

**ANKARA ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA TOPLULUKLARI
ARAŞTIRMA VE UYGULAMA MERKEZİ**

**ANKARA AVRUPA ÇALIŞMALARI
DERGİSİ**

Yıl: 2023

Cilt: 22, Sayı:1

ANKARA ÜNİVERSİTESİ BASIMEVİ
İncitaşı Sokak No:10
06510 Beşevler / ANKARA
Tel: 0 (312) 213 66 55
Basım Tarihi: 21/07/2023

ANKARA AVRUPA ÇALIŞMALARI DERGİSİ

Yıl: 2023

Cilt: 22, Sayı: 1

İÇİNDEKİLER

Araştırma Makaleleri

- Zeynep Özde ATEŞOK
Back to the Origins of the European Union - Turkey Relations: Establishment of an Institutionalized Pathway and Its Shortcomings
1
- Merve ERGÜNEY
An Evaluation of European Union Media Literacy Policies and Legislation
35
- Mustafa T. KARAYİĞİT
AB İçi ve Dışı Yatırım Anlaşmalarında Düzenlenen Uyuşmazlık Çözüm Mekanizmalarının AB Hukuk Düzeninin Özerkliğine Uygunluğu
61
- Enver KAŞLI
Kolluk Faaliyetlerinde Kişisel Verilerin Korunması: Avrupa Birliği 2016/794 Sayılı Europol Tüzüğü ve 2016/680 Sayılı Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi Işığında Bir İnceleme
97
- Gözde KAYA
Searching for a Fair Allocation of Scarce Medical Resources under EU Law: A Need for Balance for the Elderly?
117
- Gökçe KONYALI
Avrupa Birliği Hukukunda Özgürlük ve Güvenlik Hakkı Çerçevesinde Avrupa Tutuklama Müzekkeresi ve Sığınmacıların İdari Gözetimi Tedbirlerinin Değerlendirilmesi
147
- Ayçe SEPLİ- Gökhan KOÇER
Brexit Kararını Meşrulaştırma Aracı Olarak Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliği: Ayrılma Yanlısı Aktörlerin Söylemlerinin Analizi
181
- Hakan TUNAHAN- Ayşegül KARATAŞ- Büşra GARİP- Gülenay ATAKAN
Avrupa Yeşil Mutabakatı 55'e Uyum: Türk Lojistik Sektörü Üzerine İnceleme
225
- Ayşe UYDURANOĞLU- Zahide Eylem GEVREK- Sevil ACAR
Avrupa Yeşil Mutabakatı'na Uyum Çerçevesinde Türkiye'deki İşletmelerin Emisyon Ticaretine Verdikleri Desteği Etkileyen Faktörler
257

ANKARA REVIEW OF EUROPEAN STUDIES

Year: 2023

Volume: 22, Number: 1

CONTENTS

Research Articles

- Zeynep Özde ATEŞOK
Back to the Origins of the European Union - Turkey Relations: Establishment of an Institutionalized Pathway and Its Shortcomings
1
- Merve ERGÜNEY
An Evaluation of European Union Media Literacy Policies and Legislation
35
- Mustafa T. KARAYİĞİT
Compatibility of the Dispute Settlement Mechanisms Established in the Intra-EU and Extra-EU Investment Agreements with the Autonomy of the EU Legal Order
61
- Enver KAŞLI
Protection of Personal Data in Law Activities: An Examination in the Light of European Union Europol Regulation No. 2016/794 and Law Enforcement-Criminal Justice Directive No. 2016/680
97
- Gözde KAYA
Searching for a Fair Allocation of Scarce Medical Resources under EU Law: A Need for Balance for the Elderly?
117
- Gökçe KONYALI
Evaluation of the European Arrest Warrant and Detention of Asylum Seekers in the Framework of the Right to Liberty and Security in European Union Law
147
- Ayçe SEPLİ- Gökhan KOÇER
Türkiye's European Union Accession as a Tool to Legitimise the Brexit Decision: An Analysis of Pro-Leave Actors' Discourses
181
- Hakan TUNAHAN- Ayşegül KARATAŞ- Büşra GARİP- Gülenay ATAKAN
The European Green Deal Fit for 55: A Study on Turkish Logistics Sector
225
- Ayşe UYDURANOĞLU- Zahide Eylem GEVREK- Sevil ACAR
Factors Affecting the Support of Turkish Firms for the Emissions Trading System in the Context of Harmonization with the European Green Deal
257

ANKARA REVIEW OF EUROPEAN STUDIES (2023)

BACK TO THE ORIGINS OF THE EUROPEAN UNION - TURKEY RELATIONS: ESTABLISHMENT OF AN INSTITUTIONALIZED PATHWAY AND ITS SHORTCOMINGS

Zeynep Özde ATEŞOK*
Araştırma Makalesi

Abstract

After the Athens Agreement signed with Greece, Turkey became the second associate member of the EEC with the signature of the 1963 Ankara Agreement which established an institutionalized pathway that is open to interpretation and contestation until today. The study offers an analysis based on archival data, secondary sources and a comparison of two association agreements which negotiated and signed at the same time-span but resulted in two different pathways. Based on new institutionalist approaches, the article aims to situate the agreement and the association in a historical and comparative context while tracing the origins and shortcomings of this institutionalized pathway which is still relevant for Turkey-EU relations.

Keywords: *New Institutionalism, Path Dependency, Ankara Agreement, Institutional Design.*

Türkiye-AB İlişkilerinin Başlangıcına Dönüş: Kurumsal Yapının İnşası ve Eksiklikleri

Öz

AET ve Yunanistan arasında imzalanan Atina Antlaşması sonrası, 1963 Ankara Antlaşması ile kurulan ortaklık tüm tartışmaları ve farklı yorumlarına rağmen bugün hala AB-Türkiye ilişkilerinin en temel kurumsal yapı taşı oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışma, müzakereleri paralel devam eden ve aynı dönemde imzalanan fakat AET ile ilişkilerde birbirinden farklı iki sürece yol açan

* Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, E-posta: zoatesok@istanbul.edu.tr, ORCID:0000-0002-0773-7270
Makalenin Gönderilme Tarihi: 05/12/2022, Kabul Edilme Tarihi:04/05/2023

iki ortaklık antlaşmasının karşılaştırılmalı bir analizini sunmaktadır. Açık arşiv dokümanları ve ikincil kaynaklar ile desteklenen çalışma Ankara antlaşması ile kurulan ortaklık yapısını yeni kurumsalcı yaklaşımlar ışığında karşılaştırmalı ve tarihsel bir analize tabii tutarak, ilişkilerin kurumsal temelini, tasarımı, içeriğini ve eksikliklerini, diğer antlaşma ile farklılıklarını tartışmayı ve günümüz ilişkilerine etkisini yeniden değerlendirmeyi hedeflemektedir.

Anahtar Kelimeler: *Yeni Kurumsalcılık, Patika Bağımlılığı, Ankara Antlaşması, Kurumsal Tasarım.*

Introduction

Since its first establishment in the 1950s, the European Union (EU)-Turkey relationship which has never followed a linear pathway has undergone a critical transformation but the Association Agreement of 1963 along with the accession process still forms the institutional foundations of the EU-Turkey relations.¹ This dynamic association framework continues amidst conflictual cooperation which prevents a break up due to the high costs involved but at the same time any form of comprehensive integration framework.² The agreement dating back to these years established an institutionalized path that is still in place for EU-Turkey relations and displays a resilient path dependency as a process.

The study argues that the origins of this complex and paradoxical relationship which exhibit clear signs of ambivalence and uncertainty can be traced back to the association agreement. To explore and bridge the questions of why and how the association is established and contested afterwards, the study aims to trace the origins and shortcomings of this institutionalized pathway. It focuses on the period between the Turkish application to the European Economic Community (EEC) and the signature of the association agreement (1959-63) based on a comparative historical document analysis with specific attention to the institution-building aspect of the agreement as well as its shortcomings. The analysis of the agreement process and comparison of the agreement with the Greek counterpart reveals that neither parties -EEC and Turkey- had strong clear specific interests in the association that the negotiation process resulted in a vague agreement

¹ Wulf Reiners and Ebru Turhan, *EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies* (Springer Nature, 2021).

² Beken Saatçioğlu et al., "The Future of EU-Turkey Relations: A Dynamic Association Framework Amidst Conflictual Cooperation," (Istituto Affari Internazionali, 2019).

which opened the way for interpretation hence contestation till today. In the lack of clear material gains and shared beliefs between the signatory parties, the agreement and the institutionalized pathway it created had a limited capacity to constrain contestations rather than a detailed and specific agreement which would limit the scope of interpretation and provide a clear pathway.

The article is organized as follows: The first section explains and discusses the main assumptions and concepts of the new institutionalist research with a focus on the associated concepts of path dependency and critical junctures of historical institutionalism while stressing the overlooked issue of institution design and creation based on rationalist and sociological institutionalist accounts. The following section briefly describes the background of Turkish application to the EEC and the subsequent negotiations which construct a critical juncture in EU-Turkey relations through a review of the first and secondary resources. The third section then offers a comparative content analysis of the two association agreements while articulating the institutional design and its shortcomings. The findings are discussed in the following section in the light of the conceptual and analytical framework and finally drawing on these findings the conclusion section summarizes the discussion and articulates its implications for the current TR- EU relations and research.

I- Theoretical and Methodological Underpinning: New Institutionalism

New institutionalism that seeks to understand the role of institutions on social and political outcomes had been an influential array in European studies which is considered to be the most institutionalized international organization of our time.³ Although it does not represent a structured, unified body of thought, three different analytical approaches come to the fore with different analytical strengths and weaknesses; historical institutionalism, rational choice institutionalism and sociological institutionalism.⁴

Historical institutionalism is a loose term combining different political and social science research and methods with history while recognizing that

³ Paul Pierson, "The Path to European Integration:A Historical Institutional Analysis," *Comparative Political Studies* 29, no. 2 (1996).

⁴ Peter A Hall and Rosemary CR Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political studies* 44, no. 5 (1996).

political and social processes must be understood as historical phenomena. The approach emphasizes that political and social development is understood as a process that unfolds over time. These temporal processes are embedded in institutions that can be defined as formal rules, policy structures, or norms.⁵ As its most influential concept, path dependency had been long used in comparative politics whilst a clear definition is usually rare. In its broader sense path dependence refers to a casual relevance of temporally linked sequences in which previous events at an earlier point in time would influence the possible outcomes and trajectories of a sequence of events at a later point in time.⁶ A narrower definition of the concept focuses on mechanisms like increasing returns in which relative benefits increase over time or entrenchment of certain institutional arrangements rise costs of exit or reversal. Accordingly, institutional choices in the past persist and create lock-in effects which shape and constrain the actors' present choices.⁷ Along with path dependence which is a crucial causal mechanism, critical junctures is another essential concept of historical institutionalism. The term refers to the brief phases during which dramatic changes may punctuate relatively long and stable periods of self-enforcing path-dependent processes.⁸ In these brief periods of change, institutional arrangements are placed on paths or trajectories which may be difficult to alter. Hence critical junctures are generally considered the starting or branching points for many path-dependent processes for many researchers who focus on the moments of institutional formation. In critical junctures, structural influences on political action are significantly relaxed for a relatively short period of time during which the range of plausible choices for political actors expands substantially. The consequences of these decisions would potentially have a significant impact on subsequent decisions. The choices during critical juncture trigger a path-dependent process that constrains future options and choices.⁹

In addition to historical institutionalism and its associated concepts, there are other branches of new institutionalism that focus on the

⁵ Pierson.

⁶ "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American political science review* 94, no. 2 (2000).

⁷ Mark A Pollack, "The New Institutionalisms and European Integration," (University of Hamburg, Faculty for Economics and Social Sciences, Department ..., 2007).

⁸ Hall and Taylor.

⁹ Giovanni Capoccia and R Daniel Kelemen, "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism," *World politics* 59, no. 3 (2007).

institutional origins and design rather than the effects of institutions.¹⁰ The simplistic functional vision of institutional design explains institutional creations as the results of intentional and far-sighted choices and consequences of rational, purposive, and instrumental actors. Hence the rational institutionalist accounts emphasize the rational choice, the need for or functions of institutions, and the reasonably efficient nature of institutions like decreasing transactional costs, rationalization of information, and facilitation of agreement. In spite of their functionality, which explains the presence of these institutions, there may be other factors like conditions at the design stage or the presence of favorable environments. The sociological institutionalist approach, on the other hand, explains actors' motivations through the logic of appropriateness which motivates institutional design that is perceived to be appropriate, not just instrumental. They emphasize shared, collective process of interpretation and concerns for legitimacy in contrast with a mere logic of consequence and instrumentality based on efficiency.¹¹ Despite this divide between the ideas and material interest-based explanations, in reality, political actors constantly shift between these two levels of debate during the institutional creation.¹² Polity ideas and shared beliefs –that actors consider appropriate and legitimate – along with interest-based accounts may paramount during different phases of institutional creation and design discussions which are also mediated by historical contextual forces.

