto Affari Internazionali Working Papers 14/12*, <<http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1412.pdf>>, (24 Mayıs 2017).

- Karlık, R. (1997) *Gümrük Birliği Dönemecinde Türkiye*, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Magee, C. S. P. (2016) “Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community–Turkey customs union”, *Review of World Economics*, 152(2): 383-99.
- Migazin (2013) “So haben Deutsch-Türken gewählt”, 30 Ekim 2013, <<http://www.migazin.de/2013/10/30/bundestagswahl-2013-so-haben-deutsch-tuerken-gewaehlt/>>, (5 Haziran 2017).
- Nas, Ç. ve Özer, Y. (2017) *Turkey and EU Integration: Achievements and Obstacles*, (Routledge: London, New York).
- Nowak-Lehmann, F., D. Herzer, I. Martinez-Zarzosa, S. Vollmer (2007) “The Impact of a Customs Union between Turkey and the EU on Turkey's Exports to the EU”, *Journal of Common Market Studies*, 45(3): 719-43.
- Özkan, Y. (2017) “Oy kaybetmeye başlayan Wilders'ten Türkiye protestosu”, 8 Mart 2017, *BBC Türkçe*, <<http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-39208399>>, (17 Mayıs 2017).
- Pineau, E. (2014) “France's Hollande cautiously backs Turkey EU membership bid”, 27 Ocak 2014, *Reuters*, <<http://www.reuters.com/article/us-france-turkey/frances-hollande-cautiously-backs-turkey-eu-membership-bid-idUSBREA0Q1EV20140127>>, (22 Nisan 2017).
- Polenz, Ruprecht (2010) *Besser für beide – Die Türkei gehört in die EU*, (Edition Körper-Stiftung: Hamburg).
- Presseinformation (2016) “Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration”, <www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/11/PM_Partiepraferenz.pdf>, (5 Haziran 2017).
- Sarrazin, T. (2010) *Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*, (München: Deutsche Verlags-Anstalt).
- Şahin, B. (2010) “Almanya'daki Türk Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonunun Kuşaklar Arası Karşılaştırması: Kültürleşme”, *Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, (55) 103-34.
- Tost, D. (2014, 1 Ekim) “Austrian Enlargement Commissioner: ‘Turkey is an important partner for us’”, 1 Ekim 2014, *Euractiv*, <<http://www.euractiv.com/section/eu-elections-2014/news/austrian->

enlargement-commissioner-turkey-is-an-important-partner-for-us/>, (21 Nisan 2017).

Uras, G. (2015) “YurtdiŐında kaç Türk var?”, 24 Ekim 2015, <<http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/gungor-uras/yurtdisinda--kac-turk-var-2137336/>>, (18 Nisan 2017).

Yılmaz, K. (2011) “The EU–Turkey Customs Union Fifteen Years Later: Better, Yet not the Best Alternative”, *South European Society and Politics*, 16(2): 235-49.

YurtdiŐında Yaşayan Türk Vatandaşları (2017) *Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı*, <http://www.mfa.gov.tr/yurtdisinda-yasayan-turkler_.tr.mfa>, (18 Nisan 2017).

AB MAVİ KART UYGULAMASININ TÜRKiYE İŞGÜCÜ PİYASASINA OLASI ETKİLERİ

Erhan AKDEMİR*
Seda TEKELİ**

Öz

Bu çalışmada Avrupa Birliği Mavi Kart uygulamasının Türkiye işgücü piyasasına olası etkisi incelenmektedir. Bu çerçevede makale ilk bölümde AB ekseninde Mavi Kart uygulamasının kısa tarihsel gelişimini, söz konusu karta duyulan ihtiyacın nedenlerini ve hâlihazırda kullanımda olan karta ilişkin AB içerisindeki üye ülkelerin yaklaşımlarını analiz etmektedir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise Türkiye özelinde, mavi kart uygulamasının işgücü piyasası üzerindeki olası etkilerini analiz edebilmek amacıyla öncelikle Türkiye'nin dış göç tarihine kısaca değinilmiş, Türkiye'nin nitelikli işgücü göç profili oluşturulmuştur. Sonuç olarak ise mavi kart uygulamasının işgücü piyasası üzerindeki olumlu ve olumsuz etkileri tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliği, Türkiye, Mavi Kart, Nitelikli İşgücü Göçü, İşgücü Piyasası*

POSSIBLE EFFECTS OF EU BLUE CARD IMPLEMENTATION IN THE LABOR MARKET IN TURKEY

Abstract

This article analysis the European Union Blue Card application and its effects on Turkish labour market. In this framework this article is going to analysis the short historical background of the EU Blue Card, the reasons for the need for the card and the positions of the EU member states towards the card in the first chapter primarily. In the second part of the study qualified

* Yrd. Doç. Dr., Anadolu Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, e-posta: erhanakdemir@anadolu.edu.tr

** Yrd. Doç. Dr., Anadolu Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalı, e-posta: sakyalcin@anadolu.edu.tr

labor migration profile of Turkey is composed in order to analysis the possible effects of the blue card application on the Turkish labor market. Also, the history of Turkey's external migration is also briefly mentioned in this context. As a conclusion, the positive and negative effects of the blue card application on the Turkish labor market are discussed.

Keywords: *European Union, Turkey, Blue Card, Qualified Labor Migration, Labor Market*

Giriş

Göç, nüfus bilimi açısından öncelikli inceleme alanlarından birini oluşturmaktadır. Nüfus biliminde, doğurganlık ve ölüm oranlarındaki azalma sorunundan sonra, göç özellikle uluslararası göç olgusu ve sorunu çeşitli kamu politikaları ve yasal düzenlemelere konu olmuştur (Smith, 1970: 449).

Küresel ekonomik sistem içerisinde, iktisadi büyüme ve kalkınmanın belirleyicisi olan, bilgi ekonomilerinin yükselişi nitelikli işgücü ihtiyacı ve talebinin günden güne artmasına neden olmaktadır. Nitelikli işgücü talebindeki artışın temel gerekçesi ise, nitelikli işgücündeki artışın verimlilikte artış ve üretim maliyetlerinde azalmayı beraberinde getirmesidir. Bu durum da ülkelerin ve işletmelerin iktisadi büyümesine doğrudan katkı sağlamaktadır. Bu bağlamda, nüfus artış hızının azaldığı dünya nüfus yapısı içerisinde işgücü açığının varlığı, çözülmesi öncelikli sorunlardan biri olarak gündeme gelmektedir (Riemsdijk, 2012: 346). Bu nedenle, küresel rekabet piyasası içerisinde önemli bir paya sahip olmayı isteyen Avrupa Birliği (AB) için sürdürülebilir başarının sırrı işgücü ihtiyacının karşılanabilmesine bağlıdır. Fakat doğum oranlarının düşmesi, genç nüfusun azalması, nüfusun giderek yaşlanması ve buna bağlı olarak çalışabilir nüfusun azalması AB'nin nitelikli ve niteliksiz işgücüne olan ihtiyacı artırmaktadır (Pacek, 2012: 212). Söz konusu bu ihtiyaçlar ise AB'nin küresel ekonomik rekabet gücüne büyük zarar vermektedir. Bununla birlikte, AB bir yandan işgücü açığı ile mücadele etmeye çalışırken diğer yandan da, AB Komisyonu'nun da belirttiği gibi, kendisini yüksek nitelikli işgücü için daha cazip hale getirme çabası sergilemektedir. Üçüncü ülkelere yüksek nitelikli işgücünün ikamet etmeyi tercih ettiği ülkelere de baktığımızda söz konusu grubun daha çok Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Kanada'yı tercih ettiği gözlenmektedir (Eisele, 2014: 3-4). Bu tercihin nedenleri arasında ise göçmenlere yönelik yaklaşım, ayrımcılık ve önyargılar ve toplumsal çatışmaları sayabiliriz. Bu durum, yukarıda da ifade edildiği gibi, AB'nin küresel ekonomik rekabet gücüne büyük tehdit

oluşturmaktadır. Avrupa’da bu sorunu uzun vadede ortadan kaldırmak için ise çeşitli planlar üzerinde çalışılmaktadır. Örneğin Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü’nün (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) Sosyal Politikalar Bölümü Başkanı Monika Queisser’in yaşanan Avrupa’ya çözümde insanların daha uzun süre çalışması ve Avrupa işgücü piyasasında tam olarak faydalanılmayan yeteneklerin harekete geçirilmesi (Euronews) fikri söz konusu planlar arasındadır (Dereli vd., 2015: 211). Avrupa 2020 Strateji Belgesi de işgücü ve yetenekler açısından eksikliklerin ortaya çıktığı sektörlerde işgücü göçünün önünün açılması ve küresel rekabette yüksek nitelikli üçüncü ülke vatandaşlarının AB’ye çekilmesi planını öngörmüştür (Eisele, 2012: 42). Bu çerçevede AB’deki bir diğer ve halihazırda nitelikli işgücü göçüne yönelik plan da Mavi Kart uygulamasıdır. Bu nedenle, mavi kart uygulaması gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere nitelikli işgücü göçü açısından önemli bir anahtar rolü oynamaktadır. Türkiye’de son dönemlerde yaşanan ekonomik krizler sonrasında özellikle eğitilmiş genç işsizliğindeki artış nitelikli işgücünün yurt dışına göç talebini artırmıştır (Tansel ve Güngör, 2004: 1). Mavi Kart uygulaması ile AB işgücü piyasası kapılarının Türkiye’deki nitelikli işgücü için açılması, yabancı ülkedeki işgücü piyasasını olduğu kadar, yerli işgücü piyasasını da olumlu ve olumsuz yönde etkileyeceği öngörülmektedir. Bu bağlamda, literatürde “beyin göçü” olarak nitelendirilen nitelikli işgücü göçü tartışılması ve üzerinde politika yaratılması gerekli bir konudur.

Nitelikli İşgücü Göçü: Nedenleri ve Sonuçları

Göç, ulusal ya da uluslararası nitelikte olsun, yüzyıllar boyunca insanların daha iyi koşullarda yaşama isteklerini gerçekleştirebilmek için kullandıkları önemli bir araç olmuştur. Küreselleşen dünya ile birlikte değişen ekonomik, sosyal ve siyasal yaşam koşulları insanları uluslararası göçe zorunlu kılmıştır. Başlangıçta sadece niteliksiz işgücünün göçünden söz edilirken küreselleşmenin ekonomik piyasa üzerindeki yansımaları daha hissedilir olmaya başladığından bu yana uluslararası göç tartışma ortamlarında, yazılı literatürde, yasal ve politik uygulamalarda daha fazla yer almaya başlamıştır. Ekonomik sistem içerisinde bilgi ekonomisinin ve bilgi ekonomisine dayalı üretimin yaygınlaşması, özellikle teknoloji alanında rekabet üstünlüğü elde etmek ve bu üstünlüğü korumak isteyen gelişmiş ülkeler bakımından nitelikli işgücü ihtiyacının artmasına neden olmuştur. Bilgi ekonomisinin ve bilgi teknolojilerinin, gelişmiş ülkelere varlığını daha çok hissettirmesi, gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere nitelikli işgücü akışını da beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerdeki iyi

eğitim görmüş, nitelikli ve yetenekli işgücünün gelişmiş ülkelere göçü söz konusu olmuştur. Literatürde bu nitelikteki göç, beyin göçü olarak adlandırılmaktadır.

1965 yılında 76 milyon olan uluslararası göçmen sayısının 2005 yılında 188 milyona ve BM'in verilerine göre 2015 yılında bu rakamın 244 milyona ulaşması (Sputnik News) uluslararası göçün gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkeler için hem bir çözüm hem de bir sorun kaynağı oluşturduğunun göstergesidir (Taylor, 2006: 2). Bunun nedeni ise 1970'lerden sonra gelişmiş ülkelere göç edenlerin niteliksiz değil nitelikli işgücü olması ve eğitim ile araştırma için gidenlerin sayısının önemli ölçüde artmasıdır.

Nitelikli işgücü göçünün nedenleri çeşitlidir. Nitelikli işgücünün yurt dışına göçünde literatürde daha çok ekonomik nedenler ön plana çıkmış olmakla birlikte; göçün nedenleri çeşitlilik göstermektedir (Tansel ve Güngör, 2004: 7). Düşük ücret uygulamaları, ülkede var olan ekonomik istikrarsızlık, yanlış vergi politika uygulamaları, insanların yaşadıkları gelecek endişesi en önemli nedenler arasında sıralanmaktadır. Ayrıca ülkenin içinde bulunduğu siyasi istikrarsızlık, sosyal ve siyasal alanlarda yaşanan ayrımcı uygulamalar, bilime ve bilgiye gereken önemin verilmemesi, yabancı dil eğitiminin yaşamsal öneminin artması vb. göçün diğer nedenleri arasında yer almaktadır. Tüm bu nedenlere ilave olarak özellikle nitelikli genç işgücü göçü açısından, ülkede genç işsizliğinin yüksekliği göç için önemli bir neden olmaktadır.

Çalışmada incelenen konu itibarıyla üzerinde daha fazla durulması gereken ise nitelikli işgücü göçünün göç veren ve göç alan ülke bakımından yarattığı sonuçlardır. Konu gelişmiş ülkeler bakımından değerlendirildiğinde; gelişmiş ülkelerde nüfus artış hızının düşük olması, eğitimin pahalı olması, ekonomik sistemde ürün taleplerinin fazla ve sürekli kitlesel üretime ihtiyaç duyuluyor olması küreselleşmenin etkisinin fazlaca hissedildiği ve teknolojik gelişimin durmaksızın devam ettiği bir ortamda nitelikli işgücü teminini bir sorun olarak ortaya çıkarmaktadır. Nitelikli işgücünün diğer ülkelere sağlanmasının daha ucuz ve karlı olması gerçeği, gelişmiş ülkeler için işgücünün az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere sağlanması bir çözüm olarak değerlendirilmiştir. Gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerde ise gelir dağılımındaki adaletsizlik, eğitime uygun istihdam edilebilir alanların yetersizliği, eğitim sisteminde yaşanan olumsuzluklar, Ar-Ge çalışmalarına verilen değer ve katkının yetersizliği nitelikli işgücünün gelişmiş ülkelere göç etmesine neden olmaktadır (Kaya, 2003: 4)

Nitelikli işgücü göçünün göç alan ve veren ülke bakımından sonuçları literatürde çeşitlilik göstermektedir. Literatürde yaygın olan, nitelikli işgücü göçünün göç alan ülkeyi olumlu yönde etkileyeceği yönündeki çalışmaların dayanak noktasını göç alan ülkenin küresel rekabet piyasasında rekabet gücünü elinde bulundurmaya isteyen gelişmiş ülkenin özel bir beşeri sermaye yatırımı yapmasına gerek kalmaksızın ihtiyacı olan nitelikte işgücünü kolaylıkla elde etmesi oluşturmaktadır (Gürak, 2006: 250). Nitelikli işgücü göçü alan ülke açısından göçün bir diğer olumlu sonucu ise, gelişmiş ülkelerin nitelikli işgücüne daha yüksek ücret ve daha iyi çalışma olanakları sağlaması ve bu bağlamda ülkelerin gelişmelerinin daha da hız kazanmasıdır. Nitelikli işgücü göçünün bir diğer olumlu sonucu ise, göç eden nitelikli işgücünün, geri dönüşlerinde kazandıkları deneyimlerini kendi ülkelerine taşımaları ve ülkelerin gelişme sürecinin hızlanmasına katkıda bulunmalarıdır (Bakırtaş ve Kandemir, 2010: 962). Bunun karşılığı olarak göç veren gelişmekte olan ülke de bu durumdan olumlu şekilde etkilenmekte, hali hazırda yüksek olan işsizlik oranını istatistiki olarak azaltma imkânı elde etmektedir. İşsiz olan nitelikli işgücü göçle birlikte istihdam fırsatı yakalayabilmekte; daha önce göç eden nitelikli işgücünün göç veren ülkeye geri dönmesi halinde ise gelişmekte olan ülke yeni yetenek ve deneyimler kazanabilecektir.

Tüm bunlara ilave olarak nitelikli işgücü göçü göç veren ülkeler bakımından bazı olumsuzlukları da beraberinde getirmektedir. Gelişmekte olan ya da az gelişmiş olan ülkelere nitelikli işgücü göçü, bir ülkenin gelişmişlik düzeyinin artmasında önemli bir paya sahip olan beşeri sermayenin de diğer ülkeye taşınmasına neden olacağından ülkelerin gelişme süreçleri bundan olumsuz şekilde etkilenecektir (Bakırtaş ve Kandemir, 2010: 962). Nitelikli işgücünün göçü göç veren ülkelerin gelişmelerinin yavaşlamasına ve gelişmiş ülkelerle gelişmişlik farklarının daha da fazlalaşmasına neden olmaktadır. Göç veren ülke bakımından ortaya çıkan bir diğer önemli sonuç ise ülkelere tekrar dönecekleri düşünülen nitelikli işgücünün geri dönmeyip, gittikleri ülkelerde yaşamaya devam etmeleri sonrasında ortaya çıkan bedava nitelikli işgücü ihracı ve katlanılması gerekli maliyettir (Bakırtaş ve Kandemir, 2010: 962).

Mavi Kart: Kapsamı ve Uygulama Esasları

AB'nin istatistik kurumu olan Eurostat'ın demografik verilerine göre 2060 yılında Birliğin çalışan nüfusu emekli nüfusuna göre ciddi bir azalma yaşayacaktır. Yine söz konusu verilere göre, Birlik içinde 2008 yılında 84.6 milyon olan 65 yaş ve üzeri nüfus 2060 yılında 151.5 milyona ulaşacaktır. Sayılardaki bu eğilim ise AB'nin ekonomik üretkenliğine ciddi bir tehdit

oluşturmaktadır. Özellikle de çalışacak nüfustaki düşüş bu tehdidin boyutunu daha da ileriye taşımaktadır (Eurostat, 2011). Sayıların ortaya koyduğu bu demografik göstergeler ışığında AB, küresel rekabetçi ortam ve nitelikli işgücü ihtiyacı nedeniyle yasal yollarla Birliğe gelecek üçüncü ülke vatandaşlarına ihtiyaç duymaktadır (Guild, 2007: 1-8). Bu çerçevede de nitelikli göçmen işgücü, yukarıda da üzerinde durulduğu gibi, AB açısından iki hayati soruna çözüm bulma kabiliyetine sahiptir. Bunlardan ilki, nitelikli göçmen işgücü ile işgücü açığı ve çalışan nüfus arasındaki boşluğun kapatılabilecek olması (Moşneaga, 2012: 28); ikincisi ise kıtanın hızla yaşlanma sorununu hafifletebilecek etkiye sahip olmamasıdır (Wogart vd., 2011: 1). Bu durum dikkate alındığında; Mavi Kart uygulaması, AB Komisyonu tarafından vasıflı-nitelikli işgücünün AB'ye yerleşebilmesi için oluşturduğu önemli bir çözüm aracıdır. Amerika ve Avustralya'ya gitmekte olan vasıflı göçmenler için Avrupa'nın bir cazibe merkezi olmasına büyük bir önem veren Birlik bu açıdan Asya, Afrika ve Latin Amerika'dan nitelikli işgücü çekebilemeyi planlamaktadır.

2000 yılının Mart ayında AB Komisyonu, 2010 yılı itibariyle AB'nin en rekabetçi ve dinamik bilgi tabanlı ekonomi olması, daha iyi iş olanakları ve sosyal haklar sağlaması, sürdürülebilir ekonomik büyümeyi gerçekleştirebilmesi hedeflerini saptamıştır (Lisbon European Council, 2000). Bu çerçevede de Mavi Kart Yönergesi 25 Mayıs 2009'da AB'nde kabul edilmiş (Official Journal of the European Union, 2008) ve Litvanya, Hırvatistan ve İsveç hariç 2011 yılında üye ülkelerde yürürlüğe girmiştir. Litvanya, Hırvatistan ve İsveç uygulamaya 2013 yılında katılmışlardır. Söz konusu yönerge ise şu dört temel konuyu kapsamaktadır:

- a) Üçüncü ülkelerden yüksek nitelikli işgücü kabul etmek,
- b) Bu sayede elde edilecek işgücü ile AB'de rekabeti ve ekonomik büyümeyi desteklemek,
- c) Nitelikli işgücüne yönelik küresel rekabette ön sıralarda yer alabilmek,
- d) Üye ülkeleri nitelikli işgücü çekmede ulusal stratejiler dışında birlikte hareket etmeye davet etmek (Official Journal of the European Union, 2008).

Öte yandan, Mavi Kart planı işgücü göçünün uyumlaştırılması konusunda AB'deki ilk adım ya da çaba da değildi. 1980'lerde Tek Avrupa Senedi (AB

Komisyonu)¹ ve 1990'lardaki Dublin, Şengen ve Maastricht Antlaşmaları üçüncü ülkelerden gelecek işgücüne yönelik politikalar ortaya koymuştur. 1999'daki Tampere Zirvesi'nde de işgücü göç politikalarının Birlik genelinde sektörler bazında uyumlaştırılması gündeme gelmiştir (Coşkun vd., 2015: 296). Bunun hemen arkasından ise Mart 2000'deki Lisbon Zirvesi'nde ortaya konan Lisbon Stratejisi gelmektedir. Söz konusu Strateji ise AB'nin en rekabetçi ve dinamik bilgi tabanlı ekonomi olması, daha iyi iş olanakları ve sosyal haklar sağlaması, sürdürülebilir ekonomik büyümeyi gerçekleştirebilmesini hedeflemiştir. Yine bu doğrultuda Tampere ve Lisbon'da gerçekleştirilen zirvede alınan kararlara ilave olacak şekilde, 4-5 Kasım 2004 Brüksel Zirvesi'nde La Hey Programı kabul edilmiştir. Program yasal olarak AB'ye gelecek işgücü göçünün AB'nin hem bilgi tabanlı ekonomiye daha fazla yakınlaşmasını hem de işgücü açığını kapatmayı hedeflemiştir (EU Immigration Portal, 2016) Eylül 2008'de Brüksel'de bir araya gelen AB Adalet ve İçişleri Bakanları ise göçmenlik yasası konusunda anlaşmaya varmışlar ve bir yandan göçle ilgili yeni düzenlemeler konusunda ilke kararlarını belirlerlerken diğer yandan da mavi kart uygulamasına yeşil ışık yakmışlardır.

AB, Birlik içerisinde Mavi Kart tahsis edeceği hak sahibine bir AB ülkesinde oturma ve çalışma olanağı sunmaktadır. AB ülkelerinde ikamet hakkı bulunanlar, koruma talebinde bulunan kişiler, AB vatandaşlarının aileleri, AB'de oturma izni için başvuru yapmış olan araştırmacılar, bir üye ülkede uzun dönemli olarak ikamet etmekte olan kişiler, üye ülkede sezonluk işçi statüsünde kabul edilmiş olan kişiler, AB ile serbest dolaşım anlaşması bulunan üçüncü ülke vatandaşları ise Mavi Kart'a başvuramamaktadırlar (Official Journal of the European Union, 2009). Bu noktada en önemli husus ise Mavi Kart sahiplerinin AB vatandaşları ile aynı sosyal haklardan ve çalışma koşullarından yararlanıyor olmalarıdır.

Mavi Kart başvuru sahipleri, üçüncü ülkelerdeki yüksek nitelikli işgücüne, bir üye ülkede yüksek nitelikli bir pozisyon için en az bir yıllık anlaşma sağlandığını gösteren sözleşme ya da teklif sunması, iş teklifine mesleki anlamda yeterlik sağladığını gösteren belgeleri sunması, iş sözleşmesinin sigorta içermediği ya da içerdiğinde kapsamının yetersiz kaldığı hallerde, sağlık sigortası başvurusu yaptırmış olması ve kamu politikası, kamu güvenliği ve kamu sağlığı konularında risk oluşturmaması koşullarını sağlaması durumunda, başlangıç olarak 1 ila 4 yıl AB'de çalışma hakkına sahip olabilmektedirler

¹Avrupa Birliği tek pazarını ve Avrupa Politik İş Birliği'ni resmen başlatan Roma Antlaşması'nda köklü değişiklikler yapan antlaşmadır. Senet, 17 Şubat 1986 tarihinde Lüksemburg'da, 28 Şubat 1986 yılında da Lahey'de imzalanmıştır.

(Official Journal of the European Union, 2009). Ayrıca kartın geçerli olduğu süre boyunca kart sahipleri çalıştıkları üye ülkeye serbestçe giriş-çıkış yapabilmekte, çalışma şartları, eğitim, mülkiyet gibi konularda üye ülke vatandaşlarıyla aynı haklara sahip olmaktadır. Ayrıca mavi kartın geçerlilik süresi yenilenebilmekte ve beş yıllık süreden sonra uzun süreli oturma iznine dönüşebilmektedir. Mavi Kart sahipleri en az 18 aylık sürenin dolması şartının gerçekleşmesi halinde başka bir AB ülkesinde başka bir iş için yeniden başvurabilmektedir (Cerna, 2010: 11). Eğer kart sahibi işini kaybederse üç ay içerisinde yeni bir iş bulmak zorundadır. Üç ayın sonunda halen iş bulamamış ise Mavi Kart hak sahipliği sona erdirilmektedir. Bütün bunlarla birlikte Mavi Kart sahiplerinin AB'ye girişlerinde vatandaşlığına sahip oldukları ülke ile AB arasındaki vize rejimine göre vizeye ihtiyaçları olup olmadıkları da ortaya çıkmaktadır. Mavi Kart'ın önemli bir diğer yanı da aile bireylerini de kapsamıdır. Bu kapsamda Mavi Kart Direktifi, kart sahiplerinin yakınları için aile birleşimini garanti altına almakta ve aile üyelerine de oturma izni verileceğini işaret etmektedir. Bu doğrultuda 2012'de 1.107 aile ferdine oturma izni verilmiştir (Kalantaryan, 2015: 5). 2013 ve 2014 yıllarında ise toplam 10.504 aile ferdine oturma izni olanağı sunulmuştur (Eurostat, 2016).

AB Komisyonu Mavi Kart uygulamasında her üye ülke için aynı kriterlerin geçerli olmasını istese de şu anda bu konu üye devletlerin kendi kontrolü altındadır. Ayrıca, uygulama kapsamında ülkeye ne kadar göçmen alınacağı da yine üye hükümetlerin kararına tabidir. Mavi Kart başvuru sahipleri başvurularını üye ülkelere yapmaktadırlar ve söz konusu başvurular da yine üye ülkeler tarafından değerlendirilmektedir. Örneğin Almanya'da Mavi Kart uygulamasını hayata geçirebilmek için gerekli yasal düzenlemeler tamamlandıktan sonra 2012 yılında Federal Meclis'in onayı alınmış ve böylece 1 Ağustos 2012'den itibaren AB ülkeleri dışından mühendis, doktor ve bilişim uzmanı gibi nitelikli işgücü göçünün Almanya'ya gelmesi sağlanabilmiştir. Almanya'nın belirlediği şartlara göre Mavi Kart ile üçüncü ülkelerden Almanya'ya gelip çalışmak isteyenler, yılda en az 44 bin 800 Avro gelir elde ettiklerini; işgücü açığının fazla olduğu mesleklerde ise yıllık 34 bin 944 Avro gelir elde ettiklerini, maaşlı bir işte çalıştıklarını, yükseköğretim diplomasına sahip olduklarını ve en az 5 yıllık meslek tecrübesinin olduğunu ibraz ettikleri takdirde Almanya'ya göç edebileceklerdir (Federal Office for Migration and Refugees, 2016). Bununla birlikte Almanya'da söz konusu ücretler konusunda tartışmalar da yaşanmaktadır. Örneğin Almanya Ekonomi Araştırmaları Enstitüsü yurtdışından gelecek nitelikli göçmenlere ödenecek söz konusu ücretlerin hâlihazırda Almanya'da mesleki eğitim görmüş bir vasıflı işçinin aldığı yıllık ortalama ücrete denk geldiğini belirterek Almanya'nın yaklaşımını

eleŐtirmektedir. Öte yandan, Almanya Federal Göç Dairesi'nin 2013 verilerine göre Almanya'da Mavi Kart sahibi 4961 akademisyenin yıllık kazancı 46.400 Avro'nun üzerinde bulunmaktadır. Ayrıca söz konusu akademisyenlerin 3918'i işgücü açığı olan mühendislik, doktorluk ve bilişim teknolojileri uzmanlığı alanlarında istihdam edilmektedir (Deutsche Welle, 2013). Son verilere göre ise 2016 yılında Almanya'da AB üyesi ülkelerin dışından gelen yaklaşık 28 bin mavi kartlı yaşamaktadır (Deutsche Welle, 2016).

Finlandiya için ise yüksekokul diploması ve yüksek nitelikli meslek tecrübelerini gösteren belgelerin ibrazı ve aylık gelirin en az 4 bin 524 Avro olması gerekmektedir. Yıllık 54 bin 228 Avro olan bu tutar 2016 yılı için Finlandiya'da yürürlükteki ulusal maaş eşiğine denk gelmektedir (Finnish Immigration Service, 2016). İsveç ise ilgili çalışma alanında en az 5 yıllık meslek tecrübesine sahip olunmasını, toplam 180 krediye eşdeğer üniversite eğitimini, en az bir yıl süreli bir iş sözleşmesini ve bu sözleşmenin de aylık 4 bin 948 Avro (SEK 47,100) ücret içermesini Mavi Kart başvuruları için şart koŐmaktadır (Swedish Migration Agency, 2016). Benzer şekilde Avusturya'da da Mavi Kart başvuruçularından yükseköğreniminin tamamlanmış olmasını, Avusturya'da en az bir yıl süreyle bir iş teklifi alınmış olmasını ve çalışılacak işten minimum aylık 4 bin 174 Avro gelir elde ediliyor olmasını beklemektedir (Federal Ministry for Labour, Social Affairs and Consumer Protection, 2016). Bu konuda son örnek olarak Hollanda'ya bakabiliriz. Hollanda göçmenlik bürosunun verilerine göre, Mavi Kart başvuruları için başvuruçuların yükseköğrenimlerini tamamladıklarına dair belgelerini ve diğer niteliklerini belirten sertifikalarını ilgili kurumlara sunmaları, en az bir yıl geçerli bir çalışma sözleşmesi ya da bağlayıcı iş teklifine sahip olmaları gerekmektedir. Başvuruçuların ayrıca yıllık brüt maaş tutarının ise %8 tatil parası dâhil 64 bin 385.28 Avro olması gerekmektedir. Bu rakam aylık olarak ise %8 tatil parası hariç 4,968 Avro'ya denk gelmektedir. Bununla birlikte başvuruçuların Hollanda'nın kamu politikalarına ve güvenliğine bir tehdit oluşturmaması da koşullar arasındadır (Blue Card and the Dutch Highly Skilled Migrant Program, 2016).

Bunun yanı sıra 28 üyeli Birlik içerisinde Danimarka, İrlanda ve Birleşik Krallık ise uygulamaya dâhil değildir. Diğer üye ülkeler Mavi Kart uygulamasını tek bir sistem olarak ya da kendi sistemlerine ek olarak uyarlamaktadırlar. Bu itibarla Mavi Kart uygulaması üye ülkelerin ulusal planlarını rafa kaldırmamakta, sadece yeni bir alternatif ortaya koymakta ve Mavi Kart uygulamasının çeşitli süreçlerini üye ülkelere bırakmaktadır. Fakat bu yaklaşım ise AB açısından ortak bir değerlendirmede ve uygulamada

bulunmayı zorlaştırmaktadır (Albertsen, 2012: 1-4). Öte yandan, bazı Birlik üyelerinin hâlihazırdaki ulusal sistemleri Mavi Kart'a göre daha fazla olanak sunarken bazı Birlik ülkeleri de Mavi Kart sisteminden sonra kendi ulusal sistemlerini yenilemektedirler.

Öte yandan, AB Komisyonu 2016 Nisan ayında konuyla ilgili bir bilanço çıkarmış, çok yetenekli ve yüksek nitelikli işgücüne Avrupa'yı cazip hale getirmek için 2009 yılında uygulamaya konan mevcut Mavi Kart sisteminin istenen verimi tam olarak ortaya koyamadığını belirtmiştir (EU Commission, 2016). Avrupa Birliği Komisyonu'nun Göç, İşçileri ve Vatandaşlıktan Sorumlu Üye Dimitris Avramopoulos da bu duruma dikkat çekerek Avrupa'da son dönemde sığınmacı konusu gündemde olmasına rağmen yasal göçmen meselesinin de çok önemli olduğunu belirtmiştir. Avramopoulos ayrıca AB olarak özellikle sağlık ve bilişim teknolojileri (IT) gibi sektörlerde eleman eksikliği yaşıyoruz. Mevcut durumda vatandaşlarımızı yetiştirsek bile bu yeterli olmaz. AB'nin önümüzdeki 20 yılda çalışan nüfusu 20 milyon azalacak... Üçüncü ülke vatandaşları Avrupa'ya çalışmak, aile birleşimi, eğitim ve korunma nedenleriyle geliyor. Burada önümüzde önemli bir fırsat var görüşünü de dile getirmiştir (Sputnik News, 2016). Yukarıda aktarılanlar çerçevesinde ise Komisyon 7 Haziran 2016'da Mavi Kart sisteminde revizyona gittiğini ilan etmiştir. AB Komisyonu yeni düzenlemeyle özellikle Avrupa Birliği dışındaki ülkelere gelen vasıflı işgücünün Avrupa'da yerleşmesinin kolaylaştırılmasını öngören Mavi Kart sisteminin güncellenmesini ve her üye ülke için uygulamada aynı kriterlerin geçerli olmasını talep etmektedir. Buna göre, gözden geçirilen yeni uygulama iki konuya odaklanmaktadır. Bunlardan ilki yüksek nitelikli işgücünü cezbedebilmek için bürokrasiden arınmış, daha kapsayıcı, daha az karmaşık ve daha esnek koşullara sahip bir kabul sürecidir. Bu çerçevede örneğin yukarıda dile getirilen başvuruların kabul edilmesindeki ulusal maaş eşiklerini yakalama zorunluluğu, "ulusal maaş eşiklerinin yüzde sekseninin yakalanmasının yeterli olması" şeklinde düzenlenmiştir. Yine benzer şekilde başvuru için zorunlu olan bir yıllık iş sözleşmesi süreleri de "altı ay" olarak değiştirilmiştir. Üye devletlerde beş yıl ikamet ve Mavi Kart sahibi olarak serbest meslek faaliyeti gösterebilme hakkı da son revizyonla getirilen önemli düzenlemelerdir. Söz konusu revizyonun odaklandığı ikinci nokta ise Mavi Kart uygulamasında AB genelinde daha fazla uyumun yakalanabilmesidir. Bu çerçevede de revizyon belirlenen kuralları uygulamada Birlik ülkelerinin daha bütüncül bir yaklaşım sergilemelerini dile getirmiştir. Mavi Kart sistemi kapsamında ülkeye ne kadar göçmen alınacağı ise yine üye ülkelerin kendi kararına bırakılacaktır (European Commission, 2016).

Ülke Örnekleriyle Mavi Kart Uygulaması

AB'de Mavi Kart uygulaması ile ilgili veriler AB Komisyonu'nca 2012 yılından beri toplanmaktadır. Bu çerçevede AB İstatistik Kurumu Eurostat'ın verilerine göre 2012 yılında 3.664 Mavi Kart verilirken bu sayı 2013'de 12.894'e yükselmiştir. 2014'de 13.865 olan sayı 2015'de ise 16.505'dir. 2012 verileri itibarıyla ülkelere göre dağılıma baktığımızda ise; Almanya 2584, İspanya 461, Lüksemburg 183, Fransa 126, Avusturya 124, Çek Cumhuriyeti 62, Romanya 46, Letonya 17, Estonya 16, Bulgaristan 15, Slovenya 9, Slovakya 7, İtalya 6, Polonya, Portekiz ve Finlandiya 2, Hollanda ve Macaristan 1 kişiye Mavi Kart hakkı tanımıştır. 2013 verileri açısından da yine Almanya 11.580 kişiyle en fazla Mavi Kart veren AB ülkesi olmuştur. Lüksemburg 236, Fransa 371, İtalya 87, Çek Cumhuriyeti 72, Romanya 71, Litvanya 26, Polonya 16, Bulgaristan 14, Estonya 12, Letonya 10, Hırvatistan 10, Slovakya 8, Belçika ve Finlandiya 5, Macaristan 4 ve İsveç ise 2 adet Mavi Kart vermiştir (Eurostat, 2016; Federal Office for Migration and Refugees, 2016). 2014 ve 2015 yılları karşılaştırıldığında verilen Mavi Kart sayılarında önemli bir yükselişin olduğu dikkat çekmektedir. 2014 yılı için 13.865 olan rakam 2015'de 16.505'e yükselmiştir. Yine her iki yıl için de Almanya en fazla Mavi Kart olanağı sunan ülke konumundadır. Almanya tarafından 2014 yılında 12.108 kişiye söz konusu kart verilirken 2015 yılında bu sayı 14.408'e ulaşmıştır.² Fransa 2014 yılında 602, 2015 yılında ise 659; İtalya 2014 yılında 165, 2015 yılında ise 237 Mavi Kart vermiştir. Mavi Kart uygulaması bakımından dikkat çeken iki ülke vardır. Bunlardan ilki Lüksemburg'dur. Lüksemburg 2014'de 26, 2015'de ise 336 adet Mavi Kart dağıtmıştır. İkinci ülke ise, Polonya'dır. Polonya 2014 yılında 46 kişiye Mavi Kart olanağı sunarken, 2015 yılında bu sayı 369'a ulaşmıştır (Eurostat, 2016).

Öte yandan burada üzerinde durulması gereken diğer bir istatistiki veri ise Mavi Kart almaya hak kazanan kişilerin sahip oldukları ülke vatandaşlıklarıdır. Bu çerçevede 2012 yılında AB genelinde 3.664 Mavi Kart'ın 699'u Hindistan, 324'ü Çin, 313'ü ABD, 271'i Rusya, 149'u Ukrayna ve 112'si de Türkiye vatandaşlarına verilmiştir. 2013 Eurostat verilerine göre ise 15.261 Mavi Kart'ın 2.664'ü Hindistan, 1011'i Çin, 994'ü Rus, 776'sı Amerikan, 547'si Suriye, 536'sı Ukrayna ve 409'u da Türk vatandaşlarına tahsis edilmiştir (Eurostat, 2016). 2014 yılında ise 2.595 Hindistan, 1.212 Rusya, 1.002 Çin Halk Cumhuriyeti, 848 ABD, 781 Ukrayna, 554 Suriye, 467 Mısır, 447

² Eurostat 2015 verilerinde Almanya yer almadığından söz konusu ülkeye ve yıla ilişkin veriler Federal Göç ve Mülteciler Ofisi'nden elde edilmiştir. Bu konuda bakınız: (Figures on the EU Blue Card)

Türkiye, 426 İran, 410 Sırbistan, 204 Japonya vatandaşı Mavi Kart sahibi olmuşlardır (European Commission, 2016).

Mavi Kart kapsam ve içeriği hakkında verilen bilgiler ve uygulama örnekleri çerçevesinde çalışmanın bundan sonraki bölümünde Türkiye'nin dış göç tarihi hakkında kısa bilgi verilerek nitelikli işgücü göçmen profili oluşturulacaktır. Böylece Mavi Kart uygulamasının Türkiye işgücü piyasasına olumlu ve olumsuz etkileri belirlenmeye çalışılacaktır.

Nitelikli İşgücü Göçü: Türkiye'nin Durumu

Literatürde nitelikli işgücü göçünü etkileyen unsurların çok çeşitli olduğu yönünde sonuçlar içeren çalışmalar bulunmaktadır. Genel olarak bu unsurları dört başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar yapısal, mesleki, bireysel ve kolaylaştırıcı unsurlardır (Gökbayrak, 2006: 48-55). Yapısal unsurlar eşit olmayan küresel kalkınma, değişen üretim biçimleri, eğitimin uluslararasılaşması, kültürel ve sosyal yakınlaşma ile siyasi belirleyicileri içinde barındırırken; mesleki unsurlar ise istihdam alanlarının yetersizliği, genç işsizliği, düşük gelir düzeyi, olumsuz ve yetersiz çalışma koşulları ile ar-ge ve yeniliğe verilen önemin azlığı gibi belirleyicileri kapsamaktadır. Bireysel unsurlar demografik özellikler iken; kolaylaştırıcı unsurları ise çok uluslu şirketlerin varlığı, özel istihdam kurumlarının yaygınlaşması ve uluslararası meslek kuruluşlarına üyelik olarak sıralamak mümkündür. Tüm bu unsurlara ilave olarak ülkelerin nüfus yapılarındaki farklılaşmalar da göçün önemli nedenleri arasında yer almaktadır. Sağlık alanındaki gelişmeler sayesinde ortalama yaşam süresindeki artış ve doğurganlık oranındaki azalmalar tüm dünya nüfusunun yaşlanma eğilimi içerisine girmesine neden olmuştur. Bu da özellikle gelişmiş ülkeler için uzun dönemde işgücü talebinin ülke içerisinden karşılanamaması sorununu ortaya çıkaracağından; bu durum gelişmiş ülkeleri az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere göre işgücü çekme arayışına itmektedir (Gökbayrak, 2006: 48-55).

Dünyada ortalama yaşam süresinde artış ve doğum oranlarında azalma olacağı ve nüfusun giderek yaşlanacağı yönündeki tahminler önümüzdeki yıllar içerisinde gelişmiş Avrupa ülkelerinin nitelikli işgücü ihtiyacının daha da artacağı yönünde beklenti oluşturmaktadır. McDonald ve Kippen (2001) yaptıkları çalışmada bu sonucu destekler nitelikte bulgular elde etmiştir. 2000-2050 yılları arası dönemde 16 gelişmiş ülkenin işgücü arzı gelişim ve değişimini inceledikleri çalışmalarında, söz konusu dönem itibarıyla kaba doğum hızındaki azalmayla birlikte ele alınan ülkelere nitelikli işgücü talebinin artacağı sonucuna ulaşılmıştır. Özellikle Fransa, Almanya, İngiltere ve Hollanda gibi ülkelere nitelikli işgücü ihtiyacının daha yoğun olarak

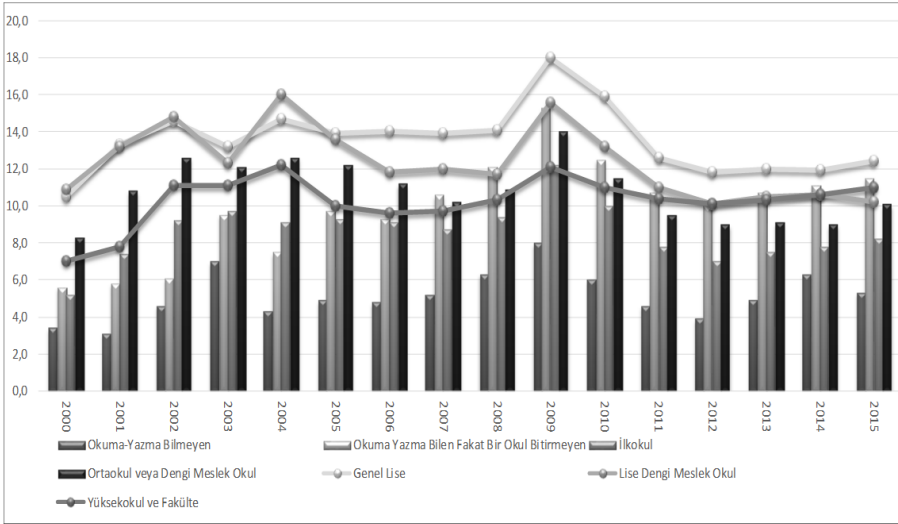
hissedileceği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda ele alınan dönem itibariyle Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri gibi ortalama yaşam süresinin arttığı ve nüfusun yaşlanma eğiliminin yükseldiği Türkiye gibi ülkeler gelişmiş Avrupa ülkeleri için potansiyel nitelikli işgücü kaynağı olacaktır (Toksöz, 2004: 210-211).

Günümüzde, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerden nitelikli işgücü göçünün hızlanmasına etki eden bir başka unsur ise, uluslararası eğitim sistemlerinin giderek yaygınlaşmaya başlamasıdır. Teknolojik gelişmenin uluslararası rekabette belirleyici olduğu küresel rekabet piyasasında üretim sürecinde, eğitimin ve bilimsel çalışmaların vazgeçilemez önemi ve bu alanda yapılacak ortak çalışmalara bir kez daha dikkat çekilmekte ve hükümetlerde bu alandaki projeleri destekleyici teşviklerde bulunmaktadır. 1990'lı yıllarda AB düzeyinde yüksek eğitimde akışkanlığın hız kazanmasında ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile birlikte eğitimin ilk kez AB'nin ortak öncelikli eylem alanlarından biri olarak tanımlanması buna örnek olarak gösterilebilir (Gökbayrak, 2006: 56-66).

Bir ülkenin nicelik olarak istihdam yaratma kapasitesi kadar, yaratılan işler ile işgücünün nitelik düzeyi arasındaki uyum anlamında işsizliğin nitelik boyutu da özellikle nitelikli işgücü göçü tartışmalarında önemli bir yere sahiptir. Mesleki açıdan nitelikli göçün temel belirleyicisi olarak yüksek eğitim sistemlerinin, topluma yönelik işlerin bu işgücünü emme kapasitesi ve toplumun gereklerine göre daha fazla sayıda ve yüksek nitelikte işgücü yaratması görülmektedir. Ülkelerde eğitimin uluslararası nitelik kazanması ya da nüfusun eğitim düzeyinin artış göstermesi, istihdam alanlarının yetersiz olduğu ülkelerde işsizlik sorununun beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, teorik yazında ifade edildiği gibi eğitim düzeyi ile işgücüne katılım arasında pozitif yönde bir ilişki olduğu ifade edilmesine rağmen, Türkiye gibi gelişmesini henüz tamamlamamış ülkelerde ise bu ilişkinin yönü negatif olmaktadır.

AB'ne üyeliği sürekli olarak tartışılan Türkiye işgücü piyasası için önemli bir konudur. Bunun nedeni ise, eğitim ile işsizlik arasında doğrudan bir ilişkinin olduğu ülkemizde, işgücü piyasası içerisinde eğitilmiş işgücü için yeterli ve uygun istihdam alanının bulunmayışı ve genç işsizlik oranındaki artış; daha iyi çalışma koşullarına ve ücret düzeylerine ulaşacakları beklentisine sahip olan nitelikli işgücünün yurt dışına göç etme ihtimalini artırmaktadır. Özellikle 2000 ve 2001 gibi kriz yıllarında sonra nitelikli işgücü göçündeki artış bu bulguyu destekler niteliktedir.

Grafik 1: Türkiye Geneli Fakülte ve Yüksekokul Mezunlarında Yıllar İtibariyle İşsizliğin Seyri



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu Resmi Web Sitesi İşgücü Piyasası İstatistikleri, Erişim Tarihi: 09.08.2016

Grafik 1'den de anlaşılacağı üzere, lise ve dengi meslek okul mezunları ile genel lise ve yüksekokul ve fakülte mezunları arasında işsizlik diğer eğitim düzeylerinden daha yüksektir. Bu bağlamda Türkiye'de nitelikli ya da vasıflı olarak değerlendirilebilecek bireyler arasında işsizliğin yüksek olduğunu söylemek mümkündür. Özellikle ele alınan dönem itibariyle ekonomik krizin etkilerinin yoğun olarak hissedildiği 2000-2001 ve 2008-2009 dönemlerinde her üç eğitim düzeyinde de işsizlik oranı önemli ölçüde artış göstermektedir.

Sonuç olarak şunu söylemek mümkündür ki; eğitim ve işgücü piyasası arasındaki uyumsuzluk nedeniyle bireylerin verimliliklerini değerlendirebilecekleri ve üretim güçlerini daha etkin kullanabilecekleri alanlarda istihdam edilememesi, nitelikli işgücünün göçünde artışın yaşanmasına neden olmaktadır (Gökbayrak, 2006: 69).

Yazında ve düşüncede nitelikli işgücü göçünün çoğunlukla gelişmiş ülkelere doğru olacağı yönünde bir beklenti mevcuttur. Bunun nedeni olarak gelişmiş ülkelerde bilim ve uzman iş çevrelerinin gelişmiş olması ile mesleki ve yapısal unsurları göstermek mümkündür. Ancak şunu da unutmamak gerekir ki, nitelikli işgücü göçü sadece gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelere değil; gelişmiş ülkelere değil; gelişmiş ülkelerinde kendi içlerinde

gerçekleşebilmektedir (USCIS, 2003: 16). Gelişmiş ülkeler arasındaki nitelikli işgücü hareketliliği ise “beyin değişimi” olarak tanımlanmaktadır. Örneğin günümüzde refah göstergeleri açısından önde gelen Avrupa Birliği ülkelerinde, nitelikli göç akımları öncelikle üye devletlerin kendi içinde gerçekleşmektedir. AB üyesi ülkelerin nitelikli işgücü akımlarına önemli bir kaynak sağladığı diğer bir ülke ise, ABD’dir (Gökbayrak, 2006: 49).