Then there is the problem of institutional shortcomings and flaws. While there are certain limitations in institutional design, the institutions being subject to tensions, contractions, and contestations can also be the case which requires an analysis of institutional creation and operation.¹³ Actors' time horizons and ambiguity involved are the main constraints in design. Although actors are perceived to have short horizons without regard to long-term consequences, institutions persist and have long-term consequences which can be the byproduct of short-sighted decisions. Thus, institutions can be designed for lengthening these time horizons in the search for credible commitments. That is why institutions are usually change-resistant as political actors bind themselves and restrict their freedom in exchange for

¹⁰ Pierson, "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis."

¹¹ Hall and Taylor.

¹² Johannes Lindner and Berthold Rittberger, "The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions—Revisiting Historical Institutionalism," *JCMS: Journal of Common Market Studies* 41, no. 3 (2003).

¹³ Ibid.

stability and predictability. But then there is the problem of ambiguity that increased interactions, growing complexity, and loose links between actions and outcomes render the political environment uncertain. Therefore, even policymakers focus on long-term effects, unintended consequences are likely to emerge due to complex social processes which involve large number of actors in institutional design and implementation.¹⁴ As designers may make the institutions change resistant through institutional arrangements, institutional continuity may also be the result of rising costs as previous actions may create lock-in and path dependencies as suggested by historical institutionalists that emphasize the temporal aspect and process over time. However, both lock-in and path dependence had been criticized for being broad metaphors that require more precise hypotheses and a more elaborated understanding of their mechanisms. As most critics suggest these mechanisms can only be identified through theoretically grounded historical research of how institutions constrain the context for future decisions. As well as the functionalist hypothesis of institution creation and design, we should consider the non-functionalist roots of institutions along with temporal aspects and dynamic processes which also require historical research.¹⁵

In that regards the long history of EU-Turkey relations which displays a resilient path dependency offers a very good case and rich process to study for historical institutionalism that emphasizes process over time with temporality and context. The establishment of the association framework with the signing of the Ankara Agreement and subsequent Additional Protocol, the Customs Union, granting of candidate status, the decision to open negotiations, and finally accession framework which is frozen but still in place create transactional and institutional costs that make breaking up even harder for both parties. Despite this certain degree of path dependency and lock-in, the uncertainty embedded in relations since the signing of the association agreement prevailed and become acute in relations. Unspecified waiting periods, protracted negotiations, delays, and occasional suspensions had been the main motifs as the relations persist as well as the prospects for membership.

There is solid literature that evaluates key turning points and milestones of EU-Turkey relations through a variety of theoretical and conceptual

¹⁴ Paul Pierson, "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change," *Governance* 13, no. 4 (2000).

¹⁵ *Ibid.*, 494.

frames. Rational approaches based on material cost-benefit calculations, or sociological approaches emphasizing identity issues and ideational roots of Europeaness have captured the relations but as asserted by historical institutionalist research, these approaches generally fail to comprehend the historical and institutionalist factors shaping the relations.¹⁶ The enduring relationship in historical institutionalist literature is generally characterized by its highly path-dependent nature based on material and economic benefits, security concerns and ideational aspects such as upholding the westernization and modernization process, democratic values, and liberal-democratic reputation of the EU.¹⁷ In an attempt to contribute to this literature, the study focuses on the beginning of the association framework which constitutes the formal institutional foundation of this path dependency. The Ankara Agreement and commitments arising from this agreement represent the beginning of institutionalized relations. Despite the certain degree of interest towards historical institutionalist explanations, this line of research fails to question the creation and design of institutions in our case which is the Ankara agreement establishing a long-lasting association between Turkey and EEC – later EU.

Therefore, the study offers a detailed comparative document analysis of two association agreements –namely Ankara and Athens Agreements- which were negotiated and signed at the same time period but resulted in two different pathways for these two countries in their relation to the EU. Hence the research questions are why and how the association is established with a focus on the design and creation process. What was the outcome of the process, how was it different from the Athens Agreement, and why? The study further aims to expand the literature by an evaluation of the institutional creation of the association through a historical comparative analysis of the Ankara Agreement which is considered to be a critical juncture in this highly institutionalized path-dependent relationship. Through this analysis, the study requires to contribute to the systematic exploration and investigation of these concepts that had been suffering from fuzziness and over-stretching.¹⁸

To that end, comparative document analysis is the general method employed in the text along with cross-case comparison and systematic

¹⁶ Isa Camyar and Halit Mustafa Tagma, "Why Does Turkey Seek European Union Membership? A Historical Institutional Approach," *Turkish Studies* 11, no. 3 (2010).

¹⁷ Gülay Icoz and Natalie Martin, "Historical Institutionalism and EU–Turkey Relations: Path Dependence and Critical Junctures in the Accession Process," in *EU-Turkey Relations* (Palgrave Macmillan, Cham, 2021).

¹⁸ Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics."

process tracing which are widely used in institutionalist and qualitative research.¹⁹ Identifying and comparing different cases in similar historical contexts and processes where the same kind of actors act in a similar strategic environment, face similar challenges in which different decisions give rise to different outcomes is a methodological tool for understanding and revealing institutional mechanisms. Comparisons are among the most common research designs for analyzing and understanding variations which are generally the results of decisions and strategic interaction.²⁰ Successively process tracing is the systematic analysis of each decision-making step, plausible options available and viable to the political actors, and the subsequent consequences. It is a fundamental tool that offers a systematic examination and analysis of evidence in light of research questions and hypotheses that are built on casual-process observations, careful description and sequences of independent, dependent and intervening variables.²¹

II- Background: Greek and Turkish Application to the EEC

On 15 July 1959, only two years after the establishment of the European Economic Community (EEC), Greece submitted an application for association based on article 238 of the Rome Treaty. It was the first country to apply to the EEC and shortly after, in 16 days Turkey followed Greece in its application. It was the early years of the EEC and the application of these two countries aroused excitement and a kind of victory over the rival organization EFTA.²² The foreign policy objective and attitudes of Turkey and Greece after WWII have been nothing but parallel. During the first years of the Cold War, participation in the Council of Europe, OEEC and NATO were the primary goals in the foreign policy agenda of both countries. Their positions with respect to the emerging EEC also imply a lot of similarities, politically both were trying to consolidate their place in the Western world and both were characterized by low per-capita incomes, high trade balance

¹⁹ Andrew Bennett, Tasha Fairfield, and Hillel David Soifer, "Comparative Methods and Process Tracing," *American Political Science Association Organized Section for Qualitative and Multi-Method Research, Qualitative Transparency Deliberations, Working Group Final Reports, Report III 1* (2019).

²⁰ Capoccia and Kelemen.

²¹ David Collier, "Understanding Process Tracing," *PS: Political Science & Politics* 44, no. 4 (2011).

²² Tuğrul Arat and Çağrı Erhan, "AET'yle İlişkile," in *Türk Dış Politikası*, ed. Baskın Oran (İstanbul: İletişim Yayınları 2009), 814; Mehmet Ali Birand, *Türkiye'nin Büyük Avrupa Kavgası, 1959-2004* (Doğan Kitap, 2005), 55-57.

deficits, and limited industrial development compared to the community standards.

According to Kalamotousakis along with the political concerns - strengthening traditional ties with Western countries, consolidation of democracy in the aftermath of civil war, and fear of isolation- the motives behind Greece's association with the EEC were mainly economic.²³ Regional attempts of Western countries to promote economic growth and industrial development were of particular interest to Greece. Greece has also participated in the OEEC negotiations to create a Free Trade Area (FTA) covering all western European countries, until the refusal of the French government in 1958.²⁴ Also excluded from the EFTA²⁵ due to its negative attitude to preferential treatment requested by developing countries, Greece was concerned with its relations with the EEC and decided to approach the Community in the summer of 1959. Besides, while the EEC was completing its second successful year, EFTA was not very promising. From the Greek point of view, economic gains of integration were obvious due to a stronger competitive position within a larger market, economies of scale, and improvement in the trade level which would eventually lead to a higher rate of industrial growth and better per capita income. Thus the fear of being excluded from regional economic and political grouping among which Greece had traditional commercial, political, and defense relations was another factor behind the application.²⁶

Due to its long-rooted westernization agenda from the Ottoman times, membership applications to the OEEC, Council of Europe, and NATO have been among the most important Turkish foreign policy priorities. Applying to the EEC was a further confirmation of the Western orientation of the country and its commitment to the Western alliance.²⁷ However, going through rough times both economically and politically Turkey remained unresponsive and indifferent to the European integration process. The

²³ George J Kalamotousakis, "Greece's Association with the European Community: An Evaluation of the First Ten Years," in *The Eec and the Mediterranean Countries*, ed. A Shlaim and G.N. Yannopolulus (Cambridge: Cambridge University Press, 1976), 150-51.

²⁴ Kazuhiro Nose, "External Policy of the European Economic Community During the Association Negotiations with Turkey (1959–63): Reconsidering the Origin of Eu-Turkey Relations," *国際公共政策研究* 25, no. 1 (2020).

²⁵ Conseil des Ministres de la Communauté Economique Européenne, *Note D'information Confidentielle (26 Février 1959)* CM 2/1959 vols. (Archive Historiques de l'Union Européenne-Florence, 1959).

²⁶ Kalamotousakis.

²⁷ Harun Arıkan, *Turkey and the EU: An Awkward Candidate for Eu Membership?* (Routledge, 2017).

common attitude to the EEC was prudent if not defensive considering the liberal economic character of the community and the uncertainty about its success as a newly established organization with gallant objectives like economic integration among members. This atmosphere started to change by the end of the 1950s due to the need to diversify external ties and reduce their over-dependence on the USA.²⁸ Turkey was passing through rough times due to intense relations with the USA as the financial aid was decreasing.²⁹ Whilst the integration process proved to be successful, the EEC emerged as an alternative in trade and as a source of financial aid and loans.³⁰

There were different opinions concerning the possible benefits of membership among the ruling liberal populist Democrat Party (DP) leaders. While some argued for the economic and political benefits of the membership, some hesitantly warned about the possibility of increased economic dependency which would harm the nascent industry and already troubled economy. However, the main motive underlying Turkey's application in 1959 shortly after Greece, was the fear of not being left out or left behind Greece considering their long-standing rivalry.³¹ As their export items were identical, Turkey aimed to prevent Greece from gaining unfair advantage through an association with the EEC. Traditionally for both countries, trade with the Community members were constituting the biggest share of their exports. This association could have disturbed the delicate geopolitical balance between both countries in south-eastern Europe and would mean a prestige problem in domestic policies. Thus, as in the membership negotiations to the Council of Europe and NATO, similar criteria would have been applied to both countries and not to follow Greece would be a rejection of a historic opportunity for Turkey.³² The decision to apply was made behind closed doors by a couple of DP leaders after a brief discussion at a cabinet meeting in the presidential palace. It was not brought to the Turkish Grand National Assembly nor debated with the

²⁸ Z. Öniş, "The Role of the European Union in Greek-Turkish Relations: Perpetuator of Conflict or Contributor to Peace?," in *Greece and Turkey in the 21st Century: Conflict or Cooperation. A Political Economy Perspective*, ed. C. Kollias and G. Günlük-Şenesen (New York: Nova Science Publishers, 2003), 166.

²⁹ Spyros A. Sofos, "Reluctant Europeans? European Integration and the Transformation of Turkish Politics," in *Europeanization and the Southern Periphery*, ed. Kevin Featherstone and Geōrgios A. Kazamias (London: Frank Cass, 2001), 246.

³⁰ Arat and Erhan.

³¹ Öniş, 165; Birand.

³² Arat and Erhan, 813-16.

representatives of the civil society. Within 16 days after the Greek application, Turkey applied to the EEC on 31 July 1959. According to Birand, if Greece had not applied, it would have taken longer for Turkey to decide on the kind of relationship to establish with the EEC and act upon it.³³

Surprised and thrilled by the opportunity to show the world that they are not an exclusive club, the EEC evaluated and accepted both applications on 11 September 1960. Considering the similarities of the two countries and the delicate situation between them, the EEC decided to negotiate with both countries on parallel basis, while maintaining a balance policy.³⁴ This was the second year of the community; a coherent foreign policy and a consolidated institutionalized structure for enlargement, were yet to be developed. However, the Community was off to a strong start. With the final objective of establishing a Common Market, the first round of intra-tariff reductions had already been accomplished and subsequent rounds were on the way for the immediate task of establishing a customs union with a common external tariff.³⁵ So it was unclear whether these two applicant countries with low per capita incomes, high trade balance deficits, and nascent industries would be able to catch up with the integration process. The real conditions of these two applicants, whether Turkish and Greek economies would be able to take on the economic obligations of the Community were not clear to the EEC. Turkey specifically with its growing economy, population, and geostrategic position seemed to be an attractive market with a high degree of risk. While considering the economic weakness of these two countries, the main concern was geopolitical rather than economic.³⁶ It was the period after the WWII, concerns like democratization, human rights were not fully institutionalized. Religious and cultural differences thus were not voiced among the European leaders as the main concern was to establish the Western Bloc against Soviet aggression. Countries' Western orientations were articulated during the negotiations. Not to offend Greece and Turkey which were accepted as main pillars of NATO in Southern Europe was among the main concerns of the EEC.

³³ Mehmet Ali Birand, "Turkey and the European Community," *The World Today* 34, no. 2 (1978).

³⁴ *Türkiye'nin Büyük Avrupa Kavgası, 1959-2004*, 70-71.

³⁵ Desmond Dinan, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration* (Palgrave Macmillan, 2005), 47-48.

³⁶ Kalamotousakis, 141; Iacovos S Tsalicoglou, *Negotiating for Entry: The Accession of Greece to the European Community* (Dartmouth Publishing Company, 1995), 9.

As the early process of European integration was proceeding at bureaucratic and technocratic levels, the association negotiations and agreements received very little attention and went almost unnoticed by the media and general public. Therefore, the public opinion had not influenced preference formation, the negotiation process, and the signing of the agreements in the member states.³⁷ The negotiations were under the Commission's responsibility; it was the Council that concluded the agreements through a unanimous vote. Despite the requirement for consultation with the Parliament, the Council has not consulted the Parliament before concluding both of Athens and Ankara Agreements. Although the Parliament objected to the method, a reservation declaring that the EEC would be obligated by the agreements only after the procedures described by the Treaty of Rome had been completed was included in the signature.

III- Association Agreements of Ankara and Athens

An association agreement in the most general terms is a typical international treaty - but a sui generis kind- which creates reciprocal rights and obligations for the signing parties to establish a relationship that exceeds a trade or commercial accord while falling short of an accession agreement. In the case of an association with the EEC -which itself is based on the concept of a customs union- the primary objective is to establish a customs union between the Community and the associated state but it is more ambitious in the sense that it is less than an admission but more than a trade agreement according to the EU law.³⁸

Greece was the first country to conduct bilateral negotiations for a separate agreement with the EEC and the agreement concluded was the first agreement of its kind.³⁹ It is accepted to be the most wide-ranging arrangement ever undertaken by the Community so far.⁴⁰ Following two

³⁷ Matthias M Mayer, "Governmental Preferences on Liberalising Economic Migration Policies at the Eu Level: Germany's Domestic Politics, Foreign Policy, and Labour Market" (London School of Economics and Political Science, 2011).

³⁸ Dominik Lasok, "The Ankara Agreement: Principles and Interpretation," *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi* 1, no. 1&2 (1991): 27-28; Werner Feld, "The Association Agreements of the European Communities: A Comparative Analysis," *International Organization* 19, no. 2 (1965): 227.

³⁹ Tsalicoglou, 9.

⁴⁰ Panos Kazakos, "Greece and the Ec: Historical Review," in *Greece and Ec Membership Evaluated*, ed. Panos Kazakos and P.C. Iokimidis (London: Pinter Publishers, 1994), 1..

years of intensive negotiations, on 9 July 1961, Greece and the EEC signed an Association Agreement, known as the Athens Agreement,⁴¹ that entered into force on 1 November 1962 and provided the creation of a customs union between Greece and the Community at the end of a 22-year transitional period. In addition to the free movement of goods under the customs union, the free movement of persons, services, and capital was to take effect as well as the harmonization of certain policies, with particular regard to agriculture and taxation. Concerning the Turkish application, the CEE simultaneously accepted the application on September 1959 and negotiations started immediately. After 9 rounds of negotiations, four years of intense bargaining and discussions to reach common ground, Turkey signed an Association Agreement, known as the Ankara Agreement⁴², with the EEC on 12 September 1963, 2 years after Greece's signature. The agreement which came into force on 1 December 1964 provided for the gradual establishment of a customs union in industrial and agricultural products, freedom of movement and establishment for workers, freedom of movement for services, and the application of the Community's rules on competition. Different than Greece, the agreement supplemented by an additional protocol which was signed on 23 November 1970 and came into force on 1 January 1973, was establishing a timetable to achieve the objective of a customs union within 22 years.

Beginning with the Athens and Ankara Agreements, the EEC concluded a series of association agreements based on Article 238 of the Rome Treaty.⁴³ The associate status in the article was flexible and in the absence of a well-defined association doctrine, two alternative interpretations of the article emerged: association seen as an objective for the alignment with the EEC for countries who don't have the option of full membership according to article 237⁴⁴ or association as a temporary first step leading to full

⁴¹ "Agreement Establishing an Association between the European Economic Community and Greece (63/107/EEC)." <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31963D0106&from=HR>.

⁴² "Agreement Establishing an Association between the European Economic Community and Turkey ".-https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f8e2f9f4-75c8-4f62-ae3fb86ca5842eee.0008.02/DOC_2&format=PDF.

⁴³ Article 238; The Community may conclude with a third country, a union of states or an international organization agreements creating an association embodying reciprocal rights and obligations, joint actions and special procedures. Such agreements shall be concluded by the Council acting by means of a unanimous vote and after consulting the Assembly.

⁴⁴ Article 237; Any European state may apply to become a member of the Community. It shall address its application to the Council which after obtaining the opinion of the

membership for European states with aspirations to join the Community but unable to fulfill the conditions for accession.⁴⁵ These two agreements- Athens and Ankara- which were anticipated to lead to a full membership in an unspecified future were different in character compared to the other association agreements signed in the same decade with Morocco, Tunisia, Malta, and Cyprus.⁴⁶ Accordingly, in a report by the European Commission, it was confirmed that the association formula developed for Turkey and Greece was different from other association agreements of the EEC. Association was considered as preliminary to accession process in which article 238 was used as a form of pre-accession.⁴⁷ Furthermore, it was apparent among some political figures and member states that the association formula which is structured and modeled according to the Treaty of Rome was a precursor that would lead to an eventual EEC membership.⁴⁸

Primarily, although the objective in both agreements is the establishment of a customs union between the EEC and the associate country, the scope of the agreements is beyond a mere trade agreement with specific provisions on progressive securing of freedom of movement, abolishing restrictions on freedom of establishment and freedom to provide services. With direct references to the provisions of the Treaty of Rome⁴⁹ which aim to establish a common market based on four freedoms – namely free movement of persons, goods, services, and capital- the treaty serves as a model for these two association agreements. Secondly, following the same structure of the Treaty of Rome, the association agreements contain further economic provisions regarding, transport, competition, taxation, balance of payments, and movement of capital for a possible establishment of an economic union. The framework represents an extension of the Common

Commission, shall act by means of a unanimous vote. The conditions of admission and the amendments to this treaty necessitated thereby shall be the subject of an agreement between Member States and the applicant State. Such agreement shall be submitted to all contracting States for ratification in accordance with their respective constitutional rules.

⁴⁵ Tsalicoglou, 10.

⁴⁶ Feld; Avi Shlaim, "The EEC and Eastern Europe," *Cambridge Books* (2008); Kalamotousakis.

⁴⁷ European Commission, "Turkey-EEC Relations 1963-1967," (Brussels 1968).

⁴⁸ Catherine Lalumiere, 2006; Tevfik Saraçoğlu, "Türkiye-Avrupa Ekonomik Topluluğu İlişkileri," *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi* 1, no. 1&2 (1992); Mayer.

⁴⁹ Both agreements directly refer to the freedom of movement based on articles 48-50, freedom of establishment based on articles 52-56, 58 and freedom to provide services based on articles 55, 56, 58-65 of the Treaty of Rome.

Market system and allows associate states to participate in the realization of the objectives of the Treaty of Rome.⁵⁰

Against these claims of similarity, this section aims to compare the content and scope of these two agreements in order to test these arguments and evaluate the foundations of the institutional design of these two countries' relations with the EEC. At first glance, both agreements share a common structure, shape, and flow with similar chapters and headings. Following the same structure, both preambles are almost identical and both agreements establish associations between the EEC and two countries (articles 1). In both agreements the aim is *“to promote the continuous and balanced strengthening of trade and economic relations between Parties, while taking into full account of the need to ensure an accelerated development of the Greek/Turkish economy and to improve the level of employment and living conditions of the Greek/Turkish people”* (articles 2.1). And accordingly, in order to attain these objectives both agreements aim the establishment of a customs union (articles 2.2). In both agreements the customs union is agreed to *“cover all trade in goods and involve the prohibition between Member States of the Community and Greece/Turkey, of customs duties on imports and exports and all charges having equivalent effect”* and *“the adoption by Greece/Turkey of the Common Customs Tariff of the Community in its relations/trade with third countries”* (article 6/article 10). Although the definition and scope of the customs union are identical in both agreements, starting from this point, these two agreements follow very different patterns concerning the regulations governing the establishment of the customs union.

Another important similarity is the organizational structure devised for the functioning and controlling of these associations. Based on the principles of bilateralism and parity, both agreements have identical organizational features. Although both associated countries have demanded participation in the decision-making of the Community organs, their participation is only confined to the organizations established for the proper functioning and operation of the associations. However, it is also this organizational framework and institutional design that distinguishes the association with overreaching objectives from a simple commercial or cooperation agreement. This organizational structure is based on the Council of Association which is responsible for ensuring *“the implementation and*

⁵⁰ Feld, 244.

progressive development of the Association” (article 3/article 6). Powers conferred upon the Councils are described in articles 65 and 66 in the Athens Agreement and articles 22, 23 and 24 in the Ankara Agreement. Accordingly, the Councils which are responsible for achieving the objectives of the association agreements decide upon unanimity. They consist of the Commission, the Council of Ministers, and members of the governments of the Community as well as the members of the Greek/Turkish governments. The Council Presidency which provides leadership is held for 6 months by Community and the Associate Country alternately. In addition to rendering decisions, the Councils can make recommendations for the proper functioning of the associations and is the main organ for consultation and information sharing.

Lastly, the membership reference is implicitly present in both agreements; the wording in article 72 of the Athens Agreement and article 28 of the Ankara Agreement is mot à mot the same: “*As soon as the operation of this Agreement has advanced far enough to justify envisaging full acceptance by Turkey/Greece of the obligations arising out of the Treaty establishing the Community, the Contracting Parties shall examine the possibility of the accession of Turkey/Greece to the Community.*” For both agreements, the vagueness of this provision is intentional. The full membership was not meant to follow automatically after the transitional period, as the provision did not bind parties either to a specific timetable or operational progress for membership.⁵¹

Despite the general resemblance and some identical provisions which are considered vague and broad, and inserted in the agreement by the constant demands of the Turkish side to catch up with the Greek side, the scope and nature of these agreements are very different from each other. First of all, the operational process and the governing regulations for the introduction of the customs union are different in both agreements. Notably, the Athens agreement is a fully-fledged association agreement with strict content, and timeframe for the establishment of a customs union with a comprehensive text over 58 pages consisting of 6 titles, 77 articles with 4 annexes listing the products subject to the different provisions and 20 Protocols enclosed.⁵² The Ankara agreement, on the other hand, is a broad

⁵¹ Lasok; Tsalicoglou, 10.

⁵² The respective titles of the Athens Agreement are; Principles (I), Free movement of goods (II), Movement of persons and services (III), Provisions relating to competition, taxation,

outline of the Athens Agreement with merely 15 pages consisting of 3 titles, and 33 articles including the Provisional and Financial Protocol without any concise provisions for the establishment and operation of the customs union.⁵³ The roadmap which will later be defined with an Additional Protocol to be negotiated and signed after the preparatory period. Therefore, while the Athens Agreement sets up a complex economic and legal framework for the Customs Union, Ankara Agreement is a preparation agreement to establish that framework which will be further detailed in the Additional Protocol after additional rounds of negotiations.⁵⁴

Following article 2.1 which is identical in explaining the objectives of the agreements, the agreements follow very different patterns. In order to attain the stated objectives, the Athens Agreement establish a roadmap and timetable for the association which entails; (a) the establishment of a customs union; (b) the promotion of joint measures by the parties and harmonization of their policies (c) the making available to the Greek economy, within the framework of the Financial Protocol to this Agreement of resources which will assist it to develop at a higher rate (article 2.2). In contrast, to attain the same objectives, the Ankara Agreement in article 2.2 state that: a customs union shall be progressively established and that the association shall comprise; (a) a preparatory stage (b) a transitional stage; (c) a final stage. Subsequent article 3 defines the preparatory stage, preceding the transitional stage, during which Turkey would not take any obligations such as tariff reduction or any other measures, just be responsible for preparing itself for the obligations arising from the customs union with the financial assistance given from the EEC. The Provisional Protocol attached regulates this preparatory period and the first article of the Protocol specifies that the passage to the transitional stage would not to be automatic, and be subject to the decision of the parties due to the preparedness of Turkish economy; *“Four years after the entry into of this agreement, the Council of Association shall consider whether, taking into account the economic situation of Turkey, it is able to lay down, in the form of an additional*

and approximation of laws (IV), Economic policy (V) and General and Final Provisions (VI).