Nitelikli işgücü hareketliliğini etkileyen ya da belirleyen bir başka unsur ise ekonomik işbirliklerindeki artıştır. Yabancı şirketlerin yatırımlarıyla beraber ekonomik ilişkilerdeki artış, bir yanda ekonominin gelişimine önemli katkıda bulunurken; diğer yandan da göç veren ülkelerin nitelikli işgücü ile sıkı ilişkiler kurulmasını sağlamıştır. Gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere uluslararası işbirlikleri ile kaynak ve sermaye aktarımı, gelişmekte olan ülkelerdeki işgücünün de gelişmiş ülke işgücünün çalışma koşullarını algılamaları ve tanımları bakımından da önem taşımaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerin istihdam fırsatlarının tanınması, ücret ve çalışma koşulları arasındaki farkın algılanması bakımından yabancı yatırımlar büyük önem taşımaktadır. Bunlara ilave olarak yabancı şirketlerin yatırımları potansiyel nitelikli işgücü havuzunun oluşturulmasına da katkıda bulunmaktadır (Cheng ve Yang, 1998: 631-632).

Nitelikli işgücü göçünün bir başka belirleyicisi ise, ülkelerin Ar-Ge faaliyetleri için yaptıkları harcamalardır. Küresel rekabet ortamı içerisinde üstünlüğü elinde tutmak isteyen ülkelerin yapmaları gerekli yegane yatırım teknoloji ve inovasyona yapılacak yatırım ve harcamalardır. Yeni mal ve hizmetlerin oluşturulması, yeni piyasa ve endüstriyel organizasyonların isteklerine cevap verilebilmesi ancak bununla mümkündür. Bu bağlamda Ar-Ge harcamaları için ülkelerin ayırdıkları kaynaklar karşılaştırmalı üstünlüğü temel belirleyicisidir diyebiliriz. OECD 2014 yılı verilerine göre, istatistiklerine göre Türkiye’de GSYİH’nın %1,01’lik bölümü Ar-Ge harcamalarına ayrılırken; bu rakam ABD’de 2,73’e; Danimarka’da 3,08’e; Kore Cumhuriyeti’nde ise 4,29’a yükselmektedir (Gökbayrak, 2006: 76).

Nitelikli işgücü göçünde belirleyici olan mesleki ve yapısal unsurların dışında belirleyici olan diğer bir unsur ise bireysel özelliklerdir. Bireysel özelliklerden ilki ise yaştır. Literatürde yaygın olan konu genç yaşlarda nitelikli işgücünün daha yoğun olacağı yönündedir. Genç yaşlarda bireylerin mesleki beklentilerinin daha fazla olması, aile sorumluluklarının sınırlı olması, yeni yerlere ve değişikliklere yaşlılara göre daha hızlı uyum sağlanması vb. unsurlar nitelikli genç işgücünün göç hızının daha yüksek olmasına neden olmaktadır. Göç eden nüfusun ortalama yaş düzeyinin genç olmasının bir başka belirleyeni

ise daha iyi olanaklarla eğitim olmak için yurt dışına giden nüfusun kalıcı göçmen durumuna geçmesidir. Nitelikli işgücü göçünü cinsiyet açısından değerlendirildiğinde ise erkeklerde göç etme isteğinin ve göçün kadınlardan daha yüksek olduğudur.

Nitelikli işgücü göçünde bireysel değişkenler kadar göç eden bireylerin ailelerinin sosyo-ekonomik özellikleri de belirleyici olmaktadır. Literatürde bu kapsamda yapılan çalışmalar üst ve orta gelir grubunda yer alana ailelerin çocuklarının yurt dışına göç etme eğilimlerinin diğer gelir gruplarında yer alan ailelerin çocuklarından yüksek olduğunu destekler niteliktedir (Gökbayrak, 2006: 81).

Küreselleşmeyle birlikte, dünyada gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler arasında ilişkiler değişim göstermektedir. Yeni ürün ve teknolojilerin ekonomik sistem içerisinde önemli güce sahip olan gelişmiş ülkelerde, gelişmekte olan ülkelerin teknoloji ve mühendislik alanında yetişmiş nitelikli işgücü tarafından gerçekleştirilmesi söz konusu olur hale gelmiştir. Yüksek nitelikli mühendislerin ve teknikerlerin işgücü piyasasındaki dolaşım hızındaki artış, beyin göçünü, kuruluşların transfer ve adaptasyonu ile bilginin her iki yönde yayılması şeklinde kendini göstermektedir (Wogart ve Shüller, 2011: 3).

Tüm dünyada ama özellikle de gelişmekte olan ülkelerde kıt ve hayati olan nitelikli insan gücünü kaybetmek anlamına gelen beyin göçü önemli bir sorun haline gelmiştir. Beyin göçünü en fazla veren ülkeler arasında Hindistan, Pakistan, Birleşik Devletler Topluluğu, Çin, Filipinler, Cezayir, Fas, Tunus, İran, Mısır, Nijerya ve Türkiye bulunmaktadır.

Tüm bu bilgiler sonrasında, mavi kart uygulamasının neden olacağı düşünülen göç hareketlerinin Türkiye işgücü piyasasına olası yansımalarını belirleyebilmek için Türkiye'nin kısa göç tarihine bakmakta yarar vardır. Türkiye'de, Cumhuriyet öncesi dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nda, Enderun Hıristiyan tebaanın yetenekli çocuklarının devşirilerek devletin hizmetinde kullanılmasıyla ilk örnekleri görülen nitelikli işgücü göçü; Cumhuriyet sonrası dönemde öğrencilerin eğitim amaçlı yurt dışına gönderilmesiyle³ devam etmiştir. 1952 yılında Türkiye'nin NATO üyesi olması ve ABD ile sağlanan sıkı ilişkiler Türkiye'den göçün hız kazanmasına neden olmuştur (Sağbaş, 2009: 58). II. Dünya Savaşı ve takip eden dönemde ise, savaşın yol açtığı zulümden kaçan bilim adamları Türkiye'ye, özellikle İstanbul ve Ankara gibi üniversitelerin yer aldığı şehirlere, göç ederken; 1960'lı yıllarla birlikte de

³ 1929 tarihli 1416 sayılı "Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebeler Hakkında Kanun" kapsamında eğitim amaçlı göçlerin koşulları ve kapsamı düzenleme altına alınmıştır.

Türkiye'den Avrupa ülkelerine niteliksiz işgücü göçü yaşanmıştır. İşgücü hareketliliği 30 Ekim 1961 tarihinde iki ülke arasında imzalanan "İşgücü Alımı Anlaşması" ile başlamış, 1963'te Avrupa Ekonomik Topluluğu Ortaklık Anlaşması'nın imzalanmasıyla etkisini daha fazla hissettirmiştir (Artukoğlu, 2005: 47). Bu artıştaki en önemli etken ise, 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesiyle birlikte uluslararası göç politikalarının kalkınma planlarında da yer almaya başlaması ve işgücü göçünün işsizliği azaltma ve döviz akışı sağlama açısından bir araç olarak değerlendirilmesidir (DPT, 1972: 277-282). Türkiye benzer anlaşmaları, Avusturya, Belçika, Hollanda, Fransa, İsveç gibi diğer Avrupa ülkeleriyle de imzalamıştır. İşçiler geçici olarak gittikleri bu ülkelere daha sonra yerleşerek ailelerini de taşımışlardır. Dahası çoğu kez yetenekli işgücü de bu ülkelere göç etmiştir (Kirişci, 2003). Bu yıllar içerisinde ayrıca TÜBİTAK aracılığıyla yurt dışına eğitim amaçlı öğrenci göçleri de yaşanmıştır. 1970'lerde ise çok sayıda göçmen Türkiye'den Avrupa'ya özellikle Batı Almanya'ya göç etmiştir (Kirişci, 2003). 1960'lı yıllarda nitelikli olmayan işgücünün göçünden söz edilirken; 1970'li yıllarda göç edenlerin önemli bir bölümünü yarı nitelikli ya da nitelikli işgücü oluşturmaktadır. 1980 yılından sonraki dönemde ise, ülkenin içinde bulunduğu siyasi istikrarsızlık ortamı, ülke vatandaşlarının yeni bir iş ya da daha iyi koşullarda yeni bir iş arayışı içerisine girmesine neden olmuş ve bu amaçlı göçler artış göstermiştir (Kaya, 2003: 20).

Göçün ilk dönemlerinde Türk işçilerinin yurt dışına çalışmak amacıyla gittikleri ve sonrasında kendi ülkelerine geri döndükleri gözlemlenirken; ilerleyen dönemlerde ise yurt dışına giden işçilerin çalışma sonrasında da gittikleri ülkelerde yaşamlarını sürdürmeyi tercih ettikleri gözlenmiştir. Bu bağlamda önceleri "konuk işçi" statüsünde olan işçiler; sonraları "yerleşik işçi" statüsüne geçmiştir (Alper, 2005: 32).

Tablo 1: Türkiye İş Kurumu Tarafından 1980 Yılından 2015 Yılı Sonuna Kadar Yurt Dışına Yapılan Gönderimler

Yıllar	Toplam Gönderilen İşçi	Gönderilen Vasıfsız İşçiler (%)	Gönderilen Vasıflı İşçiler (%)	Yıllar	Toplam Gönderilen İşçi	Gönderilen Vasıfsız İşçiler (%)	Gönderilen Vasıflı İşçiler (%)
1980	28.503	28,8	71,1	1998	25.907	16,4	83,5
1981	58.753	32,0	67,9	1999	14.475	45,8	54,1
1982	49.388	27,5	72,4	2000	13.645	13,7	86,2
1983	52.470	34,0	65,9	2001	20.242	14,3	85,6
1984	45.815	31,2	68,7	2002	26.916	14,8	85,1
1985	47.353	33,1	66,8	2003	34.151	16,2	83,7
1986	35.608	32,1	67,8	2004	40.198	16,1	83,8
1987	40.807	29,0	70,9	2005	60.355	16,0	83,9
1988	53.021	27,7	72,2	2006	81.379	8,5	91,4
1989	49.928	23,2	76,7	2007	70.024	0,4	99,5
1990	47.707	26,2	73,7	2008	58.602	4,2	95,7
1991	53.020	29,7	70,2	2009	59.479	16,9	83,0
1992	60.000	27,4	72,5	2010	54.847	22,8	77,1
1993	63.244	32,1	67,8	2011	52.491	17,8	82,1
1994	61.145	46,0	53,9	2012	57.953	13,2	86,7
1995	39.183	75,4	24,5	2013	55.369	13,6	86,3
1996	40.697	27,9	72,0	2014	39.644	5,1	94,8
1997	33.321	22,6	77,3	2015	31.966	8,8	91,1

Kaynak: <http://www.iskur.gov.tr/KurumsalBilgi/istatistikler.aspx#dltop> (02.11.2016) veri tabanından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 1, Türkiye İş Kurumu'nun hazırladığı göçmen istatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. İstatistiklerde yıllar itibariyle Türkiye'den yurt dışına gönderilenler ülke ve meslek grupları sınıflandırılmasına göre açıklanmaktadır. Meslek gruplaması içerisinde de beden işçileri tanımlaması ile niteliksiz işler için gönderilenlere ait verilere ulaşmak mümkündür. Bu çerçevede elde edilen bilgiler doğrultusunda Tablo1'den şu sonuçlara ulaşmak mümkündür. Buna göre; 1980 yılından günümüze kadar geçen dönemde Türkiye'de yurt dışına göç eden işçilerin önemli bir bölümünü nitelikli işgücü ya da göçmen çalışanlar oluşturmaktadır. 1980'li yıllarda gönderilenlerin yaklaşık %70'ni nitelikli işgücü oluştururken; günümüzde ise bu oran %90'lar düzeyine ulaşmıştır. Türkiye'de ekonomik krizin etkilerinin yoğun olarak yaşandığı dönemlerde nitelikli olmayan işçilerin göçünde bir artış gözlenmekle birlikte; göçün daha çok nitelikli işçiler arasında yaygın olduğunu söylemek hatalı olmayacaktır. Türkiye İş Kurumunun göçmen işçiler üzerine hazırladığı istatistiklerden elde edilen bir diğer sonuç ise, göçün çoğunlukla Batı Avrupa ülkelerine, özellikle Almanya, Hollanda vb, olduğudur. Ayrıca göç edenlerin

büyük çoğunluğunu genç, vasıflı ya da yarı vasıflı işçiler oluştururken; bu işçilerin göç nedenini ise ekonomik unsurlar oluşturmaktadır.

Mavi Kart Uygulamasının Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri

Nitelikli işgücü göçünün göç veren ülke işgücü piyasasındaki etkileri literatürde farklı unsurlara dayandırılarak ele alınmaktadır. Ancak burada şunu yeniden ifade etmek gerekir ki söz konusu nitelikli işgücü göçü gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş olan ülkeler yönündedir. Buna göre, nitelikli işgücü göçünün, göç veren ülke bakımından olası ilk önemli etkisi nitelikli işgücünün işsizliğinin azalacağı yönündedir. Ancak, yerli ve yabancı işgücü arasında oluşacak rekabet başta ücret olmak üzere çalışma koşullarında standartların olumsuz olarak etkilenmesi yönünde etki oluşturabilecektir. Özellikle işsizliğin arttığı dönemlerde bu etkiyi daha fazla hissetmek mümkündür (Gökbayrak, 2006: 147). Bu bulgu, Bhagwati (1979) çalışmasında ulaştığı sonuçlar ile tutarlılık göstermektedir. Çalışmada nitelikli işgücü göçünün nitelikli işgücünün ücret beklentisini arttıracığı ve bu işlerin işgücü piyasasında nitelikli iş olarak nitelendirilmesine dolayısıyla bu işlerde çalışmak isteyen nitelikli emek arzında da artışın gerçekleşeceğine vurgu yapılmaktadır. Bu bağlamda bu artış, göç eden nitelikli işgücü sayısını aşacağından, göç işsizlikte bir azalmaya değil, tersine bir artışa neden olacaktır (Bhagwati, 1979:716-717). Yukarıda niteliklerine göre göç eden işgücünün durumunu gösteren tabloya göre Türkiye’de göç edenlerin çoğunluğunu nitelikli işgücünün oluşturduğu ve eğitim düzeylerine göre işsizliğin ele alındığı grafikten de görüldüğü üzere Türkiye’de yüksek okul ve üzeri eğitim düzeyindeki bireyler arasında yıllar itibariyle, özellikle kriz dönemlerinde, işsizliğin artış gösterdiği sonuçları ülkemiz içinde nitelikli işgücü göçünün işsizliği azaltmak yönünde olumlu bir etki oluşturmadığı yönündedir.

Bhagwai ve Hamada (1974) yılında gerçekleştirdikleri bir başka çalışmada ise, nitelikli işgücü göçü nedeniyle nitelikli işlerin ücretlerindeki artışın niteliksiz işlerin ücretlerinde de zaman içerisinde artış yaratacağı yönündedir. Buna göre işgücü piyasasında nitelikli işler için ortaya çıkan ücret artışı sıçrama etkisi yaratarak niteliksiz işlerdeki ücretlere de yansiyacak ve bu yansıma ücret enflasyonuna neden olarak sadece nitelikli işgücünün değil niteliksiz işgücünün de işsizliğine yol açarak işsizliği artırıcı etkide bulunacaktır. Bu bağlamda göç işgücü piyasasını olumsuz yönde etkileyecektir (Bhagwai ve Hamada, 1974: 19).

Göçmen nitelikli işgücünün işgücü piyasasında yaratabileceği olası bir başka olumsuzluk ise, çalışma koşullarının kötüleşmesi olarak ifade dilmektedir.

Göçmen işgücünün kendi aralarında oluşacak bir rekabet kendi çalışma koşullarının daha da kötüleşmesine neden olabilecektir (Gökbayrak, 2006: 148).

Nitelikli işgücü göçünün neden olabileceği olası bir başka sonuç ise göç edilen ülkede söz konusu nitelikli işgücünün kendisine uygun bir iş bulamaması ve sonrasında ülkeye geri dönüşlerin hızlanarak hali hazırda yüksek olan işsizlik oranlarının daha da yükselmesidir. Brandi (2001), Roma-İtalya'daki nitelikli göçmen işgücünü ele aldığı çalışmada, İtalya işgücü piyasasının durumuna bağlı olarak, nitelikli göçmenlerin, istihdam edildikleri işlerin, niteliklerinin çok daha altında olduğu ve bu bağlamda nitelikli göçmen işgücünün eksik istihdam edildiği sonucuna ulaşmıştır. Buna göre, AB üyesi olmayan ülkelerden gelen nitelikli göçmenler için akademik nitelikleri onaylayacak protokollerin olmaması, dil sorunu, işverenlerce yabancı işgücünün işgücü maliyetlerini düşüren bir unsur olarak değerlendirilmesi beyin göçünün bir çözüm olarak görülmesinden uzaklaşılmasına neden olmaktadır oluşan beyin (Brandi, 2001: 107-112).

Çalışma ortamının özelliklerinin nitelikli işgücünün verimliliği üzerindeki büyük etkisi dikkate alındığında, gelişmiş ülkelerdeki çalışma koşulları, söz konusu işgücünün verimliliğine önemli etkilerde bulunarak, küresel hasılanın önemli ölçüde artmasına katkıda bulunmaktadır (Gökbayrak, 2006: 149).

Nitelikli işgücü göçü göç edilen ülke işgücü piyasasını her daim olumsuz yönde etkileyebilir. Nitelikli işgücü göçü ile birlikte nitelikli işgücü piyasaları küresel bir işgücünün oluşumuna da katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda işgücü piyasalarının uluslararası bir niteliğe sahip olması nitelikli işgücü için bir avantaj olarak değerlendirilebilir. Böylece nitelikli işgücü kendi nitelik ve özelliklerine uygun iş bulabilme imkânını elde ederken; işverenler de nitelikli işgücü taleplerini kolaylıkla karşılayabileceklerdir. (Gökbayrak, 2006: 150).

Sonuç

Nüfus biliminde, uluslararası göç sorunu çeşitli kamu politikaları ve düzenlemelere konu olmaktadır. Nüfus artış hızının yavaşlama eğilimi gösterdiği günümüz dünyasında; küresel rekabet piyasasında liderlik bayrağını taşımak isteyen ülkeler için nitelikli işgücü vazgeçilmez bir ihtiyaç haline almıştır. Nüfusun yaşlanması sorunu, AB'nin küresel ekonomik rekabet gücüne büyük tehdit oluşturmaktadır. Birlik bu duruma bir çözüm olacağı düşüncesiyle Avrupa 2020 Strateji Belgesi'nde nitelikli işgücü açığının var olduğu sektörlerde işgücü göçünün önünün açılması ve küresel rekabette yüksek nitelikli üçüncü ülke vatandaşlarının AB'ye çekilmesi için "Mavi Kart"

uygulamasını öngörmüştür (AB Genel Sekreterliği, 2010: 1-7). “Mavi Kart” uygulamasından temel anlamda beklenen nitelikli göçmen işgücü ile işgücü açığı ve çalışan nüfus arasındaki boşluğun kapatılması ve nüfusun hızla yaşlanma sorununu hafifletebilmektir. Bu durum dikkate alındığında; Mavi Kart uygulaması, AB Komisyonu tarafından vasıflı-nitelikli işgücünün AB’ye yerleşebilmesi için oluşturduğu önemli bir çözüm aracı olmuştur. Amerika ve Avustralya’ya gitmekte olan vasıflı göçmenler için Avrupa’nın bir cazibe merkezi olmasına büyük bir önem veren Birlik bu açıdan Asya, Afrika ve Latin Amerika’dan nitelikli işgücü çekebilmeyi planlamaktadır. Bu bağlamda uygulamanın Türkiye’deki eğitimli genç işsizler için önemli bir fırsat olabileceği öngörüsü, Mavi Kart uygulamasının Türkiye işgücü piyasası açısından tartışılması ve değerlendirilmesi gerektiğini gündeme getirmiştir.

AB’de Mavi Kart uygulaması ile ilgili veriler AB Komisyonu’nca 2012 yılından bu yana toplanmaktadır. Bu çerçevede 2015 yılı verilerine göre, 16.505 kişi “Mavi kart” uygulamasından yararlanmıştır. Ülkeler özelinde incelendiğinde ise, 2015 yılı için Almanya en fazla Mavi kart olanağı sunan ülke konumundadır. Almanya tarafından, söz konusu yılda, 14.408 Mavi Kart verilmiştir. Almanya’yı, Fransa (659) ve İtalya (237) takip etmektedir. Mavi kart uygulaması bakımından Lüksemburg ve Polonya’da ise uygulamadan yararlanan kişi sayısı son dönemde önemli artış yaşanmıştır. Üzerinde durulması gereken diğer bir konu ise bu uygulamadan hangi ülke vatandaşlarının daha çok yararlandıklarıdır. Eurostat’ın 2016 yılı verilerine göre, mavi Kart sahiplerinin çoğunluğunu Hindistan vatandaşları oluşturmaktadır. Bunu Rusya, Çin, ABD, Ukrayna, Suriye, Mısır, Türkiye, İran, Sırbistan ve Japonya vatandaşları takip etmektedir. Bu bağlamda Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri gibi ortalama yaşam süresinin arttığı ve nüfusun yaşlanma eğiliminin yükseldiği Türkiye gibi ülkeler gelişmiş Avrupa ülkeleri için potansiyel nitelikli işgücü kaynağı olacaktır.

Nitelikli işgücü göçü ekonomik, sosyal ve siyasal birçok nedene dayanmakla birlikte; bu nedenler arasında ise göçün en önemli itici unsuru ise eğitimli bireylerin yaşadıkları işsizlik sorunu olmuştur. Eğitim ve işgücü piyasası arasındaki uyumsuzluk Türkiye’de nitelikli işgücü göçünde artışın yaşanmasına neden olmaktadır. Türkiye İş Kurumunun ülkeden yurtdışına yapılan gönderimlere dair derledikleri istatistikler de bu durumu destekler niteliktedir. 2015 yılında yurt dışına gönderilen toplam işçilerin %91’i nitelikli işlerde çalışmak için giderken; yalnızca %9’luk kısmı ise nitelik gerektirmeyen işlerde çalışmak için göç etmiştir.

Mavi Kart uygulaması ile Türkiye işgücü piyasasında yaşanacağı öngörülen sonuçlardan ilki, bu uygulama ile nitelikli işgücü işsizliğinin azalacağıdır. Ancak nitelikli işgücünün yurt dışında daha iyi çalışma koşulları ve ücretlerle çalışabildikleri düşüncesi ve herkesin nitelikli işgücü olarak göç etme çabası, yerel işgücü piyasasında nitelikli işgücü işsizliğinin daha da artmasına neden olup; Türkiye’de nitelikli işgücü işsizliğinin süreğen bir sorun haline gelmesine sebebiyet verebilir. Türkiye işgücü piyasasında ortaya çıkabilecek bir başka etki ise nitelikli işgücünün ücret düzeyindeki artışın yayılma etkisi ile niteliksiz işlere dair ücretleri de artırma yönünde etkileyerek niteliksiz işgücünün ücret artışına bağlı olarak işsizliğinin de ilave bir sorun olarak gündeme gelmesidir.

Nitelikli işgücünün çeşitli beklentiler ile yurtdışına göçü sonrasında gidilen ülkelerde beklentilerin karşılanamaması ve yurda geri dönüşler sonrasında Türkiye’de işsizlik daha da artabilir. Burada unutulmaması gereken bir diğer sonuç ise Türkiye’den sadece gidiş yönünde bir göç yaşanmayacağıdır. AB üyesi ve üye olmayan ülkelerden Türkiye’ye yaşanacak nitelikli işgücü göçünün yerel piyasadaki işgücü maliyetlerini azaltacağı düşüncesi; nitelikli işgücü göçünün bir çözüm olmaktan uzaklaşmasına neden olabilir. Ancak uluslararası işgücü tüm işgücü piyasalarının küresel bir nitelik kazanmasına büyük katkı sağlayacaktır.

Kaynakça:

- Albertsen, B. K. (2012) “Europeanising Labour Migration Policies And Pursuing National Objectives”, *Danish Institute for International Studies*.
- Alper, A. M. (2005) “İşçi Dövizlerini Belirleyen Makro Ekonomik Etkenler: Türkiye Örneği”, *TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi*, (Ankara).
- Artukoğlu, O. S. (2005) “Yurtdışı İşçi Tasarruflarının Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Banka Sistemi ve Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri”, *TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi*, (Ankara).
- Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme İçin Avrupa Stratejisi, Sosyal, Bölgesel ve Yenilikçi Politikalar Başkanlığı, Eylül, Ankara, ss. 1-7.
- Bakırtaş, T. ve Kandemir, O. (2010) “Gelişmekte Olan Ülkeler ve Beyin Göçü: Türkiye Örneği”, *Kastamonu Eğitim Dergisi*, Eylül, 18(3): 961-74.
- Bhagwati, J. (1979) “The Brain Drain”, *Intrnational Social Science Journal*, 27 (4): 691-729.
- Bhagwati, J. ve Hamada, K. (1974) “The Brain Drain, International Integration of Markets for Professional and Unemployment: A Theoretical Analysis”, *Journal of Development Economics*, 1 (1): 19-42.
- Blue Card and the Dutch Highly Skilled Migrant Program (2016) “EU Blue Card (Europese Blauwe Kaart): conditions”, <http://www.eubluecard.nl/eu_blue_card>, (25 Temmuz 2016)
- Brandi, C. (2001) “Skilled Immigrants in Rome”, *International Migration*, 39 (4): 101-31.
- Cerna, L. (2010) “The EU Blue Card: A Bridge Too Far?”, *Fifth Pan European Conference on EU Politics*, (23-26 Haziran, Porto).
- Cheng L. ve Yang, P. (1998) “Global Interaction, Global Inequality and Migration of the Highly Trained to The U.S.”, *International Migration Review*, 32 (3): 626-53.
- Coşkun, B. B. vd. (2015) “Avrupa Birliği Göç ve Mülteci Politikaları ve İnsani Güvenlik İkilemi”, *Avrupa ve Avrupa Birliği: Teori, Güncel İç Gelişmeler ve Dış İlişkiler*, Cengiz Dinç (Der.), (Ankara: Savaş Yayınevi).
- Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified

employment, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=EN>>, (27 Temmuz 2016).

Dereli, D. D. vd. (2015) “Avrupa Birliği’nde Yüksek Nitelikli İşgücü İhtiyacı ve Mavi Kart Planı’nın Avrupa Birliği’nin Rekabet Gücüne Etkisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (20) 3: 203-15.

Deutsche Welle (2013) “Daha fazla kalifiye için 'Mavi Kart’” <<http://www.dw.com/tr/daha-fazla-kalifiye-i%C3%A7in-mavi-kart/a-17015454>>, (01 Ağustos 2016).

Deutsche Welle (2016) “AB’den kalifiye işgücü için yeni atak” <<http://www.dw.com/tr/abden-kalifiye-i%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC-i%C3%A7in-yeni-atak/a-19306937>>, (01 Ağustos 2016).

DPT (1972) *Beş Yıllık Kalkınma Planları*, DPT Yayınları.

Eisele, K. (2014) “The US Labour Immigration Scheme-All About Being Attractive? EU Perceptions and Stakeholders’ Perspectives Reviewed, *Neujobs Working Paper*, (18) 3: 3-4.

Eisele, K. (2012) “Reinforcing Migrants’ Rights? The EU’s Migration and Development Policy under Review”, *Global Justice: Theory Practice Rhetoric*, (5): 31-45.

EU Commission, “EU Blue Card — entry and residence of highly qualified workers” <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A114573>>, (29 Temmuz 2016).

EU Immigration Portal, “EU Blue Cards by citizenship in 2014” <http://ec.europa.eu/immigration/bluecard/essential-information-faq_en>, (09 Ağustos 2016).

Euronews “Avrupa’nın Saatli Bombası: Nüfus Azalışı” <<http://tr.euronews.com/2016/05/27/avrupa-nin-saatli-bombasi-nufus-azalisi>>, (27 Temmuz 2016).

European Commission (2016) “Revision of the EU Blue Card Directive” <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160607/factsheet_revision_eu_blue_card_en.pdf>, (09 Ağustos 2016).

European Council “Annex I: The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security And Justice in The European Union, Brussels European Council

4/5 November 2004 Presidency Conclusions”, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/82534.pdf>, (26 Temmuz 2016).

European Council “Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions”, <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm>, (26 Temmuz 2016).

Eurostat “Admitted family members of EU Blue Cards holders by type of decision and citizenship”, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resbc2&lang=en>, (09 Ağustos 2016).

Eurostat, “EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship” <<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>>, (08 Ağustos 2016).

Federal Ministry for Labour, Social Affairs and Consumer Protection, “EU Blue Card”, <<http://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/permanent-immigration-red-white-red-card/eu-blue-card.html>>, (25 Temmuz 2016).

Federal Office for Migration and Refugees, “The EU Blue Card” <<http://www.bamf.de/EN/Migration/Arbeiten/BuergerDrittstaat/BlaueKarte/blaue-karte-node.html>>, (25 Temmuz 2016).

Federal Office for Migration and Refugees, “Figures on the EU Blue Card” <<http://www.bamf.de/EN/Infothek/Statistiken/BlaueKarteEU/blaue-karte-eu-node.html>>, (08 Ağustos 2016).

Figures on the EU Blue Card, <<http://www.bamf.de/EN/Infothek/Statistiken/BlaueKarteEU/blaue-karte-eu-node.html>>.

Finnish Immigration Service (2016) “The EU Blue Card for work that requires high level competence” <http://www.migri.fi/working_in_finland/an_employee_and_work/eu_blue_card>, (25 Temmuz 2016).

Gökbayrak, Ş. (2006) “Gelişmekte Olan Ülkelerden Gelişmiş Ülkelere Nitelikli İşgücü Göçü ve Politikalar-Türk Mühendislerinin Beyin Göçü Üzerine Bir İnceleme”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Ankara.

Guild, E. (2007) “EU Policy on Labour Migration A First Look at the Commission’s Blue Card Initiative”, *CEPS Policy Brief*, (145): 1-8.

Gürak, H. (2006) *Ekonomik Büyüme ve Küresel Ekonomi*, (Ekin Yayınevi).

- Kalantaryan, S., vd. (2015) “Reforming the EU Blue Card as a Labour Migration Policy Tool?”, *Migration Policy Centre Policy Brief*, May (8): 1-12.
- Kaya, M. (2003) “Beyin Göçü/Erazyonu”, *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 5 (2).
- Kirişçi, K. (2003) “Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration”, *Migration Information Source*, <<http://www.migrationpolicy.org/article/turkey-transformation-emigration-immigration>>, (10 Ağustos 2016).
- Lisbon European Council, “23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions” <http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm>, (09 Ağustos 2016).
- Moşneaga, S. (2012) “Building a more attractive Europe: the Blue Card experience”, *Romanian Journal of International Relations and European Studies*, 1 (2): 28-46.
- Official Journal of the European Union, “EU Council Directive 2009/50/EC” <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=EN>>, (20 Temmuz 2016).
- Pacek, M. (2012) “EU Migration Policy and its Implications for Poland”, *Poland in the European Union: Adjustment and Modernisation Lessons for Ukraine*, Artur Adamczyk ve Kamil Zajackowski (Der.), Dinkograf, Warsaw.
- Reimdsdijk, M. (2012) “(Re)scaling Governance of Skilled Migration in Europe: Divergence, Harmonisation and Contestation”, *Population Space and Plane*, (18): 344-58.
- Sağbaş, S. M. (2009) “Beyin Göçünün Ekonomik ve Sosyal Etkileri: Türkiye Örneği”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul.
- Smith, L. (1970) *Demography: Principles and Method*, (F.A. Davis Company: Philedelphia).
- Sputnik News, “AB, Mavi Kart alımını kolaylaştıracak” <<http://tr.sputniknews.com/avrupa/20160608/1023233143/ab-mavi-kart.html>>, (09 Ağustos 2016).
- Sputnik News, “BM: Göçmen Sayısı 244 Milyona Ulaştı” <<https://tr.sputniknews.com/dunya/201601121020153841-bm-gocmen-sayisi-244-milyona-ulasti/>>, (26 Eylül 2017).

- Swedish Migration Agency (2016). “EU Blue Card” <<https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Working-in-Sweden/Employed/Special-rules-for-certain-occupations-and-citizens-of-certain-countries/EU-Blue-Card.html>>, (25 Temmuz 2016).
- Tansel, A. ve Güngör, N. D. (2004) “Türkiye’den Yurt Dışına Beyin Göçü: Amprik Bir Uygulama”, *ERC Working Paper in Economic*, 4(12), January, (Ankara): 1-10
- Taylor, J. E. (2006) “International Migration and Economic Development”, *International Symposium on International Migration and Development*, Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat, (Turin, Italy), <http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P09_SYMP_Taylor.pdf>.
- Toksöz, G. (2004) *21. Yüzyılda Avrupa Birliği’ne Emek Göçü*, (İmaj Yayınevi: Ankara).
- USCIS (2003) *Yearbook of Immigration Statistics*, U. S. Citizenship and Immigration Services, Office of Immigration Statistics.
- Wogart, J. P. ve Shüler, M. (2011) “The EU’s Blue Card: Will it Attract Asia’s Highly Skilled?”, *German Institute of Global and Area Studies*, (3).
- Wogart, P. J. vd. (2011) “The EU’s Blue Card: Will It Attract Asia’s Highly Skilled?”, *German Institute of Global and Area Studies*, (3): 1-7.

LİZBON ANTLAŞMASI'NIN AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TİCARET POLİTİKASINA ETKİLERİ VE TRANSATLANTİK TİCARET VE YATIRIM ORTAKLIĞI ANTLAŞMASI VAKA ÇALIŞMASI

Dilara SÜLÜN *

Öz

Avrupa Birliği içerisinde tek pazarın oluşturulmasıyla birlikte Birlik içindeki ticaret genişlemiş ve Birliğe üye ülkelerin de zaman içerisinde artması ile günümüzde Avrupa Birliği, 28 üye ülkesi ve 500 milyonu aşkın nüfusu ile dünyanın en geniş siyasi ve ekonomik topluluğu haline gelmiştir. Ortak Ticaret Politikası Avrupa Birliği'nin geliştirdiği başlıca ortak politikalardan bir tanesidir. Bu politika, AB'ye üye ülkelerin hem kendi aralarında hem de üçüncü ülkelere yönelik nasıl bir dış ticaret politikası uygulayacaklarını belirler ve izleyecekleri stratejinin temelini oluşturur. Ortak Ticaret Politikası uzun ve zorlu çalışmaların ardından 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren “Lizbon Antlaşması” ile Birliğin münhasır yetki alanına alınmıştır. Lizbon Antlaşması Ortak Ticaret Politikasını işleyişte ulusüstü bir yapıya taşımayı öngörmüş olsa da, bu makalede serbest ticaret antlaşmaları müzakerelerinde üye devletlerin farklı duruş ve görüşleri olduğu ve bu nedenle ulusüstü süreç yerine hükümetlerarası sürecin baskın olduğu savunulmaktadır. Halen Avrupa Birliği ile Amerika Birleşik Devletleri arasında müzakere edilmekte olan Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı Antlaşması özel olarak incelenmiş ve gerek müzakerelerin şeffaf yürütülmediği yönündeki eleştiriler ve kamuoyu, gerek basına sızan belgeler ve yayınlanan raporlar ve gerek ise bu konuda Avrupa Parlamentosu üyelerine uyguladığımız anket çalışmamızın sonuçları bu savımızı somut bir şekilde desteklemektedir. Bu çalışma Lizbon Antlaşması ile Birliğin ticaret politikasında tasarlanan ulusüstü süreci Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı Antlaşması merceğinden inceleyerek; Avrupa Birliği'nin ticaret politikası sürecinin farklı işleyiş ve yönlerini ortaya koymuş ve geniş çaplı serbest ticaret ve yatırım antlaşmaları kapsamında münhasır yetkinin Avrupa Komisyonu'nda olmadığını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Ortak Ticaret Politikası, Lizbon Antlaşması, Hükümetlerarasıcılık, TTYO, Doğrudan Yabancı Yatırım

THE IMPACT OF THE LISBON TREATY ON THE COMMON COMMERCIAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION AND THE TTIP CASE WORK

Abstract

With the establishment of the single market trade within the European Union expanded and as the EU enlarged with time, the European Union became one of the most important economic and political community of the world with its 28 member countries and a population over 500 million. The Common Commercial Policy is among the principal common policies established by the EU. This policy determines the external trade policy that EU member states apply between themselves and to third countries and forms the basis of the strategies that they would follow. Common Commercial Policy became exclusive competence of the Union with the entry into force of the Lisbon Treaty” that came into force on December 1st 2009 after long and complicated works. Even though the Lisbon Treaty foresaw to carry CCP to a supranational structure in practice, we argue in this article that as member states have different positions and opinions in the negotiations of the Free Trade Agreements, the intergovernmental process is dominant instead of the foreseen supranational process. The Transatlantic Trade and Investment Agreement that is currently being negotiated between the European Union and the United States of America is analysed in particular and either critics regarding the lack of transparency in the negotiations, the public opinion, the reports that leaked in the press or the results of the survey that we conducted with the European Parliament members; these all support concretely our hypothesis. This study analyses the supranational process that was designed for the commercial policy of the Union with the Lisbon Treaty, from the Transatlantic Trade and Investment Partnership perspective and put forth the different functioning and aspects of the common commercial policy and shows that the European Commission does not have exclusive competence within free trade and investment agreements.

Keywords: *European Union, Common Commercial Policy, Lisbon Treaty, Intergovernmentalism, TTIP, Foreign Direct Investment*

Giriş

Bu makalenin amacı, Lizbon Antlaşması ile Avrupa Birliği (AB) Ortak Ticaret Politikasına (OTP) getirilen değişikliklerin incelenmesi ve münhasır yetki alanının ulusüstü süreçte tasarlandığı şekilde işlemediğini ortaya koymak ve birçok üye devletin farklı görüş ve duruşlarının önemini göstermektir. Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı Antlaşması (TTYO) görüşmelerinde süreç ilk olarak Lizbon'da tasarlandığı şekilde “ulusüstü” (supranational) olarak ilerlememekte, aksine hükümetlerarası (intergovernmental) görüş ve engellere takılmaktadır. Nitekim sadece hükümetlerden gelen engellemeler değil, birçok Sivil Toplum Kuruluşu (STK) da şeffaflık konusundaki eksiklikler ve Avrupa standartlarının düşürüleceği konusunda TTYO karşıtı eylem ve protestolarını arttırarak Birliğin ulusüstü sürecini zorlaştırmakta ve hatta zaman zaman tıkamaktadır. Bu makalenin ileri sürdüğü argüman, TTYO konusunda gerek hükümetlerden, STK ve halktan yöneltilen eleştiriler ve gerek ise AB karar mekanizması içinde yaşanan tıkanıklıklar çerçevesinde, Lizbon Antlaşması'nın OTP alanında tasarlanmış olduğu ulusüstü sürecin işlemeyeceği, bunun yerine hükümetlerarası sürecin daha da artacağı ve TTYO Antlaşması'nda, uzun tartışma ve uzlaşma yollarının ardından Avrupa Parlamentosu (AP) ve Avrupa Bakanlar Konseyi'nin onayları alınsa dahi, yine üye devletlerin onaylarının da alınması gerekeceği ve bu onay sürecinin beklenenden daha uzun süreceğidir. Bu argüman Lizbon Antlaşması sonrası yayınlanan akademik güncel literatür, TTYO konusunda AB'de yaşanan protesto ve eleştiriler, basına sızan raporlar ve üye devletlerin önde gelen siyasetçilerinin söylemleri ile TTYO konusunda nihai kararı verecek olan AP üyelerine yönelik gerçekleştirilen anket çalışmamız ile somut bir şekilde desteklenmektedir.

AB, bünyesinde bulundurduğu 28¹ üye ülkesi ve 500 milyonu aşkın nüfusuyla, ticari ürünler bazında dünyanın en büyük ihracatçısı ve ikinci büyük ithalatçısı konumundadır. Ticari hizmetler bazında ise dünyanın birinci ihracatçısı ve ithalatçısı konumundadır. Dünya genelinde 2008 sonrasında yaşanan ekonomik kriz sonrasında AB dış ticaret politikasını daha da geliştirmeyi ve ekonomik anlamda daha da büyümeyi hedeflemiştir. Bu

¹ 23 Haziran 2016 tarihinde İngiltere'de gerçekleştirilen AB Referandumu sonucunda halkın %52'si AB'den ayrılma yönünde oy kullanmış olup, Birlikten çıkış süreci resmi olarak 29 Mart 2017 itibarıyla başlatılmıştır.

kapsamda AB'nin ekonomik anlamda daha etkin olabilmek adına ticaret politikasını geliştirmesi için gerekli hareket alanını sağlayan ticaret araçları büyük önem taşımaktadır. AB'nin OTP araçları arasında yer alan Serbest Ticaret Antlaşmaları (STA) da bu kapsamda ön plana çıkmaktadır.

Bu makalede öncelikle Birliğin en önemli politikalarından olan OTP'nin oluşumu kısaca açıklanacak olup, OTP'nin kurumsal çerçevesi ve işleyiş süreci incelenecek ve hükümetlerarasıcılık ve ulusüstücülük paralelinde Konsey ve Komisyon'un ilişkisi ve ağırlıklarına bakılacaktır. Ardından Lizbon Antlaşması ile OTP'ye getirilen değişiklikler incelenecek ve değerlendirilecek, OTP'nin Lizbon Antlaşması sonrasındaki yeni işleyişi incelenirken özellikle "Yatırım" konusunun Avrupa Komisyon'un münhasır yetki alanına dâhil edilmesinin nedenleri ve önemi vurgulanacaktır. Daha sonra TTYO antlaşmasının nasıl başladığı ve müzakerelerin nasıl ilerlediği, müzakereler ile ilgili kamuoyu ve yayınlanan raporlar, üye devletlerin tepkilerine neden olan konular açıklanmaktadır. Ardından TTYO Antlaşması'nda nihai onayı verecek olan AP üyelerine yönelik olarak gerçekleştirilen anket çalışmasının sonuçları değerlendirilmektedir. 28 ülkeden toplam 750 milletvekillinden oluşan AP üyelerine hazırlanan söz konusu anket çalışması Fransızca, İngilizce ve Almanca olarak üç dilde hazırlanmış olup, toplam 80 milletvekili tarafından yanıtlanmıştır. Bu anketin amacı, Komisyon'un TTYO Antlaşması ile ilgili uzun soluklu çalışmalarının ardından nihai onayı verecek olan AP üyelerinden; Lizbon Antlaşması, OTP ve TTYO konularındaki görüşlerini ilk ağızdan almak ve görüşlerinin ulusüstü veya hükümetlerarası prensipte mi, daha çok hangi ölçüde olduğunu saptamak olmuştur. Bu çalışmada Avrupa bütünleşme sürecinin OTP alanında üye devletlerin farklı görüş ve duruşlarına ışık tutmaya ve yatırım alanını da kapsayan TTYO gibi büyük Serbest Ticaret Antlaşmalarında (STA) işleyişin hükümetlerarası sürece yöneldiği gösterilmeye çalışılmıştır.

Ortak Ticaret Politikasının Oluşumu

AB bütünleşmesi çerçevesinde AB ülkeleri dış ticaret politikalarını uyumlaştırmış ve ortak kurallar belirleyerek Birliğin Ortak Ticaret Politikasını oluşturmuştur. Üye devletler üçüncü ülkelere karşı ortak bir politika sürebilmek için ticaret alanında ortak kural ve politika oluşturmuşlardır. OTP'yi düzenleme yetkisi AB'ye verilmiş olup Komisyon, Birliğin başından beri kurucu antlaşmalarda gerekli yetki ve araçlarla donatılmıştır (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2010: 1).

Birliğe üye olan ülkeler arasında 1968 yılında Gümrük Birliği (GB), 1992 yılı sonunda ise malların, emeğin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı ile birlikte ortak pazar tamamlanmıştır. Üye ülkeler, OTP ve Gümrük Birliği kapsamında, gümrük vergileri, tarifeler, tarife dışı engeller ve kotalar gibi konularda egemenlik yetkilerini Avrupa Komisyonu'na devretmişlerdir. Böylece GB kapsamında hem üye ülkeler arasındaki gümrük vergileri kaldırılmış hem de üçüncü ülkelere karşı Ortak Gümrük Tarifesi uygulanmaya başlanmıştır. Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ticaret açısından büyük ölçüde başarılı olmuştur, zira 1958-69 yılları arasında AET ülkeleri arasındaki ticaret dört katına çıkmış ve ilerleyen yıllarda da artmaya devam etmiştir” (Van Der Wee, 1991: 377).

AB'nin Üçüncü Ülkelerle İmzaladığı Antlaşmalar

Avrupa Birliği dünya ticaretindeki payını arttırmak için üçüncü ülkelerle ikili veya çok taraflı antlaşmalar yapmaktadır. AB, Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği, Hindistan, Japonya, Latin Amerika ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi birçok ülke ve ülke grupları ile STA müzakereleri yürütmektedir. Bunların yanı sıra, Gürcistan, Moldova ve Ermenistan gibi Doğu Avrupa ve Güney Akdeniz ülkeleri ile de antlaşmalar müzakere edilmektedir. “AB, dünya çapında 200'den fazla STA'ya sahiptir ve bu antlaşmalar küresel ticaretin %35'den fazlasını kapsamaktadır” (Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 2016: 22).

Avrupa Birliği önümüzdeki 10 – 15 yıl içinde, dünyadaki talebin %90'ının Avrupa dışı kaynaklı olacağını öngörmektedir, bu nedenle Avrupalı işletmelerin yurt dışındaki pazar potansiyellerini arttırmak AB'nin önceliklerinden biridir. Pazar payını artırmanın önemli bir yolu da ana partnerler ile antlaşmalar imzalamaktır. Günümüzde dünya ticaretindeki tarifelerin nispeten düşük olması nedeniyle; ticaret engelleri daha çok gümrük sınırlarının arkasında bulunmaktadır. Bu nedenle AB derin ve kapsamlı STA imzalamayı hedefleyerek hem tarifeleri kaldırmakta hem de hizmetler, yatırım ve kamu ihaleleri dâhil olmak üzere yeni pazar payları elde etmek ve bunların yasal düzenlemelerini tesis etmeyi amaçlamaktadır (Avrupa Komisyonu, 2016).

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) müzakerelerinde yaşanan tıkanıklık sonrasında AB ikili ticaret antlaşmalarını gündeminde ön plana taşımış ve 2000'li yılların sonundan bu yana, Güney Kore (2010'da imzalandı), Japonya ve ABD gibi sanayileşmiş ülkeler ile STA müzakere etmektedir (Orbie ve Kerreemans, 2013: 1). CETA olarak bilinen AB ile Kanada arasında 7 yıl müzakere edilen STA Şubat 2017 tarihinde Avrupa Parlamentosu'nda

onaylanmıştır ancak antlaşmanın ulusal ve yerel parlamentolar tarafından da onaylanması gerekmektedir.

OTP'nin İşleyişi, Hükümetlerarasıcılık ve Ulusüstücülük Paralelinde Konsey ve Komisyon'un İlişkisi ve Ağırlıklarına Bir Bakış

Roma Antlaşması'nın 113. maddesi çerçevesinde AB üyesi ülkeler, uluslararası ticarete ilişkin müzakerelerde AB Komisyonu tarafından temsil edilirler. Buna uygun olarak Komisyon, gerçekleştirilen müzakerelerde, bu alanda yetkin bir Komiteye de (Madde 113 Komitesi) danışmak suretiyle üye ülkeleri temsil etmektedir (Roma Antlaşması, 1957: 41). Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın 133. maddesi (eski 113) nitelikli çoğunluk ile Konsey'in yönlendirmesine tabii olarak Komisyon'a AB'nin dış ticaret ilişkilerini sürdürme yetkisi vermektedir. Madde 300 Komisyon'a uluslararası antlaşma yapma yetkisi vermektedir. AB Antlaşması ile AP'ye uluslararası anlaşmaları kabul etmesi için rıza prosedürü ile daha büyük bir rol vermek için 300. madde değiştirilmiş olsa da, aslen AP halen ticari antlaşmaların dışında tutulmaktaydı; ancak Lizbon Antlaşması ile bu durum değiştirilmiştir. 133. madde Lizbon Antlaşması'nda 207. madde olarak yer almakta olup, 300. madde ise Lizbon Antlaşması'nda 218. madde olarak yer almaktadır (Lizbon Antlaşması, 2007).