⁵³ The respective titles of the Ankara Agreement are: Principles (I), Implementation of transitional stage (II) and General and Final Provisions (III). The main four titles of the Athens Agreement are incorporated in the Ankara Agreement as chapters (customs union (I), agriculture (ii), and other economic provisions (iii)) under the title “implementation of transitional stage” in a very brief and generic manner.

⁵⁴ Feld, 244.

Protocol, the provisions relating to the conditions, detailed rules and timetables for implementing the transitional stage referred to in Article 4 of the Agreement". The transitional stage which will progressively establish a customs union not more than twelve years is described in article 4 and explained in the subsequent title II "Implementation of the Transitional Stage". Title II consists of chapters on Customs Union (i), Agriculture (ii) and Other Economic Provisions (iii). And the final stage which "shall be based on the customs union and shall entail closed coordination of economic policies" is briefly mentioned in the article 5.

These provisions on the transitional stage mark the biggest difference with the Athens Agreement in which conditions, detailed rules, and timetable of the customs union are set concretely under the title "Free movement of goods". The "elimination of customs duties between the contracting parties" section covers the main duties, obligations, and actions to be taken in the concrete timetable (articles 12-19).⁵⁵ The subsequent "Adoption by Greece of the Common Customs Tariff" section explains the process of alignment of Greece's external tariffs to the CCT (articles 20-21).⁵⁶ Lastly, the "Elimination of quantitative restrictions between the contracting parties" are to be affected by the end of the transitional period according to the rules and time frame laid down in the subsequent Chapter 2 (articles 22-31). So, as the Athens Agreement provides a detailed framework for the establishment and implementation of the customs union and regulates the transitional stage with detailed provisions with a strict timetable and concrete guidelines, in a brief article (10) Ankara Agreement merely states that customs union should involve prohibition of customs duties and other charges having equivalent effect and the elimination of quantitative restrictions with the adoption of the CCT.

Chapter 2 of the Ankara Agreement on agriculture shares the same introductory provision with Chapter 3 of the Athens Agreement: "The

⁵⁵ Member states shall cut their tariffs immediately (article 14.1) while Greece would be applying successive reductions at an interval of eighteen months (article 14.2-4). Exceptions are also confirmed to protect the Greek economy. Within the prescribed limits on the condition that they would be abolished or reduced within 12 years, Greece is permitted to impose, reintroduce or increase existing duties (article 18). Thus, for a number of items that are enlisted in Annex I, an extended transitional period of twenty-two years would be applied (article 15).

⁵⁶ Within 12 years Greece's external tariffs will be aligned to the CCET (article 20.1) while a 4 steps process is stipulated for items permitted 22-year transition period (article 20.2) and an exceptional process is laid down in article 20.3.

Association shall ...extend to agriculture and trade in agricultural products”. However, as in the previous chapters, Athens Agreement continues with the provisions on how the agreement shall apply to agricultural products through harmonization of agricultural policies by the end of the transitional period with detailed guidelines. Comprehensive regulations for this process are provided in the following articles (33-36) and annexes 2 and 3 with product lists.⁵⁷

Following the title of the free movement of goods, Athens Agreement continues with three distinct titles: “movement of persons and services” (iii), “provisions relating to competition, taxation and approximation of laws” (iv), and “economic policy” (v). These three titles consisting of 20 comprehensive articles are combined in the Ankara Agreement under the last chapter (iii) titled “Other economic provisions” consisting of very brief 9 articles. These provisions generally replicate the first articles of each title of the Athens Agreement and skip the following articles that specifically provide further and concrete provisions for implementing and regulating these provisions.

The title of the “movement of persons and services” lays the general rules and provisions for securing the freedom of movement for workers, freedom of establishment, and freedom to provide services with references to the relevant articles of the Treaty of Rome. There is very comprehensive content for each freedom in the Athens agreement. Although they are also respectively spelled out in the Ankara Agreement, they are covered in a very simple and brief manner. For instance, concerning the provisions regarding the freedom of movement for workers, article 12 of the Ankara Agreement only states that “*The contracting parties agree to be guided by Articles 48, 49, and 50 of the Treaty establishing the Community for the purpose of progressively securing the freedom of movement for workers between them.*” Meanwhile, freedom of movement for workers is covered in three articles in the Athens agreement which begins with a similar wording but continues with further and concrete provisions for implementing and regulating these

⁵⁷ The Community accepts to take due account of Greek agriculture while establishing common agricultural policy (CAP) (article 33) and article 34 lays the provisions for this consultation process under the Council of Association. Plus, according to protocol no. 10, the Community agrees to obtain consent for any amendment to the CCT for items vital to the Greek economy– tobacco, dried grapes, olives, raisins, and turpentine-. Furthermore, considering the significance of tobacco for Greek exports, protocol no. 19 accepts that CAP for tobacco shall not be introduced or altered without the consent of the Council of Association.

freedoms. Article 44 states that: “*Freedom of movement for workers under Article 48 and 49 of the Treaty establishing the Community shall be secured between member states and Greece at a date and in accordance with rules to be determined by the Council of Association, but not before the transitional period*”. But meanwhile the Council “*may lay down the rules to be applied until the date to the movement of workers...*” (article 44) and shall determine measures for implementing the exchange of young workers and vocational training (article 45) and may consider preparation and development of technical assistance programs (article 46). This pattern continues in the other provisions for freedom of establishment, services and provisions concerning transport. Generally, in addition to articles securing and facilitating the freedoms, the Council of Association is held responsible for designing, extending, or implementing appropriate rules, measures, and timetables for the related provisions in the Athens Agreement.

Subsequently, provisions on harmonization of economic policies for the future establishment of the economic union are guided by the general principles and related articles of the Treaty of Rome with a rigorous consideration of the Greek economic situation in the Athens agreement. Despite the comprehensive provisions relating to competition, taxation, and approximation of laws (articles 51-57)⁵⁸ and economic policy (articles 58-64)⁵⁹, these topics are covered superficially in 5 brief articles in the Ankara Agreement (articles 16-21).⁶⁰ Following the same pattern noted above,

⁵⁸ Greece is to adopt the rules and conditions of the EEC’s principles of competition, but in return, aid to promote Greek economic development is conferred (article 52). Provisions concerning internal taxation (article 53), and dumping (article 56) are laid down in addition to measures to approximate the laws, and regulations (article 57).

⁵⁹ To ensure continuous balanced growth and stable prices, close coordination guided by the economic principles of the Treaty of Rome is accepted with an emphasis on pursuing a conjunctural financial and monetary policy to further the objectives of the agreement with regular consultation and efforts to contribute to the development of Greek economy (article 58). While exchange rates are accepted as a matter of common concern (article 59), in case of difficulties in the balance of payment equilibrium of Greece, protective interim measures that may be necessary is allowed (article 60). Further provisions concerning the liberalization of payments, facilitating movements of capital for promoting investment in Greece (articles 61-63), and coordination of commercial policies (article 64) are laid down in the economy policy section.

⁶⁰ Ankara Agreement in a brief manner confirms each party shall pursue an economic policy to ensure the equilibrium of the balance of payments, to maintain confidence in its currency for continuous, balanced growth of the economy and stable prices (article 17) while pursuing policies in rates of exchange (article 18) and in facilitating movements of capital (article 20) in line with the objectives of the Treaty.

Ankara Agreement generally replicates the first articles of each title of the Athens Agreement. Although the same elements of the economic union are present in the Ankara Agreement these provisions are simple commitments for future action lacking detailed regulations with clear implications.⁶¹

Finally, both agreements close up with General and Final Provisions which set up the institutional framework that is very similar in both associations. However, since the role of the Association Council starts with the transitional stage the wording has been revised accordingly in the Ankara Agreement.⁶² But more importantly, as the organs for implementation and progressive developments of the associations, it is the Councils that transform provisions of the agreement into binding rules,⁶³ and due to the limited scope of the Ankara Agreement, the competencies and responsibilities of the Council remained limited for the implementation of the agreement.

Before conclusion, it should also be mentioned that both agreements continue with protocols and annexes. The Provisional Protocol regulates the preparatory period in the Ankara Agreement and the Financial Protocol regulates financial aid for promoting accelerated development of associated countries' economies. The Athens Agreement has a detailed catalog of annexes and protocols which include lists of industrial and agricultural items and invisible transactions referred to in various articles and protocols covering a wide range of issues from financial aid, public contracts, the opening of tariff quotas to amendments to the CCT. The variety and scope of the annexes in line with the wide ranging provisions and precise implementation rules also expose the comprehensive nature of the agreement.

The comparative content analysis reveals that both association agreements were similar in their structures and objectives but the Ankara Agreement, which was signed just afterwards was very different in nature and scope. These association agreements with comprehensive economic harmonization and specific provisions on future accession were certainly

⁶¹ Feld.

⁶² For instance, it is clarified that reviewing functions of the Council shall start with the transitional stage so "during the preparatory stage such reviews shall be limited to an exchange of views" or in case of joint action that the Agreement has foreseen in article 70 of the Athens Agreement, the Council shall adopt appropriate decisions "once the transitional stage has been embarked" (article 22).

⁶³ Lasok, 47.

more than simple trade agreements but the content was vaguer and the scope was limited in the Ankara Agreement. The Agreement was not merely taken from the Treaty of Rome but was also copied and simply modified from the Athens Agreement. Thus wording is stronger in the Athens agreement compared to the Ankara Agreement which is rather brief and would require supplementation with additional protocol after the completion of the preparatory stage.⁶⁴ The Ankara Agreement bared great potential as a framework for an association that may lead to full membership but unfortunately, the implementation has not lived up to this potential.⁶⁵ As a framework agreement that would only become operative upon implementation and enforcement process laid down in the agreement itself, the implementation turned out to become liable to multiple interpretations and has not fulfilled its potential in the lack of firm provisions and commitments. How can we explain this vagueness and ambiguity of the agreement which aimed to design an institutional pathway for future relations that resulted in constant interpretation and contestation?

IV- Discussion

The context and temporal processes which are embedded in institutions present path dependency as a useful conceptual and analytical tool for examining stasis and change. Path dependency as political choices made in a specific context setting the future trajectories where later choices are affected by the initial ones, while changing paths becomes increasingly costly and difficult throughout the way may be useful in explaining the Turkish decision to apply to the EEC. In this trajectory, path dependency explains the Turkish decision and persistence in EEC/EU membership as a result of structural forces of two centuries-long modernization and westernization project entrenched by the Cold War.⁶⁶ The Greek application in that regard, further strengthened this path dependency and created a lock-in effect which constrained Turkey's choices and resulted in the association application and the consequent Ankara Agreement. This line of thought explains the choices leading to the association as a pathway in which a sequence of choices constrained actors' decisions to circumvent the probability of switching paths but fails to explain the shortcomings of the institutional design of the agreement compared with the Athens Agreement.

⁶⁴ Mayer, 23.

⁶⁵ Lasok.

⁶⁶ Camyar and Tagma.

Hence, the paper argues that the application decision and the subsequent negotiations further created a critical juncture –a brief phase where structural influences relaxed and a range of options expanded- for Turkey and the EEC. The outcome of this critical juncture was a branching point which established an institutionalized association pathway but with rather a vague and incomplete design.

Therefore, both concepts explain the decision and negotiation process but also reveal the limits of historical institutionalism which fails to explain the vagueness and shortcomings of the agreement and the institutional design. A more elaborated perspective on the negotiation process is required for analyzing the actors' choices, preferences and the contested outcome of this critical juncture. The choices made during this brief era with their lasting impacts generated a self-enforcing path dependency but rather an ambiguous and contested one. For a better understanding of this critical juncture, an analysis of the goals, actions, preferences of the main actors and events that influenced them in this moment of institutional creation and a comparison with the Greek case may offer more insight in this respect. Comparing critical junctures provides for identification of negative cases, counterfactual analysis and focus on important actors, moments and choices. Comparing Greek case as a similar actor in a similar environment, with different outcomes, with a definite focus on the Turkish case may contribute to increasing the leverage of analysis.

Firstly, the agreement was copied and modified from the Athens Agreement with very limited cohesiveness due to the necessity and Turkey's insistence on equal treatment with Greece. During the negotiations, it was made clear that Turkey would not accept any agreement that differed fundamentally from the Athens agreement. On the other hand, an agreement completely identical was not also an option due to Turkey's hesitance in taking any responsibility and commitment.⁶⁷ For instance, concerning provisions on freedom of mobility, Turkey did not have any particular demands in the negotiations until the Athens agreement was signed. Afterwards the delegation made explicit demands based on the content of the relevant provisions in the Athens agreement. However, the EEC objected to having the same provisions and suggested less encompassing and vague provisions.⁶⁸ Hence, provisions regarding free movement are less

⁶⁷ Birand, *Türkiye'nin Büyük Avrupa Kavgası, 1959-2004*.

⁶⁸ Mayer.

comprehensive in the Ankara Agreement lacking the exchange of young workers and technical assistance as in its counterpart.

Although the agreement was accepted and demanded by the Turkish government, it was made clear by Prime Minister İsmet İnönü that Turkey was not willing to give any concessions or make any commitments for engagement during the final meetings for the signature of the agreement.⁶⁹ Whilst, the Greek and Turkish applications had officially been afforded equal treatment, the EEC noticed the reluctant and complex attitude of the Turkish government since the beginning of the negotiations. During the exploratory talks that took place by the end of 1959, the differences between the two countries became recognizable as Greece accepted to reduce its trade barriers in line with the EEC members while Turkey continued to demand a preparatory period before removing its trade barriers. Therefore, despite the aspiration for a certain degree of parallelism, the need to proceed with the Greek and Turkish applications separately, became apparent for the EEC as Greece adopted a more positive and committed stance towards the establishment of the association and the customs union. This difference endured all through the negotiations and resulted in a faster association agreement with Greece while making it more difficult for Turkey.⁷⁰ As integration was accelerating in the EEC with the introduction of the common external tariff earlier than planned, a consensus on the outline of the association agreement based on a reciprocal customs union with Greece was gaining prominence.⁷¹ Turkey on the other hand while demanding a similar agreement with Greece, was not ready for the same obligations and concessions for the customs union that was simultaneously taking shape. Therefore, concluding the negotiations with Greece became a priority, while postponing those with Turkey. The military coup in 1960 which resulted in the suspension of negotiations provided further justification for the differentiation between Turkey and Greece.

The association agreement with Greece signed on March 30, 1961, provoked discontent in Turkey who was blaming the EEC of prejudice and discrimination. The negotiations resumed in April 1961. The post-coup government in Turkey was ready for concessions to conclude an immediate agreement for close contact with Western democracies due to its undemocratic credentials. However, the EEC was again moving on to a new

⁶⁹ (Birand, 2005: 70-71)

⁷⁰ Nose, 83-84.

⁷¹ Ibid.

phase of integration. British application for accession to the EEC was followed by Ireland, Denmark, and Norway while neutral EFTA countries – Austria, Sweden, and Switzerland- preferred to apply for association as well as Sub-Saharan countries.⁷² The EEC was gaining prominence in international relations and reaching a new status as an organization which was accompanied by a discussion of the future role of the EEC and its external policies. The rejection of the British application in 1961 resulted in France's isolation and created a favorable atmosphere for Turkey where negotiations progressed rapidly as EEC directed its focus on relations with non-member European states.⁷³ An association with the objective of customs union had been accepted by the EEC members. But in contrast with the Athens agreement, this objective is expressed in a vague manner and with reservations that the schedule and decision to begin would not be fixed and would be decided upon a unanimous vote. Another conflicting issue was regarding Turkish demand for preferential treatment during the preparatory stage in which EEC would provide unilateral concession for selected Turkish export products. This was in direct contrast with the non-discrimination principle of the EEC, and would have granted Turkey a more preferential status than Greece. The EEC formed a consensus and accepted preferential treatment for four Turkish agricultural export items which meant unilateral concession by the EEC during the preparatory period. The association agreement had a tactical value for the EEC's external policy as an attempt to strengthen relations with the non-member Western European countries.⁷⁴ Therefore, vague but overreaching provisions of the Ankara Agreements should be understood in the general external policy direction of the EEC which was taking shape during that period. Turkish association was an opportunity to establish a comprehensive foreign policy mission and direction for the community while clearing the air after the British veto

⁷² Robert Lemaigen, "The Association of the Overseas Countries with the European Economic Community" in *Bulletin of the European Economic Community August/September 1960 No 8/9* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1960). With the associated African territories becoming independent states by 1962, the new Convention of Association -known as the first Yaoundé Convention- was agreed and initialed with the 18 African states on December 20, 1962.

⁷³ Jean Rey, "Adress by Jean Rey at the Signature of the Association Agreement between Greece and the EEC (9 July 1961)," in *Bulletin of the European Economic Communities. July/August 1961 No 7/8* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1961).

⁷⁴ Nose.

crisis. For a while logic of appropriateness prevailed over the logic of consequences in the community discussions concerning Turkey.

On the Turkish side, as the application was shaped largely by external factors, the policy towards the EEC was marked by inconsistencies and contradictions.⁷⁵ There were sharp divisions in the Turkish government; while Foreign Ministry was prioritizing the application due to geopolitical and ideological reasons, new established State Planning Organization was opposing the EEC on the grounds that any association would jeopardize industrial growth.⁷⁶ Similar preoccupations were also present on the Greek side, the political and economic gains have been questioned similarly however the main political parties and opposition supported the association.⁷⁷ Therefore, the political commitment in the Greek case was much stronger than the Turkish side. From the Greek point of view, the cost of joining the EEC - as a threat to domestic industry from strong foreign competition- was the price to be paid for the economic and political advantages in the long run.⁷⁸ Thus, from the late 1950s, the shift to openness and export-oriented development emerged as a state policy in the Greek government and the Associate Agreement was a way of formalizing this approach.⁷⁹ Hence, the Greek application was privileged over Turkey in the EEC due to its commitment to trade liberalization and association which was lacking in the Turkish case that demanded a preparatory period.⁸⁰

Whereas in Turkey, state-centered economic development and inward-oriented development strategies were dominant. Therefore, despite the emphasis on increasing Turkish role in the European institutional design, the attitude towards the EEC was mainly defensive. Thus there was immense negligence if not ignorance among the Turkish public due to limited information on the subject.⁸¹ The negotiations were kept highly secret for domestic political reasons, and even the negotiators were not fully aware of the effects of the customs union and the obligations attached to the

⁷⁵ Sofos.

⁷⁶ Birand, *Türkiye'nin Büyük Avrupa Kavgası, 1959-2004*, 165-66; Sofos, 246-47.

⁷⁷ Kazakos, 2.

⁷⁸ Kalamotousakis, 151; John Pesmazoglu, "The Meaning of the Athens Agreement," *Bulletin of the European Economic Community*. September-October 1962, no 9/10 (1962).

⁷⁹ Kostas A Lavdas, *The Europeanization of Greece: Interest Politics and the Crises of Integration* (Springer, 2016), 105-06.

⁸⁰ Nose.

⁸¹ Kaan Gaytancıoğlu, "Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu'na Üyelik Başvurusu'nun Basına Yansımaları," *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 8, no. 2 (2009).

agreement.⁸² The level of ignorance and lack of commitment was even mentioned during the budget negotiations in the parliament minutes on February, 18 1962.⁸³ Throughout the negotiations between 1959-63, the public debate was dominated by two major political parties, the diplomatic corps of the Foreign Ministry and a couple of businessmen and journalists. There was almost unanimous support for the integration without any discussion on the consequences. Only a few low-level discussion and criticism can be found in the parliamentary discussions during 1961-62, while economic preparedness was questioned, foreign aid and loans to be expected from the EEC were emphasized.⁸⁴ Despite the economic character of the integration, civilizational aspect and Turkey's Europeanness have dominated the public discourse, parliamentary debates and discussions, and reached a climax during the signing ceremony on September 12, 1963, in Ankara.⁸⁵

Almost all of the Turkish newspapers were eager to praise the agreement on their front pages as a historical turning point in the westernization of the country.⁸⁶ The optimism of this period can be best followed through the speeches at the signing of the Ankara Agreement; Commission President Hallsteins's speech concluded with the statement of "Turkey is part of Europe" is among the best examples.⁸⁷ The widely celebrated treaty was to be forgotten after the signature and was not challenged until 1967 when the Justice Party (Adalet Partisi) leader Süleyman Demirel was convinced to negotiate the Additional Protocol which entails the end of the preparatory stage and move to the transitional stage with a strict calendar for gradual and mutual reduction of tariff barriers between Turkey and the EEC within 12 years – exceptional 22 year transition period will be permitted for a certain number of products - as per

⁸² Birand, *Türkiye'nin Büyük Avrupa Kavgası, 1959-2004*, 129-34.

⁸³ İrfan Neziroğlu and Tuncer Yılmaz, "Hükümetler, Programları Ve Genel Kurul Görüşmeleri," (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2013), 510.

⁸⁴ Ibid., 1428-29.

⁸⁵ Mehmet Dosemeci, "Turkish Opposition to the Common Market: An Archaeology of Nationalist Thought, 1967–1980," *South European society and politics* 17, no. 1 (2012).

⁸⁶ İsmail Eyyupoğlu, "Tarihsel Süreçte Ankara Antlaşması Ve Türk Basınına Yansıması " *Atatürk Dergisi* 7, no. 2 (2019).

⁸⁷ Hallstein, "Allocaiton Du Professeur Walter Hallstein, President De La Commission De La Communauté Economique Européenne a L'ocasion De La Signature De La Convention D'association Avec La Turquie a Ankara, 12 Septembre 1963," in *Voyage a Ankara l'ocassion De Signature De L'accord D'associaiton Avec La Turquie, 11-15/09*, ed. EN-1617 (1963).

the same model stipulated for the Athens Agreement with the aim of establishing a Customs Union by the end of this period. The opposition waged by the State Planning Organization had spread to parliamentary discussions while affecting the entire political spectrum. As well as the negotiations, the progress through the stages that have been stipulated in the treaty had been marked by tensions, delays, and mutual suspicion. During the transitional stage that was launched by the signature of the Additional Protocol, relations have almost stalled due to the interpretation and application of the agreement and protocol.

Finally, if it is general economic and political problems that have led to the protraction of negotiations for an association agreement, then we would assume the Greek application would also have moved slowly considering the low levels of economic development. Thus, the concerns regarding Europeanness have barely emerged in the discussions, as the application and negotiations were foremost driven by economic parameters in Greece. For the sake of comparisons, it should be noted that the implementation of the Greek association was neither stable nor problem free. Following the colonels' coup in April 1967, the EEC immediately decided to freeze the association treaty only 6 years after its signature. As democracy was restored in 1974, rebuilding the association was not the only objective for the newly established Karamanis government, but also effective membership was the only option for stability and consolidation of democracy. Despite the criticism over the material benefits of association, both during and after the signature of the agreement and even during the frozen stage, Greece has continued to abide by its legal provisions. The tariff cutting process was continued as planned although the loans were terminated and harmonization of the CAP was frozen. And as of 1980, the tariff barriers between the EEC and Greece were almost abolished which was a condition towards full membership.⁸⁸ In other words, the implementation of the association has essentially fulfilled its objective of contributing to the full membership in the Greek case. Whereas the Ankara agreement and the institutionalized pathway established would be open to contestation for years to come due to its institutional shortcomings.

⁸⁸ Konstantinos Christou and Alexander Sarris, "Trade Effects of the Greek Association with the European Economic Community, 1963-1977," in *Working Paper no 109*, ed. Division of Agricultural Sciences University of California (1980).

Conclusion

As the first two examples of association agreements, the Athens and the Ankara Agreements were categorized separately due to encompassing economic provisions for the establishment of the Common Market and references to the full membership in their content. However, this study argues that despite the formal similarities, both agreements envisage different procedures and processes, therefore are very different from each other in nature and scope. However, this difference does not emerge from the discriminative attitude of the EEC, but from the different economic structures and varying levels of political commitments between the two applicant countries. Although the continuing Westernization trajectory, its political implications, and the Greek application created pressures for the establishment of an association with the EEC, low levels of political and economic commitment resulted in a vague and incomplete institutional design which would be open to interpretation and contestation for years to come in Turkey.

According to the rationalist approach which explains the institutions as the results of material cost-benefit calculations, the calculations in Turkey were mostly based on long-term ambiguous political benefits of membership. Meanwhile, the short and long-term economic costs were rarely discussed and considered. Therefore, the function of the association - which is designed to facilitate the economic integration of Turkey into the common market - is never fully intended. From the EEC perspective, relations with Turkey were embedded in deep cost-benefit calculations of foreign policy objectives. The sociological institutionalist approach on the other hand explains actors' motivations through the logic of appropriateness which motivates institutional designs that are perceived to be appropriate, not just instrumental. For a brief timespan, the logic of appropriateness triumphed in the relations. While the ideational aspect of Turkish Europeanness is expressed rhetorically, the economic aspect of European integration is overlooked in the process whether intentionally or not. Despite the endogenous and exogenous factors along with the path dependency created an impetus for the association since neither party had strong clear specific interests, the negotiation process resulted in a vague agreement which opened the way for interpretation hence contestation till today. In other words, in the lack of clear material gains and shared beliefs between the signatory parties, the agreement and the institutionalized pathway it created had a limited capacity to constrain contestations rather than a

detailed and specific agreement which would limit the scope of interpretation and provide a clear pathway.