133. ve 300. maddenin uygulanması konusunda iki uyuşmazlık durumu hâkim olmuştur; bunlardan ilki Komisyon ile Konsey arasındaki ilişkilerin niteliği ve yönetimi, ikinci ise artan ticaret sorunları ve hızlı değişen uluslararası ticaret gündemi karşısında Komisyon'un yetki kapsamı olmuştur. Her iki durumda da, AB sistemi içindeki ulusüstücülük ve hükümetlerarasıcılık arasındaki mücadelenin klasik örneklerini görebilmekteyiz.

Desmond Dinan, "Ever Closer Union" isimli kitabında Komisyon'un 113. Komite ile "sevgi ve nefrete" dayalı bir ilişkisi olduğunu vurgulayarak, Komite'nin perde arkasındaki görevinin Komisyon'un Konsey'in görüşlerine sadık kalmasını sağlamak olduğunu belirtmektedir; Komite'nin varlığı Komisyon'un manevra alanını daraltmaktadır. Komisyon bir yandan 113. Komite aracılığı ile üye devletler ile müzakerelerde bulunur öte yandan ticaret antlaşmalarını sonuçlandırmak üzere üçüncü ülkeler ile de müzakereleri yürütür. Komisyon kaçınılmaz olarak salt müzakere görevinin ötesinde, nüfuzunu ve etkisini en yüksek şekilde kullanmaya çalışmaktadır. 113. Komite bazen çok müdahaleci bazen ise şaşırtıcı bir şekilde gevşek olarak Komisyon'un çekim alanına girebilmektedir (Dinan, 1999: 485).

Bu durumun derecesi müzakerelerin ekonomik ve politik önemine bağlı olarak değişmektedir. Komisyon'un dış ticaret müzakerelerini sürdürme konusundaki esneklik derecesi, müzakere edilmekte olan konuların zorluğuna göre de etkilenebilmektedir. Ayrıca Komisyon'un Ticaretten sorumlu üyesinin ağırlığı (hali hazırda Cecilia Malmström), Konsey başkanlığı dönemindeki ülke, Komisyon'un inisiyatif alma isteği ve yeteneği, üye devletler arasında kurulan ittifaklar, çıkar gruplarının seferberliği, müzakerelerin zamanlaması, antlaşma için uygulanan baskı, çeşitli sektörel konseylerin konuya dahil olması, Komisyon'un kendi siyasi gündemine bağlı olarak müsaitlik ve yoğunluk durumu gibi pek çok faktör etkili olabilmektedir.

Konsey ile Komisyon arasında 1980'li yıllarda çok sık tartışma olmuş ve Uruguay Turları'nın son dönemlerinde 1990'lı yılların başında durum daha da keskinleşmiş, üye devletler Komisyon'un hizmetler ticaretinde ve fikri mülkiyet haklarının ticari hususlarında Komisyon'un antlaşmalar akdetmesi yetkisini sorgulamışlardır. Bu durum karşısında Komisyon da Avrupa Adalet Divanı'nın (AAD) hüküm vermesini istemiş ancak Komisyon'un beklentisinin aksine AAD, 133. maddeyi daha muhafazakâr bir şekilde yorumlayarak Komisyon'un aleyhinde hüküm vermiştir (Dinan, 486). 1996-97 Hükümetlerarası Konferansı'nda Komisyon, 133. maddenin kapsamını hizmetler ve fikri mülkiyet haklarını da içerecek şekilde genişletme girişiminde bulunmuş ancak başarısız olmuştur. Görüyoruz ki Komisyon ticari yetkisini genişletmek üzere bilinçli ve özel bir şekilde çaba sarf etmiştir.

Komisyon Konsey'e 133. maddenin AB'yi üçüncü ülkeler nezdinde müzakere edilmesi zor ve karmaşık bir partner haline soktuğunu ifade ederek yıllarca şikâyet etmiştir. Komisyon'a göre, hem AB hem de üye devletlerin onayını beraber gerektiren ortak yetki (karma antlaşma) ticari meseleleri aşmak konusunda problem yaratmaktaydı. Komisyon bu sürecin zorluğundan şikâyetçi olmuştur. Örneğin DTÖ nezdinde Komisyon ürünlerin ticareti konusunda AB'yi tek başına temsil etmekte iken, hizmet ticareti ve fikri mülkiyet hakları konusunda Komisyon ve üye devletler AB adına beraber müzakere etmiştir.

Karar Alma Mekanizmasının İşleyişi ve Üye Devletlerin Rolü

Komisyon Konsey'e teklifini sunar ardından Konsey ve Dönem Başkanlığı'nı yürüten üye devlet, Komisyon'un teklifini ayrıntılı bir şekilde inceler. Konsey'in çalışma gruplarının incelemelerinin ardından konuyu Daimi Temsilciler Komitesi inceler. Tüm bu aşamalarda Dönem Başkanı ülke, bütün üye devletlerin razı olacağı ortak metni oluşturmaya çalışır. Dolayısıyla Dönem Başkanı ülkelerle özel görüşmeler yapıp sorunları saptamaya çalışır. Birçok üye

devletin aynı tutumda olması durumunda, Dönem Başkanı, Komisyon'dan teklifinde değişiklik yapmasını ister. Nihayetinde üye devletler arasındaki güç dengesine bağlı olarak yürütülen pazarlıklar sonucunda karar kabul edilir (Dedeoğlu, 2003:72).

TTYO Müzakere Süreci Nasıl Başladı, Nasıl Hazırlanıyor?

ABD ile AB arasında imzalanması planlanan TTYO esasen yirmi yıl önce her iki taraf arasında başlatılan transatlantik ilişkilere dayanmaktadır. DTÖ nezdinde başlatılan Doha Kalkınma Turu çok taraflı ticaret müzakerelerinin tıkanması sonucunda AB ikili ticaret antlaşmalarına odaklanmıştır. Bu politika 2006 tarihli Küresel Avrupa Stratejisi ile birlikte somutlaştırılmıştır (Avrupa Komisyonu, 2016). Başta Çin olmak üzere Güney Kore, Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği, Brezilya gibi yeni rakiplerin artan rekabetçi baskısı hem AB'yi hem de ABD'yi üçüncü ülkelerle kendi menfaatleri doğrultusunda STA imzalamaya sevk etmiştir.

Bu çerçevede, TTYO müzakereleri Temmuz 2013'te başlamış ve halen devam etmektedir. TTYO müzakere süreci hukuki prosedür açısından üç aşamadan oluşmaktadır; öncelikle Avrupa Komisyonu resmi olarak görevlendirilerek bu konuda yetkilendirilir (*mandate*), ardından Komisyon üye ülkeler adına ABD ile müzakereleri sürdürür (*negotiation*) ve son olarak ise karar (*decision*) aşaması gelmektedir. Hali hazırda TTYO ile ilgili olarak Komisyon ABD ile müzakere aşamasında olup, Temmuz 2013'de başlayan ilk müzakere turunun ardından şu ana kadar toplam 15 müzakere turu gerçekleştirilmiştir. (Avrupa Komisyonu, 2017).

Müzakerelerin başında yetkililer tarafından yapılan açıklamalarda müzakerelerin iki yılda bitirilmesi planlanmaktaydı ancak bu sürecin, TTYO müzakerelerinin maruz kaldığı yoğun eleştiriler karşısında, öngörüldüğünden çok daha uzun süreceği anlaşılmaktadır. TTYO Almanya, Avusturya ve Fransa gibi pek çok ülkede defalarca protesto edilmiş ve özellikle gıda, sağlık, eğitim ve çevre ile ilgili konularda Avrupa normlarının tehlikeye atılacağı, müzakerelerin genel olarak şeffaf yürütülmediği ve yeni düzenlemelere ilişkin müzakerelerde demokratik olarak seçilmiş kişiler yerine büyük şirketlerin temsilcileri ile görüşmeler sağlanarak çok uluslu şirket çıkarlarının gözetilmesi en çok tartışılan konulardır.

Gerek kamuoyu, gerek STK'lar ve gerek siyasi önderler tarafından yapılan pek çok açıklamada TTYO'nun mevcut haliyle onaylanmayacağı ifade edilmiştir. AB'nin 2008'deki küresel ekonomik kriz sonrasında Birliği güçlendirmek adına geliştirmiş olduğu Lizbon Antlaşması ile AB'yi küresel

çapta daha güçlü bir konuma getirme hedefi ile OTP AB'nin münhasır yeki kapsamına alınmıştı. Buna karşın, TTYO müzakereleri üye devletlerin ve kamuoyunun yoğun eleştirileri altında sosyal ve siyasi tıkanıklığa doğru yol almaktadır. Esasen her ne kadar Lizbon Antlaşması OTP'yi *işleyişte ulusüstü* bir yapıya taşımayı öngördüyse de, *teknik olarak hükümetlerarası* görüş ve onay süreçlerinin hâkim olduğu “hükümetlerarasılığın” arttığı bir süreç yaşanmaktadır. Nitekim CETA olarak bilinen Kanada ile AB arasında müzakere edilen STA'da olduğu gibi, TTYO müzakerelerinde de eleştiri ve protestolar süreci hükümetlerarası işleyişe doğru itmektedir.

Doğrudan Yabancı Yatırım'ın (DYY) OTP'ye Dâhil Edilme Süreci

Anayasa metni ile ilgili çalışmaları yürüten VII. Çalışma Grubu (Working Group VII) AB'nin dış eylemleri içeriğini hazırlamış, o dönem Avrupa Komisyonu'nun Ticaretten sorumlu Komisyon Üyesi olan Pascal Lamy² tarafından DYY konusu görüşülmüş ancak Anayasa çalışmalarını yürüten sekreteryanın final raporunda yatırım politikasına herhangi bir atıfta bulunulmamıştır (Avrupa Parlamentosu, 2016). 22-23 Nisan 2003'de “Çalışma Grubu'nun” önerilerinin görüşüldüğü toplantıda, OTP ile ilgili olan 131 ve 133. maddeler, teknik olarak Anayasa metnine neredeyse aynen olduğu gibi yazılmış, üzerinde İrlanda'nın önerisi ile³ Yatırım konusu da OTP'ye dâhil edilmiştir ancak özet belgelerde bu konuya değinilmemiştir (Avrupa Konvansiyonu, 2016).

Birkaç kişi tarafından yapılan itirazlarda, Komisyon'un kendi kendine yetki verdiği ve aslında sekreteryanın görüş ve önerilerinde böyle bir konunun geçmediği vurgulanmıştır. DYY karşıtı görüşlerin çoğunluğu, eski Fransa Dışişleri Bakanı Dominique de Villepin, Almanya Dışişleri Bakanı Joschka Fischer ve Blair hükümetini Konvansiyon'da temsil eden İngiltere Hükümet Kabinesi üyesi Peter Hain de dâhil olmak üzere, Fransız, İngiliz ve Alman siyasetçilerden gelmiştir (Meunier, 2014:8-9). Sonuç olarak konunun çok fazla tartışılmadan, 2004 yılında Üye Devletlerin Hükümet Temsilcileri Konferansı'nda, DYY'nin OTP'ye dâhil edilmesine ilişkin iki maddenin olduğu gibi Anayasa metnine geçirilip onaylandığı söylenebilir (216 ve 217 md).

² Dünya Ticaret Örgütü eski Genel Direktörü Fransız ekonomist Pascal Lamy; Eylül 1999 ile Kasım 2004 arasında Avrupa Komisyonu'nun Ticaretten Sorumlu Komisyon Üyesi görevini sürdürmüştür.

³ O zamanlar İrlanda'nın ekonomik büyümesi olarak bilinen Celtic Tiger, başlıca DYY sayesinde büyümüştür.

Bu çerçevede 206 ve 207. maddeler, tasarlanan metin taslağından, değişikliğe uğramadan Lizbon Antlaşması'nda aynen kabul edilmiş, DYY ve OTP artık AB'nin Dış Eylem düzeyinde işleyecek bir konu olmuştur. Komisyon artık, İkili Yatırım Antlaşması (İYA) imzalamak, AB'nin yurt dışındaki yatırımlarını korumak ve AB içerisindeki yatırımları üye devletler adına düzenlemek ile yetkilendirilmiştir. Meunier'ye göre, DYY konusu, üye devletlerin tercihleri olmadığı halde ve baskı gruplarının da girişimi veya yönlendirmeleriyle oluşan bir süreç olarak değil, o dönemin öncelikleri arasında olmayışı nedeniyle üzerinde fazla tartışılmadan yürürlüğe girmiştir (Meunier, 2014: 9).

Uygulama sürecine baktığımızda, Avrupa Komisyonu'nun 2010 yılında birçok belge ve doküman ile AB yatırım politikasını netleştirmeye ve bir yol haritası çıkarmaya çalıştığı ancak üye devletlerin bu konudaki desteklerinin en düşük seviyede olduğu görülmektedir. Üye devletler isteksiz olduğu için uygulama yavaş ilerlemekte, özellikle de günümüzde Avrupa bütünleşmesine duyulan kaygıların artmış olması ile üye devletler de egemenliklerini devretmek konusunda isteksiz davranmaktadır. 23 Haziran 2016 tarihinde referandum oylaması ile AB'den ayrılma kararı alan İngiltere'nin ardından, Hollanda ve Fransa gibi bazı diğer üye devletlerdeki tartışmalarda da AB'den ayrılma referandumları yapılması ifade edilmiştir.

Lizbon Antlaşması'nda OTP'ye Getirilen Yetki Sisteminin Netleştirilmesi ve Değerlendirilmesi

Lizbon Antlaşması'nda Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın (ABİHA) 3. maddesi OTP'yi Birliğin münhasır yetki alanına⁴ dâhil etmiş ve OTP'nin çerçevesini dış ticaretin tüm ilgili maddelerine genişletmiştir; böylece OTP alanındaki yetki sistemini netleştirmiştir ve uzun süren ticaret antlaşmalarının prosedürünü de basitleştirmeyi hedeflemiştir (Avrupa Komisyonu, 2014). ABİHA'nın 207. maddesi, hizmetler alanındaki AB yetkisine açıklık getirmekte ve bu yetkiyi DYY alanına da genişletmiştir; ancak görsel-işitseller, sağlık ve kültür konulardaki hassasiyet, Bakanlar Konseyi'ndeki oylama kurallarınca gözetilmektedir.

OTP'nin DYY Alanına Genişletilmesinin Etkisi

OTP alanının netleştirilmesi ve OTP ile ilgili tüm unsurların artık AB'nin münhasır yetki alanına girmesi ile AB ticaret politikasının daha verimli ve daha tutarlı olması hedeflenmiştir. Öte yandan artık üye devletler AB dışı ülkeler ile

⁴ Münhasır yetki alanında (*exclusive competence*) üye devletler ferdi politika izleyemez

İYA akdedemeyecek (AB'nin kendilerini yetkilendirmediği sürece, ABİHA madde 218); yatırımın da OTP'ye dâhil edilmesinin ardından Birlik yatırım anlaşmalarında da münhasır yetkiye sahip olmuştur. Dolayısıyla yatırım anlaşmaları da Birlik tarafından yürütülecek ticaret anlaşmaları kapsamında değerlendirilerek sürdürülecektir. Mevcut İYA'ların da AB mevzuatına uygun olmaları gerekecektir. DYY'nin OTP'ye dâhil edilmesi ile artık ticaret ile yatırımın birbirinden ayrılamayacağı gerçeği yansıtılmıştır.

DYY dünya ekonomisinin önemli bir parçasıdır. DYY'nin dünya çapındaki değeri 2014 yılında yaklaşık 1.26 trilyon ABD Doları düzeyinde olmuştur. Küresel DYY akımlarının giderek artması ile yatırımın korunması konusu küresel ticaretin geliştirilmesi açısından ve yatırımların kalitesi ile miktarı açısından hayati önem taşımaktadır; ancak OTP'nin münhasır yetki alanına dâhil edilen “yatırım” konusunun tanımının yazılmış olmaması nedeniyle yatırım konusunda Komisyon'un yetki alanı üye devletler tarafından sorgulanmaktadır. Komisyon genel olarak İYA'larına dâhil edilen tüm bu konuların AB'nin yeni münhasır yetki alanına girdiğini savunmaktadır; ancak Konsey bu konuda zıt görüştedir; Konsey, kamulaştırmanın korunması ve ihtilafların çözümü maddelerinin AB yetkisinden ziyade ulusal yetki altında olması gerektiği görüşünü savunmaktadır (Fina ve Lentner, 2016: 420-427). Nitekim Yatırımcı-Devlet Uyuşmazlık Çözümü (YDUÇ) konusunda görüş farklılıkları ve kaygılar nedeniyle 2015 Haziran ayındaki AP oturumunda TTYO oylaması ertelenmiştir. Dönemim Parlamento Başkanı Martin Schulz tarafından yapılan açıklamada, 200'ün üzerinde değişiklik talebi nedeniyle TTYO oylamasının ertelendiği ifade edilmiştir (Rusya Haber RT, 2015), ayrıca Temmuz 2016 AP oturumunda ise vekiller YDUÇ konusunu reddetmiştir (EURACTIVE, 2015).

Lizbon Antlaşması'ndan Sonra Avrupa Parlamentosu'nun Artan Yetkisi

OTP yıllarca ağırlıklı olarak Komisyon ve Konsey tarafından yürütülmüştür. AB'nin ticaret politikasını belirleme konusunda Parlamento'nun rolü ise çok kısıtlı olmuştur. Bu durum, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile büyük ölçüde değişmiştir; Lizbon Antlaşması ile Parlamento'ya ticaret alanında Konsey ile ortak yasama yetkisi verilmiş ve Parlamento'nun uluslararası ticaret anlaşmalarındaki söz hakkı ve ağırlığı artırılmıştır. Sonuçta diyebiliriz ki Lizbon Antlaşması, OTP alanında yıllarca var olan demokratik açığın kapatılması için gereken ön koşulları oluşturmuştur (Armanoviča ve Bendini, 2014:1).

Her ne kadar 1 Aralık 2009 itibariyle Lizbon Antlaşması ile AP'ye uluslararası antlaşmaları onaylaması yetkisi verilmiş olsa da, Parlamento'nun antlaşmaların müzakere kararları aşamasında da etkili olması için, 2010 yılında Komisyon ile AP arasında "*Inter-institutional Framework Agreement*" (Kurumlararası Çerçeve Antlaşması) imzalanmıştır. Burada Komisyon'un bir müzakere başlatma konusundaki niyetini Konsey ile aynı zamanda Parlamento'ya da bildirmesi ifade edilmiş ve Komisyon'un müzakereler boyunca Parlamento'nun görüş ve yorumlarını dikkate alacağı belirtilmiştir. Burada amaç sadece Lizbon Antlaşması kapsamında belirtildiği üzere AP'ye salt bir onay yetkisi vermek yerine, Parlamento'yu müzakereler başlamadan önce sürecin içine Konsey ile eş zamanlı dâhil ederek müzakerelerin başından itibaren ve süreç içinde görüşlerini vermesini sağlayarak sağlıklı bir onay sürecini işletebilmek ve demokrasi açığını giderebilmektir. AP bu şekilde Komisyon ve Konsey'e karşı kurumsal bir denge içinde yetki onayını kullanacak olsa da, müzakere kararı aşamasında herhangi bir veto hakkı bulunmamaktadır. Bilindiği üzere, ticaret politikasının AB'nin münhasır yetki alanında olması nedeniyle ulusal parlamentolar uluslararası STA imzalanması sürecine doğrudan dâhil değillerdir, sadece söz konusu antlaşmanın "karma antlaşma" olması yönünde bir karar alınması durumunda ulusal parlamentoların onayları alınmaktadır. Buna karşın, ulusal parlamentoların uluslararası antlaşmalara onay vermeleri ve CETA ve TTYO'nun karma antlaşma olarak kabul edilmesi konusunda 2014 yılında 17 ülkenin ulusal parlamentosu tarafından bir mektup hazırlanmış ve Komisyon'un o zamanki ticaretten sorumlu üyesi Karel de Gucht'a iletilmiştir. Komisyon ise bir antlaşmanın karma olup olmayacağına ancak müzakerelerin sonunda karar verilebileceğini belirtmiş ve Güney Kore STA'sının karma olarak değerlendirildiğini ve o şekilde onaylandığını, Peru ve Kolombiya STA'larının ise başlangıçta Komisyon tarafından AB antlaşması olarak görüldüğü ancak daha sonra Konsey tarafından karma antlaşma olarak değiştirildiğini belirtmiştir (Kolja ve Wouters, 2016: 9-11). Ulusal Parlamentolar tarafından gönderilen mektuplar, AB ticaret politikasının demokratik boyutunu güçlendirme konusundaki bilinçlerini ve görüşlerini göstermektedir. Öte yandan AP bünyesinde Uluslararası Ticaret Komitesi (UTK) de, Kasım 2014'te Roma'da düzenlenen AB üye ülkeleri ulusal parlamentoları konferansı raporunda, gerek AP içinde gerek ise ulusal parlamento üyeleri ile ticaret konularını görüşebileceklerini belirtmiştir. Tüm bu faaliyetler Konsey'in, ulusal parlamentoların, AP'nin ve UTK'nin, Avrupa Komisyonu'nun ulusüstü ticaret politikası yetkisini koordine etme yönündeki çabalarını göstermektedir.

Bu çerçevede, diyebiliriz ki, Lizbon Antlaşması'nın getirdiği en önemli yeniliklerden biri Avrupa Parlamentosu ve Ulusal Parlamentoların yetkisinin artırılmasıdır. OTP'nin AB'nin münhasır yeki alanına alınması nedeniyle; üye devletler artık ferdi olarak herhangi bir ticaret politikası izleyemeyecektir. 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile AB artık üye devletler adına, dış pazarları açmak, yurt dışındaki AB yatırımlarını korumak ve AB içinde DYY mevzuatını uyumlaştırmak çalışmalarını devralmıştır. Öte yandan, Lizbon Antlaşması kapsamında, Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulan taslak haldeki bir Avrupa mevzuatını incelemek için ulusal parlamentolara sekiz haftalık bir süre verilerek görüşleri alınmakta, böylece ulusal parlamentolar karar alma süreçlerine yakınlaştırılmaktadır.

AP'nin ticari antlaşmaların görüşmeleri esnasında Komisyon'u etkileme kapasitesi de artırılmıştır. Nitekim ABİHA'nın 207. maddesinin 3. paragrafında belirtildiği üzere, Avrupa Parlamentosu'ndaki UTK, ticari antlaşmaların görüşmelerinden Bakanlar Konseyi'ne bağlı özel komiteyle aynı şekilde bilgilendirilecektir.

Her ne kadar ticari antlaşmalarla ilgili 207. madde ve genel uluslararası antlaşmalarla ilgili madde 218. madde AP'ye uluslararası bir antlaşma müzakerelerini başlatma yetkisi vermese de; (söz konusu yetki eskiden olduğu gibi Komisyon'un teklifi üzerine karar veren Bakanlar Konseyi'nin tekelindedir); Avrupa Parlamentosu ticari antlaşmalar çerçevesinde nihai onayı vermesi için müzakerelerin açılışı veya sürdürülmesi esnasında bazı koşul veya kriterler koyarak bu müzakere sürecinde etkili olabilecektir.

“Avrupa Parlamentosu'nun OTP'deki rolü üç açıdan gelişim göstermiştir:

- Ticaret ile ilgili hukuki düzenlemelerde Konsey ile birlikte ortak karar alma gücü,
- Müzakerelerde daha fazla söz hakkına sahip olması,
- UTK aracılığıyla AB'nin müzakere ettiği tüm ticaret antlaşmalarına onay verme yetkisi kazanmasıdır” (Woolcock, 2010: 1).

TTYO İle İlgili Güncel Gelişmeler, Kamuoyu ve Raporlar

AB ülkelerinin TTYO'ya olan destekleri ülkeden ülkeye bir hayli değişkenlik göstermektedir. Kasım 2014 yılında Pew Research Center'in Eurobarometre'nin verilerine dayanarak gerçekleştirmiş olduğu bir saha çalışmasına göre, Almanya ve Avusturya TTYO'ya en düşük kamuoyu desteği olan ülkelerdir. Bu ülkelerde özellikle verilerin korunması, YDUÇ ve gıda güvenliği konusu başta olmak üzere tüm alanlarda gerçekleştirilecek olan düzenlemeler kamuoyunun ve politikacıların başlıca kaygı nedenleri olmuştur.

Söz konusu araştırmaya göre; AB ülkelerinin TTYO destekleme oranları aşağıdaki gibidir:

%70 üzeri: Litvanya: %79, Malta: %75, Romanya: %75, Hollanda: %74, Polonya: %73, Estonya: %72, İrlanda: %71, Danimarka: %71.

%60-69: Hırvatistan: %67, Belçika %66, Letonya: %66, İngiltere: %65, Bulgaristan: %64, İspanya: %63, Finlandiya: %62, Çek Cumhuriyeti: %62, Macaristan: %62, Slovakya: %62, Yunanistan: %61, Portekiz: %60.

%50-59: İsveç: %59, Kıbrıs: %59, İtalya: %58, Slovenya: %57.

%50 ve altında: Fransa: %50, Lüksemburg: %40, Almanya: %39, Avusturya: %39.

Öte yandan “Stop TTIP” ismi altında kurulan TTYO ve CETA karşıtı 500’den fazla Avrupa kurumunu içeren uluslararası ittifak çerçevesinde, 7 Ekim 2014 ile 6 Ekim 2015 tarihleri arasında TTYO ve CETA karşıtı toplam 3.284.289 imza toplanmış (Stop TTIP, 2015) ve 10 Ekim 2015’de Almanya’nın başkentinde 150.000 katılımcı ile büyük bir protesto gerçekleştirilmiştir. Toplam imzaların 4895 km uzunluğunda Cebelitarık’tan Finlandiya’nın kuzey kutup çemberine uzanacak ya da Kıbrıs’tan İskoçya’nın en kuzey noktasına uzanacak bir insan zinciri oluşturabileceği belirtilmektedir. Bu gelişmeler ışığında TTYO’nun onaylanması sürecinde AP ve Avrupa Konseyi’nin yanı sıra birçok ülkenin de ulusal meclisinin devreye girmesi muhtemeldir. Bu durum da bize yine Lizbon Antlaşması’nın OTP alanında öngördüğü ulusüstü sürecin işlemeyeceğini, antlaşmanın ancak hükümetlerarası sürecin yürütülmesi ile onaylanabileceğini göstermektedir.

Öte yandan 2016 Mayıs ayı başında da, Transatlantik Ticaret Antlaşması görüşmelerini basına sızdıran çevreci örgüt Green Peace’in haberi büyük yankı uyandırmıştır. Habere göre (Euronews, 2016), Alman medyasında yer bulan belgelerin ilk bölümünde Washington yönetiminin Avrupalı ortaklarına çevre ve sağlık yasalarında esnekliğe gitmesi için baskı yaptığının ortaya çıktığı ve 240 sayfalık görüşmelerin tamamının Greenpeace Almanya tarafından yayınlanacağı bildirilmiştir. Konuyla ilgili yapılan açıklamalarda, antlaşma kapsamındaki müzakerelerin şeffaf olmadığı, şirketlerin ticari sırları, çevresel ve tüketici haklarına; 500 milyondan fazla nüfuslu Avrupa’da işçi haklarına dair faktörlerin baskıcı ve skandal bir yöntemle müzakere edildiği ifadeleri yer almıştır. Green Peace, Avrupa Komisyonu’nun ABD’nin isteklerini onaylayacağı bu antlaşmanın, Avrupa’da genetiği değiştirilmiş (GDO) gıdalara vize verilmesi gibi tüketici sağlığını tehdit eden sonuçlar doğuracağını ifade etmiştir.

Fransız le Monde Gazetesi de, 2 Mayıs 2016 tarihli yayınında, TTYO konusunda sürdürülen müzakerelerin dengesiz olduğunu belirtmiştir. The Guardian Gazetesi'nin de 11 Temmuz 2016 tarihli yazısında, 11-12 Temmuz 2016 tarihlerinde TTYO'nun 14. Müzakere Turlarında görüşülen enerji alanındaki önerilerin basına sızdığı ve bu önerilerin AB'nin iklim değişikliği ile mücadele politikasına aykırı olduğu belirtilmektedir. Haberde Friends of the Earth Europe'un sözcüsü Paul de Clerck tarafından yapılan açıklamada, AB'nin iklim değişikliği politikasına aykırı olan bu öneriler sonucunda AB pazarının liyakatsiz aletler ile dolacağı ve bunun bedelini çevre ve tüketicilerin ödeyeceği ifade edilmiştir. Ayrıca önerilerin rüzgâr ve güneş enerjisi ile yenilenebilir elektrik üretimini teşvik edecek önlemleri de sekteye uğratacağı ifade edilmiştir (The Guardian, 2016).

AB, seralardaki gaz salınımlarını, 1990'larda ölçülen oranlara kıyasla 2050'ye kadar %80 oranında azaltmayı taahhüt etmiş ve Aralık 2015'te Paris'te gerçekleştirilen İklim Zirvesi'nde 2030'a kadar karbondioksit salınımlarını da %40 oranında azaltmayı taahhüt etmiştir (Europa); ancak Guardian'a sızan metinlerde antlaşmanın yürürlüğe girmesinin ardından tarafların doğal gaz ihracatındaki mevcut tüm kısıtlamaları kaldırmak üzere yasal mutabakat üzerinde anlaşmaları gerektiği ifade edilmektedir. AB ve ABD ile ticaret yapmak isteyen diğer ülkelerin de enerji ve ham madde alanındaki ticaret engellerini kaldırmak durumunda kalacakları bildirilmiştir.

Üye Devletlerin TTYO'ya Tepkileri ve Üye Devletlerde TTYO'yu Durdurma İsteği

Avusturya Başbakan Yardımcısı ve Ekonomi Bakanı Reinhold Mitterlehner, Avusturya Haber Ajansı'na yaptığı açıklamada, koalisyon hükümetinin ABD ile yapılan STA'ya karşı olduğunu söylemiş ve sürecin şeffaf bir şekilde yeniden başlatılması gerektiğini belirtmiştir. Avusturya Başbakanı Christian Kern, devlet televizyonu ORF'ye 31 Ağustos 2016 tarihinde yaptığı açıklamada, ABD ve Kanada ile yürütülen STA'lara karşı olduklarını söylemiştir (AB Haber, 2016). Genetiği değiştirilmiş gıdalar, kimyasal ilaçlar ve gıda katkı maddeleri üzerindeki sınırlandırmanın kalkmasından endişe eden Avusturya halkı, 17 Eylül 2016 tarihinde TTYO ve CETA müzakerelerini protesto etmiştir.

Almanya Ekonomi Bakanı Sigmar Gabriel de görüşmeleri süren TTYO'nun "fiilen boşa çıktığını" söylemiş ve başkent Berlin'de 17 Eylül 2016 tarihinde, TTYO ve CETA Antlaşmalarını protesto mitingi düzenlenmiştir. Sivil toplum örgütleri, sosyal yardımlaşma kuruluşları ve kiliselerin de organizatörleri

arasında bulunduğu büyük mitinge Almanya için Alternatif (AfD) isimli siyasi parti de katılmıştır (T24 Haber, 2016).

Belçika'nın başkenti Brüksel'de de 20 Eylül 2016 tarihinde CETA ve TTYO Antlaşmaları protesto edilmiştir (Euronews, 2016). Polis kaynaklarına göre gösteriye en az altı bin kişi katılmış olup göstericiler endişelerini dile getirerek AB'nin antlaşmadan bir an önce vazgeçmesini istemiştir ve yürütülen müzakerelerin şeffaf olmamasını eleştirmiştir.

Fransa 2013'da başlatılan ve onay vermiş olduğu TTYO müzakerelerini durdurma isteğini resmi olarak duyurmuştur. Söz konusu açıklama Fransa Cumhurbaşkanı François Hollande adına 30 Ağustos 2016 tarihinde Dış Ticaretten Sorumlu Hükümet Sözcüsü Matthias Fekl tarafından yapılmıştır (Le Monde, 2016). Fekl'e göre hali hazırda gıda, enerji, sağlık, kamu hizmetleri ve kültür alanında ABD ile sürdürülen görüşmeler iyi yönde ilerlememektedir. Fransa'da 3 Ekim 2016 tarihinde yayınlanan habere göre, 100'ün üzerinde Fransız bakanın imzasıyla Fransa Cumhurbaşkanı'na bir yazı gönderilerek CETA Antlaşması'nın geçici uygulanması kararına karşı çıkması istenmiştir (Stop TAFTA, 2016). AB ile Kanada arasındaki antlaşma, 27 Ekim 2016 tarihinde yapılması planlanan AB Liderler Zirvesi'nin Belçika'nın Walonya bölgesinin reddi nedeniyle 30 Ekim 2016 tarihine ertelenen Zirve'de ancak imzalanabilmiş ve 15 Şubat 2017 tarihinde Avrupa Parlamentosu'nda onaylanmıştır.

Euronews'in de 3 Mayıs 2016 tarihli haberinde, yine Fransa'nın TTYO Antlaşması'na mesafe koyduğu belirtilerek, Fransa Cumhurbaşkanı François Hollande'nin Birlik ve Washington arasında görüşmeleri devam eden antlaşmayı bu haliyle kabul etmeyeceğini açıkladığı ifade edilmiştir. Haberin devamında, François Hollande'nin uluslararası ticaret antlaşması çerçevesinde sağlık, gıda, sosyal ve kültürel normlar konusundaki ilkelerini belli ettiklerini, kamusal pazara erişimde kendi tarım ve kültürlerine ait temel prensiplerinin tehlikeye atılmasını asla kabul etmeyeceklerini ifade ettiği belirtilmiştir (Euronews, 2016). Sonuç olarak diyebiliriz ki AB liderliğinde önemli yeri olan Almaya, Fransa, Belçika ve bunlarla beraber Avusturya'da, yükselen küresel rekabet karşısında sosyal pazar ekonomisini korumak isteyen belli kesimlerin mücadelesi görülebilmektedir.

TTYO Sürecinin ABD-AB İlişkilerine Etkisi ve Mevcut Durum

8 Kasım 2016 seçimleri öncesinde ABD'de Cumhuriyetçi partinin başkan adayı Donald Trump her türlü serbest ticaret antlaşmalarına karşı çıktığını açıklamıştır. 8 Kasım 2016 tarihinde gerçekleştirilen seçimleri kazanmasının

ardından, AB Konseyi Başkanı Donald Tusk ve AB Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker ortak hazırladıkları bir mektup ile Başkan Donald Trump'ı tebrik etmiş ve mektupta Avrupa ve ABD arasındaki “stratejik ortaklığa” vurgu yaparak AB liderlerinin mümkün olan en kısa sürede Avrupa’da yapılacak bir AB-ABD Zirvesi’nde görüşme taleplerini iletmışlerdir. Juncker ve Tusk, ortak mektupta Amerikan ve Avrupa özel sektörü TTYO görüşmelerine de değindiklerinden, TTYO’nun AB Liderleri Zirve’sinde görüşülmesi istenen en önemli konulardan biri olduğu anlaşılmaktadır; ancak Trump seçim kampanyası süresince bu antlaşmayı durdurmak istediğini kaydetmiştir (Deutsche Welle, 2016).

STA’lara karşı olan Trump, 24 Ocak 2017 tarihinde 12 ülkenin dâhil olduğu Transpasifik Ortaklık Antlaşması’ndan ABD’nin çekilmesi emrini imzalamış ve TTYO müzakerelerini de durdurmayı istemektedir. Trump öte yandan Kuzey Amerika Ülkeleri Serbest Ticaret Antlaşması NAFTA’yı da rafa kaldırmayı istemektedir; ki bu anlaşma 1994 yılından beri yürürlüktedir (Haber 7, 2016).

İngiltere’nin AB’den ayrılma kararı ve Trump’ın ABD seçimlerini kazanması sonucunda TTYO’nun geleceği daha da belirsizleşmiş ve hatta antlaşmanın hali hazırda öldüğü şeklinde yorumlar da getirilmiştir. Trump ticaret antlaşmalarının Amerikan ürünlerine ve Amerikan firmalarına karşı tehdit oluşturduğunu ifade ederek STA’lara karşı durmakta ve Amerikan işçilerinin ve ABD’nin çıkarlarını koruyacak müzakereciler atayacağını açıklamıştır. (Telegraph, 2016).

Neticede TTYO kapsam olarak ekonomik yönü ağır olan bir antlaşma metni olsa da genelinde politik perspektifi de etkili olan siyasi bir tercih olacaktır, zira antlaşmanın onayı, AB liderleri ve ABD tarafından demokratik süreçlerin ardından alınacak kararlara bağlı olacaktır. Öte yandan Avrupa Komisyonu her ne kadar ulusüstü bir perspektif ile en iyi olduğuna inandığı yoldan devam etmek istese de, Avrupa Bakanlar Konseyi ve AP’nin onayı olmadan bu yönde ilerlemesi imkânsız olacaktır, zira geçmişte Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) Sahteciliğe Karşı Ticaret Anlaşması’nda olduğu gibi (taklit ürünlere) Komisyon’un onaylamasına rağmen AP’den bu antlaşma geçmemiştir (Baumler, 2016:2).

Avrupa Parlamentosu Milletvekili: “*TTYO: Halklara Karşı Drakula*”
Başlıklı Yayın

Avrupa Parlamentosu’nda Milletvekili olan ve aynı zamanda Solcu Yeşiller Partisi Başkan Yardımcısı olan Patrick Le Hyaric, “Büyük Transatlantik Pazarı: Halklara Karşı Drakula” isimli kitabında, AP milletvekili olarak TTYO ile ilgili

ulaştığı bilgileri, Komisyon tarafından kısıtlı ve sadece İngilizce olarak yayınlanan Komisyon'un görev belgesini ve kendi ifadesiyle kapitalist düşüncenin bir eseri olarak ortaya çıkan TTYO antlaşmasının içeriğini kişisel yorumlarıyla birlikte yayınlamıştır. Kitap TTYO konusunda önemli bilgiler içermekte olup, birinci bölüm "AB ile ABD'nin Görücü Usulü Evliliği" başlığı ile 2013'te başlatılan müzakerelerin sadece daha çok pazar ve piyasa payı ile daha çok ticari kazanç üzerine kurulu bir sistem olduğunu açıklamaktadır. Bu kitapta Patrick Le Hyaric, TTYO antlaşmasının daha çok adalet, daha iyi bir ekoloji sistemi, çevrenin daha iyi korunması, daha sağlıklı gıda ve daha iyi sağlık hizmetleri gibi bir içerikten oluşsaydı kendilerinin de bu projeyi destekleyeceklerini ve hatta üzerinde bilfiil çalışacaklarını ifade etmektedir; ancak kitabın üçüncü kısmında esas güdülen değerlerin "Çok Uluslu Şirketlerin" değerleri olduğuna vurgu yapılmakta ve özgürlüğün sadece ticari özgürlüğü kapsadığını, insan hayatlarının tehlikeye atılacağı, sağlıksız tarım ve gıda ürünlerinin AB'de serbestçe satılacağı, hükümetlerin egemenliklerinin özel mahkemelere devredileceği belirtilmektedir.

Komisyon'a TTYO kapsamında verilen "Müzakere Görev" metninin madde madde yayınlandığı söz konu kitapta 4. Maddede "Antlaşma tarafından öngörülen tüm yükümlülükler, hükümetlerin her düzeyinde bağlayıcı olacaktır" ifadesi yer almaktadır. Bu madde şu anlama gelmektedir: AB ve ABD arasında TTYO imzalanması durumunda hükümetlerin altında çeşitli bölgesel ve yerel mercilerin yetki alanında olan sağlık, eğitim, ulaşım ve kamu hizmetleri sektörleri de rekabete açılacaktır (Le Hyaric, 2013: 164).

TTYO'nun Yarattığı Yetki Karmaşası Kapsamında Süreç Neden Ulusüstü İlerlemiyor? Üye Ülkelerin Karşı Çıktığı Konular

TTYO kapsamında AB ülkeleri arasında endişe konusu olan ve en çok pazarlık yapılan konular aşağıda derlenmiştir.

-Standartlar: TTYO ile çevreyi ve dünyayı korumaya yönelik olan sıkı Avrupa standartlarında düşüş yaşanmaması konusunda Avrupa ülkelerinin baskısı altında pazarlıklar yapılmaktadır.

-Gıda Güvenliği: TTYO'nun Avrupa'daki mevcut gıda güvenliği standartlarını düşürmemesi için AB tarafından kabul edilmemiş olan GDO düzenlemelerine tabi ürünlerin ABD'den AB'ye ithal edilmemesi ve klonlanmış hayvanlardan hormonlu sığır etinin ABD'den AB'ye ithal edilmemesi istenmektedir. İngiliz The Independent gazetesinde yayınlanan bilgiye göre ABD'de marketlerde satılan işlenmiş gıda ürünlerinin %70'inde GDO bulunmaktadır. AB'de zararlı maddelere ilişkin Kimyasalların

Tescillendirilmesi, Değerlendirilmesi, Ruhsatlandırılması ve Kısıtlanması düzenlemeleri kapsamındaki kural ve standartlar ABD'deki düzenlemelere kıyasla çok daha sıkıdır; örneğin AB'de bir ürünün satışa sunulmadan önce zararsız olduğunun ispat edilmesi gerekiyor iken, ABD'de bir ürünün zararlı olduğu kanıtlanana kadar satışı serbesttir (Williams, 2015). AB hali hazırda kozmetik alanda 1200 adet ürünü yasaklamış iken ABD'de bu sayı sadece 12'dir.

-Yatırımcı-Devlet Uyuşmazlıklarının Çözümü: YDUÇ yabancı yatırımcının ürün veya hizmetlerinin ulusal bir yasa ile dışlanması durumunda yabancı şirketin o hükümet nezdinde maddi tazminat talep etmesine olanak sağlayan bir sistem olup, Avrupa Komisyonu bu alanda yeni düzenlemeler geliştirmeyi istemektedir, Komisyon, Birleşmiş Milletler çerçevesinde geliştirmiş olduğu gibi kapsamlı bir düzenlemeyi TTYO'ya dâhil etmeyi dilemektedir; ancak yabancı yatırımcının bir ülkede yaşayacağı bir anlaşmazlık çözümü için öngörülen YDUÇ konusunda ABD'li firmaların AB hükümetlerine dava açabilecek olmaları ve ulusal mevzuatın dışında değerlendirilecek olmaları özellikle Fransa başta olmak üzere pek çok AB ülkesinde ciddi bir endişe konusu olup, hükümetlerin kamu yararına düzenleme yapmasının sağlanmasına devam edilmesi yönünde yoğun baskı yapılmaktadır.

-Kamu Hizmetleri: TTYO kapsamında eğitim, kamu taşımacılığı hizmeti, su arıtımı, su dağıtımı, su yönetimi ve sağlık gibi kamu hizmetlerinin özelleştirilmemesi için yetkinin ulusal devletlerde kalması istenmektedir. Avrupa ülkeleri bu alanları ABD'li özel firmalara devretmeyi istememektedir. Her ne kadar Komisyon kamu hizmetlerini TTYO kapsamına almayacağını ifade etse de kamu hizmetlerinin kapsamını net olarak açıklamamaktadır. Nitekim daha önceki bazı antlaşmalarda dışçılık, doğum ve hemşirelik alanındaki bazı hizmetler özel sektöre ve rekabete açılmıştır. Ayrıca Komisyon daha önce özelleştirme kapsamında açabileceği sektörleri bir liste şeklinde hazırlarken, bir yıldan beri Amerikan tarzını benimseyerek, özel sektöre açmayacağı sektörleri listelemektedir; ancak bu listeleme şeklinde AB bilerek veya bilmeyerek bir sektörü bu listeye yazmaması durumunda hiçbir şekilde bu açılımı geriye alamamaktadır (Le Monde, 2015).

-Kültürel Çeşitlilik: TTYO kapsamında Avrupa sineması, müzik, televizyon ve radyo gibi görsel – işitsel sektöründeki yaratıcı sanayilerin zarar görmemesi için bu sektörün TTYO kapsamı dışında tutulması ve devletler tarafından bu sektöre teşvikler verilmesine devam edilmesi istenmektedir; özellikle Fransa bu konuda çok ısrarcıdır.

-Sağlık, Tüketici Hakları ve Çevre Standartları: TTYO kapsamında Avrupa'daki sağlık, tüketici hakları, çevre, insan ev hayvan haklarının korunması büyük önem arz etmektedir. European Food Safety Authority (EFSA) tarafından hali hazırda AB'de 58 GDO ürününe izin verilmiştir. Bu değerlendirme EFSA tarafından sıkı standartlara tabi tutulmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2016).

-Avrupa Tarım Sektörü: Avrupa tarım ürünlerinin serbest ticaret ve ABD tarım ürünleri rekabeti karşısında zarar görmemesi için diğer STA'larda olduğu gibi bazı ithalat kotaları konulması istenmekte ve müzakere edilmektedir.

-Fikri Mülkiyet Hakları: ABD ile AB'de fikri mülkiyet hakları ile ilgili düzenlemeler arasında farklılıklar bulunmaktadır, örneğin ABD'de bir müzik sanatçısı radyoda müzikleri çaldıkça telif hakkı ücreti almaz iken, AB'de bu sanatçı telif hakkı ücreti almaktadır. TTYO kapsamında fikri mülkiyet haklarında değişiklik yapılacağı ve hatta daha önce AP tarafından 2012 yılında reddedilen sahte ve taklit ürünlerin AB'de dolaşımını engellemeye yönelik ACTA "Anti-Counterfeiting Trade Agreement" antlaşmasının içeriğinin TTYO aracılığı ile AB mevzuatına aktarılmasından endişe edilmektedir. (ACTA kapsamında internet üzerinden hizmet sunucularının, halkın internet üzerindeki faaliyetlerini denetlemeleri istenmekteydi ancak bu düzenleme AP nezdinde özel alana ihlal olarak değerlendirilerek reddedilmiştir). Ayrıca tıbbi ürün ve ilaç şirketlerinin laboratuvar testlerine yönelik kamuoyu erişiminin kısıtlanması da TTYO kapsamında ayrı bir endişe konusudur.

-İstihdam: AB ülkeleri, TTYO kapsamında iş olanaklarının; iş standartları ve ticaret birliklerinin haklarının daha düşük olduğu ABD'ye kayacağını dolayısıyla AB'de işsizliğin artacağından endişe etmektedir. Örneğin ABD; Kanada ve Meksika arasındaki NAFTA Antlaşması kapsamında ABD'de 12 yıl içinde 1 milyon iş kaybı yaşanmıştır, oysaki yüzbinlerde ek iş getireceği vaat edilmişti.

Lizbon Antlaşması Çerçevesinde OTP ve TTYO Müzakereleri Kapsamında AP Üyeleri İle Gerçekleştirilen Anket Çalışması

28 ülkeden toplam 750 milletvekillinden oluşan AP üyelerine yönelik hazırlanan anket çalışması tam sayım yöntemi ile parlamento üyelerinin tamamına yönelik olarak, Likert ölçeğine⁵ göre toplam 20 sorudan oluşmuştur. Üç dilde hazırlanan anket toplam 80 milletvekili tarafından yanıtlanmış olup,

⁵ 1 ila 5 arasında tamamen katılıyorum cevabından hiç katılmıyorum cevabına kadar 5 seçenek (ölçü) verilmiştir.

İngilizce, Fransızca ve Almanca seçenekleri arasından toplam 60 adet İngilizce, 12 adet Fransızca ve 8 adet de Almanca olarak yanıtlanmıştır. Dillere göre yanıtlanan anketlerin yüzde dağılımlarını değerlendirecek olursak ankete katılanların %75'i İngilizce, %15'i Fransızca ve %10'u Almanca cevaplamıştır. Bir başka deyişle cevapların dörtte biri (%25) İngilizce dışında katılımcılara ek seçenek olarak sunulan Fransızca ve Almanca dillerinde doldurulmuştur.

Bu anketin amacı, Lizbon Antlaşması ile kapsamı genişletilen AB'nin Ortak Ticaret Politikası hakkında AP üyelerinin görüşlerini almak ve özellikle ABD ile AB arasında çetin müzakerelere konu olan TTYO Antlaşması hakkında milletvekillerinin görüş ve değerlendirmelerini toplamak olmuştur. Lizbon Antlaşması ile parlamento üyelerinin OTP alanında artan yetkileri kapsamında, AP üyeleri, Komisyon'un TTYO Antlaşması ile ilgili uzun soluklu çalışmalarının ardından nihai onayı verecek olan kişilerdir. Bu nedenle anket çalışması AP üyelerine yönelik olarak hazırlanmış ve tüm parlamento üyelerine iletilmiştir.