Finally, it should be mentioned that although the relations have changed considerably as well as the integration and global context, as we discuss a new set of parameters, concerns this retrospective look at the early relations and design of the institutional scheme can contribute to our contemporary understanding of the relations and current problems. However, the limits and constraints of the research should be stated as well as venues for future research. Foremost, as the article specifically focuses on the time period between 1959-1963, it is obvious that further study on the negotiations, the signature, political positions, and public discussions and contestations of the Additional Protocol is necessary. The subsequent document which replicates the Athens Agreement for the concrete road map and timeframe for the establishment of the Customs Union, requires further attention in the light of the proposed new institutionalist framework for testing the hypothesis and argument development of the current study.

Bibliography

- "Agreement Establishing an Association between the European Economic Community and Greece (63/107/EEC)."
- "Agreement Establishing an Association between the European Economic Community and Turkey".
- Arat, Tuğrul, and Çağrı Erhan. "AET'yle İlişkiler." In *Türk Dış Politikası*, edited by Baskın Oran, 808-53. İstanbul: İletişim Yayınları 2009.
- Arikan, Harun. *Turkey and the Eu: An Awkward Candidate for Eu Membership?* : Routledge, 2017.
- Bennett, Andrew, Tasha Fairfield, and Hillel David Soifer. "Comparative Methods and Process Tracing." *American Political Science Association Organized Section for Qualitative and Multi-Method Research, Qualitative Transparency Deliberations, Working Group Final Reports, Report III 1* (2019).
- Birand, Mehmet Ali. "Turkey and the European Community." *The World Today* 34, no. 2 (1978): 52-61.
- . *Türkiye'nin Büyük Avrupa Kavgası, 1959-2004*. Doğan Kitap, 2005.
- Camyar, Isa, and Halit Mustafa Tagma. "Why Does Turkey Seek European Union Membership? A Historical Institutional Approach." *Turkish Studies* 11, no. 3 (2010): 371-86.

- Capoccia, Giovanni, and R Daniel Kelemen. "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World politics* 59, no. 3 (2007): 341-69.
- Christou, Konstantinos, and Alexander Sarris. "Trade Effects of the Greek Association with the European Economic Community, 1963-1977." In *Working Paper no 109*, edited by Division of Agricultural Sciences University of California, 1980.
- Collier, David. "Understanding Process Tracing." *PS: Political Science & Politics* 44, no. 4 (2011): 823-30.
- European Commission. "Turkey-Eec Relations 1963-1967." Brussels, 1968.
- Dinan, Desmond. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Palgrave Macmillan, 2005.
- Dosemeci, Mehmet. "Turkish Opposition to the Common Market: An Archaeology of Nationalist Thought, 1967–1980." *South European society and politics* 17, no. 1 (2012): 87-107.
- Conseil des Ministres de la Communauté Economique Europeenne. *Note D'information Confidentielle (26 Février 1959) CM 2/1959 vols.: Archive Historiques de'Union Européenne-Florence, 1959.*
- Eyyupoğlu, İsmail. "Tarihsel Süreçte Ankara Antlaşması Ve Türk Basımına Yansımaları". *Atatürk Dergisi* 7, no. 2 (2019): 31-53.
- Feld, Werner. "The Association Agreements of the European Communities: A Comparative Analysis." *International Organization* 19, no. 2 (1965): 223-49.
- Gaytancıoğlu, Kaan. "Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu'na Üyelik Başvurusu'nun Basına Yansımaları." *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 8, no. 2 (2009): 47-64.
- Hall, Peter A, and Rosemary CR Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political studies* 44, no. 5 (1996): 936-57.
- Hallstein. "Allocaiton Du Professeur Walter Hallstein, President De La Commission De La Communaute Economique Europeenne a L'occasion De La Signature De La Convention D'association Avec La Turquie a Ankara, 12 Septembre 1963." In *Voyage a Ankara l'ocassion De Signature De L'accord D'associaiton Avec La Turquie, 11-15/09*, edited by EN-1617, 1963.
- Icoz, Gülay, and Natalie Martin. "Historical Institutionalism and Eu–Turkey Relations: Path Dependence and Critical Junctures in the Accession Process." In *Eu-Turkey Relations*, 83-106: Palgrave Macmillan, Cham, 2021.
- Kalamotousakis, George J. "Greece's Association with the European Community: An Evaluation of the First Ten Years." In *The Eec and the Mediterranean*

- Countries*, edited by A Shlaim and G.N. Yannopolulus, 141-60. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Kazakos, Panos. "Greece and the Ec: Historical Review." In *Greece and EC Membership Evaluated*, edited by Panos Kazakos and P.C. Iokimidis, 1-9. London: Pinter Publishers, 1994.
- Lalumiere, Catherine "Interview with Catherine Lalumière: Turkey and the European Union (Paris, 17 May 2006)." (2006).
- Lasok, Dominik. "The Ankara Agreement: Principles and Interpretation." *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi* 1, no. 1&2 (1991): 27-47.
- Lavdas, Kostas A. *The Europeanization of Greece: Interest Politics and the Crises of Integration*. Springer, 2016.
- Lemaigen, Robert. "The Association of the Overseas Countries with the European Economic Community ". In *Bulletin of the European Economic Community August/September 1060 No 8/9*, 5-13. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1960.
- Lindner, Johannes, and Berthold Rittberger. "The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions—Revisiting Historical Institutionalism." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 41, no. 3 (2003): 445-73.
- Mayer, Matthias M. "Governmental Preferences on Liberalising Economic Migration Policies at the Eu Level: Germany's Domestic Politics, Foreign Policy, and Labour Market." London School of Economics and Political Science, 2011.
- Neziroğlu, İrfan, and Tuncer Yılmaz. "Hükümetler, Programları Ve Genel Kurul Görüşmeleri." Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2013.
- Nose, Kazuhiro. "External Policy of the European Economic Community During the Association Negotiations with Turkey (1959–63): Reconsidering the Origin of Eu-Turkey Relations." *国際公共政策研究* 25, no. 1 (2020): 79-96.
- Öniş, Z. "The Role of the European Union in Greek-Turkish Relations: Perpetuator of Conflict or Contributor to Peace?". In *Greece and Turkey in the 21st Century: Conflict or Cooperation. A Political Economy Perspective*, edited by C. Kollias and G Günlük-Şenesen, 165-74. New York: Nova Science Publishers, 2003.
- Pesmazoglu, John. "The Meaning of the Athens Agreement." *Bulletin of the European Economic Community*. September-October 1962, no 9/10 (1962): 7-12.

- Pierson, Paul. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American political science review* 94, no. 2 (2000): 251-67.
- . "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change." *Governance* 13, no. 4 (2000): 475-99.
- . "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis." *Comparative Political Studies* 29, no. 2 (1996): 123-63.
- Pollack, Mark A. "The New Institutionalisms and European Integration." University of Hamburg, Faculty for Economics and Social Sciences, Department ..., 2007.
- Reiners, Wulf, and Ebru Turhan. *Eu-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies*. Springer Nature, 2021.
- Rey, Jean. "Adress by Jean Rey at the Signature of the Association Agreement between Greece and the EEC (9 July 1961)." In *Bulletin of the European Economic Communities. July/August 1961 No 7/8*, 33-34. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1961.
- Saatçioğlu, Beken, Funda Tekin, Sinan Ekim, and Nathalie Tocci. "The Future of Eu-Turkey Relations: A Dynamic Association Framework Amidst Conflictual Cooperation." Istituto Affari Internazionali, 2019.
- Saraçoğlu, Tevfik. "Türkiye-Avrupa Ekonomik Topluluğu İlişkiler." *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi* 1, no. 1&2 (1992): 49-55.
- Shlaim, Avi. "The Eec and Eastern Europe." *Cambridge Books* (2008).
- Sofos, Spyros A. . "Reluctant Europeans? European Integration and the Transformation of Turkish Politics." In *Europeanization and the Southern Periphery*, edited by Kevin Featherstone and Geōrgios A. Kazamias, 243-60. London: Frank Cass, 2001.
- Tsalicoglou, Iacovos S. *Negotiating for Entry: The Accession of Greece to the European Community*. Dartmouth Publishing Company, 1995.

AN EVALUATION OF EUROPEAN UNION MEDIA LITERACY POLICIES AND LEGISLATION

Merve ERGÜNEY*
Araştırma Makalesi

Abstract

The aim of this study is to evaluate the media literacy policies and legislation of the EU and to investigate the tendencies of the European Union in this field. In the study, a documentary scanning was conducted and primary sources were utilized. Some of the results reached in the study as follows: Since 2007, the EU has taken legal measures to monitor the development of Member States on media literacy and to promote good practices in this regard. In 2018, with the amendment made to the Audio-Visual Media Services Directive, video-sharing sites, as well as traditional media, were given responsibility regarding media literacy. In recent years, the European Union has been leaning towards efforts aimed at combating disinformation, especially within the scope of media literacy.

Keywords: Audiovisual Media Services Directive, AVMSD, European Union, Disinformation, EU Media Literacy Policy.

Avrupa Birliği Medya Okuryazarlığı Politika ve Mevzuatına Yönelik Bir Değerlendirme

Öz

Bu çalışmanın amacı AB'nin medya okuryazarlığı politikalarını ve mevzuatını değerlendirecek, Avrupa Birliği'nin bu alandaki eğilimlerini araştırmaktır. Çalışmada belgesel tarama yapılarak birincil kaynaklardan yararlanılmıştır. Çalışmada ulaşılan bazı sonuçlar şunlardır: AB 2007 yılından bu yana, Üye Devletler'in medya okuryazarlığı konusundaki gelişmelerini takip etmek ve bu konudaki iyi uygulamaları teşvik etmek üzere hukukî önlemler almıştır. 2018 yılında Görsel-İşitsel Medya Hizmetleri Yönergesinde yapılan değişiklik ile geleneksel medyanın yanı sıra, video paylaşım sitelerine de medya okuryazarlığı konusunda

* Dr. Öğretim Üyesi, Samsun Üniversitesi, İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, İletişim Tasarımı ve Yönetimi Bölümü, merve.erguney@samsun.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1397-5769

Makalenin Gönderilme Tarihi: 21/09/2022, Kabul Edilme Tarihi: 04/01/2023

sorumluluk yüklenmiştir. Avrupa Birliği'nin son yıllarda, medya okuryazarlığı kapsamında özellikle dezenformasyonla mücadeleye yönelik çalışmalara ağırlık verdiği görülmektedir.

Keywords: Avrupa Birliği, AB Medya Okuryazarlığı Politikası, Dezenformasyon, Görsel İşitsel Medya Hizmetleri Yönergesi, GİMHY.

Introduction

Mass media are tools that can reach a wide audience through different distribution channels such as newspapers, radio, television, cinema, video, internet and virtual communities. Informative and creative content is created by these tools with different forms of communication, such as text, audio and video. While the development of information and communication technologies provides numerous advantages such as instant access to information, interaction, access to unlimited data, participation in content production, it also brings many risks such as disinformation, abuse of the vulnerable, inappropriate content for minors and unwanted surveillance. In other words, these technologies have the potential to have both positive and negative effects on consumers. At this point, the need for media literacy emerges.

Understanding the language of the media and reading media messages correctly has become an important requirement of today.¹ Media literacy is a popular topic among national and international organizations, media professionals, educators, consumer activists, and parents who are concerned about the risk of their children being exposed to the media.² The importance of media literacy has been emphasized by many international organizations in numerous audiovisual policy documents for many years. Media literacy is an issue that the European Union (EU) has been focusing on for many years. It is essential to create better knowledge and understanding of the place of media in the digital world, who the new stakeholders in the media economy are, and what new advantages and disadvantages digital media consumption can offer.³ Media literacy has

¹ İbrahim E. Bilici, "Medya Okuryazarlığında Paydaşlar Arası İşbirliği ve Anahtar Kriterler [Stakeholder Collaboration and Key Criteria in Media Literacy]", in *Medya Okuryazarlığı [Media Literacy]*, ed. Meltem Bostancı (Ankara: Nobel Publications, 2019), 17.

² W. James Potter, "The State of Media Literacy", *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 54, No 4 (30 Kasım 2010): 675, <https://doi.org/10.1080/08838151.2011.521462>.