AP Üyelerine Yönelik Gerçekleştirilen Anket Sonuçlarının Değerlendirmesi

Parlamento üyelerine yöneltilen anket sorularına verilen cevaplar arasında ortaya çıkan en önemli noktalar şunlar olmuştur:

1- Şeffaflık: Ankete katılan parlamento üyelerinin %55'i, Avrupa Komisyonu ile ABD arasındaki müzakere görüşmelerinin etkin ve şeffaf bir şekilde sürdürülmediğini düşünmektedir.

2- TTYO Müzakereleri Problemlidir: Ankete katılan parlamento üyelerinin %51'i, TTYO müzakerelerinin genel olarak çok problemlidir bir şekilde devam ettiğini düşünmekte olup, %14'ü bu konuda kararsızdır.

3- Standartlarda Düşüş Endişesi: Ankete katılan parlamento üyelerinin %36'sı TTYO çerçevesinde Avrupa standart ve düzenlemeleri ile ABD standart ve düzenlemelerinin birbirleri ile uyumlu hale getirilmesi sonucunda Avrupa'nın tüketici sağlığı ve çevre konusundaki standartlarında düşüş olacağını düşünmektedir, üyelerin %16'sı ise kararsız olduğunu beyan etmiştir.

4- Müzakerelerin Üye Devletlerin Görüşlerini Yeterince Yansıtmaması: Ankete katılan parlamento üyelerinin %33'ü TTYO müzakere ve karar prosedürlerinin yeterince kapsayıcı olmadığını ve tüm üye devletlerin görüş ve kaygılarını yansıtmadığını bildirmiş, %13'ü ise kararsızlığını beyan etmiştir. Bu sonuç Parlamento üyelerinin 1/3'ünün TTYO müzakerelerinin üye devletlerin görüşlerini kapsayıcı bir şekilde yansıtmadığı düşüncesi ile beraber ileride

gerek AP oylamasında gerek ise olası ulusal parlamento oylamalarında antlaşmanın kabul görmeyebileceğini göstermektedir.

5- Komisyon Raporlarının TTYO Kaygılarını Yansıtmaması: Yine yukarıdaki sonuca benzer bir şekilde, ankete katılan parlamento üyelerinin %46'sı Avrupa Komisyonu raporlarının, TTYO Antlaşması çerçevesindeki tüm mevcut gerçek kaygıları yansıtmadığını ve bu kaygılara uygun yanıtlar getirmediğini düşünmektedir. Bu oran oldukça yüksek sayılabilecek bir oran olup %14 düzeyinde de yine kararsız olanlar ilave edilince, aksini düşünenler %40 oranında kalmaktadır.

6- TTYO Müzakereleri Bir Kaç Yıl Daha Sürecek: Ankete katılan parlamento üyelerinin %61'i 2013 yılı Temmuz ayında başlayan TTYO müzakerelerinin birçok yıl daha süreceğini ve hükümetler arasında uzun tartışmalara tabi olacağını düşünmekte olup, %21'i ise bu konuda kararsızdır. Aksini düşünenlerin oranı ise % 18'dir. Bu makalenin argümanı açısından önemli olan husus, TTYO her ne kadar OTP alanında AB tarafından hali hazırda münhasır yetki ile sürdürülüyor olsa da, bu çalışma ve müzakerelerin yine hükümetler arasındaki tartışma ve uzlaşma arayışları gerçeği ile çarpışması kuvvetle muhtemeldir.

7- Avrupa Tarım Sektörü Zarar Görecek: Ankete katılan parlamento üyelerinin %42'si AB ve ABD arasındaki ticaretin serbestleştirilmesi sonucunda, AB tarım ürünlerinin ABD'nin rekabetinden olumsuz bir şekilde etkileneceğini ve zarar göreceğini düşünmektedir. Parlamento üyelerinin %21'i ise bu konuda kararsız kalmıştır. Sonuç olarak bu oranlardaki yükseklik, TTYO müzakereleri çerçevesinde AB ülkelerinde tarım alanında faaliyet gösteren birçok kurum, firma, STK ve siyasilere bu konudaki memnuniyetsizliklerini dile getirebileceğini ve akabinde antlaşmanın olumsuz yönde etkilenebileceğine işaret etmektedir.

8- Ulusal Parlamentoların Onayı Alınmalı: Ankete katılan parlamento üyelerinin %61'i, Komisyon'un, Avrupa Parlamentosu'nun ve Bakanlar Konseyi'nin onayını gerektiren TTYO Antlaşması'na ilave olarak tüm AB Ulusal Parlamentolarının da onayının alınması gerektiğini bildirmiş, %15'i ise kararsızlığını ifade etmiştir. Neticede aksini düşünen sadece %24 gibi düşük bir oran ortaya çıkmış olup, bu sonuç "Lizbon Antlaşması kapsamında OTP'nin münhasır yetki alanına alınarak ulusüstü düzeye sevk edilmesine rağmen, işleyişte ulusal parlamentolar aracılığı ile hükümetlerarası görüşmelerin öneminin artarak devam edeceği argümanımız ile örtüşmektedir.

9- Üye Devletlerin Rızası: Yine yukarıdaki sonuca benzer bir şekilde, ankete katılan parlamento üyelerinin %58'i TTYO Antlaşması'nın, Avrupa Parlamentosu'nda Haziran 2015'te ertelenen oylama kararının, AB ticaret politikasının karışık ve zor olduğunu, hükümetlerarası bir süreçten geçtiğini ve her üye devletin rızasını gerektirdiğini gösterdiğini belirtmiştir. Bu soruya %18'lik kararsız oy verenleri çıkarınca aksini düşünenler sadece %24 olarak ortaya çıkmaktadır.

10- TTYO'nun Protestolar Nedeniyle Onaylanmaması: Ortaya çıkan ilginç bir değerlendirme ise, ankete katılan parlamento üyelerinden, TTYO'nun eleştirilen birçok yönü ve yapılan protestolar nedeniyle onaylanmayacağı ve başarısız olacağı yönünde %44 oranında kararsız oy verilmiş olmasıdır. Her ne kadar ankete katılan parlamento üyelerinin sadece %15'i onaylanmayacağını düşünmüş olsa da, % 44 oranında kararsız yani "şüpheli" oranında ortaya çıkan yüksek değer oldukça dikkat çekicidir.

11- TTYO ve CETA İçin Ulusal Parlamento Onayı ve Referandum: Ankete katılan parlamento üyelerinin %37'si TTYO ve Kanada ile AB arasında Kapsamlı Ekonomi ve Ticaret Antlaşması'nın (CETA), yürürlüğe girebilmek için ulusal parlamentolar tarafından ayrıca onay gerekeceği ve her üye devlette referanduma götürülmesi gerekeceğini düşünmektedir. Bu konuda %33 gibi yüksek bir oran da yine kararsızlığını ifade etmiştir. Sonuç olarak sadece %30'u bunun aksini düşünmektedir. Nitekim anket çalışmamızın sonuçlarına paralel olarak CETA Antlaşması gerçekten de Avrupa Komisyonu tarafından ilk aşamada reddedilmiş olsa da çeşitli baskılar sonucunda ve Brexit'in ardından "karma antlaşma" olarak ilan edilmiş ve ilerleyen süreç içinde AP'nin onayının ardından ulusal parlamentoların onaylarının da alınması gerekmektedir.

12- Çok Uluslu Şirketler ve Demokrasi Açığı: TTYO çerçevesinde çok uluslu büyük şirketlerin ve çıkar gruplarının yasal düzenleme sürecine dâhil olmaları sonucunda herhangi bir demokrasi açığı oluşmayacağını düşünenler konusunda ankete katılan parlamento üyeleri %48 olsa da, %27'si demokrasi açığına neden olacağını ve %25'i ise bu konuda kararsız olduğunu bildirmiştir. Neticede demokrasi açığı konusunda ciddi bir kesimin endişeli olduğu ortaya çıkmaktadır.

13- YDUÇ Tartışmaları: Ankete katılan parlamento üyelerinin %46'sı Avrupa Komisyonu'nun yabancı yatırımlar konusundaki kararlarda temyiz mekanizması getirmesi ve duruşmaların daha şeffaf yapılmasını (kamuya açık) içeren önerisinin, mevcut YDUÇ prosedürlerini iyileştirmek için yeterli

olmadığını düşünmektedir. %15'lik "kararsız" oylar da eklendiğinde, geriye sadece %39'un Komisyon önerilerinden memnun olduğu görülmektedir.

14- Standartlar ve Mevcut Kaygılar Nedeniyle TTYO Onaylanmamalı: Son olarak, ankete katılan parlamento üyelerinin %32'si yani 1/3'ü TTYO'nun Avrupa standartları ve kaygılarına karşı birçok husus içerdiği için onaylanmaması gerektiğini ifade etmiş olup, %17'si de kararsız olduğunu bildirmiştir.

Neticede, Lizbon Antlaşması sonrasında OTP kapsamında yürütülmekte olan TTYO müzakereleri çerçevesinde, kamuoyu tarafından ve bazı AB üye devletlerinde dile getirildiği şekilde, ankete katılan AP üyelerinin yadsınamayacak ölçüde büyük bir kısmının,

- ABD ile AB arasındaki müzakerelerin şeffaf olmadığını,
- TTYO müzakerelerinin genel olarak çok problemliliğini,
- Tüketici sağlığı ve çevre konusundaki Avrupa standartlarında düşüş olacağını,
- TTYO müzakere ve karar prosedürlerinin yeterince kapsayıcı olmadığını ve tüm üye devletlerin görüş ve kaygılarını yansıtmadığını,
- Avrupa tarım sektörünün ABD rekabetinden zarar göreceğini,
- TTYO müzakerelerinin birkaç yıl daha süreceğini,
- Ulusal parlamentoların onayının alınması gerektiğini ve üye devletlerde referandum düzenlenebileceğini,
- Çok uluslu şirketler ve çıkar gruplarının düzenlemelere dâhil olmaları ile demokrasi açığı oluşabileceğini düşündüğü ortaya çıkmaktadır.

TTYO'nin son onayının AP tarafından geçecek olması nedeniyle parlamento üyelerinin görüşleri çok önemli olmakla birlikte, çalışmamızda nihai oylama öncesinde üyelerin mevcut görüş ve fikirlerini almak açısından söz konusu anket çalışması büyük önem arz etmektedir. Özellikle OTP kapsamında ulusüstü ve hükümetlerarası karar alma ve işleyişe vurgu yapan sorulara alınan yanıtlar, Lizbon Antlaşması kapsamında OTP'nin münhasır yetki alanına alınarak ulusüstü düzeye sevk edilmesine rağmen, işleyişte ulusal parlamentolar aracılığı ile hükümetlerarası görüşmelerin öneminin artarak devam edeceği yönündeki argümanımızı desteklemektedir.

Sonuç

İktisadi Kalkınma Vakfı'nın Ortak Ticaret Politikası ile ilgili yayınında belirtildiği üzere "OTP'nin uygulanma amacı üye devletlerin birbirinden bağımsız hareket etmelerini önlemektir ve bunun için bu alanı düzenleme yetkisi AB'ye verilerek, AB kurucu antlaşmalarda gerekli yetki ve araçlarla donatılmıştır". Avrupa Birliği'nin Gümrük Birliği ile başlayan ve kendi içerisinde serbest pazar oluşturma hedefi, ekonomik bütünleşme hareketinin en önemli örneklerinden birini oluşturmuştur. Birliğe üye olan ülkeler arasında 1968 yılında Gümrük Birliği, 1992 yılı sonunda ise malların, emeğin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının oluşturulduğu ortak pazar aşaması tamamlanmıştır.

Uzun ve hararetli tartışmalardan sonra 1 Aralık 2009 itibariyle yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile OTP alanı genişletilerek OTP ile ilgili hükümler AB'nin münhasır yetki alanına alınmıştır. Bu sayede, AB cephesinde, ticaret politikasının daha verimli ve daha tutarlı olması planlanmıştır ve artık "karma antlaşma" olarak adlandırılan; üye devletlerin tek tek onaylarının alındığı anlaşmalar yerine, Komisyon'un üye devletler adına müzakere ettiği ve AB adına onay sürecine taşıdığı "Birlik antlaşmaları" hedeflenmiştir. Dolayısıyla, Lizbon Antlaşması Ortak Ticaret Politikasını, işleyişte, ulusüstü bir yapıya taşımayı öngörmüştür. Bununla birlikte, bu makaledeki argümanımızda belirttiğimiz üzere esasen işleyiş incelendiğinde özellikle yatırım alanının OTP'ye devredilmesinin ardından müzakere ve onay süreçlerinin tasarlandığı şekilde "ulusüstü" işlemediği, tam tersine diyalog, müzakere ve onay sürecinde "hükümetlerarası" işleyişin baskın olduğu görülmektedir.

Bu makalede AB'nin de bütünleşmesi temelinde yer alan "ulusüstüçülük" ve "hükümetlerarasıcılık" teorileri kapsamında OTP'nin işleyişini incelenmiş ve Lizbon Antlaşması sonrasında OTP alanına getirilen yenilikler irdelenmiştir. Öte yandan AB'nin OTP ile hedeflediği amaca ulaşmak için kullandığı araçlar çerçevesinde önemli bir STA çalışması olan ABD ile AB arasında görüşülen TTYO görüşmelerinde ortaya çıkan tablo ve AP ile birlikte üye devletlerin duruşları araştırılmıştır. Gerek Avrupa Parlamentosu üyeleri ile gerçekleştirilen anket çalışmasına alınan cevaplar gerek ise üye devletlerin bireysel duruşları, TTYO ve CETA karşıtı düzenlenen sayısız protestolar ve STK ve diğer kurumların rapor ve açıklamaları bu alanda uyum sorunları yaşandığını ortaya koymaktadır.

TTYO'nun son onayının AP tarafından geçecek olması nedeniyle parlamento üyelerinin görüşleri bu çalışmada çok önemlidir. Özellikle OTP

kapsamında ulusüstü ve hükümetlerarası karar alma ve işleyişe vurgu yapan sorulara alınan yanıtlar “Lizbon Antlaşması kapsamında OTP’nin münhasır yetki alanına alınarak ulusüstü düzeye sevk edilmesine rağmen, işleyişte ulusal parlamentolar aracılığı ile hükümetlerarası görüşmelerin öneminin artarak devam edeceği” argümanımızı güçlendirmekte olup, OTP alanındaki müzakerelerin başarılı olabilmesi için, sürdürülen çalışmaların üye devletler tarafından benimsenmesi ve desteklenmesini teminen, AP ve Avrupa Komisyonu başta olmak üzere, ilgili tüm taraf ve kurumlar, medya ve STK’lar nezdinde yoğun çalışmalar yapılması gerektiği yönünde işaret vermektedir. Bu çalışmalar kapsamında bir yandan kamuoyu ve ilgili tüm taraf ve kurumlar nezdinde var olan düşüncelerin arkasında yatan nedenlere yönelik düzeltici ve iyileştirici faaliyetlerde bulunarak, sağlık, tüketicinin korunması, çevre ve hijyen gibi taviz verilmesi istenmeyen konularda standartların düşmemesi temin edilmelidir.

AB ulusüstü yapısı ve siyasi oluşumu ile diğer örgüt ve birliklerden farklıdır ancak günümüzde AB vaat ettiği barış ve refahı sunmakta zorlanmaktadır. OTP esasen her zaman en önemli politikalarından biri olmuş ve halen Avrupa’nın geleceği açısından kilit bir rol üstlenmektedir. Buna karşın, Komisyon ile üye ülkeler arasında yaşanan çıkar ve görüş farklılıkları, günümüzde tek tip bir AB’nin 28 üyeye hitap etmediği, vizyonları ve çıkarları ile örtüşmediğini göstermektedir. Bu nedenle Avrupa bütünleşmesinin farklı üyelerin farklı çıkar ve görüşlerini yansıtacak esnek bir şekilde yeniden tasarlanması gerekmektedir. Daha esnek bir Avrupa bütünleşmesi AB’nin uluslararası antlaşmalarda yetki paylaşımı sorununu çözebilir mi ve Birlik içerisindeki kurumsal dengeyi etkileyebilir mi? Bu etkiler ile ilgili hali hazırda net bir öngörüle bulunabilmek mümkün olmasa da Komisyon tarafından bu soruların önden irdelenerek gerekli analizlerin yapılması yerinde olacaktır. Konsey ve AP nezdindeki eğilimler de genel anlamda bu yönelimleri ve üye devletlerin beklentilerini gösterici niteliktedir. Bilindiği üzere AB 2008’de yayılan küresel ekonomik krizin ardından Avrupa bütünleşme sürecinde ilerlemekte zorlanmaktadır; AB’nin geleceği için hem siyasi de hem de ekonomik iradesini güçlendirmesi gerekecektir. Borçlu AB ülkelerinin mevcut durumları ve gelecek kaygıları, İngiltere’nin AB’den ayrılma kararı ve akabinde diğer Avrupa ülkelerinde giderek artan aşırı sağcı eğilim ve politikalar, mevcut göçmen krizi ve TTYO protestoları gibi sorunlar ile birleştiğinde; diyebiliriz ki Avrupa bir nevi kilitlenme noktasına gelmiştir. Bu kilitlenme noktasında AB kendi geleceğini şekillendirebilmek için bütünleşme sürecine ivme kazandırıcı bir yol çizmesi ve en önemlisi de buna tüm AB üye devletlerini ikna etmesi gerekecektir. Aksi halde AB bu zayıflıklarla yoluna devam etmeye çalışırsa hem ekonomik hem de siyasi krizlere yeniden yakalanma olasılığı artacak ve ileride bu durum da AB’nin dağılma tartışmalarına zemin hazırlayacaktır.

Kaynakça:

- AB Haber (2016) “Avusturya ABD-AB Ticaret Anlaşması Müzakerelerine Karşı”, 01.09.2016, <<http://www.abhaber.com/avusturya-abd-ab-ticaret-anlasmasi-muzakerelerine-karsi/>>, (01 Eylül 2016).
- Armanoviča, M., ve Bendini, R. (2014) “The Role of the EP in Shaping the EU’s Trade Policy after the Entry Into force of the Treaty of Lisbon”, Avrupa Parlamentosu, Directorate General For External Policies, Policy Department, 1-23.
- Baumler, J. (2016) “TTIP and the WTO: Anatomy of a Murder Story and the Future of the World Trading System”, 29.02.2016, <<https://voelkerrechtsblog.org/ttip-and-the-wto-anatomy-of-a-murder-story-and-the-future-of-the-world-trading-system/>>, (15 Eylül 2016).
- Bradshaw, J. (2016) “What's The Difference Between TTIP and TPP and Why Does Donald Trump Want Them Scrapped?” 22.11.2016, <<http://www.telegraph.co.uk/business/2016/11/22/difference-ttip-tpp-does-donald-trump-want-scrapped/>>, (01 Aralık 2016).
- Collectif Roosevelt (2016) “Stop TAFTA”, 3.10.2016, <<https://collectif-roosevelt.fr/mobilisations/suivi-de-la-lutte-contre-le-traite-transatlantique-tafta/>>, (30 Aralık 2016).
- Council of the European Union, “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union and the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, Brussels, 2009.
- Dedeoğlu, B. (2003) *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, (İstanbul, Boyut Yayıncılık).
- Dinan, D. (1999) *Ever Closer Union*, (USA, Lynne Rienner Publishers Inc.).
- EURACTIV (2015) “European Parliament Backs TTIP, Rejects ISDS”, 09.07.2015, <<http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/european-parliament-backs-ttip-rejects-isds/>>, (10 Haziran 2016).
- Euronews (2016) “Brüksel’de TTIP ve CETA Protesto Edildi”, 22.09.2016. <<http://tr.euronews.com/2016/09/20/bruksel-de-ttip-ve-ceta-protesto-edildi/>>, (22 Eylül 2016).

- Euronews (2016) “Fransa TTIP Anlaşmasına Mesafe Koydu”, 3.05.2016, <<http://tr.euronews.com/2016/05/03/fransa-ttip-anlasmasina-mesafe-koydu/>>, (24 Mayıs 2016).
- Euronews (2016) “Transatlantik Ticaret Anlaşması Görüşmeleri Basına Sızdı”, 02.05.2016, <<http://tr.euronews.com/2016/05/02/transatlantik-ticaret-anlasmasi-gorushmeleri-basina-sizdi/>>, (06 Eylül 2016).
- European Commission (2016) “The European Union Trade Policy 2016”, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/august/tradoc_148181.pdf>, (10 Temmuz 2017).
- European Commission (2017) “Negotiations and Agreements”, 09.10.2017, <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/>>, (10 Temmuz 2017).
- European Commission (2017) “Negotiations Rounds”, 07.03.2017, <<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/documents-and-events/#negotiation-rounds>>, (26 Temmuz 2017).
- European Commission DG Trade (2016) “About TTIP, Questions and Answers”, 06.09.2016, <<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/questions-and-answers/>>, (29 Aralık 2016).
- European Commission, “2030 Climate & Energy Framework” <http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030/index_en.htm>, (05 Ağustos 2017).
- European Convention Secretariat (2002) “Final Report of Working Group VII on External Action”, 16 Aralık 2002, <<http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/devc/20030218/489393EN.pdf>>, (25 Kasım 2016).
- European Convention Secretariat (2003) “Summary of Proceedings Meeting of the Praesidium”, 22- 23 Nisan 2003, Brüksel, <<http://european-convention.europa.eu/docs/praesidium/GlobalAgendas.pdf>>, (25 Kasım 2016).
- European Trade Union Confederation (2006) “Global Europe: Competing In The World”, 08.12.2006, <<https://www.etuc.org/documents/communication-%E2%80%9Cglobal-europe-competing-world%E2%80%9D#.V-KUZvmLTIU>>, (21 Eylül 2016).

- Fina, S. ve Lentner, G. M. (2016) “The Scope of the EU’s Investment Competence After Lisbon”, *Santa Clara Journal of International Law*, Cilt 14, 420-427.
- Haber 7 (2016) “İşte Trump’ın Ekonomi Planı”, 10.11.2016, <<http://ekonomi.haber7.com/ekonomi/haber/2210578-iste-trumpin-ekonomi-plani>>, (01 Aralık 2016).
- İktisadi Kalkınma Vakfı (IKV) (2010) *Sorularla AB Politikaları ve Türkiye: Ortak Ticaret Politikası*, (İstanbul, IKV Yayınları, No: 233).
- Kolja, R. ve Wouters, J. (2016) “The Many Facets of parliamentary Involvement and Interaction in EU External Relations”, Leuven Center for Global Governance Studies, Institute for International Law, *Working Paper*, No: 174, 1-19.
- Le Hyaric, P. (2013) *Le Grand Marché Transatlantique: Dracula Contre Les Peuples*, (Fransa, Editions de l’Humanité, Public Imprim)
- Le Monde (2016) “Pourquoi La France Veut-Elle Maintenant Enterrer Le Tafta?”, 30.08.2016, <<http://transatlantique.blog.lemonde.fr/2016/08/30/pourquoi-la-france-veut-elle-maintenant-enterrer-le-tafta/>>, (30 Aralık 2016).
- Meunier, S. (2014) “Integration By Stealth: How The European Union Gained Competence Over Foreign Direct Investment”, *Paper prepared for the 7th Annual Conference of the Political Economy of International Organizations*, Princeton Üniversitesi, 1-20.
- Neslen, A. (2016) “Leaked TTIP energy proposal could sabotage EU Climate Policy”, *The Guardian*, 11.07.2016, <<https://www.theguardian.com/environment/2016/jul/11/leaked-ttip-energy-proposal-could-sabotage-eu-climate-policy>>, (25 Temmuz 2016).
- Orbie, J. ve Kerreemans, B. (2013) “Theorizing European Union Trade Politics: Contending or Complementary Paradigms?”, *Journal of Contemporary European Research*, 9 (4), 493-500.
- Rome Treaty, 25 Mart 1957, <https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_la_roma.pdf>, (16 Mart 2016).
- Rusya Haber Kanalı RT (2015) “Major TTIP Vote at European Parliament Postponed Due To Political Divisions”, 9 Haziran 2015, <<https://www.rt.com/news/266107-ttip-vote-parliament-postponed/>>, (10 Haziran 2016).

- STOP TTIP Campaign, “Self-organised European Citizens’ Initiative”, <<https://stop-ttip.org/about-stop-ttip/>>, (15 Eylül 2016).
- T.C. AB Bakanlığı (2011) “Lizbon Antlaşması: Avrupa Birliği Anlaşması Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma Türkçe çevirisi”, Ankara.
- T24 Haber (2016) “TTIP Öldü, Peki Ya Sonrası?”, 30.08.2016, <<http://t24.com.tr/haber/yorum-ttip-oldu-peki-ya-sonrasi,357598>>, (15 Eylül 2016).
- Van Der Wee, H. (1991) *Prosperity and Upheaval The World Economy 1945-1980*, (UK: Penguin Books).
- Vaudano, M. (2015) “Qu’est-ce Que le Tafta, Dont La France Demande L’arrêt Des Négociations?”, 13.10.2015, <http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/10/13/si-vous-n-avez-rien-suivi-au-tafta-le-grand-traite-qui-effraie_4788413_4355770.html#779XgqrG2mk7ke6g.99>, (30 Aralık 2016).
- Williams, L. (2015) “What is TTIP? And Six Reasons Why The Answer Should Scare You”, 06.10.2015, <<http://www.independent.co.uk/voices/comment/what-is-ttip-and-six-reasons-why-the-answer-should-scare-you-9779688.html>>, (29 Aralık 2016).
- Woolcock, S. (2010) “EU Trade and Investment Policymaking After the Lisbon Treaty”, *Intereconomics* 2010, 1, Trade Policy 523, London School of Economics, 1-4.

ANTLAŞMALAR VE AVRUPA BİRLİĞİ ADALET DİVANİ KARARLARI ÇERÇEVESİNDE AVRUPA BİRLİĞİ VATANDAŞLIĞI

Kerem BATIR*

Öz

Avrupa Birliği vatandaşlığı kavramı Maastricht Antlaşması ile getirilmiş bir kavram olup Avrupa Topluluğu'nda Avrupa Topluluğu üyesi ÷lkelerin vatandaşlarının sahip oldukları dört temel özgürlüğe ilaveten Avrupa Topluluğu'nun siyasi ve ekonomik bir birliğe dönüŐmesi esnasında vatandaşların da bu birlik içindeki statülerini güçlendirmek üzere ortaya çıkmıştır. Maastricht AntlaŐmasından sonraki dönemde Amsterdam, Nice ve Lizbon Antlaşmaları ile kavram geliştirilmiş ve bugünkü halini almıştır. Bu çalışmada Avrupa Topuluklarının kuruluşundan bu yana üye devlet vatandaşlarının sahip olduğu haklar değerlendirilecek ve Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın Avrupa Birliği vatandaşlığına ilişkin önemli kararları ışığında Avrupa Vatandaşlığı kavramının kapsamı, vatandaşlık kavramı ile benzerlikleri ve farklılıkları ile gelişim süreci üzerinde durulacaktır. Bu bağlamda son dönemde Avrupa Birliği-Türkiye ortaklık ilişkisi çerçevesinde ortaya atılan Ortaklık Vatandaşlığı kavramına da değinilecektir.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliği, Vatandaşlık, AB Vatandaşlığı, AB Adalet Divanı Kararları, Ortaklık Vatandaşlığı*

EUROPEAN UNION CITIZENSHIP WITHIN THE FRAMEWORK OF TREATIES AND COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION'S DECISIONS

Abstract

The term European Union citizenship came into being with the Maastricht Treaty where European Community turned to an economic and political union and in order to empower the status of citizens within the union and additional to the four fundamental freedoms that citizens of the European Community member states enjoyed. The term has been in an evolution process after the

* Doç.Dr., İzmir Katip Çelebi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, e-posta: kerem.batir@ikc.edu.tr

Maastricht Treaty by Amsterdam, Nice and Lisbon Treaties. This study will evaluate the rights of the citizens of member states from the establishment of the European Communities together with the concept of the European citizenship in the light of the important decisions of the Court of Justice of the European Union, similarities and differences between the European Union citizenship and ordinary citizenship and evolution process. Within this context Association Citizenship, a term within the framework of European Union-Turkey association regime, shall also be referred.

Keywords: *European Union, Citizenship, EU Citizenship, Court of Justice of the European Union, Association Citizenship*

Giriş

Vatandaşlık birey ile devlet arasında kurulan, kişinin etnik kökenini ifade etmeyen hukuki bir bağıdır¹. Literatürde vatandaşlık kavramı iki temel elementin bir araya gelmesi olarak ele alınmıştır. Bunlardan birincisi bir statü olarak vatandaşlıktır ve devlet ile birey arasında mevcut hukuki bağıdır. Diğeri ise bir hak olarak vatandaşlıktır ve bireyin bir topluma mensubiyeti nedeniyle haklara sahip olması demektir (Bosniak, 2002: 1288). Vatandaşların sahip oldukları haklardan yararlanmanın ön koşulu vatanadaş olmaktır. Dolayısıyla önce statü olarak vatandaşlık statüsünde olunacak sonra vatandaşların sahip oldukları haklardan yararlanılmaya başlanacaktır.

Vatandaşlık hukukun değişik alanlarında önemli rollere sahip olan bir kavramdır. Vatandaşlık kavramı ulusal hukuklarda olduğu kadar uluslararası hukukta da düzenlenmiş, kurallara bağlanmıştır. Bu kurallar devletten devlete değişiklikler göstermektedir. Devletle birey arasındaki bağ temelde aynı olmakla birlikte değişik ülkelerde değişik biçimlerde anlaşılabilir. Bu nedenle her devlet kendi ulusal hukuk sisteminde diğer devletlerden bağımsız olarak vatandaşlığa ilişkin kuralları düzenler. Uluslararası Daimi Adalet Divanı'nın Tunus ve Fas Vatandaşlık Kararnameleri Meselesi kararında "uluslararası hukukun hali hazırdaki durumunda vatandaşlık meseleleri, prensip itibarıyla, mahfuz sahaya (reserve domain) dahildir" demek suretiyle devletlerin vatandaşlığa ait kuralları kendi iç hukuklarında düzenleyebileceklerini hükme bağlamıştır (Tunus ve Fas Vatandaşlık Kararnameleri Meselesi Tavsiye Görüşü, 1923).

¹ Bu tanım Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi'nin 2. Maddesinde yapılmış olup genel olarak kabul gören bir tanımdır.

Vatandaşlık geçmişten bugüne devlet egemenliği ile çok yakın ilişkili bir kavram olarak kabul edilmiştir. Küreselleşen dünyada, uluslararası bağlantıların önem kazandığı bir dönemde egemenlik anlayışı da değişim göstermektedir. Bu anlayış değişikliğinin bir sonucu vatandaşlığa ilişkin anlayış da değişmekte olup artık devletlerin çok vatandaşlığa sahip kişilere karşı yaklaşımları da değişim göstermeye başlamıştır (Hailbronner, 2006: 36).

Avrupa Birliği (AB) vatandaşlığı da vatandaşlığın değişen algısına katkıda bulunmaktadır. AB vatandaşlığı tanımı klasik vatandaşlık tanımından oldukça farklıdır. AB ilk ve şu ana kadar tek ulusüstü örgüt olarak modern vatandaşlık anlayışında gerçek bir devrime imza atmıştır. Lizbon Antlaşması'ndan sonra değiştirilen AB Antlaşması'nın başlangıç kısmında “ülkelerinin vatandaşları için ortak bir vatandaşlık tesis etmeye kararlı olarak” ibaresi yer almaktadır. Bu amaç doğrultusunda Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma'nın ikinci kısmında sayılan hakların ve bu hakların kapsamını genişleten Adalet Divanının proaktif kararlarının da desteği ile AB vatandaşlığı kavramı bugünkü kapsamına kavuşmuştur.

AB vatandaşı olabilmek için AB üyesi devletlerden birinin vatandaşı olmak zorunludur. Bu açıdan AB vatandaşlığı ikincil nitelikte bir vatandaşlık olup, bireye AB içerisinde kendi vatandaşı olduğu devletten bağımsız haklar bahşeden bir statü olarak karşımıza çıkmaktadır.

AB vatandaşlığı kavramı da tıpkı AB hukukunun diğer alanlarında olduğu gibi süreç içinde kapsamı Adalet Divanı kararları ve Antlaşmalarla genişleyen, Avrupa Toplulukları'nın kuruluşundan bu yana üye devlet vatandaşlarına tanınan bir takım hakların konsolide edilerek vatandaşlık kavramı altında bir araya getirilmesi ile oluşturulmuş *sui generis* bir vatandaşlık türüdür.

Avrupa Vatandaşlığının Kısa Tarihiçesi

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması, üye devletlerin vatandaşlarını Topluluk vatandaşı olarak görmekten ziyade onların sosyal ve ekonomik statüleri üzerinde durmakta ve onlara “işçiler”, “serbest meslek sahipleri”, “hizmet sağlayanlar”, “işsizler”, “emekliler” yahut “öğrenciler” gibi sıfatlarla atıfta bulunmaktaydı.

Avrupa entegrasyonu içinde “vatandaşlık” teriminin ilk kullanımı 1970'li yıllara dayanmaktadır. Kochenov, ulusüstü vatandaşlık fikrinin 1973 Kopenhag Zirvesi ile başladığı yolunda literatürde çok sayıda çalışma olduğunu ileri sürmektedir (Kochenov, 2009:172).

9-10 Aralık 1974 yılında yapılan Paris devlet ve hükümet başkanları zirvesinde tüm üye devletlerin vatandaşları için standart pasaport uygulaması ve müteakiben bir “pasaport birliği” planı topluluk vatandaşlarına özel birtakım hakların verilmesi anlamında ilk çalışma olmuştur (Condinanzi, 2008: 1). Bu zirve, Komisyondan üye devletlerin vatandaşlara Topluluk üyesi olmaları nedeniyle bahsedilen özel hakların incelenmesini talep etti. İkamet edilen yerlerde yerel seçimlerde aday olma ve oy kullanma hakkı o tarihlere dayanmaktadır. 1975 yılında sunulan Tindemans Raporu bir dizi vatandaşlık hakkının Topluluk üyesi devletlerin vatandaşlarına tanınmasını tavsiye ediyordu. Bu haklar arasında “*kamu hizmetlerine eşit erişim, sınır kontrollerinin kaldırılması, okul ve öğrenci değişim programlarının desteklenmesi, diplomaların karşılıklı tanınması ve geliştirilmiş tüketici koruması*” sayılabilir (Tindermans, 1976).

1984 yılında Altiero Spinelli tarafından hazırlanan ve Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen “Avrupa Birliği’ni Kuran Taslak Antlaşma” metni “Birlik Vatandaşlığı” teriminin ilk kez kullanıldığı metin olarak karşımıza çıkmaktadır. Taslak metnin 3. maddesi “Birlik Vatandaşlığı” başlığını taşımaktadır ve üye devletlerin vatandaşlarının *ipso facto* birlik vatandaşı olduklarını, birlik vatandaşlığının üye devlet vatandaşlığına bağlı olduğunu ve birlik vatandaşlığının bağımsız olarak kazanılıp kaybedilemeyeceğini hükme bağlamıştır (Bulletin of the European Communities, 1984). Bu taslak metin yürürlüğe girememiştir. 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi’nde Avrupa Vatandaşlığı kavramı antlaşma metninde yer almamıştır.

1987 yılında AT Konseyinin öğrenci değişimine ilişkin “Erasmus” Kararı² (87/327 EEC, 1987) “Vatandaşlar için Avrupa” referansıyla yapılan ilk hukuki düzenleme olarak kabul edilmektedir. 1988 yılında Komisyon yerel seçimlerde oy kullanma hakkına ilişkin hazırladığı taslağı sunmuştur. 1990 yılına gelindiğinde AT Konseyi oturum hakkına ilişkin 90/364/EEC sayılı Direktifi³, hâlihazırda çalışmayan kişilerin kendi ülkeleri dışında ikamet haklarına ilişkin olarak 90/365/EEC sayılı Direktifi⁴ ve öğrencilerin oturum haklarına ilişkin 90/366/EEC sayılı Direktifi⁵ kabul etmiştir (Kadelbach, 2003:6).

² 87/327 EEC sayılı Üniversite Öğrencilerinin Hareketliliği hakkında Avrupa Topluluğu Eylem Planı (ERASMUS)

³ 90/364/EEC sayılı İkamet Hakkına İlişkin Yönerge

⁴ 90/365/EEC sayılı Mesleki Faaliyetleri Sona Eren İşçilerin ya da Serbest Meslek Sahiplerinin İkamet Haklarına İlişkin Yönerge

⁵ 90/366 EEC sayılı Öğrencilerin İkamet Haklarına İlişkin Yönerge

Maastricht Antlaşması önceki dönemde AB vatandaşlığı kavramının oluşturulmasında serbest dolaşımın ve siyasi hakların en önemli konular olarak ele alındığını söylemek yanlış bir tespit olmayacaktır.

Maastricht Antlaşması ve AB Vatandaşlığı

Maastricht Antlaşmasının kabul edildiği hükümetler arası konferans esnasında en çok konuşulan konu AT karar alma süreçlerindeki demokratik eksiklik (democratic deficit) meselesi olmuş ve konferans esnasında demokratik meşruiyeti arttırmaya yönelik öneriler getirilmiştir (Closa, 1992: 1153-1157).

1993 yılında yürürlüğe giren resmi adıyla Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma'nın (Maastricht Antlaşması) İkinci Bölümü "Birlik Vatandaşlığı" başlığını taşımaktaydı. 8. madde birlik vatandaşlığının tesis edildiğini ve bir üye devletin uyrukluğunda olan herkesin birlik vatandaşı olduğunu bildırıyordu. Birlik vatandaşlarının antlaşmada öngörülen haklardan yararlanabilecekleri ve yükümlülöklere tabi oldukları da aynı maddede ifade ediliyordu.

Maastricht Antlaşması'nda Birlik vatandaşlarının sahip oldukları haklar şöyledir:

- a. Serbestçe dolaşmak ve ikamet etmek,
- b. İkamet ettiği üye devletin vatandaşları ile aynı koşullarda mahalli seçimlerde oy kullanmak ve seçilmek,
- c. İkamet ettikleri üye devlette bu devletin kendi vatandaşları ile aynı koşullarda Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanmak ve aday olmak,
- d. Vatandaşı olduğu üye devletin temsil olunmadığı üçüncü ölkelerin topraklarında, bütün üye devletlerin, söz konusu üye devlet uyrukları ile aynı koşullarda diplomatik ve konsolosluk yetkililerinin korumasından yararlanmak,
- e. Antlaşmanın 138/d maddesi hükmü uyarınca Avrupa Parlamentosu nezdinde şikayet hakkı

Maastricht Antlaşması ile Birlik vatandaşlığı kavramının getirilmesinden bazı üye devletler endişe etmişlerdir. Bu kavramın kendi vatandaşlık yasaları çerçevesinde vatandaşlığın kazanılması ya da kaybedilmesine ilişkin koşulları belirleme yetkilerine hanel getirebileceğinden kuşkulananak bu durumun netleştirilmesi için girişimlerde bulunmuşlardır. 11-12 Aralık 1992 tarihinde toplanan Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde Danimarka tarafından ileri sürölen bazı problemlere istinaden aşağıda belirtilen karar alınmıştır:

Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşmanın İkinci Bölümünde yer alan Birlik vatandaşlığına ilişkin hükümler Üye Devletlerin vatandaşlarına ilgili bölümde belirtilen ilave haklar ve koruma sağlamaktadır. Bu hükümler hiçbir şekilde ulusal vatandaşlığın yerini alamazlar. Bir bireyin bir Üye Devletin vatandaşlığına sahip olup olmaması meselesi münhasıran ilgili Üye Devletin ulusal yasaları çerçevesinde karara bağlanacaktır (Edinburgh Zirvesi,1992).

Danimarka Maastricht antlaşmasının kabulü sırasında yayımladığı bir deklarasyonla Birlik vatandaşlığının siyasi ve hukuki olarak Danimarka Krallığı Anayasası'nda belirtilen vatandaşlık konseptinden tamamen farklı bir konsept olduğunu beyan etmiştir. Danimarka Faroe Adalarında ikamet eden vatandaşlarını AB vatandaşlığı statüsünden hariç tutmuş, yine 1982 referandumu sonrası Grönland'ın Avrupa Topluluğundan çıkmasından sonra Grönland'da ikamet eden Danimarka vatandaşları da AB vatandaşlığından hariç tutulmuşlardır. Hollanda ise denizaşırı topraklarında ikamet eden vatandaşlarına Hollanda'da ya da başka bir Üye Devlette buldukları esnada AB vatandaşlığından yararlanma hakkını tanımıştır (Kruma, 2014: 130).

Bu dönemde yazarlar AB vatandaşlığının Üye Devlet vatandaşlıklarını ilga etmediğini aksine Üye Devlet vatandaşları için ikinci grup ilave haklar yarattığını, bu ilave hakların en belirgin özelliğinin birinci grup haklardan sadece bir Üye Devlet içinde yararlanmak mümkün iken ikinci grup yeni haklardan her üye Devlette yararlanmanın mümkün olduğunu kabul etmişlerdir (Closa, 1995: 493).

Amsterdam Antlaşması

1997 yılında imzalanan Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmalar ya da Amsterdam Antlaşması, Avrupa vatandaşlarının haklarını güçlendiren bir metindir (Amsterdam Antlaşması, 2000).

Amsterdam Antlaşması, AB kurumlarına dört temel özgürlükten biri olan serbest dolaşım hakkı için gerekli olan göçmenlik, özel hukuk, medeni usul hukuku gibi alanlarda ikincil mevzuat yaratma konusunda yetki vermiştir. Antlaşma ile daha önce AB'nin müktesebatı içinde yer almayan Schengen Antlaşmaları da AB mevzuatına dâhil edilmiştir.

Amsterdam Antlaşması, Maastricht Antlaşması'nın madde numaralarını da değiştirmiş, AB vatandaşlığı konusunu ikinci bölümde 17-22 maddeleri ile düzenlemiştir. Maastricht Antlaşması'nın kabulü esnasında üye devletlerden gelen itirazlar dikkate alınarak 17. maddede "Birlik vatandaşlığı ulusal vatandaşlığın yerini almayıp onu tamamlar" şeklinde bir hüküm eklenmiştir. Dolayısıyla birlik vatandaşlığı statüsünden faydalanmak için öncelikle üye

devlet vatandaşı olmak zorunludur. Üye devlet vatandaşları için birlik vatandaşlığı otomatik olarak kazanılan bir statüdür.

Nice Antlaşması

Nice Antlaşması, Avrupa Birliği Antlaşması'nı ve Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşmaları tadil etmiş ve yeni düzenlemeler getirmiştir. 26 Şubat 2001'de Nice'de imzalanmış ve 1 Şubat 2003'te yürürlüğe girmiştir. Nice Antlaşması o dönemde Orta ve Doğu Avrupa devletlerini içeren kapsamlı bir genişleme hamlesi için gereken kurumsal reformların hayata geçirildiği bir antlaşmadır. Antlaşmanın yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra on devlet AB üyesi olmuş, dört yıl sonra Bulgaristan ve Romanya'nın da katılımı ile sayı on ikiye çıkmıştır (Nice Antlaşması, 2003).

Nice Antlaşması ile vatandaşlık alanında getirilen yenilik Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 18. maddesinde yapılan değişikliktir. Bu madde Birlik vatandaşlarının başka üye devletlerde serbest dolaşım ve ikamet hakkını düzenleyen maddedir. Maastricht Antlaşması'nda Topluluk bu hakların kullanımını kolaylaştırmaya yönelik hükümler kabul edebileceğini, ancak karar alma usulünün “danışma usulü” olacağı kabul edilmiştir. AB Bakanlar Konseyi Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliği ile karar verebilecektir.

Amsterdam Antlaşması'nda danışma usulü yerine “ortak karar usulü” getirilmiş ancak AB Bakanlar Konseyi'nin bu usul çerçevesinde oybirliği ile hareket edeceği hükme bağlamıştır. Nice Antlaşması ise bu alanda karar alabilmek için AB Bakanlar Konseyindeki oybirliği şartını kaldırmış ancak maddeye üçüncü paragraf ekleyerek “pasaport, kimlik kartı ve oturma iznine ilişkin hükümler ya da sosyal güvence veya korumaya ilişkin herhangi bir belge ya da hükümler için ikinci paragrafın geçerli olmayacağı” hükme bağlanmıştır.

Lizbon Antlaşması

29 Mayıs 2005 tarihinde Fransa'da ve 1 Haziran 2005 tarihinde Hollanda'da gerçekleştirilen halk oylamaları sonucunda reddedilen AB Anayasası'nın akim kalmasının yarattığı boşluğu doldurmak üzere, temel yaklaşımı muhafaza eden ancak küçük değişikliklerle mevcut antlaşmalarda reform yapan Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliği Antlaşması ile Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'ya değişiklikler getirmiş olup getirilen değişiklikler arasında AB vatandaşlığına ilişkin maddeler de vardır⁶ (Lizbon Antlaşması, 2011).

⁶ Lizbon Antlaşması ile birlikte Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın adı Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma olarak değiştirilmiştir.

Lizbon Antlaşması ile birlikte Avrupa Birliği Antlaşması'nın başlangıç kısmında birlik vatandaşlığına atıfta bulunulmuş ve "ülkelerin vatandaşları için ortak bir vatandaşlık tesis etmeye kararlı olarak... bir Avrupa Birliği kurmaya karar vermiş" demek suretiyle Avrupa Birliği'nin kuruluş amaçları arasında Birlik vatandaşlığını da göstermiştir.

Avrupa Birliği Antlaşması'nın "Demokratik İlgelere İlişkin Hükümler" başlığını taşıyan ikinci başlığı altında yer alan 9. maddesi Birliğin vatandaşları arasında eşitlik ilkesinin gözetileceği ifade edilmiş ayrıca aynı maddede "Bir Üye Devletin uyruğu olan her kişi Birlik vatandaşı olarak tanımlanmıştır. Birlik vatandaşlığı, ulusal vatandaşlığa ilave nitelikte olup ulusal vatandaşlığın yerini almaz" demek suretiyle daha önce Amsterdam Antlaşması'nda yapıldığı gibi üye devletlerin kaygıları giderilmeye çalışılmıştır. Aynı başlık altında yer alan 10. maddede ise vatandaşların Birlik düzeyinde Avrupa Parlamentosunda doğrudan temsil edilecekleri ve her vatandaşın AB'nin demokratik yaşamına katılma hakkına sahip olduğu hususları düzenlenmiştir.

Antlaşmanın 11. maddesi vatandaş inisiyatifini tanımlamakta olup en az bir milyon AB vatandaşının Avrupa Komisyonu'nu yetkileri çerçevesinde öneri sunmaya davet etme girişiminde bulunabileceklerini düzenlemiştir. Birlik vatandaşlarına bu yolla yasalaşma sürecini başlatabilecek bir hak tanınmıştır.

Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkındaki Antlaşmanın ikinci kısmı "Ayrımcılık Yapmama ve Birlik Vatandaşlığı" başlığını taşımaktadır. Birlik vatandaşlarının sahip olduğu haklar 20. maddede sayılmış ve takip eden maddelerde detaylandırılmıştır. Burada sayılan haklar tahdidi değildir, Antlaşmalarda öngörülen diğer hakların yanı sıra Birlik vatandaşlarına tanınmıştır.