³ European Commission, 'Communication on a European Approach to Media Literacy in the Digital Environment', 2007, 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0833&from=el>.

become a life skill that must be learned in the digital world. At the launch of the European Commission's Communication on Media Literacy in December 2007, Information Society and Media Commissioner Viviane Reding said about importance of media literacy:

In a digital era, media literacy is crucial for achieving full and active citizenship. The ability to read and write – or traditional literacy – is no longer sufficient in this day and age. People need a greater awareness of how to express themselves effectively, and how to interpret what others are saying, especially on blogs, via search engines or in advertising. Everyone (old and young) needs to get to grips with the new digital world in which we live. For this, continuous information and education is more important than regulation.

With the introduction of internet technologies, media literacy studies have entered a different process all over the world. In this context, the targets for media literacy in the EU are being restructured through policy documents and legislative amendments. This study aims to evaluate the EU's policies and legal regulations on media literacy and to investigate trends in this area. It is thought that the study may provide guidance to policy makers, practitioners and researchers, especially in terms of guiding Turkey's media literacy policies.

As a result of the literature review, many studies examining EU media literacy policies were found in both national and international literature.⁴

⁴ Aviva Silver, "A European Approach to Media Literacy: Moving toward an Inclusive Knowledge Society", *Comunicar* 16, No 32 (01 Mart 2009): 19-20, <https://doi.org/10.3916/c32-2009-01-004>; Brian O'Neill, "Current Policy Developments in European Media Literacy", *International Journal of Media & Cultural Politics* 6, No 2 (01 Eylül 2010): 235-41, https://doi.org/10.1386/mcp.6.2.235_3; Laura Manuel Pérez Cervi, Oralia Paredes, and José Tornero, "Current Trends of Media Literacy in Europe: An Overview", *International Journal of Digital Literacy and Digital Competence* 1, No 4 (01 Ekim 2010): 1-9, <https://doi.org/10.4018/jdlldc.2010100101>; Adnan Altun, "Tavsiye Kararları Çerçevesinde Avrupa Birliği'nin Medya Okuryazarlığı Eğitimi Vizyonu [The European Community's The Vision of Media Literacy Education Within The Frame of The Recommendations]", *The Journal of Van Yüzcüncü Yıl University Faculty of Education* 8, No 1 (2011): 58-86; Joseph Borga ve Mary Anne Laurib, "A Comparative study of EU Documents on Media Literacy", *In Media Education Research Journal* 2, No 1 (2011): 30-42; Sonia Livingstone vd., "Critical insights in European media literacy research and policy", *Media Studies* 3, No 6 (2012): 2-12; Ayşen Akkor Gül, "Avrupa Birliği'nde Medya Okuryazarlığı: Düzenleme ve Çalışmalarda Gözlemlenen Eğilimler", *AJIT-e: Online Academic Journal of Information Technology* 4, No 11 (15 Şubat 2013): 15-33, <https://doi.org/10.5824/1309-1581.2013.1.002.x>; Roberto Viola, "Media literacy from the EU perspective" (Media and Learning Conference, Brussel: European Commission, 2016); Petranová Dana , Hossová Monika , Velický Peter, "Curent Development Trends of Media

There is no doubt that these studies will continue as public concern about media use and potentially negative effects increases. The most important feature that distinguishes this study from other studies is that it also includes the current trends in the dynamic EU media literacy policy and legislation (such as policy documents published in the recent years, and the Audiovisual Media Services Directive revised in 2018).

In this context, the research questions that this study seeks to answer are:

- What are the current trends of the EU on media literacy?
- What are the regulations regarding media literacy in the Audiovisual Media Services Directive, which was revised in 2018? What is the importance of these regulations in terms of media literacy?

In the study, documentary scanning was conducted and primary sources such as recommendations, action plans, communications, projects, reports, legislation, etc. were utilized. Firstly, the concept of media literacy is explained, then the policy documents published by the Council of the European Union and the European Commission on media literacy are discussed and finally the media literacy regulations in the Audiovisual Media Services Directive are analyzed. In the conclusion section, a general assessment of the EU media literacy policy documents and legislation was made. This study provides an overview of EU media literacy policy and legislation.

Literacy in European Union Countries”, *Communication Today* 8, No 1 (2017): 52-65; Danail Danov, “Development of Media Literacy as a Key Requirement of the European Union”, *Postmodernism Problems* 9, No 2 (2019): 284-94; Oğuz Güner, “Avrupa Birliği’nde Dijital Medya Okuryazarlığına Dair Bir Değerlendirme [An Assessment on Digital Media Literacy In The European Union].”, *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi [Dicle University Social Sciences Institute Journal]*, No 29 (2022): 473-99.

I. The Concept of Media Literacy

"I can not think of anything better than media literacy"

European Commissioner Tibor Navracsics

Media literacy is a concept that has different meanings for different stakeholders in different countries. In the literature, various similar terms and concepts such as 'digital literacy', 'computer literacy', 'cultural literacy', 'media education', 'information literacy' are used in relation to media literacy.⁵ However, 'media literacy' is an inclusive concept that includes all these concepts. Nevertheless, media literacy is a dynamic concept that develops with technological and social changes.

The concept of media literacy has been defined by many national and international institutions and scientists. Media literacy is defined by the European Commission as "the ability to access media, to understand and critically evaluate different aspects of media and media content, and to communicate in a variety of contexts."⁶ This definition focuses on many different stakeholders of the media (teachers, media professionals, institutions, educators) and three main areas. These are: "1) access to the media and media content; 2) critical approach, ability to decipher media messages, awareness of how the media work; 3) creativity, communication and production skills"⁷.

According to the definition by the Media Literacy Expert Group, media literacy is an umbrella term that includes all the technical, cognitive, social, civic and creative capacities that allow a citizen to access, critically understand and interact with the media⁸. Media literacy allows people to have the skills, knowledge and understanding they need when using the opportunities offered by both traditional and new communication services. Media literacy also helps people manage content and communication and protect themselves and their families from the possible risks of using these services⁹. Adams and Hamm define media literacy as follows¹⁰:

⁵ European Association for Viewers' Interests [EAVI], "Study on Assessment Criteria for Media Literacy Levels" (Brussel: EAVI, 2009), 21.

⁶ European Commission, "Communication on a European approach".

⁷ Silver, "Media Literacy", 12.

⁸ European Commission, 'Media Literacy Expert Group', 20 September 2022, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2541>.

⁹ Office of Communications [OFCOM], 'Children and Parents: Media Use and Attitudes Report' (OFCOM, 2017), 17, <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/media-literacy-research/childrens/children-parents-2017>.

Media literacy may be thought of as the ability to create personal meaning from the visual and verbal symbols we take in every day from television, advertising, film, and digital media. It is more than inviting students to simply decode information. They must be critical thinkers who can understand and produce in the media culture swirling around them.

According to Çiftci¹¹, media literacy encompasses all the skills of accessing, analyzing, making sense of and evaluating media messages, ignoring and avoiding harmful content, and ultimately conveying messages to others when necessary. Media literacy focuses on educating children, young people and adults in both formal and informal settings to consume media messages critically and consciously¹². Media literacy, which aims to help participants better interpret content, also helps to ensure a more accurate reading of media messages by better understanding the media production process. According to Aufderheide¹³, at its core, media literacy refers to the ability to access, analyze, evaluate and communicate various media messages in a variety of ways. The main basis in all possible definitions of media literacy is the development of critical thinking by users¹⁴. In order to better understand the concept of media literacy, it is necessary to explain what kind of skills this concept is aimed at developing.

In the report titled "Mapping of Media Literacy Practices and Actions in Eu-28" published by the European Audiovisual Observatory, five main categories of media literacy skills are defined as follows¹⁵:

Creativity: such as creating, building and generating media content.

Critical thinking: such as understanding how the media industry works and how media messages are constructed; questioning the motivations of content producers in order to make informed choices about content selection and use; recognising different types of media content and

¹⁰ Dennis M. Adams and Mary Hamm, *Literacy in a Multimedia Age* (Christopher-Gordon Pub, 2001), 33.

¹¹ Ahmet Çiftci, "Kitle İletişim Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Olarak Denetim [Mass Media Law: Basic Concepts and Control in General]", in *Kitle İletişiminde Denetim [Control in Mass Media]*, ed. Ahmet Çiftci (Ankara: Adalet Publications, 2021), 37.

¹² Daniel Ciurel, "Media Literacy: Concepts, Approaches and Competencies", *Professional Communication and Translation Studies*, No 9 (2016): 13.

¹³ Patricia Aufderheide, *Media Literacy: A Report of the National Leadership Conference on Media Literacy, The Aspen Institute Wye Center, Queenstown, Maryland, December 7 - 9, 1992*, Forum Report (Queenstown, Md: Aspen Inst, 1993), 9.

¹⁴ Viola, 'Media Literacy from the EU Perspective', 2.

¹⁵ European Audiovisual Observatory, 'Mapping of Media Literacy Practices and Actions in EU-28' (Strasbourg: European Audiovisual Observatory, 2016), 41.

evaluating content for truthfulness, reliability and value for money; recognising and managing online security and safety risks.

Intercultural dialogue: *such as challenging radicalisation and hate speech.*

Media use: *such as the ability to search, find and navigate and use media content and services.*

Participation and interaction: *interaction, engagement and participation in the economic, social, creative, cultural aspects of society through the media and promoting democratic participation and fundamental rights.*

Based on the definitions and media literacy skills described above, it is possible to say that media literacy is a skill that aims to develop the ability to use mass media such as the press, radio, cinema, television and the internet, to produce content using these tools and to critically and consciously analyze the messages given by these tools.

II. Studies Guiding Media Literacy Policies in the European Union

The documents created by the EU have a major impact on Europe's international communication order. Looking at the policies followed in the EU countries and candidate countries, it is seen that these policies are shaped within the framework of the rules established by the EU. In this part of the study, the most important milestones that guide the EU media literacy policy will be summarized. EU initiatives on media literacy only started in the 2000s with the efforts of the European Parliament. When compared to the work of other Organizations, this was a rather late initiative. For example, UNESCO's attention to media education dates back to the 1980s. UNESCO conferences on media literacy were held in Grünwald (1982)¹⁶, Toulouse (1990)¹⁷, Vienna (1999)¹⁸ and Seville (2002)¹⁹ and seminars were held in Paris in 2005 and 2007²⁰.

¹⁶ The Grünwald Declaration was the first document to encourage citizens to develop a critical perspective on the media.

¹⁷ Media education was defined in a systematic way.

¹⁸ The view that media education should be updated due to the emergence of new media environments was accepted.

¹⁹ An action plan was prepared to be carried out in five areas. These are: 1) Research platforms; 2) Education; 3) Cooperation between schools, media, non-governmental organizations, private and public institutions; 4) Supporting public space 5) Strengthening the relationship between society and media.

²⁰ European Commission, "Conclusions on a European approach to media literacy in the digital environment" (Brussels: European Commission, 2008), 1; José Manuel Pérez

Media literacy was first raised in the EU at the Lisbon European Council on March 23 and 24, 2000. The Council stated that a higher level of media literacy could significantly contribute to the EU becoming a more inclusive society and achieving its goals, especially in terms of a more competitive knowledge economy²¹. Starting in 2000, this awareness-raising gained momentum with the studies carried out after 2006 and raised the EU to an important position in the world in terms of media literacy education²². Since the 2000s, the EU has carried out a series of activities to promote media literacy in Member States and to monitor progress in this area.

A. Council of the European Union's Activities on Media Literacy

In the 'Conclusions on a European approach to media literacy in the digital environment'²³ published by the Council of the EU on May 22, 2008, the responsibilities imposed on Member States in terms of media literacy in the Audiovisual Media Services Directive of 2007 were stated and it was recommended that best practices in the field of media literacy be identified and that the private sector and other expert stakeholders should contribute to this work.

On November 27, 2009, the Council published 'Conclusions on media literacy in the digital environment'²⁴. The elements proposed in the Council Conclusions are based on the premise that media literacy plays an important role in the development of the cultural and democratic life of society. With this Decision, the Commission and the Member States are invited to work towards improving media literacy.

On February 4, 2014, following a meeting with the Council of the EU and EU Member States, 'Conclusions on media freedom and pluralism in the

Tornero ve Mireia Pi, "Media Literacy Policy in European Union A New Horizon", in *New questions, new insights, new approaches: Contributions to the research forum at the World Summit on Media for Children and Youth 2010*, ed. Cecilia von Feilitzen, Ulla Carlsson, and Catharina Bucht (Nordicom: University of Gothenburg, 2011), 327-28; Ayşen Akkor Gül, *Görsel-işitsel politikayla avrupa birliği: televizyon yayıncılığında yöndeşen medyaya*, 1. baskı, Yayın İletişim dizisi, 103 = 2930 [des Gesamtw.] (İstanbul: Beta, 2013), 256.

²¹ European Commission, 'Communication on a European Approach to Media Literacy in the Digital Environment', 2.

²² Altun, "Tavsiye Kararları", 60.