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma'nın mevcut halinde Birlik vatandaşlarının sahip oldukları haklar şöyle sıralanmıştır:

a) Üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma ve ikamet etme hakkı:

Antlaşmanın 21. maddesine göre her AB vatandaşı, bu Antlaşmalarda öngörülen sınırlamalar, şartlar ve bunların uygulanması için kabul edilen tedbirler çerçevesinde, üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma ve ikamet etme hakkına sahiptir. Bu hakların kullanımının kolaylaştırılması için Avrupa Parlamentosu ve Konsey olağan karar alma usulünü kullanarak yasama faaliyeti yapabilecektir. Ancak serbest dolaşım kapsamında sosyal güvenlik ve sosyal korumaya ilişkin kararların alınmasında Üye Devletlerin hassasiyetleri gözetilerek olağan karar alma usulü yerine özel karar alma usulü kullanılacak ve Avrupa Parlamentosuna danışıldıktan sonra Konsey tarafından oybirliği ile yapılan düzenlemeler kabul edilebilecektir. Hailbronner ve Sanchez serbest

dolaşım hakkını bu şekilde ikincil mevzuat ile yapılacak düzenlemelere bağlı kılmanın “anayasal hak” yaratmaktan önemli bir dönüş olarak tanımlamaktadırlar (Hailbronner ve Sanchez, 2011:502).

b) İkamet ettikleri üye devlette, o devletin vatandaşlarıyla aynı şartlarda, Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı:

Antlaşmanın 22. maddesine göre vatandaşı olmadığı bir üye devlette ikamet eden her AB vatandaşı, ikamet ettiği üye devlette, o devletin vatandaşları ile aynı koşullarda, yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Buna benzer bir biçimde bu kişilerin Avrupa Parlamentosu seçimlerinde de seçme ve seçilme haklarına sahip olmaları söz konusudur. Seçme ve seçilme hakları, Konsey’in özel karar alma usulü uyarınca ve Avrupa Parlamentosu’na danıştıktan sonra oybirliğiyle kabul ettiği düzenlemelere uygun olarak kullanılabilir. Yine bu konuda hassas olan üye devletlerin bu kurallarda, kendilerine özgü sorunlar gerekli kıldığında derogasyonlar öngörebilecekleri de kabul edilmektedir.

c) Vatandaşı olduğu üye devletin temsil edilmediği üçüncü bir ülkenin topraklarında, üye devletlerden herhangi birinin diplomatik veya konsolosluk makamlarınca, o üye devletin uyruklarıyla aynı şartlarda korunma hakkı:

Antlaşmanın 23. maddesine göre her AB vatandaşı, vatandaşı olduğu üye devletin diplomatik temsilciliği bulunmayan bir üçüncü ülke sınırları içinde diğer üye devletlerden herhangi birinin diplomatik veya konsolosluk makamlarınca, o üye devletin vatandaşlarına sağlanan koşullarla korunma hakkına sahip oldukları hükme bağlanmıştır. Üye devletler, diğer üye devlet vatandaşlarına böyle bir korumayı sağlamak için kendi iç hukuklarında gerekli değişiklikleri yapmakla mükelleftirler, bu uğurda gerekli uluslararası müzakereleri de başlatacaklardır. Yine bu korumayı kolaylaştırmak için Konsey, özel yasama usulü uyarınca hareket ederek ve Avrupa Parlamentosu’na danıştıktan sonra, gerekli koordinasyon ve işbirliği tedbirlerini öngören yönergeler kabul edebilecektir.

d) Avrupa Parlamentosu’na dilekçe verme, Avrupa Ombudsmanı’na başvurma ve Birlik kurumlarına ve danışma organlarına Antlaşmaların dillerinden birinde başvurma ve aynı dilde cevap alma hakkı:

Antlaşmanın 24. maddesi uyarınca her AB vatandaşı Avrupa Parlamentosu’na dilekçe verme hakkına sahiptir. Yine her AB vatandaşı Ombudsman’a başvurma hakkına da sahiptir. Avrupa Parlamentosu ve Konsey, Avrupa Birliği Antlaşması’nın 11. maddesi hükümleri çerçevesinde, yurttaş

girişimi için gerekli prosedürleri oluşturmak, girişime katılması gereken yurttaşların en az kaç üye devletten gelmesi gerektiği hususundaki asgari sayısı da dâhil olmak üzere, olağan karar alma usulü uyarınca hareket ederek, tüzükler yoluyla düzenleyecektir.

e) Vatandaşlık temelli ayrımcılık yasağı:

18. maddede belirtilen ayrımcılık yasağı Antlaşmanın 20. maddesinde sayılan AB vatandaşlarının sahip olduğu haklar arasında açıkça sayılmamasına karşın AB vatandaşlığını düzenleyen ikinci kısmın başlığının “Ayrımcılık Yapmama ve Birlik Vatandaşlığı” olması farklı üye devletlerin vatandaşı olmak temelli ayrımcılığın yasaklanması ve bu yasağın Adalet Divanı tarafından üye devlet vatandaşlarına benzersiz bir şekilde uygulanması sayesinde AB vatandaşlığı kavramı ile aynı perspektifte değerlendirilmektedir. Başka bir anlatımla AB içinde ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanmayan fakat münhasıran AB vatandaşları tarafından faydalanılan son derece önemli bir haktır (Kochenov, 2009: 207).

Vatandaşlık temelli ayrımcılık yasağı AB vatandaşlarının serbest dolaşımı ile çok yakından ilgilidir. Vatandaşlar açısından ayrımcılık yasağı bir diğer Üye Devlete karşı ileri sürülebilecek temel bir haktır (Pennings, 2013: 119).

Antlaşmanın 25. maddesi Komisyon’a her üç yılda bir AB vatandaşlığına ilişkin ikinci kısımda yer alan hükümlerin nasıl uygulandığının tespitine ilişkin olarak Avrupa Parlamentosu’na, Konsey’e ve Ekonomik ve Sosyal Komite’ye rapor verme sorumluluğunu yüklemiştir. Konsey bu raporu esas alarak özel karar alma usulü çerçevesinde Avrupa Parlamentosu’nun onayını aldıktan sonra, AB vatandaşlığına ilişkin Antlaşmada belirtilen hakları güçlendirmeyi veya ilave haklar getirmeyi amaçlayan düzenlemeleri oybirliğiyle kabul edebilir. Ancak bu düzenlemeler doğrudan uygulanabilir olmayıp, Üye Devletler tarafından kendi iç hukuk düzenlemeleri çerçevesinde onaylandıktan sonra yürürlüğe girecektir.

Görüldüğü gibi AB vatandaşlarının sahip olacakları haklar sınırlandırılmış değildir, aksine sürekli gözden geçirilip güçlendirilebilir yahut ilave haklar kabul edilebilir. Ancak AB vatandaşlığı konusu hala hassas bir konu olarak kabul edilmekte, bu konuda yetki Parlamento ile paylaşılmamakta, bizzat Konsey tarafından kullanılmakta, hatta Konseyin oybirliği ile kabulü de yetmemekte, üye devletler tarafından anayasalarına uygun olarak onaylanması gerekmektedir.

Antlaşmanın 20. maddesinde sayılan haklar dışında AB vatandaşlarının ayrımcılığa uğramama, temel ekonomik özgürlükleri (işçilerin serbest dolaşımı,

yerleşme özgürlüğü, hizmet sağlama özgürlüğü gibi) icra etme, kadın ve erkek çalışanlar için eşit işe eşit ücret hakkı ve Antlaşmanın sosyal politikaya ilişkin hükümleri çerçevesinde korunmaya ilişkin haklar gibi hakları da vardır.

Antlaşmanın 20. maddesinde sayılan hakların bir kısmı doğrudan Birlik kurumlarına karşı ileri sürülebilirken diğer bir kısmı ise Üye Devletlerce, AB vatandaşlarının Birlik vatandaşlığı statüsünden doğan haklarının kendi topraklarında garanti edilmesi zorunluluğunu beraberinde getirmektedir.

AB Temel Haklar Şartı

AB Temel Haklar Şartı, AB tarafından 7 Aralık 2000 tarihinde Nice’de imzaya açılan ve bireylere birtakım temel haklar tanıyan bir belgedir (Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, 2011). Temel Haklar Şartı bakanlar düzeyinde kabul edilmiştir. Daha sonra AB Anayasası hazırlık çalışmaları esnasında bu Şartın AB Anayasası metnine dâhil edilmesi fikri kabul görmüştür. Ancak bu AB Anayasası’nın onay sürecinde Fransa ve Hollanda’da halkoylaması sonucu reddedilmesinden dolayı bu girişim akamete uğramıştır. Nihayet Temel Haklar Şartı Lizbon Antlaşması’na dâhil edilmek suretiyle AB hukukunun birincil kaynaklarının bir parçası olmuştur. İngiltere ve Polonya imzaladıkları bir protokolle bu bildirgeye sınırlı bir şekilde katılmışlardır.

Avrupa Birliği mevcut yetkileri çerçevesinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne taraf olamamaktadır. Bu nedenle kendisi bu Temel Haklar Şartı’nı oluşturmuştur. Bu şart hem Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin maddelerini kapsar, hem de kendi antlaşmalarında önceden kabul ettiği hükümlerle evrensel çerçevede Birleşmiş Milletler kararlarını da içine alır. Bu hüküm ve kararlar ekonomik ve politik haklardan, iyi yönetim ve temiz çevre hakkı gibi üçüncü kuşak haklara kadar geniş bir yelpazeye yayılan toplumsal hakları içerir.

Temel Hakları Şartı’nın beşinci bölümü “Vatandaş Hakları” başlığını taşımaktadır. Bölümde yer alan 39. maddede Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy verme ve aday olma hakkı, 40. maddesinde belediye seçimlerinde aday olma ve oy verme hakkı, 41. maddesinde iyi yönetilme hakkı, 42. maddesinde belgelere erişim hakkı, 43. maddesinde Ombudsman, 44. maddesinde dilekçe hakkı, 45. maddesinde dolaşım ve ikamet özgürlüğü, 46. maddesinde diplomatik koruma düzenlenmiştir. Bu hakların pek çoğu yukarıda zikredilen Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşmada yer almaktadır. Bu metinde dikkati çeken farklılık “iyi yönetilme hakkı”⁷ ile “Birliğin

⁷ Madde 41 İyi yönetilme hakkı.

kurumlarının belgelerine erişim hakkı"dır. Bu haklar Avrupa Birliği'nin İşleyişi hakkındaki Antlaşma'da sayılan haklara ek olarak Birlik vatandaşlarına sağlanmıştır.

Şartta yer alan bu haklara kimlerin sahip olduğu noktasında bir terim karışıklığı vardır. Bazı haklar (seçme ve seçilme hakları, diplomatik koruma) AB vatandaşlarına hasredilmişken bazı haklar (belgelere erişim hakkı, Ombudsmana başvurma hakkı, dilekçe hakkı) ise üye devletlerde ikamet eden kişilere tanınmıştır. Hatta herkese tanınan haklar (iyi yönetilme hakkı) dahi mevcuttur. Dolayısıyla Temel Haklar Şartı, diğer antlaşmalardan farklı olarak, bazı hakları Avrupa Birliği'ne üye olmayan devletlerin vatandaşlarına da genişletmektedir.

Avrupa Birliği antlaşmaları çerçevesinde Birlik hukuk düzeninde Birlik vatandaşlığına ilişkin her hakkın vatandaşlara bir üye devleti aşan, Birlik boyutu olan yahut vatandaşı olduğu devletten farklı bir üye devlet ile ilişkili olduğu durumlarda tanındığını, bireyin sadece vatandaşı olduğu devlette yaşadığı sorunların yahut sahip olduğu hakların bir iç mesele olması nedeniyle Birlik hukukunu ilgilendirmediğini ve ilgili üye devletin iç hukukuna uygun olarak çözülmesi gerektiğini de hatırlatmak yerinde olacaktır⁸.

Avrupa Adalet Divanı Kararlarında Vatandaşlık

Avrupa Adalet Divanı Avrupa Topluluklarının kurulmasından bu yana Avrupa bütünleşmesi için önemli kararlar vermiştir. Hatta Adalet Divanı kurucu

Herkes, kendisiyle ilgili işlerin, Birliğin kurum ve kuruluşları tarafından, tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesi hakkına sahiptir.

Bu hak:

- herkesin, kendisini olumsuz biçimde etkileyecek önlemler alınmadan önce, dinlenme hakkını;
 - herkesin, gizliliğin meşru yararlarına ve meslek sırlarına saygı göstermek kaydıyla, dosyasına erişme hakkını;
 - yönetimin, kararlarının gerekçelerini belirtme zorunluluğunu kapsar.
3. Herkes, üye devletlerin hukuk sistemlerinde ortak olan genel ilkelere uygun bir şekilde, Topluluk kurumları ya da bu kurumlarda görevli memurların görevleri dolayısıyla verdikleri zararın tazmin edilmesi hakkına sahiptir.
4. Herkes, Birliğin kurumlarına, Antlaşmaların resmi dillerinden herhangi biriyle yazabilir ve kendisine aynı dilde cevap verilmelidir.

⁸ Bu hususta Avrupa Adalet Divanının Uecker ve Jacquet birleşik davalar kararı önemlidir. Divan kararında iki Alman vatandaşının Birlik üyesi olmayan ülke vatandaşları olan eşlerinin istihdam piyasasına erişim haklarına ilişkin yaptıkları başvuruda ilgili kişilerin Topluluk içinde Almanya'dan başka bir ülkede çalışmadıkları, ikamet etmedikleri hatta serbest dolaşım bile icra etmediklerini dikkate alarak bu hakkın sadece Alman hükümetine karşı ileri sürülebilecek bir hak olarak görmüş ve konunun Topluluk boyutunun olmadığını karara bağlamıştır. (Uecker ve Jacquet Birleşik Davaları, 1997).

antlaşmalarda açıkça yer almayan “doğrudan etki doğurma” ya da “AB hukukunun üstünlüğü” gibi prensipleri kendi içtihadı ile oluşturmuş ve bugün AB hukuku olarak adlandırdığımız hukuk düzeninin ortaya çıkmasında büyük bir rol oynamıştır.

Avrupa Adalet Divanı da özellikle kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımına ilişkin davalarda ortak pazarın ekonomik yönlerinden ziyade sosyal boyutu hatta insani boyutunu ön plana çıkararak çalışanların ev sahibi ülkelere daha çok entegre olmalarını sağlamıştır.

Adalet Divanının AB vatandaşlığı kavramının gelişmesi için yaptığı katkılar vardır. Bu katkılar yeni bir vatandaşlık teorisi geliştirmek yerine insan hakları alanındaki yetkisini genişleterek ve bu kavramla AB vatandaşlığı kavramını evlendirek AB vatandaşlığını göçmen bireyler için anlamlı bir kavram haline dönüştürmüştür (Barnard, 2013: 507).

Adalet Divanının AB vatandaşlığı konusunda Maastricht Antlaşması öncesinde de verdiği kararlar mevcuttur. Divan ünlü *Bosman*⁹ (Bosman Kararı, 1995) kararında vatandaşlık kavramına atıfta bulunmuş ancak bunu sadece dört temel özgürlük hakkındaki kararına dayanak olarak kullanmıştır. Bu durum Divan’ın amacının vatandaşlık kavramını normal bir vatandaşlık olarak değil de pazar vatandaşlığını geliştirmek olarak gördüğü eleştirilerinin yapılmasına neden olmuştur.

Divan 1998 yılında verdiği *Martinez Sala* kararıyla bu yaklaşımını değiştirmiştir. Martinez Sala Almanya’da ikamet eden bir İspanyol vatandaşı olup Alman devletin çocuk bakım parasını vermemesi nedeniyle dava açmıştır. Adalet Divanı kararında Birlik vatandaşlığı statüsüne Antlaşmada yer alan haklar ve özgürlükler verildiği, bu haklara Antlaşmanın konu bakımından uygulanması kapsamında vatandaşlık temelinde ayrımcılık yapılmamasının da dâhil olduğunu belirtmiştir (Sala Kararı, 1998).

Adalet Divanı 2001 yılında verdiği *Grzelczyk* kararında ayrımcılık yasağına ilişkin daha net bir tutum sergilemiştir. Grzelczyk Belçika’da üniversite eğitimi gören bir Fransız vatandaşıdır. Eğitiminin ilk üç yılını kendisi finanse ettikten sonra dördüncü ve son yılı için minimex’e (Belçika minimum gelir garantisi) başvurmuştur. Belçikalı öğrenciler bu yardımdan istifade edebilirken göçmen öğrenciler istifade edememekteydiler. Grzelczyk, Fransız vatandaşı olması

⁹ Divan “Topluluk Vatandaşlığı” terimini kullanarak Antlaşmanın kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili hükümlerinin Topluluk vatandaşlarının Topluluk çapında mesleklerini icra edebilmeleri imkanını sağladığını, bir başka Üye Devlette mesleki faaliyette bulunmak isteyenleri dezavantajlı bir konuma sokabilecek tedbirlerin ise men edildiğini belirtmiştir.

nedeniyle Antlaşmalara aykırı olarak bu şekildeki bir ayrımcılıktan etkilenmiştir. Adalet Divanı Kararında:

“Birlik vatandaşlığı, açıkça belirtilen istisnalara tabi olmak kaydıyla, Üye Devletlerin vatandaşlarının vatandaşlıkları ne olursa olsun kendilerini yasa önünde eşit muameleden yararlanacakları aynı statüde bulmalarını sağlayan asli bir statü olmaya sevk edilmiştir”

demek suretiyle AB vatandaşlığı kavramının önemini vurgulamıştır (Grzelczyk Kararı, 2001). Barnard’a göre Mahkeme bu kararında Birlik vatandaşlığını serbest dolaşım hakları ile eşit muamele prensibi arasında bir köprü kurmak için kullanmıştır (Barnard, 2013: 511). Buna göre Belçika makamları ev sahibi üye devlet vatandaşları ile diğer üye devlet vatandaşları arasında belli bir ölçüde mali dayanışmanın mevcut olduğundan hareketle kendi vatandaşlarına sağladığı desteğe benzer geçici bir desteği göçmen vatandaşlara da sağlamalıdır (Grzelczyk Kararı, 2001: para.44). Bu karar eşit muamele hakkı ile birlikte dayanışma ödevinden de bahsetmesi nedeniyle önemli bir karardır¹⁰.

Adalet Divanı *Baumbast* kararında Avrupa Birliği’nin İşleyişi hakkındaki Antlaşmanın 21. maddesinde düzenlenen dolaşım serbestisinin doğrudan uygulanabilir, bireysel bir hak olduğunu, bu hak üzerinde konacak her türlü sınırlandırma ve koşulun maddede yer alan bireysel haklar veren hükümlerin ulusal mahkemelerce korunması gerektiğini, konacak sınırlandırma ve koşulların Topluluk hukuku tarafından konan limitlerle ve orantılılık gibi hukukun genel ilkeleri ile uyumlu olması gerektiğini bildirmiştir (Baumbast Kararı, 2002).

Vatandaşlık alanında önemli davalardan birisi de *Micheletti* davasıdır. Mario Vincente Micheletti Arjantin ve İtalyan vatandaşlıklarına sahip olan ve İtalya’da hiçbir zaman ikamet etmemiş olan bir kişidir. İtalyan vatandaşlığını soy bağı ilkesine göre kazanmıştır¹¹. İspanyol makamları İspanyol Medeni Kanununa dayanarak çifte vatandaşlık durumunda, eğer bu vatandaşlıklardan biri İspanyol vatandaşlığı değilse, kişinin İspanya’ya gelmeden önce mutak meskeninin bulunduğu ülke vatandaşlığının üstün tutulacağını hükme bağlamıştır. Bay Micheletti’nin Arjantin’de aldığı dış hekimliği lisans diploması 1989 yılında İspanya Eğitim ve Bilim Bakanlığı tarafından İspanya

¹⁰ AB Vatandaşlığı ve Dayanışma ilkesine ilişkin daha fazla bilgi için Bkz: (Guild, 2014).

¹¹ 13 Haziran 1912 tarihli ve 555 sayılı Yasanın 1. Maddesi uyarınca İtalyan bir anneden ya da babadan olan çocuk İtalyan vatandaşıdır. Soy bağı ile vatandaşlık kazanmak için İtalya’da ikamet etme zorunluluğu olmayıp, İtalya dışında ikamet edenler için soy bağına bağlı olarak vatandaşlığın kaçınıcı nesle kadar geçeceği hususunda da bir sınırlandırma bulunmamaktadır. (Zincone vd., 2013: 7).

ve Arjantin arasındaki kültürel işbirliği anlaşması çerçevesinde resmi olarak tanınmıştır. Lisans derecesinin tanınmasından sonra Bay Micheletti bu kez İtalyan pasaportunu kullanarak İspanyol makamlardan geçici yopluluk ikametgah kartı talep etmiş, kendisine altı ay süreli geçici kart verilmiştir. Bu sürenin sonunda bu kez Topluluk vatandaşı olarak daimi ikamet kartı için başvuruda bulunmuş, başvurusu ve takiben yaptığı idari itiraz başvurusu reddedilmiş, bunun üzerine ulusal mahkemede İspanyol makamlarının kararının iptali ve dış hekimi olarak çalışmasını sağlayacak Topluluk vatandaşı ikamet kartı alma hakkının tanınması için dava açmıştır (Micheletti Kararı, 1992).

Adalet Divanı çifte vatandaşlık konusunu değerlendirmiş ve kararında hem bir Üye Devletin hem de üçüncü bir ülkenin vatandaşı olan kişilerin ev sahibi üye devletin yasaları uyarınca üye olmayan devletin vatandaşı olarak kabul edilmeleri nedeniyle özgürlüklerinin kısıtlanmasının Topluluk hukukunun yerleşme özgürlüğüne dair hükümlerince menedildiğini hükme bağlamıştır (Micheletti Kararı, 1992: para.15). Kruma bu kararın ışığında Avrupa Birliği'nin prensip olarak bir üye devlet tarafından uluslararası hukuka uygun olarak verilen vatandaşlığın diğer üye devlet tarafından tanınmasını gerekli kıldığını, kişinin etkin bir bağının olmamasının (örneğin vatandaşı olduğu ülkede hiçbir zaman ikamet etmemiş olması) AB hukuku açısından hiçbir ilgisinin bulunmadığını ifade etmiştir. Dolayısıyla AB'ye üye devletin vatandaşlığına ve üçüncü bir ülke vatandaşlığına birlikte sahip olan bir kişi bir AB üye devletine geldiğinde, diğer koşulları da yerine getiriyorsa, AB vatandaşlığı temelinde ikamet hakkı talep edebilecektir (Kruma, 2014: 134).

Adalet Divanı kararda bir üye devlet tarafından yapılan vatandaşlığa kabul işleminin başka bir üye devlet tarafından tanınmaması ihtimalini bu kararlar ortadan kaldırmasına rağmen üye devletlerin vatandaşlığa kabul ve vatandaşlıktan alıkoymaya ilişkin mutlak takdir yetkilerine sınırlandırmalar getirmiştir. Buna göre her üye devlet uluslararası hukuk çerçevesinde ve Topluluk hukukuna uygun olarak vatandaşlığa kabul ve vatandaşlığın kaybına ilişkin koşulları belirleyebilecektir. Ancak bir üye devletin yasalarının başka bir üye devletin vatandaşlık vermesinin etkilerini sınırlandıracak şekilde o vatandaşlığın tanınmasına ilişkin ilave koşullar getirmesine, Antlaşma ile sağlanan temel özgürlüklerin kullanılması amacıyla, müsaade edilmeyecektir (Micheletti Kararı, 1992: para.10).

Vatandaşlığın kaybedilmesine ilişkin Adalet Divanı tarafından verilen kararlardan en önemlisi şüphesiz *Rottmann* kararıdır. Janko Rottmann Avusturya'nın Graz şehrinde doğmuş Avusturya Cumhuriyeti vatandaşıdır. Hakkında mesleki temelli ciddi dolandırıcılık suçlamasıyla Graz ceza

mahkemesinde dava açıldıktan sonra 1995 yılında ikametgâhını Almanya'nın Münih şehrine taşımıştır. 1997 yılında Graz ceza mahkemesi Rottmann hakkında yakalama emri çıkarmış, Dr. Rottmann 1998 yılında Alman vatandaşlığı için başvuruda bulunmuştur. Vatandaşlığa alınma işlemleri esnasında hakkında açılan bu davadan bahsetmemiştir. Kişi 1999 yılının Şubat ayında Alman vatandaşlığına kabul edilmiştir. Avusturya yasaları uyarınca kişi hakkında dava devam ederken Alman vatandaşlığına alınması kendisinin Avusturya vatandaşlığını kaybetmesine sebebiyet vermektedir.

Ağustos 1999'da Graz yerel makamları Münih şehrini bu kişi hakkında bilgilendirmiş ve 1995 yılından bu yana davanın sürmekte olduğunu bildirmişlerdir. Bunun üzerinde başvuruçunun da savunması alındıktan sonra Bavyera Eyaleti vatandaşlığa alınma kararını geriye dönük etki doğuracak şekilde iptal etmiştir. Bu iptal işlemine karşı dava açılmış Bavyera Eyaleti İdare Mahkemesi 25 Ekim 2005 tarihli kararıyla Bavyera Eyaleti yasalarına göre yapılan vatandaşlığa alınmanın iptali işleminin, ilgili kişi iptal işleminin kesinleşmesiyle vatansız kalacak olsa bile, Alman yasalarına uygun olduğuna karar vermiştir. Dr. Rottmann bu kararı Alman federal idare mahkemesinde temyiz etmiştir. Federal mahkeme başvurular esnasında hile yapılmak suretiyle vatandaşlığın kazanılması durumunda vatandaşlığın geri alınmasının yetkili Alman makamlarının takdirinde olduğunu tespit etmiştir. Yine federal mahkeme başvuruçunun mevcut durumda Avusturya yasaları çerçevesinde Avusturya vatandaşlığının hızlıca geri kazanılması koşullarını da sağlamadığını belirlemiştir (Janko Rottmann Kararı, 2010).

Dr. Rottmann Alman vatandaşlığının geriye dönük olarak iptal kararı kesinleştiğinde vatansız olacak, bu işlemin bir başka sonucu olarak da AB vatandaşlığını kaybedecektir. Bu nedenle Avrupa Adalet Divanına Dr. Rottmann'ın vatandaşlığa alınma kararının Alman makamlarınca iptalinin genel olarak AB hukukuna, özel olarak ise Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşmanın 20. maddesine aykırı olup olmadığı ön karar prosedürü ile sorulmuştur. Adalet Divanı üye devletlerin hileli olarak alınan vatandaşlığı iptal etmeye yetkilerinin olduğunu belirtmiş, ancak vatandaşlıktan çıkarma kararlarının orantılı olması gerektiğini, Antlaşmanın 20. maddesi uyarınca üye devletlerin vatandaşlığa alma işlemini iptal etmek isteyen yetkili makamların AB vatandaşlarına orijinal vatandaşlıklarını tekrar kazanmalarına müsaade edecek şekilde iptal işlemlerini askıya almaları hususunda zorlanmaları gerektiğine hükmetmiştir (Janko Rottmann Kararı, 2010: para.57-58).

Avrupa Adalet Divanı Rottmann kararında Avrupa Konseyi'nin Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi'ne de atıfta bulunmaktadır. Özellikle Avrupa

Vatandaşlık Sözleşmesinin 7(1) ve 7(3) maddelerinde belirtildiği üzere vatandaşlığın hile ile yanlış bilgi neticesinde yahut ilgili vakıaların gizlenmesi sonucu kazanılması durumlarında başvuru vatansız kalacak olsa bile kişinin vatandaşlıktan mahrum edilmesini yasaklamadığı hususuna kararda yer verilmiştir (Janko Rottmann Kararı, 2010: para.52).

Avrupa Adalet Divanı'nın vatandaşlığa ilişkin kararlarında eşit muameleden sonra aile birliğinin korunması hususu da ön plana çıkmaktadır. Vatandaşlık ile ailenin seçtiği ülkede aile birliğinin sağlanması arasında gelişen bir bağdan söz edilebilir. *Chen* kararında Divan Çin Halk Cumhuriyeti vatandaşları olan anne ve babadan Kuzey İrlanda'da dünyaya gelen (ve bu nedenle doğum yeri esasına göre İrlanda Cumhuriyeti vatandaşlığını kazanan) bebeğin Birlik vatandaşlığı statüsünün sağladığı haklardan istifade edebileceğini hükme bağlamıştır.¹² Dolayısıyla bebek Avrupa Birliği'nin İşleyişi hakkındaki Antlaşmanın 21.1. maddesi uyarınca Birleşik Krallık'ta ikamet etme hakkına sahip olmaktadır. Buna ilaveten bu haktan yararlanmak için Çin Halk Cumhuriyeti vatandaşı olan annesi de Birleşik Krallık'ta ikamet edebilecektir (Zhu ve Chen Kararı, 2004). Ancak çocuğun ebeveynleri için benzer bir hak AB vatandaşı çocukların AB vatandaşı olan ebeveynleri için tanınmamıştır.

Divan *Zambrano* kararında aile birliğini koruma konusunda bir adım daha öteye gitmiş ve esas hak sahibinin AB içinde hareket etmediği halde aile birliğinin tercih edilen ülkede sağlanabileceğine karar vermiştir. Ruiz Zambrano Belçika'da iltica başvurusunda bulunmuş bir Kolombiya vatandaşıdır. Başvurusu reddedilen Zambrano'nun sınır dışı edilmesi dolayısıyla Kolombiya'ya dönüşü gündeme gelmiş, kendisi ile birlikte Belçika vatandaşı¹³ olan küçük çocuklarının da onunla birlikte Kolombiya'ya dönmesi söz konusu olmuştur. Adalet Divanı kararında Avrupa Birliği'nin İşleyişi

¹² Bayan Chen ve kocası Çin Halk Cumhuriyeti tarafından uygulanan “tek çocuk politikası”ndan kaçınmak için Bayan Chen 6 aylık hamile iken Birleşik Krallığa gelmişlerdir. Bayan Chen doğum yaklaştığında Belfast'a gitmiş ve çocuğunu 16 Eylül 2000 tarihinde orada dünyaya getirmiştir. İrlanda Vatandaşlık Yasasının 6(1) bölümü uyarınca İrlanda, İrlanda adasında doğan herkesin İrlanda vatandaşı olmasına müsaade ediyordu. Bayan Chen'in amacı toprak esasına göre vatandaşlık veren İrlanda'dan vatandaşlık aldıktan sonra İrlanda vatandaşı kızı ile birlikte İngiltere'de ikamet etmektir. Birleşik Krallık Hükümeti Bayan Chen'in Belfast'a gitmesini AB kukukunun suiistimali olarak kabul edilmesi gereken hileli bir davranış olarak kabul ettiğini bildirmiştir. Fakat Adalet Divanı bu iddiaları çürütmüştür (Kunoy, 2006: 179–190).

¹³ Belçika Vatandaşlık Yasasının 10(1) maddesine göre Belçika'da doğan yahut 18 yaşına kadar Belçika vatandaşlığına sahip olmaması durumunda vatansız olacak çocuklar Belçika vatandaşıdır (Foblets vd., 2014: 11).

hakkındaki Antlaşmanın 20. maddesinin üye devletlerin Birlik vatandaşlarının Birlik vatandaşlığı statüsünden kaynaklanan hakların özünden faydalanmalarından mahrum edecek etkiye sahip olan ulusal tedbirleri engellediğini hükme bağlamıştır (Ruiz Zambrano Kararı, 2011).

Divan babanın Belçika’da kalarak çocuklarına bakmasına hükmetmiş, bir üye devletin vatandaşı olan ve orada ikamet eden bakıma muhtaç küçük çocukların üçüncü bir ülke vatandaşı olan babalarına ikamet hakkının ret edilmesi ve aynı kişiye çalışma izninin verilmesinin reddedilmesinin çocukları vatandaşı olarak sahip oldukları hakların özünden faydalanmalarından mahrum edecek etkiye sahip olacağını belirtmiştir. Sonuç olarak babaya ailesine destek olabilmesi için çalışma izninin verilmesine karar verilmiştir (Ruiz Zambrano Kararı, 2011: para.44). Zambrano kararında Adalet Divanı’nın AB vatandaşlığına bağlı olan haklardan geçmişte yararlanmaktan daha çok bu haklardan yararlanma potansiyeli üzerinde durduğu ileri sürülmektedir (Hailbronner ve Sanchez, 2011:508).

Bu karar sonrasında Üye Devletlerden Divan’a ağır eleştiriler yöneltilmiştir. Divan da sonraki bazı kararlarında bu karardan geri adım sayılabilecek sinyaller vermiştir¹⁴. Fakat Dereci davasında Divan aile birliğini temel haklar temelinde ve belki de yetkisini aşacak şekilde korumaya çalışarak şöyle hükmetmiştir:

“Mevcut davada eğer başvuruda bulunan mahkeme esas davadaki uyumsuzlukların Avrupa Birliği hukuku kapsamında olduğunu değerlendiriyorsa başvurucuların ikamet hakkının reddedilmesinin Şartın 7. maddesinde sağlanan özel ve aile hayatına saygı gösterme hakkının temellerinin çürütülmesine yol açıp açmadığını incelemelidir. Diğer taraftan bu meselenin Avrupa Birliği hukuku tarafından kapsamadığı görüşünde ise o takdirde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 8(1). Maddesi ışığında konuyu incelemelidir.”¹⁵ (Dereci Kararı, 2011).

¹⁴ McCarthy ve Dereci Kararlarında ortada bakıma muhtaç AB vatandaşı bir çocuğun olmadığı ve vatandaşın Birlik topraklarını terk etmeye zorlanmadığı durumlarda geri adım atma sinyali verdiği iddia edilmiştir (Barnard, 2013: 513).

¹⁵ Dereci kararı ailesinde Birlik vatandaşları bulunan Birlik vatandaşı olmayan üçüncü ülke vatandaşlarının ikamet haklarına ilişkin bir karardır. Türkiye açısından önemi ise Murat Dereci’nin Türk vatandaşı olması nedeniyle AET-Türkiye Ortaklık Antlaşması (Ankara Antlaşması) ve 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ve Katma Protokolün 41. Maddesi çerçevesinde konunun değerlendirilmesidir.

AB Adalet Divanının Türklere İlişkin Kararları ve “Ortaklık Vatandaşlığı” Kavramı

Dereci kararı Türkiye-AB ilişkileri kapsamında Türk vatandaşlarının AB ülkelerindeki statüsünün ortaya konması adına çok önemli bir karardır. Bazı yazarlar bu kararın ışığında Türk vatandaşlarının herhangi bir üçüncü ülke vatandaşından farklı statüye sahip olduklarını belirtmekte ve bu statü için “ortaklık vatandaşlığı” şeklinde yeni bir terim ortaya atmaktadırlar. (Schraewen ve Vandamme, 2014: 89-110) Türkiye ile Avrupa Birliği arasında ortaklık ilişkisini kuran Ankara Anlaşması'nın dibacesinde “Türk halkı ile Avrupa Ekonomik Topluluğu içinde bir araya gelmiş halklar arasında gittikçe daha sıkı bağlar kurmaya azimli olarak” bu anlaşmanın imzalandığı belirtilmiştir. Anlaşmada serbest dolaşıma ilişkin hükümler de bulunmakta olup bu konularda Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşmanın serbest dolaşıma ilişkin maddelerinin taraflara rehberlik edeceği ifade edilmiştir. Ancak söz konusu maddeler doğrudan etki doğurmadığı için Türk vatandaşları bu maddelere dayanarak serbest dolaşımdan istifade edememektedir.

Türkiye ile Avrupa Birliği arasında kurulan ilişkinin özel bir ilişki olduğu söylenebilir. AB ile ekonomik bütünleşme açısından Türkiye'yi geçebilen sadece Avrupa Ekonomik Alanı'nın AB üyesi olmayan ülkeleridir (Norveç, Liechtenstein ve İzlanda). Bu durum malların serbest dolaşımı için geçerli olmayabilir, çünkü Türkiye ile AB arasında kurulan gümrük birliği bu ülkeler ile AB arasında mevcut değildir¹⁶. Bu kapsamda malların serbest dolaşımı ile kişilerin serbest dolaşımı arasındaki bağları da görmezden gelmemek gerekmektedir (Tezcan/Idriz, 2009: 1631).

Yine Türkiye ile AB arasındaki ilişki Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları ile AB-Akdeniz Anlaşmalarından da farklıdır. AB-Türkiye ortaklığının siyasi amacı işçilerin serbest dolaşımı, hizmetlerin serbestçe sağlanması ve yerleşme özgürlüğü iken Barselona süreci kapsamında Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkeleri ile imzalanan işbirliği anlaşmalarının hedefi bu ülkelerden gelen göç baskısını azaltmak için yerel düzeyde yaşam koşullarının iyileştirilmesinden ibarettir (Schraewen ve Vandamme, 2014: 96).

Ankara Anlaşması, AB ülkelerinde ikamet eden Türk vatandaşlarına AB'de çalışan üçüncü ülke vatandaşlarından ziyade bir başka üye devlette çalışan AB üyesi ülke vatandaşlarının statüsüne yakın bir statü sağlamaktadır.

¹⁶ Türkiye dışında AB ile gümrük birliği kuran ülkeler Andorra, San Marino ve Monaco ülkeleridir.

AB Adalet Divanı her üye devletin Türk vatandaşlarının ülkelerine ilk girişlerine ilişkin düzenlemelerinin münhasır yetkisini her zaman kabul etmesine rağmen özellikle *Savaş* kararı ile bu imtiyazın da sınırlı bir şekilde yorumlanması gerektiğini ortaya koymuştur. Abdülnasır Savaş ve ailesi bir ay geçerli bir turist vizesi ile İngiltere'ye giriş yapmış ve sonrasında 11 yıl boyunca İngiltere'de kalmış ve burada iş kurmuştur. Adalet Divanı Savaş ailesinin 11 yıl boyunca ülkede yasalara aykırı bir şekilde bulunmuş olmalarına rağmen Katma Protokol'ün 41.1. maddesinde yer alan *stand-still*¹⁷ şartından yararlanabileceğine hükmetmiştir (*Savaş Kararı*, 2000).

Abdülnasır Savaş'ın İngiltere'ye ilk girişi turist vizesi ile ve yasalara uygun bir şekildedir. Turist vizesinin sona ermesinden sonra İngiltere'de kalmaya devam ettikleri halde Adalet Divanı *stand-still* şartından istifade edeceklerini belirtmiştir. *Tüm ve Darı* davasında ise Veli Tüm ve Mehmet Darı'nın İngiltere'ye ilk girişlerinde dahi sorun vardır. Bu kişiler İngiltere'ye gemi ile gelmişler ve sığınma başvurusunda bulunmuşlardır. Tüm ve Darı'nın sığınma başvuruları reddedilmiş ve kendilerine 1971 tarihli Göç Yasasının 11(1) bölümü hükümleri uyarınca geçici kabul sağlanmıştır. Veli Tüm ve Mehmet Darı kendi adlarına iş kuracakları gerekçesiyle vize başvurusunda bulunmuşlardır. Vize başvuruları reddedildikten sonra konu yargıya intikal etmiştir. İngiliz hükümeti Tüm ve Darı'nın İngiltere'ye yasalara uygun bir şekilde gelmediklerini bu nedenle *stand-still* prensibinden yararlanamayacaklarını ileri sürmüştür. Adalet Divanı verdiği kararda kendi işlerini kurmayı amaçlayan Türk vatandaşlarının üye devlete ilk kez girişlerine ilişkin maddi ya da prosedürel koşulların da *stand-still* prensibi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğini ve bu nedenle ülkeye ilk girişe ilişkin kuralların da bu prensip çerçevesinde ele alınıp yeni kısıtlamalar getirilmesinin yasaklanmış olduğuna dikkati çekmiştir (*Tüm ve Darı Kararı*, 2007).

Adalet Divanı'nın Türk vatandaşlarının serbest dolaşımına ilişkin kararlarında Ankara Anlaşması'nın ruhuna uygun olarak AB ile Türkiye arasındaki ortaklığın daha ileri aşamalara götürülmesini hedefleyen entegrasyonu destekler nitelikte yorumlar yaptığını ve ortaklık rejimi çerçevesinde Türklerin AB içindeki statülerini AB vatandaşlarının statüsüne yaklaştıran bir tutum sergilediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

¹⁷ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından hazırlanan AB Terimler Sözlüğünde *stand-still* şartının Türkçe karşılığı olarak “mevcudun dondurulması kuralı” ya da “dondurma kaydı” verilmiştir. 23 Kasım 1970 tarihinde kabul edilen Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye Arasında Ortaklık İlişkisi Kurulmasına Dair Anlaşmaya Katma Protokol'ün 41.1. maddesiyle taraflar, aralarında, yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest edimine yeni kısıtlamalar koymaktan sakınacaklarını taahhüt etmişlerdir.

Sonuç

AB vatandaşlığı kavramı hayata geçirildiği Maastricht Antlaşması'ndan bu yana hemen hemen tüm önemli antlaşmalarda yer bulan, gelişmekte olan ve kapsamı genişleyen bir kavram olmuştur. Özellikle iki binli yıllardaki Adalet Divanı kararları bu gelişime önemli katkılarda bulunmuştur. Yukarıda incelenen mahkeme kararları ışığında Avrupa Birliği'nin vatandaşlığa ilişkin kabul ettiği ilkeleri şöyle sıralayabiliriz:

1. AB vatandaşlığı ikincil bir statüdür ve üye devlet vatandaşlığına bağlıdır. Herhangi bir üye devletin vatandaşı olmayanlar AB vatandaşlığı statüsünü kazanamazlar. Ancak üye devlet vatandaşlığı sadece vatandaşı olunan devlet nezdinde haklar bahşederken, AB vatandaşlığı üye devlet vatandaşlarına tüm üye devletlerde sahip olacakları ve bu devletlere karşı ileri sürebilecekleri bir dizi haklar bahşetmektedir.

2. AB vatandaşlığının kazanılması ya da kaybedilmesi durumlarında AB üye devletlerin vatandaşlık konusunda sahip oldukları takdir yetkisini kısıtlayabilmektedir. Özellikle Micheletti kararında ve takip eden kararlarda Adalet Divanı bir üye devletin vatandaşı olarak kabul ettiği bir kişinin üçüncü bir ülke ile daha etkin bağları olduğu gerekçesiyle kişiyi üçüncü ülke vatandaşı kabul edip AB vatandaşlarının sahip oldukları haklardan mahrum bırakmanın AB hukukuna aykırı olduğunu hükme bağlamıştır. Dolayısıyla devletlerin AB vatandaşlığı statüsünü etkileyecek böyle kararlar almasının önüne geçilmiştir. Divan Micheletti kararında üye devletlerin vatandaşlığa alma ve vatandaşlığın kaybı şartlarını belirlemede sahip olduğu münhasır takdir yetkisinin sınırları olduğunu ve bu yetkinin “AB hukukuna uygun olarak” kullanılması gerektiğini belirtmiştir.

3. AB vatandaşlığı, bireylere genellikle haklar bahşeden bir statüdür. Bu durum AB vatandaşlığını hem haklar hem de ödevler yükleyen klasik devlet vatandaşlığından ayıran unsurlardan birisidir. Ancak AB vatandaşlarına bazı ödevlerin de yüklenmesi mümkündür¹⁸. Bugüne kadar AB vatandaşlarının

¹⁸ Bu noktada Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda Bölüm IV olarak yer verilen “Dayanışma” başlığından bahsetmek gerekir. Bu başlık altında yer alan 34. Maddede “Avrupa Birliği sınırları içinde, yasal olarak ikamet eden ve dolaşan herkes, Topluluk hukuku ile ulusal hukuk ve uygulamalara uygun olarak, sosyal güvenlik ve diğer sosyal yardımlardan yararlanma hakkına sahiptir.” şeklinde bir düzenleme yer almaktadır. Yukarıda atıfta bulunulan *Grzelczyk* kararı da dikkate alındığında Birlik vatandaşlarının kendi devletleri dışında bir başka Üye Devlette sosyal yardımlardan istifade etmeleri o devlette yaşayan bireylerin vergileri ile finanse edilen yardımlardan pay almaları Birlik vatandaşlarına yüklenen bir “dayanışma” ödevi gibi görülebilir.

yerine getirmesi gereken ödevlere ilişkin bir düzenleme bulunmaması ileride bu yönde gelişmelerin olmayacağı anlamına gelmez.

AB vatandaşlığı kavramının yanı sıra ortaya atılan bir diğer kavram da ortaklık vatandaşlığı kavramıdır. AB üyesi devletlerde Türk vatandaşlarının statüsüne ilişkin olarak ortaya atılan bu kavramın arkasında da AB Adalet Divanı tarafından oluşturulan önemli bir içtihat mevcuttur. Günümüzde AB üyesi devletlerde yaşayan üçüncü ülke vatandaşlarının da bazı haklara sahip olması konusu gündemde olup AB vatandaşlığı içinde değerlendirilen bazı hak kategorilerinden AB üyesi devletlerin vatandaşı olmayan üçüncü ülke vatandaşlarının da yararlanmaları söz konusu olabilecektir.

Kaynakça:

- ABRG No L 166, 20. (1987). 87/327/EEC sayılı *Üniversite Öğrencilerinin Hareketliliği hakkında Avrupa Topluluğu Eylem Planı (ERASMUS)*.
- ABRG No L 180, 28. (1990). 90/365/EEC sayılı *Mesleki Faaliyetleri Sona Eren İşçilerin ya da Serbest Meslek Sahiplerinin İkamet Haklarına İlişkin Yönerge*.
- ABRG No L 180,26. (1990). 90/364/EEC sayılı *İkamet Hakkına İlişkin Yönerge*.
- ABRG No L 180,30. (1990). 90/366 EEC sayılı *Öğrencilerin İkamet Haklarına İlişkin Yönerge*.
- Amsterdam Antlaşması. (2000). *Bütünleşmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları Resmi Olmayan Türkçe Çevirisi*, 162. (C. Bolayır, Çev.) İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı. <<http://www.ikv.org.tr/images/files/A6-tr.pdf>>, (15 Şubat 2017).
- Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (2011). *Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı Resmi Olmayan Türkçe Çevirisi*. Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü. <<http://www.eskisehirab.gov.tr/userfiles/files/AVRUPA%20B%C4%B0RL%C4%B0%C4%9E%C4%B0%20TEMEL%20HAKLAR%20%C5%9EAR TI.pdf>>, (17 Şubat 2017).
- Avrupa Birliği'ni Kuran Taslak Antlaşma, Bulletin of the European Communities. (1984, Şubat) <http://www.cvce.eu/obj/draft_treaty_establishing_the_european_union_14_february_1984-en-0c1f92e8-db44-4408-b569-c464cc1e73c9.html>, (15 Şubat 2017).
- Avrupa Konseyi Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi. (2008) *Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi Resmi Olmayan Türkçe Tercümesi*, (A. Aykaç, Çev.), *TBB Dergisi*, 77:359-374.
- Barnard, C. (2013) "Citizenship of the Union and the Area of Justice: (Almost) The Court's Moment of Glory", Court of Justice of the European Union (der.) *The Court of Justice and Construction of Europe: Analysis and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, (Lahey: T.M.C. Asser Press): 505-522.
- Baumbast Kararı, *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department*, C-413/99 (Avrupa Adalet Divanı Eylül 17, 2002). <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47668&pageIndex=>

0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=275980>, (18 Mart 2017).

Bosman Kararı, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL v Jean-Marc Bosman*, C-415/93 (Avrupa Adalet Divanı Aralık 15, 1995). <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99445&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=83728>>, (18 Mart 2017).

Bosniak, L. (2002) "Constitutional Citizenship Through the Prism of Alienage", *Ohio State Law Journal*, 63:1285-1326.

Closa, C. (1992) "The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union", *Common Market Law Review*, 29: 1137-1169.

Closa, C. (1995) "Citizenship of the Union and Nationality of Member States", *Common Market Law Review*, 32: 487-518.

Condinanzi, M., Lang, A., ve Nascimbene, B. (2008) *Citizenship of the Union and Free Movement of Persons*, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers).

Dereci Kararı, *Murat Dereci and Others v. Bundesministerium für Inneres*, C-256/11 (Avrupa Adalet Divanı Kasım 15, 2011). <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=114222&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=96524>>, (18 Mart 2017)

Edinburgh AB Zirvesi, Bölüm B-Danimarka ve Avrupa Birliği Antlaşması. (1992, Aralık 12). *AB Zirvesi içinde toplanan Devlet ve Hükümet Başkanları'nın Danimarka tarafından ileri sürülen Avrupa Birliği Antlaşması hakkındaki bazı problemlere ilişkin kararı EK-1*. Edinburgh. <http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/b1_en.pdf>, (10 Şubat 2017).

Foblets, M., Yanasmayan, Z., ve Wautelet, P. (2014) Country Report: Belgium, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/27, (Badia Fiesolana: European University Institute Publication).

Grzelczyk Kararı, *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99 (Avrupa Adalet Divanı Eylül 20, 2001). <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46599&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=216957>>, (3 Mart 2017).

- Guild, E. (2014) "Does European Citizenship Blur the Borders of Solidarity?", E. Guild, C. J Gortazar Rotaeche, D. Kostakopoulou (der.) *The Reconceptualization of European Union Citizenship*, (Leiden: Brill Nijhoff): 189-208.
- Hailbronner, K. (2006) "Nationality in Public International Law and European Law", in Bauböck, R. (der.), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European states*, I (Amsterdam: Amsterdam University Press): 35-104.
- Hailbronner, M. ve Iglesias Sanchez, S. (2011) "The European Court of Justice and Citizenship of the European Union: New Developments towards a Truly Fundamental Status", *Vienna Online journal on International constitutional law*, 5, Sayı: 4: 498-537.
- Janko Rottmann Kararı, *Janko Rottman v. Freistaat Bayern*, C-135/08 (Avrupa Adalet Divanı March 2, 2010), <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75336&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=97872>>, (15 Mart 2017).
- Kadelbach, S. (2003) *Union Citizenship*, Jean Monnet Working Paper 9/03, (Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law).
- Kingdom of the Netherlands (2015) *One Kingdom – Four Countries; European and Caribbean*, <<https://www.government.nl/documents/leaflets/2015/06/05/kingdom-of-the-netherlands-one-kingdom-four-countries-european-and-caribbean>>, (12 Mart 2017).
- Kochenov, D. (2009) *European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights*, *Columbia Journal of European Law*, 15: 169-237.
- Kruma, K. (2014) *EU Citizenship, Nationality and Migrant Status an Ongoing Challenge*, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers).
- Kunoy, B. (2006) *A Union of National Citizens: The Origins of the Court's Lack of Avant-Gardisme in the Chen Case*, *Common Market Law Review*, 43: 179–190.
- Maastricht Antlaşması (1992) *Avrupa Birliğini Kuran Andlaşma (Maastricht Andlaşması) Resmi Olmayan Türkçe Çevirisi(118)*. (C. Baydarol, Çev.) (İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları), <<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2838,maastrichttrpdf.pdf?0>>, (20 Şubat 2017).

- Micheletti Kararı, *Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90 (Avrupa Adalet Divanı Temmuz 7, 1992), <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97581&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=189256>>, (16 Mart 2017).
- Lizbon Antlaşması (2011) *Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyiş Hakkında Antlaşma. (Lizbon Antlaşması) Resmi Olmayan Türkçe Çevirisi*, (Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği), <<http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>>, (20 Şubat 2017).
- Nice Antlaşması (2003) *Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşmalar ve İlgili Bazı Kararları Değiştiren Antlaşma (Nice Antlaşması) Resmi Olmayan Türkçe Çevirisi*, 174. (S. G. Çapanoğlu, ve E. Uyanusta, Çev.) (İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı), <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2846_nicetrpdf.pdf?0>, (20 Şubat 2017).
- Pennings, F. (2013) Non-Discrimination on the Ground of Nationality in Social Security: What are the Consequences of the Accession of the EU to the ECHR?, *Utrecht Law Review*, 9:118-134.
- Ruiz Zambrano Kararı, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm)*, C-39/09 (Avrupa Adalet Divanı Mart 11, 2011) <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80236&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=50352>>, (15 Mart 2017).
- Sala Kararı, *Maria Martínez Sala v. Freistaat Bayern*, C-85/96 (Avrupa Adalet Divanı Mayıs 12, 1998), <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=43841&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=216333>>, (18 Mart 2017).
- Savaş Kararı, *The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, C-37/98 (Avrupa Adalet Divanı Mayıs 11, 2000), <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=45263&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=88490>>, (17 Mart 2017).
- Schrauw, A., Vandamme, T. (2014) "Towards a Citizenship of the Association? On the Future Non-discrimination, Preferential Treatment and Standstill Clauses in the EU-Turkey Association Regime", E. Guild, C. J. Gortazar Rotaeché, & D. Kostakopoulou (der.) *The Reconceptualization of European Union Citizenship*, (Leiden: Brill Nijhoff), ss. 89-110.

- TC. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2009) Avrupa Birliği Terimler Sözlüğü, (Ankara: Matus Basımevi).
- Tezcan/Idriz, N. (2009) "Free Movement of Persons Between Turkey and the EU: To Move or not to Move? The Response of the Judiciary", *Common Market Law Review*, 46: 1621-1665.
- Tindermans, L. (1976) "Tindermans Raporu", O. Kozluca (çev.), (İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı).
- Tüm ve Darı Kararı, *Veli Tüm and Mehmet Darı v Secretary of State for the Home Department*, C-16/05 (Avrupa Adalet Divanı Eylül 20, 2007). <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=62973&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=185012>>, (14 Mart 2017).
- Uecker ve Jacquet Birleşik Davaları, *Land Nordrhein-Westfalen v Kari Uecker and Vera Jacquet v Land Nordrhein-Westfalen*, C-64/96 ve C-65/96 (Avrupa Adalet Divanı Haziran 5, 1997), <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=100859&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=38669>>, (14 Mart 2017).
- Uluslararası Daimi Adalet Divanı, Tunus ve Fas Vatandaşlık Kararnemeleri Meselesi Tavsiye Görüşü, 7 Şubat 1923, s.24, <http://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_B/B_04/Decrets_de_nationalite_promulgues_en_Tunisie_et_au_Maroc_Avis_consultatif_1.pdf>, (18 Şubat 2017).
- Zhu ve Chen Kararı, *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department*, C-200/02 (Avrupa Adalet Divanı Ekim 19, 2004), <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49231&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=41696>>, (16 Mart 2017).
- Zincone, G., Basili, M. (2013) Report on Italy, Country Report, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/3, (Badia Fiesolana: European University Institute Publication).

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUK SİSTEMİNDE İKİ TARAFLI KARMA ANLAŞMALAR VE AVRUPA BİRLİĞİ ADALET DİVANI'NIN YARGILAMA YETKİSİ

A. Aslı BİLGİN*

Öz

Birlik ve üye devletlerin her ikisinin de yetki alanına giren konuları kapsayan iki taraflı karma anlaşmalara ilişkin özel bir düzenleme Birlik Antlaşmalarında yer almamaktadır. Avrupa Birliği Adalet Divanının bu anlaşmalar üzerinde yargılama yetkisi olduğu Divan içtihadı ile ortaya konmuştur. İki taraflı karma anlaşma hükümlerine doğrudan etki tanınması için hükmün açık, kesin ve koşulsuz olması ve anlaşmanın amacı önem taşımaktadır. İlgili hükmün yorumunda Divan'ın Birlik Antlaşma hükümlerine yüklediği anlamın iki taraflı karma anlaşma hükmüne uygulanabilirliği konusunda ise tutarlı bir içtihat hukuku oluşturulamamıştır. Özellikle Divan'ın AB-Türkiye Ortaklık Hukukuna ilişkin son dönem içtihadı Divan'ın davadan davaya değişen bir tutum izlediğini doğrulamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Karma Anlaşma, Ankara Anlaşması, Ortaklık Hukuku, Doğrudan Etki, Avrupa Birliği Adalet Divanı

MIXED BILATERAL AGREEMENTS IN THE EUROPEAN UNION LEGAL SYSTEM AND THE JURISDICTION OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

There is no provision directly related to bilateral mixed agreements that includes some provisions fall within the competence of the EU while others fall within the member states in EU treaties. According to settled case law, the court has jurisdiction over bilateral mixed agreements. The provisions of bilateral mixed agreements must be sufficiently precise, clear and

* Yrd. Doç. Dr., Çukurova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, e-posta: a.aslibilgin@gmail.com

unconditional and the purpose and object of the agreement should be taken into account in order to have direct effect. There is no coherent case law yet whether the similar provisions of bilateral mixed agreements and Treaties can have the same meaning. Particulary, the recent case law on EU-Turkey Association Law displays that instead of settled conditions the Court prefers to interpret provisions on a case by case basis.

Keywords: *Mixed Agreements, Ankara Agreement, Association Law, Direct Effect, Court of Justice of the European Union*

Giriş

Avrupa Birliği'ni gerek uluslararası örgütlerden gerek ulus-devletlerden farklı kılan ulusüstü yapısı, Birliğin dış yetkisi olarak adlandırılan üçüncü ülkelerle veya bir uluslararası örgütle anlaşma yapma yetkisinin tespitinde bir takım belirsizlikler meydana getirmektedir. Birliğin bahsedilen bu dış yetkiyi kullanmak istemesi halinde bunu tek başına yapmaya yetkili olup olmadığı sorusu gündeme gelmektedir. Bilindiği üzere, Birliğin yetkisi devredilen/sınırlı yetki prensibine dayanmaktadır. Bu kapsamda, "Birlik, Antlaşmalar'da belirlenen hedeflere ulaşmak için, ancak üye devletler tarafından Antlaşmalar'da kendisine verilen yetkilerin sınırları dahilinde hareket eder..." (Avrupa Birliği Antlaşması, 1992, m. 5/2). Madde metninden de anlaşıldığı üzere, Birlik herhangi bir yetki kullanırken Antlaşmalarda bu yetkinin kendisine tanındığına, diğer bir deyişle yapacağı işlemi bir hukuki zemine dayandırmak zorundadır. Dayanılacak olan bu hukuki zeminin kimi zaman zımnî olarak da ortaya çıkabileceği Divan tarafından kabul edilmişse de (Officier van Justitie v. Cornelis Kramer and Others, 1976), Birliğin sahip olduğu yetkiler Antlaşmalarda düzenlenmiş olup, bugün üç başlık altında toplanmaktadır. Buna göre Birlik, münhasır, paylaşılan ve destekleyici olmak üzere üç tür yetkiye sahiptir. Birliğin münhasır yetkisine dâhil olan bir konuda (ABİHA, 1957, Md. 3), yapılması istenen anlaşma sadece bu alanı ilgilendiriyor ise anlaşmanın sadece Birlik tarafından imzalanması yeterli olmaktadır. Örneğin, Birliğin münhasır yetkiye sahip olduğu Ortak Ticaret Politikası'nı ilgilendiren bir konuda anlaşma yapılmak isteniyorsa, bu konuda Birliğe tanınan açık bir dış yetki Antlaşmalarda söz konusu olduğundan hukuki zemin bellidir (Cremona, 2008: 40). Paylaşılan yetki, ABİHA (1957, Md. 4)'de belirtildiği üzere "Birlik, Antlaşmalar'ın kendisine 3. ve 6. maddelerde belirtilen alanlar dışındaki bir alanda yetki vermesi halinde, bu yetkiyi üye devletlerle paylaşır" ifadesinden anlaşılmakta ve aynı maddenin ikinci fıkrasında hangi konuların bu kapsamda

değerlendirileceği düzenlenmektedir. Dolayısıyla, imzalanmak istenen anlaşmanın Birlik yetkisine giren alanlarla birlikte üye devletlerin yetkisinde kalan konuları da kapsaması yani paylaşılan yetki kapsamında olması halinde Birlik ve üye devletler arasında yetki ve sorumluluk problemi ortaya çıkmakta, anlaşmaya taraf üçüncü ülke veya uluslararası örgütün hak ve yükümlülükler konusunda muhatabının belirlenmesi de önem arz etmektedir. Bu durum, Birliğin dış yetkisinin kullanılmasında özellikle iç içe geçen Birlik ve üye devlet yetkilerinin aynı anlaşma içerisinde yer almasına imkan sağlayan karma anlaşmalar adı verilen anlaşma türünün doğmasına neden olmuştur.

Her ne kadar Avrupa Birliği hukuku kapsamında varlığı uzun yıllara dayanmakta olsa da, karma anlaşmalara ilişkin herhangi bir düzenlemeye Birlik antlaşmalarında rastlanmamaktadır. Bugün halen yaygın şekilde kullanılmakta olan karma anlaşmaların, Birlik hukuku içerisinde gündeme geldiği ilk günden itibaren varlığı ve hukuki geçerliliği konusunda tartışmalar devam etmekte (Macleod, Hendry ve Hyett, 1996:143-144), uyuşmazlıklar Divan'ın yorumlama yetkisi ile çözülmektedir.

Çalışmamızın ana konusunu Divan'ın iki taraflı karma anlaşmalar üzerindeki yargılama yetkisi oluşturmaktadır. Bu kapsamda öncelikle karma anlaşmaların ne olduğu ve türleri ele alınmakta, ardından Divan'ın söz konusu anlaşmalar üzerindeki yargılama yetkisi doğrudan etki ve yorumlama başlıkları altında incelenmektedir. Ankara Anlaşması'nın da iki taraflı karma anlaşma niteliğini haiz olması nedeniyle özellikle AB-Türkiye Ortaklık hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklarda Divan'ın yorum yetkisini nasıl kullandığı bu konudaki içtihat hukuku kapsamında değerlendirilmektedir.

Avrupa Birliği'nde Karma Anlaşmalar

Karma anlaşmaların Birlik hukuku kapsamında çıkış noktası olarak Avrupa Atom Enerjisini Kuran Antlaşma (AAEA, 1957, Md. 102) gösterilmektedir. İlgili madde hükmünün Birlik ile bir ya da daha fazla üye devletin aynı sözleşmeye taraf olması durumunu düzenlediği göz önüne alındığında yaygın görüş karma anlaşma kavram ve içeriğinin AAEA'dan (1957, Md. 102) esinlenerek ortaya çıkarıldığıdır (Granvik, 1998: 256; Macleod, Hendry ve Hyett, 1996:143-144; Arcas, 2001: 486). Antlaşmaların yanı sıra karma anlaşmaların Birlik hukuku kapsamında varlığının bir diğer göstergesi Avrupa Birliği Adalet Divanı karar ve görüşleridir. Divan, Birliğin dış ilişkiler konusunda sahip olduğu yetkileri değerlendirdiği 1/78, 2/91 ve 1/94 sayılı görüşlerinde bazı durumlarda Birlik ile üçüncü bir ülke veya uluslararası örgüt arasında imzalanacak anlaşmalarda hem Birliğin hem de üye devletlerin

imzalanacak anlaşmaya katılımının gerekli olduğunu belirterek aslında karma anlaşmalara atıf yapmıştır. Karma anlaşmaların doğrudan ve açıkça dile getirildiği ilk Divan kararı ise Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd davasıdır (1987, para. 8-9). Bu kararda Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında ortaklık kuran Ankara Anlaşması'nın karma anlaşma olduğu Divan tarafından belirtilmiştir.

Bugün mevcut Avrupa Birliği'ni Kuran Antlaşma ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma maddelerine bakıldığında halen karma anlaşma ifadesine yer verilmediği görülmektedir. Bunun yerine Birliğin dış yetki kapsamında imzalayacağı anlaşmaların içeriğine bakılarak kullanılacak yetkinin hukuki temelini dayandığı Birlik antlaşmalarının ilgili maddesi tespit edilerek Birlik ve üye devletlerin anlaşmaya birlikte taraf olmalarının gerekip gerekmediğine karar verilmektedir. Dolayısıyla bir anlaşmanın karma anlaşma olup olmamasını belirleyecek olan unsur anlaşmanın içeriği, dayandığı hukuki zemin ve bu kapsamda Birlik ve üye devletlerin sahip oldukları yetkileridir. Uyuşmazlık halinde nihai karar Divan'a ait olup, Divan'ın anlaşmanın esas amacının sadece Birlik dış yetkisi kapsamında olduğuna karar vermesi halinde karma anlaşma söz konusu olmamaktadır. Örneğin Divan, yapılan anlaşmanın birden fazla amacı içermekle birlikte bunlardan sadece bir tanesi esas amaç olarak belirlenebiliyorsa anlaşmanın hukuki zeminin bu esas amaca göre belirlenmesi gerektiğini, diğer amaçların tali nitelikte olduğunu hükme bağlamıştır (Portugal v. Council, 1996). Bu durumda karma anlaşma yerine esas amacın dayandırılacağı hukuki zemine göre dış yetkinin Birliğe mi yoksa üye devletlere mi ait olduğu tespit edilmiştir (Holdgaard, 2007: 42; Maresceau, 2010: 15), Antlaşmalarda açıkça ifade edilmeyen karma anlaşmaların Birlik hukuku kapsamında öngörülen anlaşma türlerinden biri olduğuna ilişkin herhangi bir şüphe bugün artık bulunmasa da, Birlik hukuku kapsamında açık ve net bir düzenlemenin yer almaması karma anlaşmaların gerek hukuki dayanakları gerek yorumlanmaları hususlarında halen ikilemler yaşanmasına neden olmaktadır.

Tanımlı ve Türleri

En genel tanımla, “ana konusu kısmen üye devletlerin kısmen Birliğin yetkisine giren ve üye devletlerin kimi zaman hukuken gerektiği için kimi zamansa siyasi tercihleri sonucu Birlikle birlikte anlaşmanın bir tarafını oluşturduğu uluslararası anlaşmalara karma anlaşma” denilmektedir (McGoldrick, 1997: 97; Klamert, 2014: 184). Karma anlaşmaların en önemli özelliği anlaşma hükümlerinin bir kısmı Birlik yetkisinde iken, bir diğer kısmının üye devlet yetkisindeki alanlara dâhil olmasıdır (Rogers, 1999: 5).

Rosas'a göre, karma anlaşmalar yetki, gereklilik ve taraf sayısına göre kendi içerisinde üçlü bir ayrıma tabi tutulabilmektedir (Rosas, 1998; 128-133). Yetkiye dayalı ayırmada paralel ve paylaşılan yetkiye dayanarak karma anlaşmalar sınıflandırılırken, gereklilikte zorunlu ve ihtiyari, taraf sayısına göre yapılan ayırmada ise iki taraflı ve çok taraflı karma anlaşmalar olarak karşımıza çıkmaktadır (geniş bilgi için bkz. Fierro, 2003; Koutrakos, 2006; Dolmans, 1985). Çalışmamız iki taraflı karma anlaşmaları esas aldığından, çok taraflı karma anlaşmalara değinilmeyecektir.

Karma anlaşmaların taraf sayısına göre sınıflandırılması

Karma anlaşmalar, iki taraflı veya çok taraflı karma anlaşmalar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Karma Anlaşma'nın en önemli özelliği Birlik ve üye devletlerin yapılan anlaşmanın birlikte bir tarafını oluşturmalarıdır. Dolayısıyla, yapılan anlaşmanın tarafları, bir üçüncü ülke ile üye devlet ve Birliği kapsıyorsa bu durumda üçüncü ülke anlaşmanın bir tarafı olurken diğer taraf Birlik + üye ülkelerden oluşmakta ve buna iki taraflı karma anlaşma adı verilmektedir. Birlik + üye devletlerin karşısında birden fazla üçüncü ülke ve/veya uluslararası örgüt söz konusu olduğunda diğer bir deyişle taraflarından biri üye devletler + Birlik olan anlaşmanın karşı tarafını birden fazla üçüncü ülke ve/veya uluslararası örgüt oluşturuyorsa bu tür anlaşmalara da çok taraflı karma anlaşma adı verilmektedir. Dünya Ticaret Örgütü Anlaşmaları, Avrupa Ortak Havacılık Alanı Anlaşması ve Enerji Topluluğu Anlaşması çok taraflı karma anlaşma statüsünde kabul edilirken, başta Ankara Anlaşması olmak üzere ortaklık anlaşmaları, Avrupa Anlaşmaları, İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları ve Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları iki taraflı karma anlaşmalara verilebilecek örneklerdir (Kellermann, 2008: 339).

İki Taraflı Karma Anlaşmalar

Üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmaların hangilerinin karma anlaşma statüsünde olduğunu belirlemek çoğu zaman anlaşma konusunun hangi kısımlarının Birlik yetkisinde hangi kısımların üye devletlerin yetkisinde olduğunun tespit edilmesindeki zorluk nedeniyle pek de kolay değildir. Bu nedenle yapılan/acak anlaşmanın karma niteliği haiz olup olmadığı sorgulanırken anlaşmanın dayandığı hukuki zemin önem kazanmakta ve uyuşmazlık halinde Divan tarafından yorumlanmaktadır (Portugal v. Council, 1996). Bu tür durumlarda üye devletler ve Birlik arasındaki hukuki zemin tartışmasını ortadan kaldırmanın bir yolu yapılan anlaşmaya siyasi diyaloga ilişkin bir madde konulmasıdır. Nitekim böyle bir madde, anlaşmaya karma

anlaşma niteliği kazandırdığından üye devletlerin anlaşmaya katılımı da tartışmasız hale gelmektedir (Panos, 2006: 152; Rosas, 1998: 125-145).

Net bir ayırım olmamakla birlikte bugün için karma anlaşma statüsünde kabul edilebilecek uluslararası anlaşmalar Maresceau tarafından dört ana başlık altında toplanmıştır (Maresceau, 2010: 16).

Ortaklık Anlaşmaları

Karma anlaşmaların en yaygın örneği ortaklık anlaşmalarıdır ancak belirtmek gerekir ki her ortaklık anlaşması adı altında imzalanan anlaşma, karma anlaşma statüsüne sahip olmayabilir. Ortaklık anlaşmalarının büyük çoğunlukla karma anlaşma olarak kabul edilmelerinin en önemli nedeni, bu anlaşmaların içeriğinde siyasi özelliklerle birlikte katılım öncesine ilişkin unsurların bir arada yer almasıdır. Bu suretle, hem Birlik hem de üye devletler bu anlaşmaların imzalanmasında birlikte söz sahibi olmaktadır. Nitekim, ortaklık anlaşmalarına hukuki zemin oluşturan ABİHA m. 217 uyarınca, 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 anlaşmaları kuran anlaşmalar ..." imzalayabileceği düzenlenmiştir. Ortaklık anlaşmalarının akdedilebilmesi için Konseyin oy birliği ile hareket etmesinin öngörülmesi ise üye devletlerin de bu anlaşmalar üzerinde söz sahibi olduğunun en açık göstergesidir. Bu kapsamda Yunanistan ile imzalanan Atina Anlaşması ve Türkiye ile imzalanan Ankara Anlaşması Birlik ortaklık anlaşmalarının ilk örnekleri oldukları gibi karma anlaşmaların da öncüleridir (Maresceau, 2010: 17). Her iki anlaşmanın ön sözünde Birliğe katılım hedefinden bahsedilmekte olup, malların serbest dolaşımının ötesinde kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımına da yer verilmektedir. Nitekim, bu özellikler Atina ve Ankara Anlaşmalarını diğer ortaklık anlaşmalarından ayırmaktadır. Yunanistan'ın 1981 yılında Birliğe katılmasıyla Atina Anlaşması'nın yerini katılım anlaşması almış, Türkiye ile imzalanan Ankara Anlaşması ise halen yürürlüktedir. Dolayısıyla bu iki anlaşmaya özgü olmak koşuluyla bunlara katılım öngören ortaklık anlaşmaları demek mümkündür.

Atina ve Ankara Anlaşmaları ile başlayan bu süreci farklı tipte ortaklık anlaşmaları takip etmiştir. Örneğin, Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleriyle imzalanan Avrupa Anlaşmaları da ortaklık anlaşması kategorisinde karma anlaşma statüsünde kabul edilen anlaşmalardan iken, 1970'lerde Kıbrıs ve Malta ile imzalanan ortaklık anlaşmaları katılım öngören ortaklık anlaşmalarından olmadığı gibi karma anlaşma olarak da kabul edilmemektedir (Maresceau, 2010: 19). Hatta Birlik tarafından ortaklık anlaşması adı altında

imzalanıp, karma anlaşma olarak kabul edilmeyen iki taraflı anlaşma örneği sadece bu iki ülkeyle imzalanan anlaşmalardır. Kıbrıs ve Malta ile imzalanan ortaklık anlaşmalarının karma anlaşmaların dışında kabul edilmelerinin nedeni ise bu anlaşmaların içeriğinin sadece taraflar arasında gümrük birliği kurulması ve malların dolaşımına sınırlama getiren tasarrufların yasaklanmasını öngörmesidir (Ott, 2001: 118).

Avrupa Anlaşmaları, katılım öngören ortaklık anlaşmalarının yerini almış olup, 1991'den itibaren yeni nesil ortaklık anlaşmaları olarak kabul edilmektedirler (Ott, 2001: 118-119). Her ne kadar katılım öngören ortaklık anlaşmalarının yerine gelmiş olsa da her Avrupa Anlaşması ileri tarihli bir katılım öngörmemektedir. Nitekim 1991 yılında Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya ile imzalanan anlaşmalarda katılıma ilişkin herhangi bir düzenleme yer almazken süreç içerisinde mevcut siyasi havanın değişmesi ile birlikte bu ülkelerin Birliğe katılımı öngörülmüştür (Maresceau, 2010: 18).

Diğer bir tür ortaklık anlaşmaları ise istikrar ve ortaklık anlaşmalarıdır (Kellermann, 2008: 339). Batı Balkanlarla (Bosna Hersek, Sırbistan, Makedonya, Hırvatistan, Arnavutluk) imzalanmış olan bu anlaşma türü de karma anlaşma kategorisine dâhildir. Avrupa Anlaşmaları ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları'nın ortak özelliği, her iki anlaşma türünde de siyasi diyaloga ilişkin hükümlere yer verilmiş olmasıdır (Maresceau, 2010: 18-19). Nitekim, yukarıda da belirttiğimiz üzere siyasi diyaloga ilişkin bir hükmün anlaşmalarda yer alması yapılan anlaşmayı doğrudan karma anlaşma statüsüne dâhil etmektedir.

Karma ortaklık anlaşması olarak kabul edilen bir diğer tür anlaşma Avrupa Akdeniz Ortaklığı Anlaşmalarıdır. Cezayir, Tunus ve Fas ile İşbirliği Anlaşmaları adı altında imzalanan ancak daha sonra Avrupa Akdeniz Ortaklığı Anlaşmaları olarak güncelleştirilen bu anlaşmalar bugün Mısır, Ürdün, Suriye ve Lübnan'ın yanı sıra İsrail'i de kapsamına almıştır (Europe and the Mediterranean: towards a closer partnership, 2003: 9). Avrupa Akdeniz Ortaklığı Anlaşmaları, Ankara ve Atina Anlaşmaları ile benzerlikler taşırken özellikle çalışma alanına yönelik detaylı hükümler öngörmek suretiyle onlardan ayrılır. Avrupa Anlaşmaları ile de benzerlikler içeren bu anlaşmalar rekabete ilişkin hükümlere yer verilmesi ve belli politika alanlarında kapsamlı işbirliği öngörmesi nedeniyle daha detaylıdır. Katılıma ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmeyen bu tür anlaşmalarda özellikle üye devletlerin yetki konusunda hassas oldukları çevre, iş ve sosyal güvenlik konularındaki düzenlemeler bu anlaşmalarında karma anlaşma statüsünde değerlendirilmelerini sağlamıştır.

Ortaklık anlaşmalarında Birlik ve üye devletler arasındaki sorumluluk paylaşımının belirlenebilir olduğu bir an için kabul edilse dahi, Birlik ve üye devletler arasında bu anlaşmalara ilişkin net bir yetki paylaşımı yapmak mümkün görünmemektedir (Macleod, Henry ve Hyett, 1996: 143-145). Bu tür anlaşmaların öngördüğü konular genellikle paylaşımlı yetki alanına dâhil olan konular olduğundan, bu durum karma anlaşma ihtiyacını bu anlaşmalar için kaçınılmaz kılmaktadır (Polat, 2010: 152).

İşbirliği Anlaşmaları

İşbirliği anlaşmaları denilince akla ilk gelen anlaşmalar Birliğin, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) ülkeleriyle 1989 yılında imzalamış olduğu ortaklık öngörmeyen ancak ticaret ve ekonomik işbirliği öngören anlaşmadır. 1991 yılında SSCB'nin dağılmasıyla imzalanan işbirliği anlaşmasının yerini başta Rusya olmak üzere bağımsız olan Ukrayna, Moldova, Belarus (European Commission, 2017) Ermenistan, Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan, Özbekistan ve Gürcistan ile imzalanan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları almıştır.

Ortaklık ve işbirliği anlaşmalarının temel amacı imzalandığı ülkenin demokratik ve ekonomik gelişimini desteklemektir. Eski SSCB devletlerinin tercih sebebi olmasının nedeni ise AB komşuluk politikasıdır. Komşuluk politikası kapsamında Birliğin en büyük endişesi komşularıyla arasında ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmişlik farkından kaynaklanabilecek bölünmüş sınırlar meydana gelmesidir. İşte bu endişeyi gidermek amacıyla komşu ülkelere herhangi bir üyelik olasılığı sunmaksızın, işbirliği imkanı yaratan ortaklık ve işbirliği anlaşmaları ortaya çıkmıştır (Bilgin, 2015: 17). Bu anlaşmaların en önemli özelliği üyelik perspektifi sunmalarına rağmen, siyasi diyaloga ilişkin hükümlere yer vermeleridir. Nitekim bu durum bu anlaşmaların da karma anlaşma statüsünü haiz olmalarını sağlamaktadır. Son dönemlerde ortaklık ve işbirliği anlaşmalarının içeriğine ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin konuların da dahil edilmesiyle zaten karma türde olan bu anlaşmalara üye devletlerin katılım ihtiyacı ve istekleri daha da artmıştır (Maresceau, 2010: 21). Örneğin, 2012 yılında Irak ile imzalanan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmasında siyasi diyaloga ilişkin hükümlerin yanı sıra ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin düzenlemelerin de öngörülmüş olması bu anlaşmaların karma anlaşma özelliğini daha da vurgulamaya başlamıştır.

Ortaklık ve işbirliği anlaşması olmayıp, karma anlaşma olarak kabul edilen işbirliği anlaşmaları da mevcuttur. Bu tür anlaşmalar aslında çoğu zaman karma niteliğe ihtiyaç duymayacak özellikte olsalar da, bazen üye devletlerin sürece

dâhil olmaktadır. Güney Afrika ile 1999 yılında imzalanan Ticaret, Kalkınma ve İşbirliği anlaşması gerek dayandırıldığı hukuki zemin gerekse içerik açısından üye devletlerin ayrıca katılımını gerektirmeyen nitelikte bir anlaşma olmasına rağmen üye devletlerin ısrarı neticesinde anlaşma metnine siyasi diyaloga ilişkin hüküm koymak suretiyle karma anlaşma olarak imzalanmıştır (Arcas, 2003: 73; Maresceau, 2010: 18). Benzer durum Meksika ve San Marino ile imzalanan anlaşmalar için de geçerli olup, Meksika ile imzalanan anlaşmada siyasi diyaloga ilişkin hükümlere yer verilirken, Meksika ve Güney Afrika ile imzalanan anlaşmalardan farklı olarak San Marino ile imzalanan anlaşmada sadece sosyal hükümler başlığı altında düzenlemelere yer verilmiş; siyasi diyaloga ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamıştır. Nitekim, anlaşmanın karma anlaşma statüsünde değerlendirilmesini sağlayan şey de işte bu sosyal hükümler olmaktadır.

Siyasi Diyalog Öngören Karma Ticaret ve İşbirliği Anlaşmaları

1994 yılında Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yayımlanan “Yeni Asya Stratejisine Doğru” başlıklı bildiri ile Birliğin Asya’daki siyasi ve ekonomik varlığının güçlendirilmesi hedeflenmektedir (European Commission, Towards a New Asia Strategy, 1994). Bu yeni strateji kapsamında Asya ülkelerinden bazı kilit ortaklarla işbirliğini bir adım öteye taşımak amacıyla ekonomik ilişkilerin yanı sıra siyasi, güvenlik konularına da yer verilen geniş kapsamlı işbirliği anlaşmaları yapılması gündeme gelmiştir. Nitekim, bu tür anlaşmalara üçüncü jenerasyon anlaşmalar adı da verilmektedir (European Commission, Communication on Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership, 1994: 12). 1996 yılında Güney Kore ile imzalanan "Ticaret ve İşbirliği Çerçeve Anlaşması" öngörülen bu yeni strateji kapsamında siyasi deklarasyon yerine her iki tarafı da bağlayan yasal bir anlaşmanın ilk kez gelişmiş bir Asya ülkesiyle yapılmış olması nedeniyle bir ilktir (Harrison, 2013; 10). Güney Kore ile imzalanan bu anlaşmaya benzer nitelikte anlaşmalar mevcut olup, örneğin Güney Amerika Ortak Pazarı (Mercosur) ile Birlik arasında 1995 yılında imzalanan İşbirliği Çerçeve anlaşması da her ne kadar bugün halen askıda da olsa karma ticaret ve işbirliği anlaşması niteliğindedir. Bu anlaşmaların karma niteliğe sahip olmasının nedeni olarak her iki anlaşmada da yer verilen siyasi diyalog hükmü gösterilebilir. Siyasi diyalog hükmünün anlaşmalara eklenmesiyle üye devletlerin yetki alanı da kapsama dâhil edilmiş olduğundan anlaşmalar karma anlaşma niteliğini haiz kabul edilmektedir.

Karma Sektörel Anlaşmalar

Birlik, üçüncü ülkelerle özellikle ilişkilerini güçlendirmek istediği alanlarda çeşitli anlaşmalar yapmaktadır. Bu anlaşmalar öncesinde hangi sektör veya sektörlerde ilişkilerini ilerletmek istiyorsa bu konulara yönelik sektörel diyalog ilişkisi kurulmaktadır. Sektörel diyalog, ilişki kurulmak istenen üçüncü ülke ile ilişkilerin sağlam bir temele oturtulmasına yardımcı olurken, ilişkilerin kuvvetlendirilmek istendiği sektörlerde daha yakın işbirliği oluşturulmasına da imkan sağlamaktadır (EU-China Relations: An Overview of Sectoral Dialogues Between China and the European Commission-External Relations Directorate General Situation as of November 2005: 2). Bu tür anlaşmalara verilebilecek örneklerin başında İsviçre ile imzalanan "İkili Anlaşmalar I" olarak bilinen ve toplamda yedi farklı sektörü kapsayan anlaşmalar gelmektedir. Birlik, İsviçre ile imzalamış olduğu bu anlaşmalar kapsamında başta kişilerin serbest dolaşımı olmak üzere, hava taşımacılığı, araştırma, kamu ihaleleri, karayolu taşımacılığı, tarım ve son olarak ticarete yönelik teknik engeller konularına ilişkin anlaşmalar imzalamıştır. Paket halinde kabul edilen bu anlaşmalar uyarınca, imzalanan her anlaşma birbiri ile hukuken bağlıdır ve bunlardan herhangi birinin sonlandırılması halinde diğer sektörlerle yönelik olanlar da uygulanmayacaktır (Switzerland and the EU, 2016: 23,26). İmzalanan bu anlaşmalar sadece kişilerin serbest dolaşımına ilişkin olan ülkeye giriş ve yerleşme hakkı gibi üye devletlere ait münhasır yetkiye giren konuları da kapsadığından karma sektörel anlaşma niteliğindedir.

Bu tür anlaşmalara verilebilecek bir diğer örnek 2002 yılında Çin ile imzalanan Denizyolu Taşımacılığına İlişkin Anlaşmadır. Her ne kadar anlaşmanın içeriği Birliğin münhasır yetkisine giren taşımacılık politikasına ilişkin olsa da anlaşmanın içeriğinde korsanlık ve terörizmle mücadeleye ilişkin hükme yer verilmesi üye devletlerin de Birlikle birlikte anlaşmaya taraf olmaları ihtiyacını doğurmuş ve anlaşma karma nitelikli bir anlaşma haline gelmiştir (Maresceau, 2010: 26). Gürcistan ile imzalanan Ortak Havacılık Alanı Anlaşması ve Amerika Birleşik Devletleri ile imzalanan Havayolu Taşımacılığı Anlaşması bu başlık altında ele alınabilecek diğer anlaşmalardır. Bu anlaşmalarda her ne kadar siyasi diyaloga ilişkin herhangi bir düzenleme yer almasa da güvenlik başta olmak üzere sosyal alanlarda işbirliğinin öngörülmesi üye devletlerinde katılımını gerektirdiğinden karma niteliği haiz kabul edilmektedirler.

Adalet Divanının Yargılama Yetkisi ve İki Taraflı Karma Anlaşmalar

Karma anlaşmalar tanımından da anlaşıldığı üzere kısmen üye devletlerin kısmen Birliğin yetkisine giren konuları kapsadığından Divan'ın bu anlaşmalar üzerinde yargılama yetkisine sahip olup olmadığı açıklık getirilmesi gereken bir diğer konudur. Karma anlaşma kapsamında Birlik yetkisi içerisinde kalan konularda Divan'ın yargılama yetkisi açık olup, aynı durumun üye devlet yetkisine giren konular içinde geçerli olup olmadığı tartışmalıdır. Öte yandan, yukarıda da değinildiği üzere karma anlaşmalarda Birlik ve üye devlet yetkileri arasında ayırım yapmak oldukça zordur; işte bu durum da göz önüne alındığında Divan'ın karma anlaşmalar üzerinde nasıl bir yargılama yetkisine sahip olduğunun tespiti önem arz etmektedir.

Divan'ın ön karar davası ile iki taraflı karma anlaşmalara ilişkin yargılama yetkisine sahip olup olmadığını açıklığa kavuşturduğu ilk dava Haegeman (R.&V. Haegeman v. Belgian State, 1974) davasıdır. Belçikalı bir ithalatçı tarafından ticaret politikası hususunda Birlik tasarruflarının Yunanistan ile yapılan Ortaklık Anlaşması hükümlerini ihlal ettiği gerekçesiyle açılan davada Divan, "... ortaklık anlaşması hükümleri yürürlüğe girdikleri andan itibaren Topluluk hukukunun ayrılmaz bir parçasını oluşturur." diyerek iki taraflı karma anlaşmaların Birlik hukuku kapsamında olması nedeniyle ön karar yetkisine sahip olduğunu ilk kez dile getirmiştir (R.&V. Haegeman v. Belgian State, 1974, Para. 5). Ancak bu davada dikkati çeken nokta anlaşmada Birlik yetkisine giren bir hükmün yargı önüne taşınmış olması ve Divan'ın vermiş olduğu karar ile aslında Birlik yetkisine giren bir hüküm üzerinde yargılama yetkisine sahip olduğunu dile getirmesidir (Heliskoski, 2000: 397). Uyuşmazlığa konu hüküm üye devlet yetkisine giren bir konu olsaydı Divan'ın yine kendisini yetkili görüp görmeyeceği konusuna ise hiç değinilmemiştir. Genel olarak bu konudaki Divan içtihadına bakıldığında, Divan'ın uyuşmazlığa konu karma anlaşma hükümleri çerçevesinde üye devletler ve Birlik arasında yetki ve sorumluluk paylaşımını yapmakta gönülsüz olduğu, onun yerine Birliğin uluslararası temsilinde birlik sağlama ihtiyacından kaynaklandığı savunulan "yakın işbirliği yükümlülüğü" adı verilen yöntemi teşvik ettiği dikkat çekmektedir (MacLeod, Hendry, Hyett, 1996: 145; Commission v. Sweden, 2010, Para. 73). İşbirliği yükümlülüğünün, Birliğin genel ilkelerinden biri olan "dürüst işbirliği"nden kaynaklandığı kabul edilmekte ve paylaşımlı yetki alanlarında önemli bir işlevi olduğu kabul edilmektedir (Van Vooren ve Wessel, 2014: 60). Buna göre, karma anlaşmalar kapsamında bu yükümlülük üye devletlere, imzalanan karma anlaşmanın tam anlamıyla yerine getirilmesini sağlamak amacıyla Birliğin anlaşmadan kaynaklanan vazifelerini tamamlamasını kolaylaştırmak ve

amaçlarına ulaşmasını tehlikeye sokacak tasarruflardan kaçınmak sorumluluğunu yüklediği savunulmaktadır (Hillion, 2010: 93). Nitekim, Divan'ın Demirel (Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd, 1987), kararında ortaya koymuş olduğu tutum ve yaklaşım bunu doğrular niteliktedir. İşçilerin serbest dolaşımına ilişkin Ankara Anlaşması m. 12 ve Katma Protokol m. 36'nın ele alındığı uyuşmazlıkta Almanya ve Birleşik Krallık uyuşmazlığa konu Anlaşma ve Protokol'ün karma niteliği haiz olduğunu ve Divan'dan yorumlanması istenilen hükümlerin üye devlet yetkisinde kalan konulardan olması nedeniyle Divan'ın yorum yetkisinin bulunmadığını ileri sürmüşlerdir. Divan, R.&V. Haegeman v. Belgian State (1974) kararının ardından Ortaklık Anlaşması hükümlerinin Topluluk hukukunun ayrılmaz bir parçası olduğunu yineleyerek, sorunun ilgili Anlaşma ve Protokol maddelerinin kimin yetkisinde olduğunu tespit etmek olmadığını belirtmiştir. Ankara Anlaşması'nın bir ortaklık anlaşması olduğunu ve AT Antlaşması (1957, Md. 238) uyarınca bu tür anlaşmalarda Birlik kurucu antlaşmalarının kapsamına giren tüm konularda üçüncü ülkeye verilen taahhütlerin yerine getirilmesinin Topluluk tarafından garanti altına alınması gerektiğini belirtmiştir (Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd, 1987, Para. 9). Diğer bir deyişle Divan, karma anlaşmada üye devlet yetkisine giren bir hükmün kendisi tarafından yorumlanıp yorumlanamayacağına değinmeksizin, uyuşmazlık konusu Birlik kurucu antlaşmasında yer alan işçilerin serbest dolaşımı olduğundan bu konuda verilen bir taahhüdün yerine getirilmesinin Birlik sorumluluğunda olduğundan bahisle yorumlama yetkisine sahip olduğunu dile getirmiştir (Heliskoski, 2000: 399; Koutrakos, 2002: 33-34). Divan'ın karma anlaşma hükümlerini Birlik ve üye devletler yetkisine giren konular şeklinde bir ayrıma tabi tutmak yerine üçüncü ülkeye karşı girilen taahhütlerin yerine getirilmesinde işbirliği yükümlülüğü kapsamında Birlik ve üye devletlerin birlikte hareket etmesi gerektiğine vurgu yapmayı tercih ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Zira, karma anlaşmalar kapsamında işbirliği yükümlülüğü Birliğin eylem ve uluslararası temsilinin tutarlı ve devamlı olmasını temin etmek açısından da önem arz etmektedir (Commission v. Luxembourg, 2005, Para. 60).

Sonuç olarak, Divan, Ortaklık Anlaşması hükümlerinin yürürlüğe girdiği andan itibaren Birlik hukukunun parçası olduğunu ve bu nedenle yorumlama yetkisinin bulunduğunu dile getirirken, anlaşma hükümleri arasında Birlik ve üye devlet yetkisine giren konular şeklinde bir ayırım yapmak yerine “işbirliği yükümlülüğü” ilkesini dile getirerek, yorumlama yetkisini kendisinde tutmaktadır. Hatta Divan, Sevince (Sevince v. Staatssecretaris van Justitie, 1990, Para. 10) kararı ile sadece Ortaklık Anlaşması hükümlerini değil, Ortaklık Konseyi kararlarının da Birlik hukukunun parçasını oluşturduğundan

bahisle kendi yorumlama yetkisine dâhil olduğunu ifade ederek yetkisini bir adım öteye taşımayı başarmıştır.

İki Taraflı Karma Anlaşma Hükümlerinin Doğrudan Etkisi

Avrupa Birliği hukukunun bugün yeknesak şekilde tüm üye devletlerde uygulanmasına hizmet eden doğrudan etki ve öncelik ilkeleri Divan eliyle Van Gend en Loos (NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratis der Belastingen, 1963) ve Costa v. Enel (Flaminio Costa v. ENEL, 1964) kararları ile yaratılmış olup, halen geçerliliklerini korumaktadırlar. Doğrudan etki ilkesi uyarınca, bireyler Birlik hukukunun açık, kesin ve şartsız hükümleri ile kendilerine tanınan hakları ulusal mahkemeler önünde doğrudan ileri sürebileceklerdir. Doğrudan etki ilkesi ile Birlik hukukunun üye devletlerce uygulanması garanti altına alınmaya çalışılırken, tek başına bu ilkenin yeterli olmadığı açıktır. Bu nedenle Divan öncelik ilkesi ile Birlik hukuku düzenlemelerine aykırı ulusal hukuk tasarruflarını Birlik hukuku tasarrufundan önce veya sonra tarihli olmalarına bakmaksızın, Birlik hukukuna öncelik tanımak suretiyle geçersiz kılmıştır (Bilgin, 2014: 18). Dolayısıyla, bu iki ilkenin birlikte uygulaması Birlik hukukunun yeknesaklığının sağlanması adına büyük önem taşımaktadır.

Doğrudan etki ilkesinin uluslararası anlaşmalar için de geçerli olup olmadığına, konumuz açısından ise özellikle iki taraflı karma anlaşmalar için uygulanabilirliğine baktığımızda, karma anlaşma türlerinden biri olan ortaklık anlaşma hükümlerinin yürürlüğe girdikleri anda Birlik hukukunun ayrılmaz parçası olarak kabul edildikleri düşünüldüğünde, doğrudan etki ilkesinin bu tür anlaşma hükümleri için de söz konusu olabileceği akla gelen ilk yanıtıdır. Bir Birlik hükmünün doğrudan etkili kabul edilebilmesi için ilgili hükmün açık, kesin ve şartsız olması koşulu burada da geçerlidir.

Divan ilk olarak Bresciani davasında, ortaklık anlaşmalarının doğrudan etkiye sahip olabileceklerini, bunun için anlaşmanın ve ilgili hükmün ruhuna, genel yapısına ve lafzına bakılması gerektiğini belirtmiştir (Conceria Daniele Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze, 1976). Yunanistan ile imzalanan Ortaklık Anlaşması m. 53/1'e ilişkin uyuşmazlığın ele alındığı Pabst and Richarz davasında ise Divan ilgili hükmün, açık ve kesin olduğu, uygulanması için sonraki tarihli herhangi bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmadığı ve Anlaşmanın amacı ve doğası gereği doğrudan etkili olduğuna hükmetmiştir (Pabst & Richarz KG v Hauptzollamt Oldenburg, 1982, Para. 27). Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd kararında ise Divan, üçüncü ülkelerle imzalanan Anlaşmaların hükümlerinin doğrudan etkili kabul edilebilmesi için

aranan koşulları belirlemiştir (Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd, 1987, Para.14, 23). Bu kararın ardından Sevince v. Staatssecretaris van Justitie (1990) kararı ile Divan, Ortaklık Konseyi kararlarının da anlaşmanın amacı ve doğasına uygun olarak; açık, kesin ve koşulsuz yükümlülükler öngören hükümlerinin doğrudan etkili olduğunu dile getirmiştir. Divan'ın söz konusu kararlarından anlaşıldığı üzere Ortaklık Anlaşması hükmünün veya Ortaklık Konseyi kararlarının doğrudan etkili kabul edilebilmesi için aranan koşullar ilgili hükmün açık, kesin, koşulsuz olması; anlaşmanın amacına, doğasına uygun olması ve son olarak uygulanabilmesi için sonraki tarihli herhangi bir düzenlemeye ihtiyaç duymaması olarak özetlenebilir.

Eski adıyla Ortaklık Anlaşmaları olarak bilinen Avrupa Anlaşmaları hükümlerinin doğrudan etkili olup olmadığının tespitinde ise Divan'ın yine aynı yöntemi benimsediği, bu anlaşma hükümlerinin doğrudan etkili kabul edilmesi için öncelikle anlaşmaların amaç ve doğasının buna uygun olması gerektiğinden yola çıkarak, ilgili hükmün açık, kesin ve koşulsuz olmasına göre karar verdiği anlaşılmaktadır (R v. Secretary of State for the Home Department-Barkoci&Malik, 2001; Aldona Malgorzata Jany and Others v. Staatssecretaris van Justitie 2001; R. (on the application of Kondova) v. Secretary of State for the Home Department, 2001). Ancak, Divan'ın Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzepowicz-Meyer (2002) davasındaki tutumu bu yaklaşımdan ayrılmaktadır. Divan'a Polonya ile imzalanan Avrupa Anlaşması Md.37/1'in doğrudan etkili olup olmadığı sorusunun yöneltildiği uyuşmazlıkta, ulusal mahkeme ilgili madde hükmünde yer alan Polonyalı işçilere yönelik ayrımcılık yapmama yasağının "... her bir üye Devlette uygulanabilir yöntem ve koşullara tabi..." olduğu ifadesi nedeniyle ilgili hükmün doğrudan etkili olmadığını ileri sürmüştür. Divan, AT-Polonya Avrupa Anlaşması m. 37/1'in lafzından yola çıkarak ilgili hükmün açık, kesin ve koşulsuz olduğu gerekçesiyle doğrudan etkili olduğunu kabul etmiştir. Öte yandan Divan, Avrupa Anlaşmasının amacının Polonya'nın Topluluğa katılımını kolaylaştırmak amacıyla, Polonya'nın ekonomik kalkınmasının ve refahının teşviki için taraflar arasında ticaretin genişlemesinin ve uyumlu ekonomik ilişkilerin desteklenmesi adına bir ortaklık kurmak olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla, bu amaçla imzalanan bir Avrupa Anlaşmasında yer verilen "... her bir üye Devlette uygulanabilir yöntem ve koşullara tabi..." ifadesinin ayrımcılık yapmama yasağı konusunda üye devletlere takdir yetkisi tanındığı şeklinde yorumlanamayacağını belirtmektedir (Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzepowicz-Meyer, 2002, Para. 26). Divan'ın bu kararında önceki içtihadından ayrıldığı düşünülmesinin nedeni ise ilgili hükümde üye devletlere takdir yetkisi tanındığı iddia edilen ifadedir. Nitekim, Jacobs'ın belirttiği gibi ilgili madde hükmündeki ifade her ne kadar

takdir yetkisi tanıyormuş gibi bir izlenim verse de Anlaşmanın amacı ve kapsamına bakıldığında ilgili madde hükmü ile üye devletlere m. 37/1'in etkisini azaltmak veya ayrımcılık yapmama ilkesini hükümsüz kılmak yetkisi tanınması amaçlanmamıştır (Jacobs, 2008: 18-19). Oysa Divan, önceki içtihadında bir hükmün açık, kesin ve koşulsuz olduğunu yorumlarken madde metnini katı yorumlamayı tercih ederken; bu davada hükmün lafzının aksi izlenim yaratmasına rağmen, hükmün açık, kesin ve koşulsuz olduğunu dolayısıyla doğrudan etkili olduğunu, madde hükmünde yer verilen ifadenin ayrımcılık yapmama konusunda üye devletlere takdir yetkisi tanımak şeklinde yorumlanamayacağını belirtmeyi tercih etmiştir (Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzepowicz-Meyer, 2002, Para. 24).

Fas ile imzalanan işbirliği anlaşmasının ayrımcılığı yasaklayan 41/1. maddesinin doğrudan etkili olup olmadığının ele alındığı Office national de l'emploi v. Bahia Kziber (1991) davasında ise Divan, işbirliği anlaşmasının 42. maddesinde m. 41'de yer verilen ilkelerin uygulanması için gerekli hükümlerin kabulü konusunda İşbirliği Konseyi görevlendirilmiş olmasına rağmen, Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd (1987) kararında ortaya koymuş olduğu koşullara bağlı kalarak, anlaşmanın amacı, lafzı ve doğası çerçevesinde söz konusu hükmün açık, kesin ve koşulsuz olduğunu dolayısıyla ilgili hükmün doğrudan etkili olduğunu dile getirmiştir (Office national de l'emploi v Bahia Kziber, 1991, Para. 15, 17). Oysa, m. 41'de yer verilen ilkelerin uygulanması adına İşbirliği Konseyi tarafından kabul edilen herhangi bir hüküm mevcut değildir. Divan, gerek m. 41'de yer alan "...aşağıdaki paragraf hükümlerine tabidir..." ifadesinin gerek m. 42/1 de İşbirliği Konseyine verilen görevin ayrımcılık yapmama ilkesinin uygulanabilirliğini sorgulatacak şekilde yorumlanamayacağını veya ilgili ilkenin uygulamasını geciktiremeyeceğini belirtmiştir (Office national de l'emploi v Bahia Kziber, 1991, Para. 18-19). Ardından anlaşmanın Fas'ın ekonomik kalkınmasının teşviki amacı ile imzalandığını belirten Divan, her ne kadar imzalanan anlaşma üyelik perspektifi öngörmese de, bu durumun m. 41/1 hükmünün doğrudan etkili olmasını engellemeyeceğini vurgulamıştır (Office national de l'emploi v Bahia Kziber, 1991, Para. 21).

İmzalandığı ülkeye herhangi bir üyelik perspektifi sunmaksızın, demokratik ve ekonomik gelişimini desteklemek amacıyla imzalanan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları kapsamında ele aldığı Igor Simutenkov. v. Ministerio de Educación y Cultura. and. Real Federación Española de Fútbol (2005) kararında ise Divan, Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzepowicz-Meyer (2002) ve Office national de l'emploi v Bahia Kziber (1991), kararlarındaki tutumunu

muhafaza etmiştir. Anlaşmada yer alan ayrımcılık yapmama ilkesine ilişkin hükmün doğrudan etkili olup olmadığı sorgulandığı davada Divan, Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd (1987) kararında ortaya koymuş olduğu yöntem uyarınca, ilgili hükmün lafzı ile anlaşmanın amaç ve niteliğine bakarak sonuca ulaşmayı tercih etmiştir. Buna göre, m. 23/1'de yer alan ayrımcılık yapmama ilkesinin maddede yer verilen "... her bir üye Devlette uygulanabilir hukuk, yöntem ve koşullara tabi..." olduğu ve m. 27'de yer verilen ayrımcılık yapmama ilkesinin anlaşmada öngörülen İşbirliği Konseyi tarafından verilecek tavsiyelere uygun olarak uygulanabileceği hükümlerine rağmen m. 48'de düzenlenen ve tarafların anlaşmadaki bir hükme dayanarak elde edecekleri faydayı etkisiz kılacak veya yok edecek tarzda yorumlanamayacağından bahisle açık, kesin ve koşulsuz olduğu sonucuna varmıştır. Bu şekilde hükmün lafzından yola çıkarak doğrudan etkinin söz konusu olabilmesi için ilk koşulun sağlandığı sonucuna varan Divan, ikinci koşul olarak anlaşmanın amaç ve niteliğini incelemiştir. Ortaklık ve işbirliği anlaşmalarının ortaklık anlaşmalarından farklı olarak üyelik perspektifi sunmamalarının anlaşma hükümlerinin doğrudan etkili kabul edilmesini engelleyecek bir özellik olmadığını, bu anlaşmaların işbirliği amacıyla imzalandığını ve bu nedenle bu tür anlaşmalarda yer alan bazı hükümlerin de bireylerin hukuki pozisyonunu doğrudan ilgilendirecek nitelikte olduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla, Divan m. 23/1'in doğrudan etkili olduğu sonucuna varmıştır.

Tunus ile imzalanan Avrupa Akdeniz Ortaklığı Anlaşması m. 64/1'in doğrudan etkili olup olmadığı sorulduğu Gattoussi v. Stadt Rüsselsheim (2006) davasında ise Divan, yerleşik içtihat hukukuna dayanarak ilgili hükmün lafzı ve anlaşmanın amacı ve niteliğine değinmek suretiyle ilgili hükmü doğrudan etkili kabul etmiştir (Aynı yönde bkz. Nour Eddline El-Yassini v. Secretary of State for the Home Department, 1999). Belli politika alanlarında kapsamlı işbirliği öngören ve katılıma ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer vermeyen anlaşmanın Tunus ile ortaklık kurma amacına dayandığı ve söz konusu hükmün açık, kesin ve koşulsuz bir yükümlülük öngördüğü gerekçeleriyle doğrudan etkili kabul edildiği uyuşmazlıkta dikkati çeken nokta Divan'ın Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer (2002) kararı ile birlikte ortaya koyduğu yeni yaklaşımını devam ettirmesidir (Kaddous, 2008: 304-305).

İki taraflı karma anlaşmaların doğrudan etkili olup olmadığını belirleme konusunda Divan'ın yerleşmiş içtihat hukuku kapsamında bir yöntem belirlediği aşikardır. Bu yöntem, iki aşamadan oluşmaktadır. Buna göre, ilgili hükmün uygulanabilmesi için başka bir tasarrufa ihtiyaç duymadan açık, kesin

ve koşulsuz bir yükümlülük getirip getirmediği ve anlaşmanın amacı ve niteliği gereği hükmün doğrudan etkiye sahip olup olmadığı incelenmektedir. Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd (1987) kararıyla açıkça dile getirilen bu koşullar, Ortaklık Anlaşmaları yeni adıyla Avrupa Anlaşmaları hükümlerine uyarlandığında, ilgili anlaşmaların ileri tarihli bir katılımı da öngörmesi nedeniyle diğer koşulların da sağlanmış olması halinde doğrudan etkili kabul edildikleri anlaşılmaktadır. Divan'ın bu yöntemi daha geniş yorumlamaya başlaması ise ilk olarak Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer (2002) kararıyla başlayıp, Gattoussi v. Stadt Rüsselsheim (2006) kararına kadar uzanmaktadır. Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer (2002) kararında uyuşmazlık ayrımcılık yapmama ilkesinin düzenlendiği Avrupa Anlaşması hükmü olup, ayrımcılık yapmama yasağının "... her bir üye Devlette uygulanabilir yöntem ve koşullara tabi..." kılınmış olması dahi Anlaşmanın ileriye dönük katılım öngörmesi de göz önüne alınarak açık, kesin ve koşulsuz kabul edilmiştir. Office national de l'emploi v Bahia Kziber (1991) ve Igor Simutenkov v. Ministerio de Educación y Cultura and Real Federación Española de Fútbol (2005) kararlarında ise Divan bu yaklaşımını bir adım daha ileri götürerek üyelik perspektifi olmayan Fas ile imzalanan İşbirliği Anlaşması ve Rusya ile imzalanan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmasında yer verilen ayrımcılık yapmama ilkesinin uygulanması için öngörülen İşbirliği Konseyi tavsiyelerinin bulunmamasını dahi ilgili hükmün doğrudan etkili kabul edilmemesi için haklı bir gerekçe olarak kabul etmemiştir. Oysa, doğrudan etkinin koşullarını dile getirdiği Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd (1987), kararında uyuşmazlığa konu hükmü doğrudan etkili kabul etmemesinin nedeni gerek Ankara Anlaşması gerek Katma Protokol'ün ilgili hükümlerinin program niteliğinde hükümler olması ve uygulanmaları için Ortaklık Konseyi kararına ihtiyaç duyulduğunu belirtmesidir (Jacobs, 2008: 21). Ortaklık Konseyi kararının bulunmaması, ilgili hükmün açık, kesin ve koşulsuz olmasına engel kabul edilmiştir. Ayrıca, bu sonuca ulaşırken Anlaşma'nın amacının Türkiye'nin Birliğe katılımı olduğunu dahi göz önüne almamıştır.

Divan'ın iki taraflı karma anlaşma hükümlerinin doğrudan etkili olup olmadıklarını tespit, tutarlı bir yaklaşım ortaya koymadığı hatta öngörmüş olduğu iki koşulu durum ve şartlara göre yorumlamayı uygun gördüğü, Office national de l'emploi v Bahia Kziber (1991) ve Igor Simutenkov v. Ministerio de Educación y Cultura and Real Federación Española de Fútbol (2005) ve Gattoussi v. Stadt Rüsselsheim (2006) kararlarına bakıldığında daha net anlaşılmaktadır. Divan'ın son dönem kararları olarak nitelendirilebileceğimiz her üç kararda da uyuşmazlığa konu anlaşmaların amaç ve nitelikleri üyelik

perspektifi sunan diğer karma anlaşmalar ile kıyaslandığında daha az kapsamlı olmalarına rağmen (Hillion, 2008:823) varılan sonuç Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd (1987) kararının tam aksi yöndedir. Dolayısıyla, imzalanan karma anlaşmaların hükümlerinin doğrudan etkili olup olmadığının tespitinde anlaşmaların amaç ve niteliğinin farklı şekilde yorumlandığı söylenebilir (Kaddous, 2008: 304; Jacobs, 2008: 21). Hatta Igor Simutenkov v. Ministerio de Educación y Cultura and Real Federación Española de Fútbol (2005) kararında Divan'ın yaklaşımı doğrudan etkinin tespitinde tek koşulun ilgili hükmün açık, kesin ve koşulsuz olması gibi yorumlanmış, anlaşmanın amacı göz önüne dahi alınmamıştır (Jacobs, 2008: 32).

İki Taraflı Karma Anlaşmaların Yorumlanması

Divan, önüne gelen uyuşmazlıklarda öncelikle uyuşmazlığa konu iki taraflı karma anlaşma hükmünün doğrudan etkili olduğuna karar verdikten sonra ilgili hükmün maddi yorumuna geçmektedir. Dolayısıyla doğrudan etki ve hükmün maddi yorumu birbiriyle doğrudan ilişkilidir. Divan, ilgili hükmün doğrudan etkili olduğunu tespit ettikten sonra hükmün kapsamını belirlemekte ve son olarak da ilgili hükme benzer bir düzenlemenin Birlik anlaşmalarında yer alması halinde yorumlamanın aynı şekilde yapılıp yapılmayacağını karara bağlamaktadır (Ott, 2015: 8). Ancak, yorumlanacak madde hükmüne benzer bir düzenlemenin Birlik Antlaşmalarında yer alması halinde iki hükme de aynı anlamın yüklenmesi tartışma konusudur. Divan'ın bu konuya yaklaşımı da iki farklı döneme ayrılabilir.

İlk dönem yaklaşımı olarak ele alabileceğimiz uyuşmazlıklarda Divan ilgili hükmün yorumunu anlaşmanın amacı ve kapsamını da göz önünde bulundurmak suretiyle oldukça katı bir şekilde yorumlamayı tercih etmiştir. Divan, ilgili hükümler arasında mevcut olan lafzı benzerliğin her iki hükmü aynı şekilde yorumlamak için tek başına yeterli olmadığını belirtmiştir. Bu görüşün dile getirildiği ilk karar Portekiz ile imzalanan Serbest Ticaret Anlaşması'nda yer alan fikri mülkiyet hakkının tüketilmesine ilişkin hükmün, Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşması'nda yer alan benzer hükümler gibi yorumlanıp yorumlanamayacağı sorusunun ele alındığı Polydor Limited and RSO Records Inc. v. Harlequin Records Shops Limited and Simons Records Limited (1982), Para. 14-15) kararıdır. Divan, doğrudan etki konusuna değinmeksizin, maddi yorum yaptığı bu uyuşmazlıkta (Maresceau, 2013:696), her iki anlaşmada bu konuda yer alan hükümlerin birebir aynı olmalarının aynı şekilde yorumlanmaları için yeterli olmadığını belirtmiştir (Polydor Limited and RSO Records Inc. v. Harlequin Records Shops Limited and Simons Records Limited, 1982, Para. 14-15). Bu görüşünü daha net bir şekilde Metalsa

SrI. v. Public Prosecutor of Italy (1983) kararında açıklayan Divan, Antlaşmalarda yer alan bir hükmün yorumunun Birliğin üçüncü bir ülke ile imzalamış olduğu anlaşma hükmü için de geçerli olabilmesinin ilgili hükümlerin kendi bağlamında ele alınması gerektiğini; bu kapsamda hükümlerin yer aldıkları anlaşmaların da amaç ve kapsamlarının karşılaştırılması gerektiğinin önemli olduğunu vurgulamıştır (Metalsa Srl. v. Public Prosecutor of Italy, 1983, Para.16-17). Her iki uyuşmazlıkta Birliğin üçüncü bir ülke ile imzalamış olduğu serbest ticaret anlaşmasında yer alan bir hükmün Birlik antlaşmalarında yer alan benzeri gibi yorumlanıp yorumlanmayacağına dayanmakta olup, Divan burada vardığı sonucu karma anlaşma hükümlerinin yorumu için de benimsemiştir. Polonya ile imzalanan Ortaklık Anlaşmasında yer alan yerleşme ve iş kurma hakkına ilişkin hükmün yorumlandığı R v. Secretary of State for the Home Dept-Gloszczuk (2001) kararında Divan, Polonya vatandaşlarına tanınan yerleşme ve iş kurma hakkının Birlik Antlaşmalarında yer alan yerleşme ve iş kurma hakkına ilişkin hüküm gibi yorumlanamayacağına hükmetmiştir. Divan bu sonuca, Metalsa Srl. v. Public Prosecutor of Italy (1983) ve Polydor Limited and RSO Records Inc. v Harlequin Records Shops Limited and Simons Records Limited (1982) kararlarına atıf yapmak suretiyle her iki antlaşmanın aynı hükmü ihtiva etse de, anlaşmaların amaç ve kapsamlarının birbirinden farklı olduğu gerekçesiyle ulaşmıştır. Buna göre, Polonya ile imzalanmış olan anlaşma bir Ortaklık Anlaşması olup; Polonya'nın Birliğe aşamalı entegrasyonu öngörülürken; Birlik Antlaşmasının amacının sınırların olmadığı bir iç pazar yaratılması olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla her ne kadar yerleşme ve iş kurma hakkına ilişkin hüküm her iki anlaşmada yer alsa da anlaşmaların amacı göz önüne alınarak farklı yorumlamaya tabi tutulabilecekleri savunulmuştur (R v. Secretary of State for the Home Dept-Gloszczuk, 2001, Para. 48-52). Nitekim, Divan bu görüşünü Bulgaristan ve Çek Cumhuriyeti ile imzalanan Ortaklık Antlaşmalarında yer alan yerleşme ve iş kurma hakkına ilişkin hüküm hakkında da aynen muhafaza etmiş ve Birlik Antlaşmasında yer verilen iş kurma ve yerleşme hakkına ilişkin hükmün yorumunun ortaklık anlaşmasındaki hükme anlaşmaların amacının farklı olması nedeniyle uygulanamayacağını belirtmiştir (R v. Secretary of State for the Home Department-Barkoci&Malik, 2001, Para. 51-55; R. (on the application of Kondova) v. Secretary of State for the Home Department, 2001, Para. 51-55).

Divan'ın ele alınan bu kararlarından anlaşıldığı üzere Birlik Antlaşmalarında yer alan bir hükmün aynı veya benzerinin üçüncü bir ülke ile imzalanan karma anlaşmalarda yer alması halinde dahi aynı şekilde yorumlanmaları zorunluluğu bulunmadığını; yorum konusunda belirleyici unsurun yer aldıkları anlaşmaların

amaç ve kapsamı olduğu belirtilmiştir. Her ne kadar Divan uzunca bir süre bu görüşü savunmuş olsa da, bu görüşün tam aksini savunduğu kararlar da mevcut olup, özellikle son dönemde bu görüşünden tamamen ayrıldığı izlenimini yaratmıştır. Bu yaklaşımından ayrıldığı ilk karar olarak Office national de l'emploi v. Bahia Kziber (1991) kararı gösterilebilir. Divan, Fas ile imzalanan işbirliği anlaşmasında yer alan sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemeye, 1408/71 sayılı Tüzük'de yer verilen anlamı yüklemiştir. İlginç olan, önceki kararlarında ilgili hükmün yer aldığı anlaşmanın amacını esas alan Divan bu kararda Fas ile imzalanan işbirliği anlaşmasının amacına değinmekle yetinmiş; 1408/71 sayılı Tüzüğün dayanağı olan o günkü adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşmasının amacına hiç değinmemiştir. İşbirliği Anlaşmasının amacı Anlaşmanın 1. maddesinde belirtildiği üzere, Fas'ın ekonomik ve sosyal kalkınmasına katkıda bulunmak ve taraflar arasındaki ilişkiyi güçlendirmeye yardım etmek iken, 1408/71 sayılı Tüzüğün getirilme amacı AET Antlaşması m.48'de düzenlenen işçilerin serbest dolaşımına ilişkin hakkın, üye devlet vatandaşlarınca herhangi bir hak kaybına uğramadan kullanılmasını sağlamak amacıyla Birlik içinde serbestçe dolaşan işçi ve işçi ailelerinin sosyal güvenlik haklarına ilişkin koordinasyonun sağlanmasıdır (Bilgin, 2010: 4). Divan, 1401/78 sayılı Tüzük ile Birlik vatandaşı işçi ve işçi ailelerine ilişkin bir düzenlemenin yorumunu ileriye dönük üyelik perspektifi dahi öngörmeyen işbirliği anlaşması hükmüne uygulamıştır. Divan bu yaklaşımını, kendisine Polonya ile imzalanan Ortaklık Anlaşmasında yer alan serbest meslek faaliyetleri ifadesinin Avrupa Topluluğu Anlaşması m. 52'de yer verilen serbest meslek faaliyetleri ifadesi ile aynı anlama gelip gelmediği ve hayat kadınlığının bu kapsama girip girmediğinin sorulduğu Aldona Malgorzata Jany and Others v. Staatssecretaris van Justitie (2001) kararında netleştirmeye çalışmıştır. Buna göre, Polonya ile imzalanmış olan Ortaklık Anlaşmasının amacının Polonya'nın Birliğe katılımını kolaylaştırmak amacıyla Polonya'nın ekonomik kalkınması ve refahını geliştirmek doğrultusunda taraflar arasında ticaretin büyümesini teşvik etmek olduğu göz önünde alındığında her iki anlaşmadaki "serbest çalışma faaliyetleri" ifadesinin aynı anlama geldiği sonucuna varılmıştır. Yine Polonya ile imzalanan Ortaklık Anlaşmasında yer alan işçilerin serbest dolaşımına ilişkin hükmün Avrupa Ekonomik Topluluğu anlaşmasında yer alan işçilerin serbest dolaşımına ilişkin düzenleme ile aynı şekilde yorumlanıp yorumlanamayacağının ele alındığı Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzepowicz-Meyer (2002) davasında da Divan, hükümler arasında mevcut lafzi benzerliklerin aynı şekilde yorumlamayı gerektirmediğinin altını çizerek, imzalanan ortaklık anlaşmasının nihai amacının Polonya'nın Birliğe katılımı olması nedeniyle farklı şekilde yorumlama yapmanın gereksiz olduğunu

belirtmiştir. Dolayısıyla, uyuşmazlığa konu hükme Birlik Antlaşmasındaki anlamı tanımıştır (Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer, 2002. Para. 39; Deutscher Handballbund eV v. Maros Kolpak, 2003).

Divan'ın üçüncü bir ülke ile imzalanan anlaşmaların yorumlanmasında kural olarak hükümler arasındaki lafzi benzerliği yeterli kabul etmediği, ilgili hükmü anlaşmanın amacı ve kapsamı dahilinde kendi içinde yorumlanması gerekliliğini benimsediği içtihat hukukundan anlaşılmaktadır. Divan'ın bu tutumunu karma anlaşmalar üzerinde de sürdürdüğü ve ilk yıllarda ileriye dönük üyelik perspektifi sunan karma anlaşmaları dahi katı yorumlayarak Birlik Antlaşmalarında ilgili hükme tanınan yorumu karma anlaşma hükümlerine vermekten kaçındığı anlaşılmaktadır. Daha sonra bu tutumundan uzaklaşarak özellikle anlaşmanın amacı ileriye dönük Birliğe katılım da öngörüyorsa Birlik antlaşmalarındaki yorumu ilgili hükme uygulamayı tercih etmiş ve gerekçe olarak ise anlaşmanın amacının Birliğe olası katılımı da kapsamasını göstermiştir. Dolayısıyla Divan'ın en azından ortaklık anlaşmaları kapsamında yorum yaparken Birlik Antlaşma hükümlerinin yorumunu uygulamayı tercih ettiğini bu bağlamda kendi içerisinde bir tutarlılık sergilediği dahi söylenebilir.

Divan içtihadına baktığımızda ortaklık anlaşmaları dışında ilk olarak Office national de l'emploi v. Bahia Kziber (1991) kararında Birlik Antlaşma hükümlerine ilişkin yaptığı yorumu, işbirliği anlaşmasındaki bir hükme de uygulamıştır. Yukarıda da değindiğimiz üzere bu kararda ilginç olan anlaşmanın amacının Birlik anlaşmaları ile kıyas dahi yapılmaksızın ele alınmasıdır. Nitekim bu kararın ardından Divan'ın karma anlaşmaların yorumunda görüş değişikliğine gittiği kanısını uyandırabilecek Rusya ile imzalanan ortaklık ve işbirliği anlaşmasının yorumuna ilişkin Igor Simutenkov v. Ministerio de Educación y Cultura. and Real Federación Española de Fútbol (2005) kararı gelmiştir. Birlik Antlaşmasında da yer alan ayrımcılık yapmama ilkesinin yorumunun Rusya ile imzalanan ortaklık ve işbirliği antlaşmasında yer alan ayrımcılık yapmamaya ilişkin düzenlemeye de uygulanabileceğine hükmedilen kararda Divan, ortaklık ve işbirliği anlaşmasının amacına yer vermiş ancak Office national de l'emploi v. Bahia Kziber (1991) kararında olduğu gibi Birlik Antlaşmasına hiç değinmemiş, iki anlaşmanın amacı arasında herhangi bir kıyaslama, karşılaştırma yapmamıştır (Jacobs, 2008: 28). Buna göre, Rusya ile imzalanan ortaklık ve işbirliği anlaşmasının amacı taraflar arasında yakın siyasi, ticaret ve uyumlu ekonomik ilişki oluşumunun ve daha geniş alanda işbirliğinin sağlanması adına aşamalı entegrasyonun gerçekleştirilmesinin teşviki olup; bu anlaşmanın Rusya'ya herhangi bir ortaklık veya Rusya'nın ileriye dönük Birliğe katılımını öngörmediği Divan tarafından dile getirilmiştir (Igor Simutenkov v.

Ministerio de Educación y Cultura and Real Federación Española de Fútbol, 2005, Para. 26-27, 39). Dolayısıyla, amacı sıkı işbirliği öngörmekten öte bir anlam ihtiva etmeyen bu anlaşmaya Birlik Antlaşma hükümlerine tanınan anlamın yüklenmesi Divan'ın karma anlaşmalara ilişkin maddi yorum yaparken anlaşmaların amaç ve kapsamı kriterini geniş yorumlamaya başladığı izlenimini yaratmaktadır.

AB-Türkiye Ortaklık Hukuku Hükümlerinin Yorumlanması

Ankara Anlaşması'nın iki taraflı bir karma anlaşma olduğu Divan tarafından dile getirilmiş olup, karma anlaşma kapsamında Birliğin ister üye devlet ister Birlik yetkisine giren konularda verilen taahhütlerin yerine getirilmesinden sorumlu olduğu kabul edilmektedir. Yukarıda da ele alındığı gibi Divan, üye devlet - Birlik yetkisi şeklinde ayırım yapmak yerine karma anlaşmanın yerine getirilmesinden Birliğin bütünüyle sorumlu olduğunu kabul etmiştir. Dolayısıyla Divan'ın gerek Ankara Anlaşması gerek Katma Protokol'ü Birlik hukuku kapsamında değerlendirdiği ve yorumlama yetkisine sahip olduğunu kabul ettiği anlaşılmaktadır. Hatta Sevince v. Staatssecretaris van Justitie (1990), kararında dile getirdiği üzere Divan, AB-Türkiye Ortaklık hukuku kapsamında kurulan ve karar alma yetkisine sahip olan Ortaklık organlarına ait kararların da maddi yorumunu yapma yetkisini haiz olduğunu belirtmiştir. Çalışmamız kapsamında cevaplanması gereken soru Divan'ın bu yorum yetkisini kullanırken ilgili hükümlere Antlaşmalardaki anlamı tanıyıp tanımayacağı diğer bir deyişle benzer yorum yöntemini AB-Türkiye Ortaklık Hukuku hükümleri kapsamında da benimseyip benimsemeyeceğidir.

Divan'ın ele aldığımız içtihat hukukundan anlaşıldığı üzere Antlaşmalarda yer alan bir hükme yapılan yorumun uluslararası anlaşmada yer alan benzer bir hükme de tanınabilmesi için iki hüküm arasındaki lafzi benzerliği yeterli kabul etmemektedir. Uluslararası anlaşmada yer alan bir hükme Antlaşmalardaki anlamın tanınabilmesi, ilgili hükmün yer aldığı uluslararası anlaşma bağlamında ele alınarak, Antlaşmaların amaç ve kapsamlarının da kıyaslanması suretiyle mümkün olabilmektedir (Ott, 2015: 8).

1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması'nın gerek başlangıç kısmında yer alan "Türk halkı ile Avrupa Ekonomik Topluluğu içinde bir araya gelmiş halklar arasında gittikçe daha sıkı bağlar kurmak..." gerek Anlaşmanın 28. maddesinde belirtildiği üzere Anlaşmanın nihai amacı Türkiye'nin Birliğe katılımıdır. Bu kapsamda, işçilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı ile yerleşme serbestisinin gerçekleştirilebilmesi ve karşılıklı kısıtlamaların kaldırılması amacıyla Birlik Antlaşmalarının ilgili maddelerinden esinleneceği Ankara Anlaşması m. 12-

14'de düzenlenmiştir. Esinlenmek ifadesinden ne anlaşılması gerektiği ise ilk olarak Divan'ın Ahmet Bozkurt v. Staatssecretaris van Justitie (1995) kararında açıklanmıştır. Buna göre, Türk işçilerinin Birlik üyesi ülkelerde serbest dolaşımdan doğan haklarının yorumlanmasında Divan'ın Birlik vatandaşı işçilere yönelik ABİHA'nın ilgili maddelerini yorumladığı kararlara mümkün olduğunca dayanılabileceği, bu konuda mümkün olduğunca benzer yorum yapılabileceğini kabul ettiği anlaşılmaktadır (Ahmet Bozkurt v. Staatssecretaris van Justitie, 1995, Para. 20; Aynı yönde bkz. Commission v. Wahlergruppe Gemeinsam, 2003; Bülent Kurz, né Yüce v. Land Baden-Württemberg, 2002; Ömer Nazlı, Çağlar Nazlı and Melike Nazlı v. Stadt Nürnberg, 2000). Bu yaklaşımını hizmetlerin serbest dolaşımı kapsamında Eran Abatay- Others ve Nadi Şahin v. Bundesanstalt für Arbeit (2003) kararında da dile getiren Divan, Komisyon'un Hollanda aleyhine açmış olduğu ihlal davasında bir adım daha ileri giderek uyuşmazlık konusu alanda geçerli olan Birlik hukuku prensiplerinin ayrımcılık gözetilmeksizin Türk vatandaşlarına da uygulanması gerektiğini kabul etmiştir (Commission v. Netherlands, 2010, Para. 75). Bunların yanı sıra, Birden v. Stadtgemeinde Bremen (1998, Para. 24-25) kararında 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararı m. 6'da yer verilen "işçi"; Engin Ayaz v. Land Baden-Württemberg (2004, Para. 45) kararında "aile bireyi" kavramının Birlik hukukundaki yorum esas alınarak tanımlanması gerektiği belirtilerek, açık bir şekilde işçi ve aile bireyi kavramlarının Birlik hukukundaki yorumunun Ortaklık hukuku içinde geçerli olduğu kabul edilmiştir (Aynı yönde Sema Sürül v. Bundestantalt für Arbeit, 1999, Para. 84). Divan'ın AB-Türkiye ortaklık hukukunu yorumlarken, benzer düzenlemelerin varlığı halinde Birlik Antlaşma maddelerine ilişkin yorumunu esas aldığı anlaşılmaktadır. Nitekim, Divan Aldona Malgorzata Jany and Others v. Staatssecretaris van Justitie (2001) ve Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer (2002) kararlarında belirttiği üzere üçüncü ülke ile imzalanan anlaşmanın ileriye dönük Birliğe katılım öngören bir anlaşma olması durumunda uyuşmazlığa konu hükme Birlik Antlaşmasındaki anlamı tanımakta herhangi bir sakınca görmemektedir. Gerek Ankara Anlaşmanın başlangıç kısmında gerekse Ankara Anlaşması m. 28'de belirtildiği üzere Ankara Anlaşması da ileriye dönük Türkiye'nin Birliğe katılımını öngören bir anlaşmadır. Zira, bu durum Divan tarafından da teyid edilmiştir (The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savaş, 2000, Para. 52) Ancak Divan 2011 tarihli Nural Ziebell v. Land Baden-Württemberg kararıyla AB-Türkiye Ortaklık Hukuku ilişkisini bambaşka bir çerçeveye yerleştirmiştir. Almanya'da yerleşik bir Türk işçisine 64/221 sayılı "Üçüncü ülkelerden gelenlerin ikamet ve dolaşım haklarının kamu güvenliği, genel sağlık ve kamu düzeni çerçevesinde

koordinasyonu” ile ilgili Direktifi iptal eden 2004/38 sayılı Birlik Vatandaşlığı Direktifinin uygulanıp uygulanamayacağı sorulduğu uyuşmazlıkta, bundan önce Ankara Anlaşması’nın nihai hedefinin Türkiye’nin Birliğe katılımı olduğunu bir çok kez dile getiren Divan, tam tersi bir sonuca ulaşmıştır. Kararda, “AB-Türkiye Ortaklık ilişkisinin sadece ekonomik amaçlı olup, işçilerin serbest dolaşımının aşamalı olarak tamamlanması ile sınırlı olduğu”, “AB-Türkiye Ortaklık hukuku ile Avrupa Birliği hukukunda yer alan vatandaşlığa ilişkin düzenlemeler arasında gerek lafzı gerek amaç ve kapsam açısından hiç bir benzerlik, paralellik bulunmadığı”, “2004/38 sayılı Direktifte öngörülen Birlik üye devletlerinde dolaşma ve yerleşme hakkının doğrudan Birlik vatandaşlarına yönelik” olduğu gerekçeleriyle soru Divan tarafından olumsuz yanıtlanmıştır (Nural Ziebell v. Land Baden-Württemberg, 2011, Para. 69, 72, 74). Oysa, 2004/38 sayılı Birlik Vatandaşlığı Direktifinin 38/3. maddesi uyarınca bu direktif ile yürürlükten kalkan direktiflere yapılan başvurular bu Direktife yapılmış gibi yorumlanacaktır. Zira, Divan Cetinkaya v. Baden-Württemberg (2004) kararında 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 14. maddesini 64/221 sayılı Direktifin 3. maddesi uyarınca yorumlamış, Georg Dörr-İbrahim Ünal v. Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten kararında ise 64/221 sayılı Direktifin 8. ve 9. maddelerinde öngörülen düzenlemelerin 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi m. 6 ve 7 uyarınca Türk vatandaşları içinde geçerli olduğuna hükmetmiştir. Buradan yola çıkarak Hamenstadt tarafından belirtildiği üzere, Divan’ın Nural Ziebell v. Land Baden-Württemberg (2011) kararında 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararının 14. maddesini yorumlarken 2004/38 sayılı Direktifin 38. maddesi nedeniyle ilga edilen 64/221 sayılı Direktife yapılan atfı 2004/38 sayılı Direktife yapılmış olarak kabul ederek ilgili Direktifin 28. maddesinin uyuşmazlığa uygulanması gerekmektedir (Hamenstadt, 2013: 250). Bu durumun Divan tarafından göz önüne alınmamış olması ise bazı yazarlar tarafından kararın aslında önceden verilmiş olduğu, karara göre de sonradan hukuki gerekçelerin oluşturulduğu izlenimini yarattığı dile getirilmektedir (Cooke, 2015: 38). Dolayısıyla, Divan’ın Ortaklık ilişkisini sadece ekonomik nitelikli olarak değerlendiren sınırlayıcı yorumu kabul edilebilir görünmemektedir. Öte yandan Divan’ın Nural Ziebell v. Land Baden-Württemberg (2011) kararından bir yıl sonra karara bağladığı Natthaya Dülger v. Wetteraukreis (2012, Para. 45) kararında tam aksi yönde AB-Türkiye Ortaklık Anlaşmasının amaç ve kapsamının sadece ekonomik olmaktan öte bir anlam içerdiğine hükmetmesi ve fakat Leyla Ecem Demirkan v. Bundesrepublik Deutschland (2013) kararında tekrar Nural Ziebell v. Land Baden-Württemberg (2011) kararındaki yaklaşımını benimsemesi bu konuda tutarlı bir içtihatın bulunmadığını ortaya koymaktadır.

Her ne kadar tam anlamıyla uygulamaya aktarılamasa da AB-Türkiye Ortaklık hukuku kapsamında özellikle hizmetlerin serbest dolaşımına ilişkin Divan içtihadına bakıldığında Türk vatandaşları açısından oldukça olumlu bir tablo ile karşılaşmakta iken bu olumlu süreç Leyla Ecem Demirkan v. Bundesrepublik Deutschland (2013) kararıyla tamamen tersine dönmüştür. The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savaş, (2000) kararı ile Katma Protokol'ün 41. maddesinde yer verilen standstill (dondurma) hükmünün doğrudan etkiye sahip olduğunun kabul edilmesiyle başlayan ve ardından gelen Eran Abatay- Others ve Nadi Şahin v. Bundesanstalt für Arbeit (2003), Veli Tum and Mehmet Dari v. Secretary of State for the Home Department (2007), Mehmet Soysal and Ibrahim Savatli v. Bundesrepublik Deutschland (2009) kararları ile Katma Protokol'ün taraflar açısından yürürlüğe girdiği tarihten sonra hizmetlerin serbest dolaşımı kapsamında vizeye ilişkin düzenlemelerde Katma Protokol m. 41 uyarınca aleyhe bir değişiklik yapılamayacağı, getirilen kısıtlamaların da kaldırılarak Katma Protokol'ün taraflar açısından yürürlüğe girdiği tarihteki duruma dönülmesi Divan tarafından hüküm altına alınmıştır (Pürselim, 2009: 62-63). Nitekim Komisyon'un çağrısı üzerine standstill hükmünü ihlal eden İngiltere, Almanya, Hollanda ve Danimarka her ne kadar tatminkar olmasa da bu konuda bir takım düzenlemeler yapmak durumunda kalmıştır (Erdenir 2014: 482-488; Tezcan, 2015: 88, 94, 102). Leyla Ecem Demirkan v. Bundesrepublik Deutschland (2013) davasında ise Divan'dan yanıtlanması istenen soru pasif hizmet dolaşımının diğer bir deyişle hizmet alımı serbestisinin de Katma Protokol m. 41 kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğidir. Nitekim, Divan'ın bu soruya olumlu yanıt vermesi halinde Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihte vize almaksızın turist olarak gidilebilen üye devletlere gitmenin yolu tekrar Türk vatandaşlarına açılmış olacaktır. Karma anlaşmaların yorumunda benimsediği ilk dönem yaklaşımına geri dönerek Polydor Limited and RSO Records Inc. v. Harlequin Records Shops Limited and Simons Records Limited (1982) ve Metalsa Srl. v. Public Prosecutor of Italy (1983) kararlarına atıf yapan Divan, Türkiye ile imzalanan Anlaşmanın Birlik anlaşmalarından tamamen farklı olduğunu; Türkiye ile olan ortaklığın sadece ekonomik nitelikte olup, Birlik anlaşmalarının ise iç pazar temeline dayandığını savunmuştur. İç pazar içerisinde kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı esas iken, Ortaklık Anlaşmasının amacının Türkiye ile ticari ve ekonomik ilişkilerin devamı ve güçlendirilmesinden ibaret olduğu Divan tarafından dile getirilmektedir (Leyla Ecem Demirkan v. Bundesrepublik Deutschland, 2013, Para. 50, 56). Bu kapsamda Divan, iç pazarın oluşturulması adına kişilerin serbest dolaşımına yönelik tüm engellerin kaldırılması

kapsamına pasif hizmet sunumunun da dahil olduğunu kabul etmektedir (Leyla Ecem Demirkan v. Bundesrepublik Deutschland, 2013, Para. 56). Ancak, Ankara Anlaşması'nın amacı tek pazar kurmak olmadığından gerek Ankara Anlaşması m. 14 gerek Katma Protokol m. 41 Türk vatandaşlarına pasif hizmet sunumu da dahil olmak herhangi bir ekonomik faaliyete dayanmayan genel bir serbest dolaşım hakkı tanımadığına hükmetmiştir. Divan'ın dayandığı diğer bir gerekçe ise pasif hizmet sunumunun 1984 yılında Divan'ın vermiş olduğu *Graziana Luisi and Giuseppe Carbone v. Ministero del Tesoro* (1984) kararı ile kabul edildiği ve dolayısıyla 1970 yılında imzalanıp 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihte pasif hizmet sunumu kavramının söz konusu dahi olmadığıdır (Leyla Ecem Demirkan v. Bundesrepublik Deutschland, 2013, Para. 59-60).

Divan'ın gerekçelerinden Anlaşmaların farklı amaç ve kapsama sahip oldukları iddiasının yerinde olmadığı ve Divan'ın aslında bu gerekçe ile kendi ile çeliştiği yukarıda ele aldığımız diğer kararlardaki gerekçelerinden açıkça anlaşılmaktadır. Neredeyse Ortaklık hukukuna ilişkin her uyumsuzlukta hukuki kapsam başlığı altında Ankara Anlaşması'nın nihai amacının Türkiye'nin Birliğe katılımı olduğuna yer verilen m. 28'i göz önüne alan ve Ankara Anlaşması m. 12-14 de yer verilen "esinlenmek" ifadesinden bu konuda ABİHA'nın ilgili maddelerinin yorumunun mümkün olduğunca Ortaklık hukukundan doğan uyumsuzluklara da uygulanabileceğini belirten Divan, *Leyla Ecem Demirkan v. Bundesrepublik Deutschland* (2013) kararında önceki yorumlarını görmezlikten gelmeyi tercih etmiştir. Öte yandan, Ankara Anlaşması'nın sadece ekonomik niteliğe sahip olduğunu ileri süren Divan, iç pazarın ekonomik niteliği sanki yokmuş gibi anlaşmaların amacının birbirinden tamamen farklı olduğu gerekçesiyle tuhaf bir yaklaşım sergilemeyi tercih etmiştir. Pasif hizmet sunumunun da hizmetlerin serbest dolaşımı kapsamında değerlendirilebileceği konusunun ilk olarak 1984 yılında Divan tarafından kabul edildiği doğru olmakla birlikte, Divan bu sonuca ilgili Antlaşma hükmünü o zamanki numaralandırmayla m. 59'u yorumlamak suretiyle ulaşmıştır. Nitekim o hüküm Ankara Anlaşması m. 14'de de esinlenilmesi gereken madde olarak yer almaktadır. Dolayısıyla Katma Protokol yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olmayan pasif hizmet sunumu kavramı 1984 yılında ilgili maddenin Divan tarafından yorumlanması ile ortaya çıktığına göre Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihte Türk vatandaşlarının pasif hizmet sunumu kapsamına dahil olmadıkları yönünde herhangi bir kısıtlama da mevcut değildir. Öte yandan Ankara Anlaşması'nın karma nitelikte bir anlaşma olduğu Divan tarafından *Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd* (1987) kararında dile getirilmiştir. Karma anlaşmaların yorumlanmasında son yıllarda Divan'ın

yaklaşımının Anlaşmaların amaç ve kapsamının kıyaslanmasından çok daha öteye geçtiği, ileriye dönük üyelik perspektifi sunan anlaşmalarda benzer yorum usulünü açıkça uygularken, amacı Anlaşma imzalanan üçüncü ülkenin demokratik ve ekonomik gelişimini desteklemenin ötesine geçmeyen Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmalarında dahi benzer yorumu kabul etmesinden anlaşılmaktadır¹. Divan'ın, her ne kadar Nural Ziebell v. Land Baden-Württemberg (2011) kararı ile Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklık Hukukunun sadece ekonomik niteliği haiz olduğunu söylese de, Natthaya Dülger v. Wetteraukreis (2012) kararı ile yine kendisi AB-Türkiye ilişkilerinde ekonomik amacın ötesine geçildiğini dile getirmişken, Leyla Ecem Demirkan v. Bundesrepublik Deutschland (2013) kararında tekrar Nural Ziebell v. Land Baden-Württemberg (2011) kararındaki yaklaşımını savunması ilginçtir. Bunun yanı sıra, karma anlaşmalara ilişkin maddi yorum yaparken anlaşmaların amaç ve kapsamı kriterini geniş yorumlamaya başlayan Divan'ın Leyla Ecem Demirkan v. Bundesrepublik Deutschland (2013) kararında, Polydor Limited and RSO Records Inc. v. Harlequin Records Shops Limited and Simons Records Limited (1982) ve Metalsa Srl. v. Public Prosecutor of Italy (1983) kararlarına atıf yaparak eski yaklaşımına dayanması bu konuda tutarlı bir içtihat oluşturmak yerine davadan davaya değişen bir tutum izlediğini Leyla Ecem Demirkan v. Bundesrepublik Deutschland (2013) kararının hukuki olmaktan çok siyasi niteliği haiz olduğu izlenimini yaratmaktadır.

Sonuç

Karma anlaşmalar ve konumuz itibariyle iki taraflı karma anlaşmaların Antlaşmalarda açıkça yer almamasına rağmen Birlik hukuk sisteminde uzun yıllardır var olduğu bilinmektedir. Karma anlaşmaların özellikle Birlik ve üye devlet yetkilerine giren konuları da kapsayan anlaşmaların imzalanması için bir gereklilikten doğduğu söylenebilir. Ancak bu durum karma anlaşmadan doğan sorumluluk açısından bir takım soru işaretlerini de beraberinde getirmiştir.

Bunlardan ilki, Anlaşmanın ihlal edilmesi halinde sorumluluğun Birliğe mi yoksa üye devletlere mi ait olduğudur. Birlik Antlaşmalarında karma anlaşmalara ilişkin özel bir düzenlememe bulunmaması konunun Divan içtihadı ile çözüme kavuşturulmasına neden olmuştur. Divan öncelikle imzalanan karma anlaşmadan doğan bir uyuşmazlığın ister Birlik ister üye devlet yetkisinde bir konudan kaynaklanması halinde anlaşmanın bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiğini ve üye devlet-Birlik arasında yetki paylaşımı yapmak yerine karma anlaşmada yer verilen taahhütlerin yerine getirilmesinde Birlik ve üye

devletlerin “yakın işbirliği yükümlülüğü” altında olduklarını beyan etmiştir. Böylece Divan’ın karma anlaşmaları kendi yargılama yetkisi içerisinde kabul ettiği anlaşılmaktadır.

İkincisi, Divan’ın iki taraflı karma anlaşma hükümlerine doğrudan etki tanıyıp tanınamamasıdır. Divan bir Anlaşma hükmüne doğrudan etki tanırken iki koşulu göz önüne almaktadır. Bunlardan ilki ilgili hükmün açık, kesin, koşulsuz olup olmadığının tespiti, diğer ise anlaşmanın amacı ve doğasıdır. Uzunca bir süre her iki koşulun birden sağlanmış olması halinde doğrudan etkinin varlığını kabul eden Divan, son yıllardaki içtihadına bakıldığında sadece ilk koşulun sağlanmış olmasını doğrudan etkinin varlığı için yeterli kabul ediyor görünmektedir. Oysa Jacobs ve Kaddous'un da belirttiği gibi doğrudan etkinin tespitinde anlaşmanın amacı ve doğasına bakıldıktan sonra hükmün açık, kesin ve koşulsuz olduğunun tespit edilmesi daha doğru ve tutarlı bir yaklaşım olacaktır. Öte yandan doğrudan etkinin tespitinde anlaşmanın amacını çok fazla göz önüne almak, ilgili hüküm açık yükümlülükler getirirse bile Divan önüne taşınmasına engel teşkil edecekse ne kadar yerinde bir davranış olacaktır? (Jacobs, 2008: 32-33)

Üçüncü soru Divan’ın iki taraflı karma anlaşma hükümlerine ilişkin maddi yorum yaparken incelenen hükmün aynı veya benzerinin Birlik Antlaşmalarında da bulunması halinde, ilgili hükme Birlik Antlaşmalarındaki yorumu tanıyıp tanımayacağıdır. Divan bu konuda zaman içerisinde iki farklı tutum sergilemiştir. Divan uzunca bir süre hükümler arasındaki lafzi benzerliğin benzer yorum yapmak için yeterli olmadığını, karma anlaşmadaki hükmün Birlik anlaşmalarındaki hükümle aynı şekilde yorumlanamayacağına hükmetmiştir. Bu katı yaklaşımını, benzer hükümleri buldukları anlaşmanın amacı ve kapsamını göz önüne alarak terkeden Divan, Birlik Antlaşmalarında yer alan hükümlere benzer hükümler ihtiva eden karma anlaşmaların yorumlanmasında anlaşmaların amaç ve kapsamlarının karşılaştırılması suretiyle benzer yorumun mümkün olduğunu benimsemeye başlamıştır. Hatta son dönem içtihadına bakıldığında amaç ve kapsam kıyaslamasını olabildiğince geniş yorumlayarak, ortaklık ve işbirliği anlaşmalarındaki hükümlere dahi Birlik Antlaşma hükümlerine tanıdığı anlamı yüklemeye başlamıştır. Divan’ın bu yaklaşımı nihai hedefi katılım olan Türkiye-AB Ortaklık Hukukuna da uzunca bir süre uyguladığı ancak son dönemde vermiş olduğu kararlarıyla ilk yaklaşımına geri döndüğü izlenimi ortaya çıkmıştır. İlginç olan nokta ortaklık ve işbirliği anlaşması gibi amacı Ankara Anlaşması ile kıyaslandığında olabildiğince sınırlı bir anlaşmaya dahi benzer yorumu mümkün kılarken; Divan’ın, Ankara Anlaşması ve Birlik Antlaşmalarının amaç ve kapsamlarını

kıyaslarken sanki Birlik Antlaşmalarının ilgili maddelerini yorumladığı kararlara mümkün olduğunca dayanılabileceği, bu konuda mümkün olduğunca benzer yorum yapılabileceğini kabul eden kendisi deđilmiŐ gibi Birlik ve Türkiye arasındaki ilişkileri sadece ekonomik olarak nitelemesidir. Oysa, AB-Türkiye ilişkileri ekonomik amacın çok ötesinde olup, Divan'ın bu yorumu tercih etme nedeninin siyasi olduğ u düşünölmektedir.

Sonuç olarak, karma anlaşmaların da “yakın işbirliği yükümlölüğü” kapsamında Divan'ın yargılama yetkisine dâhil olduğ u açık olup; karma anlaşma hükümlerinin gerek doğrudan etki gerekse yorumlama açısından Divan tarafından davadan davaya değişen bir tutum izlenerek değerlendirildiği anlaşılmaktadır.

Kaynakça:

- Bilgin, A. A. (2014) *Avrupa Birliği Hukukunun Önceliği İlkesi Kapsamında Avrupa Birliğinde Temel Hak Koruması*, (Ankara: Avrupa Birliği Bakanlığı).
- Bilgin, A. A. (2015) “Avrupa Birliği'nin Komşuluk Politikasının Genel Çerçevesi”, B. Akçay (der.) *Türkiye-AB İlişkileri: Yeni Açılımlar* (Ankara: Seçkin Yayınevi) ss. 15-24.
- Cooke, A. (2015) “A New Dawn for the Crescent moon: Is the fear of an influx of Turkish nationals driving European Law?”, <<https://ssrn.com/abstract=2575396>>, (23 Ocak 2017).
- Cremona, M. (2008) “Defining Competence in EU external Relations: Lessons from the Treaty reform process”, in A. Dashwood ve M. Maresceau (ed.), *Law and Practice of EU External Relations*, (Cambridge: Cambridge University Press) ss. 34-69.
- Dolmans, M. (1985) *Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States* (The Hague: Kluwer Law International).
- Erdenir, B. (2013) “Vize”, içinde B. Akçay ve S. Açıkmeşe (der.), *Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, (Ankara: Turhan Kitabevi) ss. 471-498.
- European Commission (2017) “Belarus”, <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/belarus/>> (13 Haziran 2017).
- European Commission (2001) “Communication on Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership”, *COM (2001) 469 final* <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-europe-asia-strategic-framework-com2001469-20010904_en.pdf> (09 Ocak 2017).
- European Commission (2003) “Europe and the Mediterranean: towards a closer partnership”, *An Overview of Barcelona Process 2002*, European Communities, Belgium.
- European Commission (2005) “EU-China Relations: An Overview of Sectoral Dialogues Between China and the European Commission”, *European Commission -External Relations Directorate General Situation as of November 2005* <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200602/2006022201en.pdf> (09 Ocak 2017).

- European Commission, Communication From The Commission to the Council “Towards a New Asia Strategy”, *COM (94) 314 final*.
- Fierro, E. (2003) *European Union's Approach to Human Rights Conditionality in Practice* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers).
- Granvik, L. (1998) “Incomplete Mixed Environmental Agreements of the Community and the Principle of Bindingness”, in M. Koskeniemi (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, (The Hague: Kluwer Law International) ss. 255-272.
- Hamenstadt, K. (2013) “The Protection of Turkish Citizens Against Expulsion—This Far and No Further? The Impact of the Ziebell Case”, *German Law Journal*, 14(1): ss. 239- 268.
- Harrison, J. (2013) “An Introduction to the Legal Framework for EU–Korea Relations”, J. Harrison (ed.) *The European Union and South Korea: The Legal Framework for Strengthening Trade, Economic and Political Relations* (Edinburgh: Edinburgh University Press) ss. 3-20.
- Heliskoski, J. (2001) “The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements”, *Nordic Journal of International Law*, 69: 395-412.
- Hillion, C. (2008) “Case C-265/03, Igor Simutenkov v. Ministerio de Educacion Y Cultura, Real Federacion Espanola de Futbol [2005] ECR I-2579”, *Common Market Law Review*, 45: 815-833.
- Hillion, C. (2010) “Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the Duty of Cooperation”, C. Hillion and P. Koutrakos (eds.), *Mixed Agreements Revisited* (Oxford: Hart Publishing) ss. 87-115.
- Holdgaard, R. (2008), *External Relations Law of the European Communities*, (The Netherlands: Kluwer Law International).
- Jacobs, F. (2008) “Direct Effect and Interpretation of International Agreements in the Recent Case Law of the European Court of Justice”, in A. Dashwood and M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, (Cambridge: Cambridge University Press) ss. 13-33.
- Kaddous, C. (2008) “Effects of International Agreements in the EU Legal Order”, in B. De Witte and M. Cremona (eds.), *EU Foreign Relations Law, Constitutional Fundamentals*, (Oxford: Hart Publishing), ss. 291-312.

- Kellermann, A. “The Rights of Non-Member State Nationals under the EU Association Agreements”, *European Journal of Law Reform*, 10(3): 339-382.
- Klamert, M. (2014) *Loyalty and Mixed Agreements* (Oxford: Oxford University Press).
- Koutrakos, P. (2002) “The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure”, *European Foreign Affairs Review*, 7: 25-52.
- Koutrakos, P. (2006) *EU International Relations Law* (Oxford: Hart Publishing).
- Leal-Arcas, R. (2001) “The European Community and Mixed Agreements”, *European Foreign Affairs Review*, 6: 483-513.
- Macleod, I., Hendry D. ve Hyett S. (1996) *The External Relations of the European Communities*, (Oxford: Oxford University Press).
- Maresceau, M. (2010) “A Typology of Mixed Bilateral Agreements”, in C. Hillion and P. Koutrakos (eds.), *Mixed Agreements Revisited* (Oxford: Hart Publishing) ss. 11-29.
- Maresceau, M. (2013) “The Court of Justice and Bilateral Agreements”, in Rosas Alan, Levits Egils and Bot Yves (eds.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case Law* (The Hague: Asser Press) ss. 693-717.
- McGoldrick, D. (1997) *International Relations Law of the European Union* (London: Longman).
- Ott, A. (2015) “The EU-Turkey Association and Other EU Parallel Legal Orders in the European Legal Space”, *Legal Issues of Economic Integration* 42(1): 5-30.
- Ott, A. (2001) “Thirty years of case law by the european court of justice on international law-a pragmatic approach towards its integration”, in V. Kronenberger (ed.) *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony* (The Hague: Asser Press) ss: 95-140.
- Polat, C. (2010) “Effects of Ankara Agreement within the Community Legal Order”, *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 1(1): 151-171.
- Pürselim, H.S. (2009) “Türkiye Soysal Kararını Değerlendiremedi”, *Transport Dergisi*, 8(64): 62-63.

- Rogers, N. (1999) *A Practitioner's Guide to the EC-Turkey Association Agreement* (The Hague: Kluwer Law International).
- Rosas, A. (1998) “Mixed Union - Mixed Agreements”, in M. Koskeniemi (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, (The Hague: Kluwer Law International) ss. 125-148.
- Rosas, A. (2000) “The European Union and Mixed Agreements”, in A. Dashwood and C. Hillion (eds.) *The General Law of E.C. External Relations*, (London: Sweet and Maxwell) ss. 200-220.
- Tezcan, N. “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”, University of Leiden, Doktora Tezi, <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/33072/Tezcan_final_version.pdf?sequence=16> (09 Ocak 2017).
- The Federal Department of Foreign Affairs FDFA (2016) “Switzerland and the EU”, <https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schweiz-und-EU_en.pdf> (09 Ocak 2017).
- Timmermans, C. W. A. (2013) “The Court of Justice and Mixed Agreements”, in Rosas Alan, Levits Egils and Bot Yves (eds.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case Law* (The Hague: Asser Press) ss. 659-673.
- Van Vooren, B. and Wessel, R. “External Representation and the European External Action Service: Selected Legal Challenges”, in S. Blockmans and R. Wessel (eds.) *Principles and Practices of EU External Representation*, Cleer Working Papers 2012/5, (The Netherlands: Asser Institute) ss. 59-82.
- Davalalar**
- Ahmet Bozkurt v. Staatssecretaris van Justitie [1995], ABAD, 6 Haziran 1995, Case 434/93, ECR I-1475.
- Aldona Malgorzata Jany & Others v Staatssecretaris van Justitie [2001], ABAD, 20 Kasım 2001, Case C-268/99 ECR I-08615.
- Birden v. Stadtgemeinde Bremen* [1998], ABAD, 26 Kasım 1998, Case 1/97, ECR I-7747.
- Bülent Kurz, né Yüce v. Land Baden-Württemberg [2002], ABAD, 19 Kasım 2002, Case C-188/00, ECR I- 10691.

- Cetinkaya v Land Baden-Württemberg [2004], ABAD, 11 Kasım 2004, Case 467/02, ECRI-10895.
- Commission v. Luxembourg [2005], ABAD, 02 Haziran 2005, Case C-266/03 ECR I-0000.
- Commission v. Netherlands [2010], ABAD, 25 Mart 2010, Case C-79/09, ECR I-40.
- Commission v. Sweden [2010], ABAD, 20 Nisan 2010, Case C-246/07 ECRI-3317.
- Commission v. Wahlergruppe Gemeinsam [2003], ABAD, 8 Mayıs 2003, Case C—171/01, ECR I—4301.
- Conceria Daniele Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze [1976], ABAD, 5 Şubat 1976, Case 87/75, ECR 129.
- Deutscher Handballbund eV v. Maros Kolpak [2003], ABAD, 8 Mayıs 2003, Case C-438/00, ECR I-4135.
- Engin Ayaz v. Land Baden-Württemberg [2004], ABAD, 30 Eylül 2004, Case C-275/02, ECR I-8765.
- Eran Abatay and Others v. Bundesanstalt für Arbeit & Nadi Sahin v. Bundesanstalt für Arbeit [2003], ABAD, 21 Ekim 2003, Joined Cases, ECR I-12301.
- Flaminio Costa v. ENEL [1964], ABAD, 15 Temmuz 1964, Case 6/64, ECR 585.
- Gattoussi v. Stadt Rüsselsheim [2006], ABAD, 14 Aralık 2006, Case C-97/05, ECR I- 11917.
- Georg Dörr-İbrahim Ünal v. Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten [2005], ABAD, 2 Haziran 2005, C-136/03, ECR I-8365.
- Graziana Luisi and Giuseppe Carbone v. Ministero del Tesoro [1984], ABAD, 31 Ocak 1984, Case 286/82, ECR I-377.
- Igor Simutenkov. v. Ministerio de Educación y Cultura. and. Real Federación Española de Fútbol [2005], ABAD, 12 Nisan 2005, Case C-265/03, ECR I-2579.
- Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer [2002], ABAD, 29 Ocak 2002, Case C-162/00, ECR I-1049.

- Leyla Ecem Demirkan v Bundesrepublik Deutschland [2013], ABAD, 24 Eylül 2013, Case C-221/11.
- Mehmet Soysal and Ibrahim Savatli v. Bundesrepublik Deutschland [2009], ABAD, 19 Şubat 2009, Case 228/06, ECR I-1031.
- Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd [1987], ABAD, 30 Eylül 1987, Case 12/86, ECR 3719.
- Metalsa Srl. v. Public Prosecutor of Italy [1983], ABAD, 1 Temmuz 1993, Case C-312/91, ECR 1993.
- Nour Eddline *El-Yassini* v. Secretary of State for the Home Department [1999], ABAD, 2 Mart 1999, Case C-416/96, ECR I-1209.
- Nural Ziebell v Land Baden-Württemberg [2011], ABAD, 8 Aralık 2011, Case C-371/08, ECR I-12735.
- NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratis der Belastingen [1963], ABAD, 5 Şubat 1963, Case 26/62, ECR 1.
- Office national de l'emploi v. Bahia Kziber [1994], ABAD, 31 Ocak 1991, Case C-18/90, ECR I-1353.
- Officier van Justitie v. Cornelis Kramer and Others [1976], ABAD, 14 Temmuz 1976, Case 3,4&6/76, ECR 1279.
- Ömer Nazlı, Çağlar Nazlı and Melike Nazlı v. Stadt Nürnberg [2000], ABAD, 10 Şubat 2000, Case C-340/97, ECR I-957.
- Pabst & Richarz KG v Hauptzollamt Oldenburg [1982], ABAD, 29 Nisan 1982, Case 17/81, ECR 1331.
- Polydor Limited and RSO Records Inc. v. Harlequin Records Shops Limited and Simons Records Limited [1982], ABAD, 9 Şubat 1982, Case 270/80, ECR 329.
- Portugal v. Council [1996], ABAD, 03 Aralık 1996, Case 268/94, ECR I-1689
- R v. Secretary of State for the Home Department-Barkoci&Malik [2001], ABAD, 20 Kasım 2001, Case C-257/99 ECR I-655.
- R v. Secretary of State for the Home Dept-Gloszczuk [2001], ABAD, 27 Eylül 2001, Case C-63/99, ECR I-6369.

- R. (on the application of *Kondova*) v. Secretary of State for the Home Department [2001], ABAD, 20 Kasım 2001, Case C-235/99, ECR I-6427.
- R.&V. Haegeman v. Belgian State [1974], ABAD, 30 Nisan 1974, Case 181/73, ECR 449.
- Sema Sürül v. Bundesanstalt für Arbeit [1999], ABAD, 4 Mayıs 1999, Case 262/96, ECR I-2685.
- Sevince v. Staatssecretaris van Justitie [1990], ABAD, 20 Eylül 1990, Case C-192/89, ECR 3461.
- The Queen, ex parte: Abdul Nasir Savas v. Secretary of State for the Home Department [2000], ABAD, 11 Mayıs 2000, Case C-37/98, ECR I-2927.
- Veli Tüm ve Mehmet Darı v Secretary of State for the Home Department [2007], ABAD, 20 Eylül 2007, Case C-16/05 ECR I-7415.

KİTAP İNCELEMESİ:**AVRUPA BİRLİĞİ'NE
ENTEGRASYON SÜRECİNDE
TÜRKİYE'NİN KİMLİK
PROBLEMLERİ**

Hüsamettin İNAÇ

Adres Yayınları, 2016 (3. Baskı)

Dili: Türkçe

232 sayfa

ISBN: 975250 012 9



Prof. Dr. Hüsamettin İnaç'ın ilk baskını 2005'te gerçekleŐtirdiĐi *Avrupa Birliği'ne Entegrasyon Sürecinde Türkiye'nin Kimlik Problemleri* adını taşıyan çalışma, yaşanan yeni gelişmeler ışığında güncellenerek 2010'da ikinci baskısını, 2016'da ise üçüncü baskısını yapmıştır. İnaç'ın doktora tezi olan çalışma, Türkiye'de Avrupa Birliği üyelik tartışmaları ve beraberinde gelen kimlik problemlerini, krizlerini ve kutuplaŐmalarını kapsamlı bir şekilde incelemiştir. Kimlik parametreleri çerçevesinde incelenen Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne entegrasyonu sürecini eksiksiz bir şekilde ortaya koyabilmek amacı ile yazar, Türkiye'nin batılılaşma sürecini ele alarak işe başlamış ve bu batılılaşma süreci ile de Avrupa Birliği üyelik süreci arasında doğrudan ve güçlü bir bağ kurmuştur. Çalışma boyunca açılan tüm ana ve alt baŐlıklarda yazar, öncelikle tarihsel analiz yaparak asıl konuya geçiş yapmış ve okuyucunun bağlantı noktalarını zorlanmadan yakalamasını sağlamıştır. Yazarın özgün üslubunun öne çıktığı ve anlaşılır bir dilin hâkim olduğu çalışmada, neden-sonuç ilişkileri akılda soru işareti bırakmayacak şekilde kurularak her bölümde mantıklı bir sıralama takip edilmiştir. Çalışmanın amacı, varsayım ve alt hipotezler de oldukça açık bir şekilde giriş bölümünden itibaren ortaya konmuştur.

Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği'ne entegrasyon sürecinin Türkiye'yi derinden etkileyen bir olgu haline dönüştüğü üzerinden bir girizgahın yapıldığı çalışmada, Türkiye'nin 1999'da başlayan adaylık sürecinin 2005'te müzakereci ülke konumuna yükselerek taçlandırıldığı, demokratikleşme, sivilleşme ve özgürleşme çabası ve ekonomik kalkınma hamleleri ile bölgesinde göz dolduran bir ülke haline geldiği üzerinde durulmuştur. Ancak Türkiye'nin müzakereci ülke olması sürecinin başlaması ile birlikte Türkiye'de kimlik krizleri ve problemleriyle karşı karşıya kalındığı belirtilmiştir. Öncesinde ise Avrupa'nın iç dinamikleri nedeniyle ortaya çıkan kimlik krizlerinin yaşandığından ve gerek Avrupa'da gerekse daha sonra Türkiye'de ivme kazanan bu krizlere ya da kutuplaşmalara yönelik çeşitli çözüm arayışlarından bahsedilmiştir. Örneğin Avrupa'nın kimlik politikaları, 1993 Maastricht Antlaşması ile gündeme gelmiştir. Bu politikaya ihtiyaç duyulmasının arkasında ise SSCB'den ayrılarak birliğe üyelik başvurusunda bulunan ülkelerden “Avrupa kimliğinin ayırt edici parametrelerini vurgulamak, kendini bir uygarlaşma modeli olarak meşrulaştırmak ve genişleme süreci sonucunda gittikçe çoğalan vatandaşlarında Birlik düzeyinde güçlü bir aidiyet hissi oluşturabilmek amacıyla özgün bir “ ‘Avrupa kimliği’ kurgulama çabası”nın olduğu ileri sürülmüştür. Bu dönemde ise Türkiye'nin “kendi içinde uluslaşma sürecini tamamlama ve bünyesinde var olan farklı etnik kökenlerle bir arada yaşayabilme pratiğini yansıtabilme arayışında” olduğu vurgulanmıştır.

Çalışmanın amacı, “Avrupa ve Türk kimliklerinin tarihsel gelişim süreçlerini diyakronik ve senkronik düzlemlerde irdelemek, Türk kimliğinin bu süreçlerde oynadığı rolü vurgulamak, Avrupa Birliği entegrasyonu sürecinde Türkiye'de oluşan sosyo-politik ve kültürel kimlikleri, kimliksel parçalanma ve kutuplaşmaları ve son olarak da, Avrupa'nın kendi içinde yaşadığı kimlik bunalımlarını sosyo-politik çözümlerinin ve kavramsal ve kuramsal analizlerin eşliğinde ortaya koymak” olarak belirlenmiştir (s. 26). Yazara göre Avrupa Birliği, Türkiye'nin iki yüzyıl yıllık batılılaşma sürecinin son halkasıdır ve bu son halka, doğal ve kaçınılmazdır. Dolayısıyla Avrupa Birliği ile entegrasyon süreci, Türkiye'nin toplumsal yapısında var olan kimliklerin değişim, dönüşüm ve dalgalanma aşamalarının da bir serüveni olarak ele alınmıştır. Bu serüven de yazar tarafından başlıca üç ana aşama ile açıklanmıştır. İlk aşama, Osmanlı son döneminde başlayan Batı ile ilk temaslar sonucu farklı sosyo-politik kimliklerin doğuşuna sahne olmuştur. Kemalist modernleşme süreci olarak adlandırılan ikinci aşamada ise batılılaşma, halkın devlet tarafından “uygarlaştırılması” olarak görülmüştür. Üçüncü ve son aşamada ise Avrupa Birliği entegrasyonu sürecinde batılılaşmanın, “hem Avrupa'nın hem de Türkiye'nin demokratikleşmesi, sivilleşmesi ve

özgürleşmesinin bir sonucu olarak halkın devleti kontrol altına aldığı ve çağdaş taleplerini kamusal alana iletmenin yegane iletişim kanalı olarak gördüğü bir manivela” işlevi gördüğünden bahsedilmiştir. Başka bir ifadeyle, farklı sosyo-politik ve kültürel kimliklerin Osmanlı son dönem batılılaşma hamleleri ile birlikte ortaya çıktığı, Cumhuriyet’in ilanının ardından kırılmaya uğradığı ve nihayet Avrupa Birliği entegrasyonu sürecinde değişim ve dönüşümlere maruz kaldığı öne sürülmüştür.

Çalışmanın başlıca varsayımları ve alt hipotezleri şöyle sıralanmıştır:

1) Osmanlı dönemi batılılaşması; gelenekle moderniteyi birleştiren düalist karakteri, başka bir uygarlığın tehdidinden korktuğu için o uygarlıkla bütünleşmeyi tercih eden, devletin bekasını korumayı amaçlamaktan öte mental boyut taşımayan, azınlıkların hak ve statülerinin geliştirmesinden ibaret sayılan, sosyal hayata yansımayan, Avrupalılaşmaktan imtiyaz sağlayan batıcı elit sınıf üzerinden gerçekleşen bir sosyal mühendislik projesidir. Bu projenin uygulamaya sokulması, sağlıklı bir kültürler arası öğrenme ve etkileşim yerine bir yabancılaşma ve bu sürecin sekteye uğramasının getirdiği bir ezikliğe neden oldu.

2) Türk modernleşmesi, Batı’nın yaşadığı Aydınlanma, hümanizm, rasyonalizm, Sanayi devrimi gibi evrimsel/devrimsel tecrübeyi yaşamayan bir toplumun doğrudan bu sürecin sonuçlarının oluşturduğu yörüngeyi izleyerek değiştirilmesi çabasıdır. Kemalist modernleşme projesi ise, gelenekten koparak modernliği ön plana çıkarmış, kısmen sosyal hayata yansıtılmıştır.

3) Bir değişim-dönüşüm aracı ve birleştirme mekanizması olarak Avrupa Birliği, kolektif kimliği Avrupa düzeyinde, ulusal ve bölgesel düzeyde dağıtmayı başarmış, çok kültürlülük ve kültürel çoğulculuk söylemleriyle farklılıklarla birlikte, farklılıkları yok etmeden yan yana iç içe yaşayabilme pratiğini amaçlamış ve bu amacın bir gereği olarak Haziran 2004’te imzaya açılan Anayasasını ulus-üstü anayasal vatandaşlık kuramıyla taçlandırmıştır.

4) Türk ve Avrupa kimliklerinin birbirlerinin ötekileri ve alternatifleri değil, bilakis “oluşturucu öteki”leridir.

5) Türk ve Avrupa kimlikleri monolitik ve tek boyutlu kimlikler değildir, farklı dönemlerde farklı parametrelerini ön plana çıkartan bu kimlikler her dönemin farklı öncelik ve konjonktürüne göre yeniden tanımlanmış, böylelikle farklı imajlar ve anlamlar taşımışlar ve taşımaktadırlar. Bu kimlikler yekpare ve homojen yapılar olmadıkları için kendi içinde farklılaşan ve çoğu kez birbirleriyle çatışan alt grup ve fraksiyonlara ayrılmakta ve çoğulcu bir karakter taşımaktadırlar.

6) 1993 Maastricht Anlaşmasıyla beraber Avrupa Birliği politik bir karakter kazanmış ve bundan sonraki dönemde yukarıda da sözünü ettiğimiz nedenlerle ortak bir kimlik oluşturma çabası içerisinde girmiş ve bu kimliği oluştururken ulus-inşa süreçlerinden esinlenmiş ve bayrak, anayasa, ordu, marş, ortak para, sürücü belgesi ve pasaport gibi uluslaşmanın temel determinantlarını pratiğe yansıtılmış; ancak ulus inşasından farklı olarak meşruiyetin temel referans noktalarını; “Vatanlar Avrupası” yerine “Vatandaşlar Avrupası” söylemine ve din, dil, ırk parametreleri yerine ulus-ötesi anayasal vatandaşlık kuramı çerçevesinde çok kültürlülük ve kültürel çoğulculuk prensiplerine dayandırmıştır.

7) Sonuç itibariyle, Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki sancılı ilişki, Avrupa'nın jeo-politik ufku ile Türkiye'nin demokratikleşme çizgisinin birleştiği aşamada sağlıklı bir zemine ulaşacak, halkın çoğunluğu Müslümanlardan oluşan ve jeo-politik konumu, zengin tarihsel imparatorluk tecrübesi ve farklı coğrafya ve iklimlerden devşirdiği Asyalı, doğulu, Müslüman, Akdeniz, Ortadoğu, Balkan, Kafkas ve Avrupalı kimlikleriyle Türkiye, Avrupa'nın çok kültürlülük ve kültürel çoğunluk söylemlerine meşruiyet ve inandırıcılık katacak, Avrupa Birliği'ni çokça itham edildiği bir Hristiyan Kulübü olma zaafından kurtaracak ve tüm bu kazanımların sonucu olarak, Birlik bölgesel bir blok olmaktan çıkarak bir uygarlık projesi olarak küresel bir aktör haline dönüşecektir (s. 24-25).

Varsayım ve alt hipotezleri yukarıdaki gibi sıralanan çalışma, başlıca dört bölümden oluşmuştur. Her bölüm kendi içerisinde anlamlı bir bütüne ulaşmayı başarmış ve içerik itibariyle tutarlılık yakalanmıştır. Bölümler, birbirlerine uygun geçiş zeminini sağlamış ve bölümler arası herhangi bir kopma ya da uzaklaşma yaşanmamıştır. Literatürün oldukça etkili bir şekilde kullanıldığı çalışmanın birinci bölümünde ulusal kimlikler ana başlığının altında ulusal ve öteki kimlikler, ulusal kimliklerin primordiyal kökenleri, modern dönemde ulus inşası ve ulusalcılığın inşası alt başlıkları açılmıştır. Kimlik ile ilgili kuramsal çerçevenin çizildiği birinci bölümde yazar, farklı disiplinlerin verilerinden yararlanmakta ve kavramsal altyapıyı güçlendirmektedir. İkinci bölümde, Türk kimliği tarihsel çözümler eşliğinde ele alınmaktadır. Türk kimliği inşası, Osmanlı kimliği, Batılılaşma sürecinde Türk kimliği, Kemalist modernleşme sürecinde Türk kimliği ve Türk ulusalcılığının inşasında Türk kimliğinin karşılaştırmalı bir analize tabi tutulduğu görülmektedir. Üçüncü bölüm Avrupa kimliğine odaklanmakta, son bölüm olan dördüncü bölümde ise Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde Türkiye'nin yaşamakta olduğu kimlik krizleri, problemleri ve kutuplaşmaları üzerinde durulmaktadır. Nitekim “müzakerelere

başlama aşamasında ve sonrasında yaşanan süreçlerde nihai bütünleşmeyi en fazla belirleyen husus; kimliksel problemler, yüzyıllar boyunca her iki kültürün birbirlerine karşı özenle besledikleri ön yargılar, kalıplaşmış fikirler, olumsuz imajlar, kültürel farklılıklar ve tüm bunların getirdiği korku, güvensizlik ve kuşku” olmuştur (s. 26-27). Genel olarak Avrupa ve Türk kimlikleri, birbirlerine düşman kimlikler olarak algılandığı, oysaki tarih boyunca geliştirilen karşılıklı ilişkiler dikkatle incelendiğinde bu iki kimliğin birbirlerinin “oluşturucu ötekileri” olduklarının ortaya çıkacağı öne sürülmüştür. Bu iki kimliğin tarihsel gelişim süreçleri paralel karşılaştırmalarla irdelenerek gösterilmeye çalışılmıştır.

Türkiye’nin Avrupa Birliği üyelik süreci ve kimlik problemlerine bakarken batılılaşma macerası da özenle incelenmektedir. Modernleşmenin batılılaşma anlamına gelecek şekilde anlaşılması ve sonuçları eleştirilmiştir. Çalışmanın öne çıkan tezlerinden biri de Türk modernleşme tecrübesinin arzu edilen sonuçları yaratamamasına ilişkin olmuştur. Bunun temel nedeni olarak da modernleşme dinamiklerinin zihinsel dönüşümü gerçekleştirememesi, tepeden inme karakteri, demokrasi ve özgürlük taleplerini görmezden gelerek insanların zorla “uygarlaştırılma”ya çalışılması gösterilmiştir. Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde gerçekleşen batılılaşma anlayışının ise “hem Avrupa’nın ve hem de Türkiye’nin zaman içerisinde demokratikleşmesiyle, halkın devleti AB üzerinden denetlediği, batılılaşmaya sivil, demokratik ve çoğulcu bir karakter kazandırdığı ve bu sayede çok kültürlülük ve kültürel çoğulculuk söylemlerine ilk defa meşruiyet zemini” sağladığı üzerinde durulmuştur (s. 24). Başka bir ifadeyle, entegrasyon süreci ile başlayan batılılaşma, ilk defa “sosyalleşmiş”, “popülerleşmiş”, “sivilleşmiş” ve “liberalleşmiştir” tespitleri öne çıkmaktadır (s. 211). Batıcıların bu sürecin, demokrasi ve insan hakları konularında önemli riskler taşıdığı noktasında birleştikleri ileri sürülmekte ve yazara göre son derece ilginç olan bu birleşme, batılılaşmanın Avrupa Birliği dinamikleri sayesinde demokratikleştirici ve elitist bir proje olmaktan çıkarak sivil karakter kazanması anlamına gelmektedir (s. 211).

Türkiye’nin ise Avrupa Birliği’nin kimlik oluşturma mekanizmalarında kritik öneme sahip olduğu belirtilmektedir. Türkiye ile Avrupa Birliği’nin ortak problemlerinin varlığı ve bu problemlerin birlikte çözüme kavuşturulabilecek nitelikte oluşu bu önemi haklılaştırmaktadır. Bu noktada bir öneri sunulmakta ve bu öneri aynı zamanda Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne alınma gerekçesi de olmaktadır. İnaç’a göre, Avrupa Birliği söz konusu problemleri kendi çıkarları doğrultusunda çözmek, Türkiye’nin politik, kültürel ve ekonomik krizlerinin yönetimi ve denetiminde söz sahibi olmak ve inisiyatif üstlenmek istiyorsa

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne alınması gerekmektedir (s. 213). Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği, diğer üye ülke ve adaylardan da farklıdır. Bu üyeliğin gerçekleşmesi durumunda Avrupa'nın yapısal karakteri büyük ölçüde değişime uğrayacak ve Avrupa Birliği küresel bir aktör haline gelme fırsatını yakalayacaktır. Ayrıca Türkiye'nin sahip olduğu askeri ve stratejik potansiyel, Ortadoğu'da da istikrarın yakalanmasını sağlayacak, Avrupa'da ortaya çıkacak olan bu istikrardan güç elde edebilecektir (s. 22). Nitekim Avrupa Birliği'nin temelleri İnaç'a göre, "hiçbir ulus devlete ayrıcalık tanımadan ve ulus devletin birtakım yetkilerini daha üst federal mekanizmalara devrederek ortak bir politik irade oluşturma ve bu iradenin yönünü de sürdürülebilir barış, istikrar ve refahı sağlama yönünde şekillendirme esaslarına dayanmaktadır." (s. 212).

Türkiye'nin üyeliğinin Avrupa Birliği için taşıdığı önem ve bu üyeliğin birçok önyargının da ortadan kalkmasına katkı sunacak güçte olduğundan bahsederken de yazar, yine kimlik parametrelerinden yararlanmaktadır. Buna göre Avrupa Birliği kimliği ile ilgili öne çıkan problem, tek boyutlu özellikler taşıyan Hristiyan kimliğidir. Bu kimlik bir problemdir; çünkü Avrupa Birliği'nin savunduğu evrensel değerlerle çatışmaktadır. Avrupa Birliği'nin çok kültürlülük, kültürel çoğulculuk ve çok kimliklilik gibi nosyonlardan yana tavrı, insan hakları, demokrasi taraftarlığı ve en önemlisi "kuşatıcı, kapsayıcı bir medeniyet" yaratma ideali ile bu "monolitik kimlik" tezatlık içerisinde. Dolayısıyla Avrupa Birliği'nin, kendi içinde bir kısır döngüye neden olduğu ve inandırıcılığını da kaybettiği ileri sürülmektedir (s. 213).

Sonuç olarak çalışma Türkiye-Avrupa ilişkilerini, Türkiye'nin batılılaşma macerası ile birlikte ele alarak ve bu maceranın etkilerini ya da sonuçlarını kimlik problemleri üzerinden inceleyerek alanında farklılaşmaktadır. Avrupa Birliği'nin nasıl bir batılılaşma sürecine tekabül ettiğini Osmanlı'dan başlayarak ve bağlamından koparmadan ortaya koyan çalışma, hem tarihsel hem de sosyolojik analizlerle derinleşmektedir. Bu yönüyle de referans niteliği kazanmakta ve literatürde özgün bir yer edinmektedir.

Emel ÇOKOĞULLAR*
B. Mehmet BOZASLAN**

* Arş. Gör., Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, e-posta: emelcokogullar@hotmail.com

** Arş. Gör., Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, e-posta: bakkomehmetbozaslan@gmail.com

KİTAP İNCELEMESİ:***ÇAĞDAŞ BALKAN SİYASETİ:
DEVLETLER, HALKLAR,
PARÇALANMA VE BÜTÜNLEŞME**

Murat Necip ARMAN ve Nazif
MANDACI

Seçkin Yayıncılık, 2014 (2. Baskı)

Dili: Türkçe

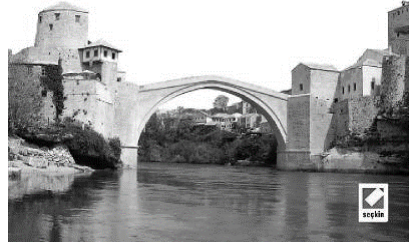
304 sayfa

ISBN: 978-975-02-2990-9

Editörler:
Murat Necip ARMAN
Nazif MANDACI

**ÇAĞDAŞ
BALKAN
SİYASETİ**

Devletler, Halklar, Parçalanma ve Bütünleşme



Arman ve Mandacı'nın editörlüğünde ilk basımı 2012 yılında yapılan "Çağdaş Balkan Siyaseti: Devletler, Halklar, Parçalanma ve Bütünleşme" adlı kitap, Soğuk Savaş sonrası dönemde Balkanların siyasal ve toplumsal dönüşüm sürecinde "nelerin, nasıl değiştiği" sorusuna yanıt aramaktadır. Kitapta ayrıca bölge ülkelerinin Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) ve Avrupa Birliği (AB) ile bütünleşme çabaları ve Türkiye ile ilişkileri incelenmektedir. Önsözde 1990'lardaki çatışma, soykırım ve uluslararası müdahalelerin gölgesinde devam eden anlaşmazlık ve tartışmaların yarattığı parçalanmışlığa rağmen bölgenin dinamik yapısına dikkat çeken editörler, güncel gelişmeler çerçevesinde Balkanların modernleşme ve değişim sürecine ışık tutmayı amaçladıklarını belirtmektedir. Slovenya ve Romanya'nın ilk baskıda yer almadığı kitap; Balkan coğrafyası ile bağları olan ve alanında uzman akademisyenler tarafından kaleme alınan 11 incelemeden oluşmaktadır. Bu incelemeler sırasıyla şunlardır: Güneydoğu Avrupa Değil Balkanlar, Yunanistan, Bulgaristan Cumhuriyeti, Arnavutluk Cumhuriyeti, Romanya Cumhuriyeti, Sırbistan Cumhuriyeti,

* Bu inceleme, 2214-A Yurt Dışı Doktora Sırası Araştırma Burs Programı kapsamında TÜBİTAK tarafından desteklenmiştir.

Karadağ, Bosna-Hersek, Hırvatistan Cumhuriyeti, Makedonya ve son olarak Kosova Cumhuriyeti.

İncelemeler; Balkan ülkelerinin iç politika, bölge siyaseti ve uluslararası ilişkilerini bir arada sunan kurgusu ile bölge siyasetini ve ülke dinamiklerini ana hatlarıyla ortaya koymaktadır. Bu kurgusuyla inceleme ilk olarak, bölge ülkelerin iç ve dış politikada birbirleriyle ve kısmen uluslararası toplumla olan karşılıklı bağımlılıklarını ortaya çıkarmaktadır. İkinci olarak bölge dışı aktörleri ve uluslararası örgütleri analizlere dâhil etmek yoluyla Balkan siyasetinin çok aktörlü, çok boyutlu ve çok değişkenli karmaşık yapısı okuyucu ile paylaşılmaktadır. Bununla birlikte, siyasi değişim ve toplumsal dönüşüm gibi kapsamlı bir konunun kitapta iç politika, bölge siyaseti ve uluslararası ilişkileri kapsayacak şekilde kurgulandığından analizlerin yüzeysel kaldığını, gözlem ve tespitlerin derinlemesine irdelenemediğini söylemek mümkündür.

İç politikaları ile değişim/dönüşüm süreçleri farklılık gösteren bölge ülkelerinin incelemeleri için bölüm yazarlarına kurgu ve içerik noktasında esneklik ve özerklik sağlandığı anlaşılmaktadır. Öyle ki kitabın giriş bölümünde siyasi ve ekonomik değişim ile toplumsal dönüşüm konularına ilişkin herhangi kavramsal ya da kuramsal bir çerçeve çizilmemiştir. Bununla birlikte, hem bölümler içerisinde hem de kitabın sonunda, genel bulgu ve sonuçların tartışıldığı; değerlendirmeleri içeren; politika önerilerinin sıralandığı ve ülkeler arası mukayeselerin yapıldığı bir sonuç bölümü eklenebilir.

Editörler tarafından kaleme alınan ilk bölümde Balkanlar; demokrasi kültürünün eksikliği, dinsel bağnazlık ve ekonomik az gelişmişlik kaynaklı sorunlar yumağı nedeniyle Avrupa'nın en sancılı bölgesi olarak tanımlanmaktadır. Buna rağmen 2000'li yıllarda AB tarafından çözüm odaklı yeni süreci yansıtacağı düşünülen 'Güneydoğu Avrupa' ifadesine Türk bakış açısıyla karşı çıkılmakta ve özellikle Bosna-Hersek, Kosova ve Makedonya incelemelerinde NATO ve AB de dâhil Batı'nın bölgedeki politikalarına eleştiriler yöneltilmektedir. Balkanların Türkiye için önemi, komşuluk ve soydaş grupların varlığının yanında Osmanlı'nın bir Balkan imparatorluğu olması ve modern Türkiye'nin fikri temellerinin bu bölgede filizlenmesi ile açıklanmaktadır (s: 16).

Betimleyici bir incelemeye dayanan kitap bölümleri, Balkan politikasını siyasi partiler ile karar alıcıların tutum ve pozisyonları üzerinden incelemektedir. Çağdaş Balkan siyasetinin, karmaşık tarihin ve yakın geçmişteki çatışmaların gölgesinde şekillendiği genel gözlemine dayanan bölümlerin tamamı, ilk olarak Osmanlı idaresi altındaki 19. ve 20. yüzyıl

gelişmelerine ve sonrasında Yugoslavya tecrübesi ile Soğuk Savaş sonrası dağılma sürecine eğilmektedir. Tüm bölümlerin siyasi tarihin bahsi geçen dönemlerine gönderimde bulunması, incelemede bölüm bölüm yinelemelere neden olmuştur. Balkan tarihini inceleyen ayrı bir bölümün yazılması yoluyla bu yinelemelerden kaçınılabılır, bu sayede bölümler içerisinde derinlemesine analize imkân sağlayacak şekilde daha fazla sayfa ayrılabilir. Son olarak, ülke içi ve ülkeler arası etnik ve dini hizipleşmeler üzerinden kimlik siyaseti ve bölgesel parçalanmışlık, değişim ve dönüşüm sürecindeki etkileriyle birlikte kitapta ayrıntılı bir biçimde açıklanmaktadır. Bu nedenlerden ötürü bölge siyasetinin ‘tarihsel sosyoloji’ perspektifi üzerinden incelendiğini iddia etmek mümkündür.

A. Şevket Ovalı (ss: 21-43) tarafından kaleme alınan kitabın ilk bölümünde, Yunanistan’ın AB ve NATO üyeliğinin sağladığı veto gücünü dış politikada kullanması ve Avro Krizi nedeniyle ‘sorun çıkarıcı aktör’ ve ‘krizler ülkesi’ imajına vurgu yapılmaktadır. İkinci olarak Yunanistan, iç dinamiklerin dış politikayı doğrudan etkilediği bir ülke örneği olarak sunulmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye ile ilişkiler de dâhil Atina’nın Balkan siyasetinde azalan etkisi ile zamana yayılan tutum ve politika değişiklikleri, karar alıcıların (hükümet ile lider farklılaşması) değişimi üzerinden tartışılmaktadır. Bulgaristan Cumhuriyeti başlıklı bölümde A. Nazmi Üste (ss: 45-65), Sovyet nüfuzunun azaldığı dönemde AB üyeliği hususunda siyasi elitler arasında oluşan konsensüse dikkat çekerek ülkenin Avrupalılaşma sürecini, üyeliğin temel koşullarından olan Türk azınlığın hak ve özgürlükleri özelinde detaylandırmaktadır. Konu, Bulgaristan-Türkiye ilişkilerinin incelendiği kısımda da tartışılmakta ve çalışmanın sonunda Türk azınlığın ülkede kurduğu Hak ve Özgürlükler Hareketi ile ilgili bir saha araştırmasının sonuçları paylaşılmaktadır.

Arnavut asıllı Elona Rusi-Karacalarlı (ss: 67-93) tarafından kaleme alınan Arnavutluk bölümü, ekonomik geri kalmışlık ve 1990’lardaki çatışmaların gölgesinde ülkenin siyasi dönüşüm sürecine odaklanmaktadır. Bu bölümde yolsuzluk, siyasi istikrarsızlık, ekonomik krizler ve göç gibi dönüşüm sürecinin sancılı konuları ön plana çıkartılmaktadır. Ayrıca Kosova ve Makedonya politikalarında benzer pozisyonlara sahip olmalarına rağmen, tarihsel mitler ve milli eğitim nedeniyle Arnavutluk’taki olumsuz Türk/Türkiye algısının altı çizilmektedir. Barış Gürsoy ve Ebru Gençalp (ss: 95-120) Soğuk Savaşın en dramatik bitişlerinden birini yaşayan Romanya bölümünde, krallık ve sosyalist dönemlerinin kısa tarihçesini sunduktan sonra 1989 yılında başlayan demokratikleşme sürecine odaklanmaktadır. Bu bölümde ülkedeki siyasi ve

ekonomik liberalizasyonun AB'nin dönüştürücü gücüyle gerçekleştiği iddia edilmekte; ekonomik sorunlar, azınlık hakları ve güncelliğini koruyan yolsuzluk ve organize suçlarla mücadele konusunda AB tarafının yönelttiği eleştiriler okuyucu ile paylaşılmaktadır. Dış politika incelemesinde ise AB ve NATO üyelikleri ile ülkedeki azınlıklara referanslar verilerek daha özelden Macaristan, Moldova ve Ukrayna ile ilişkilere değinilmektedir. Son kısımda Karadeniz'de işbirliği arayışları ve ticaret ortaklığı üzerinden Romanya-Türkiye ilişkileri üzerine tespitler yapılmaktadır.

Altuğ Günal (ss: 121-148) tarafından kaleme alınan Sırbistan bölümü, ilk olarak Orta Çağ ve Yeni Çağ siyasi gelişmelerinin kısa özetini sunmakta; devamında modern Sırp milliyetçiliğini irdelemektedir. Sonrasında ülkede ve Balkan siyasetinde derin izler bırakan Milosevic ve dönemi ele alınmaktadır. Buldozer Devrimi'nden (2000) sonra 'Büyük Sırbistan' idealinden 'Avrupalı Sırbistan' vizyonuna geçişin ve siyasi elitlerdeki tutum değişikliğinin altını çizen yazar, adaylık koşulları ile veto odaklarının (statükocu-milliyetçi aktörler) iç tepkimelerine dayanarak ülkenin yeni başlayan Avrupalılaştırma süreci hakkındaki gözlemlerini paylaşmaktadır. Ervina Durakovic (ss: 149-179) ülkesi Karadağ'ın Sırp siyasetinin gölgesinde uzun yıllar devam eden kimlik arayışına ve iç çekişmelere değindikten sonra bağımsızlığa (2006) götüren sürece ve sonrasındaki gelişmelere odaklanmaktadır. Bölgedeki savaş ve dış müdahalelerin siyasi elitler arasında yarattığı hizipleşmeye vurgu yapan yazar, devamında ülkenin NATO, AB ve Türkiye ile olan ilişkilerini incelemektedir.

M. Hakan Keskin ve Ülviyye Aydın (ss: 181-212) tarafından kaleme alınan Bosna-Hersek bölümü, Dayton Anlaşması çerçevesinde barışın inşası ve ülkenin devletleşme sürecine odaklanmaktadır. Ülkedeki devam eden tartışma ve belirsizlikleri; ekonomik az gelişmişlik, etnik/dini gruplar arasındaki soğuk savaş ve uluslararası toplumun (BM, ABD ve AB) etki ve beklentileri üzerinden açıklayan yazarlar, ülke siyasetinin kırılğan yapısına özellikle dikkat çekmektedir. Çalışmada içyapıdaki tartışmaların gölgesinde Bosna-Hersek'in AB, NATO, ABD ve Türkiye ile ilişkileri incelenmektedir. Kitap ilk baskısıyla mukayese edildiğinde değişiklik ve güncellenmenin en fazla bu bölümde gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Sayısal verilerle zenginleştirilmiş olan bölüm, dış politika analizi açısından diğer bölümlere göre daha kapsamlı ve ayrıntılıdır. Murat Necip Arman ve Hülya Arman (ss: 213-232) tarafından kaleme alınan Hırvatistan bölümü ülke tarihinin kısa özetinden sonra, Tito döneminde filizlenen Hırvat milliyetçiliğinden başlayarak ülkeyi bağımsızlığa götüren süreci detaylandırmaktadır. Sonrasında, özellikle Almanya'nın öncülüğünde ülkenin AB ve NATO ile bütünleşmesi incelenmektedir. Çalışmaya, lider

eksenli dönemler üzerinden geçmişle yüzleşme ve savaş suçlularının Lahey'e iadesi konuları da dâhil edilmekte ve ülkenin değişim süreci Avrupalılaşıma üzerinden okunmaktadır.

Kitap editörlerinden Mandacı, Makedonya (ss: 233-267) bölümünde; ülkeyi, 'büyük dertleri olan küçük Balkan ülkesi' olarak tanımlamaktadır. Yazara göre Makedonya siyaseti, bölgesel dinamiklerin gölgesinde şekillenmekte ve bu nedenle ülke, coğrafyanın küçük bir yansıması olarak hala yüzyıl önceki havayı solumaktadır. İnceleme, tarih ve kimliğe referanslar vererek Yunanistan, Bulgaristan, Arnavutluk, Kosova ve Sırbistan'ın 'Makedonya' politikalarını ve ülke için etkilerini açıklamaktadır. Satır aralarında ülkedeki Türk azınlığın durumu hakkındaki tespitler paylaşılmaktadır. Kitabın ilk basımında Bilgin Çelik tarafından kaleme alınan 'Ulus Devletin Ortaya Çıkışı' başlığıyla son ülke Kosova incelenmektedir. Nihai statüsü belli olmayan 'ülke'nin devlet inşa süreci ve çözüme kavuşturulamamış olan meseleleri, Sırbistan ve Arnavutluk başta olmak üzere bölge ülkeleri ile bölge dışı aktörlerin -NATO, ABD, AB, BM- öncelik ve beklentileri üzerinden detaylandırılmaktadır. İkinci baskısında ise yazar değişikliğine gidilmiş ve Bülent Sarper Ağır (ss: 269-304) görece daha ayrıntılı şekilde bölümü, kronolojik sınıflandırma üzerinden yeniden kaleme almıştır.

Kitabın girişinde, araştırma konusu olarak siyasi değişim ve toplumsal dönüşüme vurgu yapılsa da, incelemeler esasen Yugoslavya'nın dağılmasından sonra kurulan ülkelerin ulus-devlet inşa süreçlerini incelemektedir. İstisnai olarak Bulgaristan bölümü Türk azınlık sorunsalına ve Romanya ile beraber ülkenin Avrupalılaşıma sürecine; Yunanistan bölümü ise ülkenin dış politikasına yoğunlaşmıştır. Bunun dışındaki diğer tüm bölümlerde ülkelerin ulus-devlet inşa süreçleri incelenmektedir. Bu bağlamda eser, Balkanların dönüşüm süreci yerine ulus-devlet inşa süreçlerine daha fazla yer vermiş olması nedeniyle amacından kısmen uzaklaşmıştır.

2012 yılındaki ilk baskısıyla karşılaştırıldığında özellikle Bosna-Hersek ve Kosova bölümlerinde, analizleri güçlendiren önemli değişiklik ve düzeltmeler yapıldığı anlaşılmaktadır. Bunun dışında Bulgaristan ve Arnavutluk bölümlerinde dil ve anlatıma ilişkin kimi hatalar göze çarpmaktadır. İncelemeler içerisinde Bosna Hersek bölümü değerlendirme ve yorumlamalarıyla; Sırbistan bölümü siyaset sosyolojisi ile siyaset psikolojisi temelli açıklama ve referanslarıyla; son olarak kurgusu ve analizi ile Arnavutluk bölümü ön plana çıkmaktadır.

Kitap; iç politika, bölge siyaseti ve uluslararası ilişkileri kapsayacak şekilde çağdaş Balkan siyaseti hakkında genel bir çerçeve sunmaktadır. Bölümler arasında kurgu ve içerik noktasında farklılıklar gözlemlenmekle beraber; editörlerin girişte vurguladığı üzere çalışma, özellikle lisans düzeyinde Balkan siyaseti için ders kitabı olarak okutulabilecek niteliktedir. Son olarak incelemelerin neredeyse tamamı Türkiye ile ilişkileri ve kısmen Türk bakış açısını yansıttığından, kitabı ‘Türk dış politikasında Balkanlar’ konulu yeni çalışmalar yapacak olan araştırmacılara bir başvuru kaynağı olarak önermek mümkündür.

Önder CANVEREN*

* Arş. Gör., Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği Anabilim Dalı, e-posta: onder.canveren@gmail.com