²³ See <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008XG0606%2801%29>

²⁴ See <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:301:0012:0012:en:PDF>

digital environment²⁵ was published. In Conclusions, it is stated that media ownership should be easily accessible to citizens and the importance of media literacy in terms of access to information on media ownership is emphasized.

On December 3, 2014, the Council published 'Conclusions on European Audiovisual Policy in the Digital Era'²⁶. This document outlines the Council's perspective on the future of EU audiovisual policy and invites the European Commission and Member States to take specific actions on media literacy. Two years later, On 14 June 2016, the Council published 'Conclusions on developing media literacy and critical thinking through education and training'²⁷. At the Conclusions, a number of suggestions were made for the improvement of media literacy in the Member States.

On 4 June 2018, the Council issued a Recommendation titled 'key competences for lifelong learning'²⁸. The Recommendation emphasizes the significance of digital competence, hence media literacy, as part of lifelong learning. On 19 December 2018, the Council published 'Conclusions on the strengthening of European content in the digital economy'²⁹. The Conclusions emphasized that media literacy is a key factor for both users and content producers and encouraged Member States to promote and support media literacy and digital literacy training for citizens to have a critical approach towards media content. In addition, it has been proposed to improve media literacy through awareness-raising campaigns within civil society.

On 19 February 2019, the Council and Member States published 'Conclusions on securing free and fair European elections'³⁰. Conclusions emphasize that citizens' evaluation of information flows from online media, social networks and similar sources affects their decision-making processes as voters. In this context, March 18-22, 2019 has been declared as 'Media

²⁵ See [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0204\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0204(02)&from=EN)

²⁶ See [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG1203\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG1203(01)&from=GA)

²⁷ See [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG1203\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG1203(01)&from=GA)

²⁸ See <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/297a33c8-a1f3-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>

²⁹ See [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG1219\(01\)&from=EL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG1219(01)&from=EL)

³⁰ See <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6573-2019-REV-1/en/pdf>

Literacy Week'. Media Literacy Week is an initiative to promote media literacy skills and projects across the EU. Media literacy stakeholders at national level are encouraged to organize their own events during or around this week to celebrate and discuss media literacy (European Commission, 2020). In the following years, Media Literacy Week activities continued.

On October 14, 2019, the Council published 'conclusions on democracy'³¹. The Conclusions emphasize that supporting and promoting online media literacy where necessary will contribute to the resilience of today's democracies in the medium and long term and argue that it is necessary to promote the use of online technology to enable democratic participation.

On December 10, 2019, the General Affairs Council published 'conclusions on complementary efforts to enhance resilience and counter hybrid threats'³². In the Conclusions, the importance of media literacy was emphasized to combat disinformation and secure free and fair elections.

B. European Commission's Activities on Media Literacy

Many studies have been carried out by The European Commission to improve media literacy. In 2005, the European Parliament asked the European Commission to launch an initiative on media literacy. This demand was also repeated by the media industry and some EU Member States. The Commission's work on this issue started in 2006 with the establishment of a Media Literacy Expert Group with an advisory role for the European Commission.³³ This group consisted of a number of media literacy experts, including academics and media professionals. The Group's mission is to: discover, bring to light, document and disseminate good practices in the field of media literacy; facilitate networking between different stakeholders; explore synergies between different EU policies and media literacy initiatives³⁴. In the last quarter of 2006, the European Commission launched a public consultation process involving formal and non-formal education institutions, media organizations and industry, research and cultural institutions, content providers and producers, regulators

³¹ See <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12836-2019-INIT/en/pdf>

³² See <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14972-2019-INIT/en/pdf>

³³ Silver, "Media Literacy", 12-13.

³⁴ European Commission, 'Media Literacy Expert Group'.

and citizens' and consumers' associations³⁵. In May 2006, a study on "Current trends and approaches to media literacy in Europe" was carried out to map current practices in Europe, to promote media literacy and to recommend some measures towards media literacy in consultation with the public. The research results were published on the EU's website in 2007³⁶.

The MEDIA 2007 Program, one of the EU's projects to create a strong European audiovisual market for 2007-2013, emphasized media literacy education and supported the film education initiative launched in cooperation with schools³⁷.

A Communication titled "A European approach to medial literacy in the digital environment"³⁸ was published by the European Commission on December 20, 2007. The Communication stated that a pluralistic and highly competitive media sector in Europe is important for the European economy and emphasized that media literacy will play an active role in achieving the objectives of the Lisbon Strategy.

On August 29, 2009, the Commission adopted a Recommendation "on media literacy in the digital environment for a more competitive audiovisual and content industry and an inclusive knowledge society"³⁹. The Recommendation included suggestions for Member States and the media industry on media literacy. With this Recommendation, the EU's policy on media literacy has become clearer⁴⁰. Furthermore, with the Recommendation, the Commission encouraged Member States to discuss the inclusion of media literacy in the compulsory education curriculum. For many years, most European countries have included media literacy education in their formal education systems, either as a separate subject or as part of other courses with related content⁴¹.

In the Audiovisual Media Services Directive issued in 2007, it was envisaged that the work of the Member States on media literacy would be monitored periodically. In this context, the European Commission has initiated several studies to develop a valid methodology to objectively assess

³⁵ European Commission, "Communication on a European approach", 4.

³⁶ European Commission, 5.

³⁷ European Commission, 5.

³⁸ See <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52007DC0833>

³⁹ See <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009H0625&from=EN>

⁴⁰ Akkor Gül, *Görsel-işitsel politikasıyla avrupa birliği*, 256.

⁴¹ Petranová Dana , Hossová Monika , Velický Peter, "Curent Development", 53.

the media literacy levels of Member States. In 2009, The European Association for Viewers' Interest (EAVI)⁴² coordinated the "Study on Assessment Criteria for Media Literacy Levels"⁴³ on behalf of the European Commission. The purpose of this research was to provide an understanding of how media literacy levels should be assessed⁴⁴. Also in 2010, the Danish Technological Institute (DTI), EAVI and the Oxford Internet Institute (OII) conducted research on behalf of the European Commission. The results of the research, which started in 2010 and was completed in 11 months, were summarized in 2011 in a report titled "Testing and refining, criteria to assess media literacy levels in Europe"⁴⁵. An important result of this research is that it is a tool that measures media literacy levels across various ages, education levels, income levels, access levels and geographical locations⁴⁶.

On May 2, 2012, the Commission published a Communication titled 'European Strategy for a Better Internet for Children (BIK' Strategy)⁴⁷. The purpose of this Communication is to make children more confident in their online activities. With the Communication, targets were set for the Commission, the Member States and the industry and cooperation towards these targets was proposed. Among these objectives is the development of media literacy. In the Communication, it is envisaged that strategies that will include teaching online safety will be included in school curricula by 2013.

On 6 May 2015, the Commission published a Communication titled "A Digital Single Market Strategy for Europe"⁴⁸, with the aim of ensuring better access to online goods and services for consumers and businesses, creating

⁴² The European Association for Viewers Interests: an international non-profit organization advocating for media literacy and full citizenship. EAVI promotes the embracement of initiatives that engage citizens in reading, writing and participating in public life through the media. For more details about EAVI see <https://eavi.eu/about-us/>

⁴³ See https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/studies/literacy-criteria-report_en.pdf

⁴⁴ Paolo Celot ve José Manuel Pérez Tornero, "Study on Assessment Criteria for Media Literacy Levels:A Comprehensive View of the Concept of Media Literacy and an Understanding of How Media LiteracyLevel in Europe Should be Assessed" (Brussel: European Commission, 2009).

⁴⁵ See <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4cbb53b5-689c-4996-b36b-e920df63cd40>

⁴⁶ Danish Technological Institute [DTI] and European Association for Viewers' Interests [EAVI], 'Testing and Refining Criteria to Assess Media Literacy Levels in Europe Final Report' (Brussel: European Commission, 2011), 1.

⁴⁷ See <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0196&from=EN>

⁴⁸ See <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>

the right conditions for the development of digital networks and services and maximizing the growth potential of the European Digital Economy. The Communication contains a number of recommendations for improving digital skill levels in relation to media literacy.

On 25 May 2016, a Communication titled 'Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe'⁴⁹ was published. In this Communication, the Commission has set out its general assessment of online environments. The Communication announced that the Commission will propose an updated Audiovisual Media Services Directive, which will include measures to protect minors from harmful content and hate speech, including on video sharing platforms. As a matter of fact, the Directive was revised accordingly in 2018.

On 10 June 2016, the Commission published a Communication titled 'A New Skills Agenda for Europe', which aims to promote a series of actions to provide people in the EU with the right skills, the right training and the right support, including the promotion of digital skills. This work is a five-year plan to help individuals and businesses develop more and better skills. The renewed Skills Agenda, which is a continuation of this study, was published by the European Commission on July 1, 2020.

In 2016, a report titled 'Mapping of media literacy practices and actions in EU-28' was prepared by The European Audiovisual Observatory⁵⁰ on behalf of the European Commission. The report investigates the best media literacy projects in the 28 EU Member States between 2010 and 2016. The aim of this study is to highlight some of the most diverse, interesting and innovative projects on media literacy in Europe, in order to inspire future activities and collaboration across Europe⁵¹.

On September 28, 2017, the Commission published a Communication titled 'Tackling Illegal Content Online Towards an enhanced responsibility of online platforms'⁵². This Communication sets out a set of guidelines and principles for online platforms to accelerate the fight against illegal content

⁴⁹ See <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0288>

⁵⁰ "The European Audiovisual Observatory was set up in Strasbourg in 1992 to reply to a distinct lack of information and transparency concerning this industry. To the present day, it continues to provide a comparative European overview of the audiovisual industry in 40 different countries as well as detailed analysis of national and even regional industries." (The European Audiovisual Observatory, 2022).

⁵¹ European Audiovisual Observatory, "Mapping", 27.

⁵² See <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0555>

online, in cooperation with national authorities, Member States and other relevant stakeholders.

In 2018, Andrus Ansip, Vice President of the European Commission, asked political adviser Guillaume Klossa for his opinion on 'the challenges and opportunities for Europe linked to the development of technologies such as Artificial Intelligence and Blockchain with a specific focus on the media sector'. In response, Klossa prepared a report titled 'Towards European Media Sovereignty An Industrial Media Strategy to Leverage Data, Algorithms and Artificial Intelligence'. In the report, Klossa emphasized the importance of promoting media and social media literacy to help citizens understand the role of journalists and social media and to build trust in the media⁵³.

On June 9, 2020, the European Council published "Council conclusions on media literacy in an ever-changing world"⁵⁴, which represents an important step forward in how media literacy is viewed at policy level across the EU. In the conclusions, a number of measures that can be taken for media literacy and financial and political issues related to media literacy are explained. In the Conclusion, the Council recommended Member States to work on media literacy at regional, national and thematic levels.

On 3 December 2020, the Commission adopted The Media and Audiovisual Action Plan (MAAP) for Video Sharing Platforms (VSP) to put in place significant media literacy measures and tools in partnership with ERGA and VSPs. On the same day, the European Commission published the European Democracy Action Plan, which details how media literacy can be used to combat online disinformation and the task of the European Digital Media Observatory (EDMO)⁵⁵ in media literacy activities.

⁵³ Guillaume Klossa, 'Towards European Media Sovereignty An Industrial Media Strategy to Leverage Data, Algorithms and Artificial Intelligence' (Brussels: European Commission, 2019), 76.

⁵⁴ See <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XG0609%2804%29>

⁵⁵ EDMO is an independent observatory that brings together fact-checkers and academic researchers with expertise in the field of online disinformation, social media platforms, journalist-driven media and media literacy practitioners. The European Digital Media Observatory (EDMO) project started its activities on June 1, 2020. EDMO promotes scientific knowledge on online disinformation, advances the development of fact-checking services and supports media literacy programs (European Digital Media Observatory [EDMO], 2022).

‘The Creative Europe programme 2021-2027’⁵⁶ is the European Commission's flagship programme to support the culture and audiovisual sectors. Creative Europe's objectives include “*promoting cross-sectoral innovative and collaborative actions, including support for media literacy and a diverse, independent and pluralistic news media environment*”.

Published in 2021, 'The European Pillar of Social Rights Action Plan'⁵⁷ proposes the main targets for the EU to achieve by 2030. Among these goals are the goals related to the acquisition of basic digital skills by citizens. The Action Plan aims for the proportion of adults with at least basic digital skills to reach 80% by 2030.

On May 11, 2022, ‘A Digital Decade for children and youth: the new European strategy for a better internet for kids (BIK+)’⁵⁸ was adopted by the Commission. The new European strategy identified shortcomings in media literacy and made recommendations for Member States and the industry to strengthen media literacy.

1. European Commission's Efforts for Fighting Disinformation

Nowadays, especially with the spread of Internet technologies, disinformation has increased enormously and the concept of "post truth" has started to be used for this period⁵⁹. Disinformation, defined by the European Commission as "verifiably false or misleading information created, presented, and disseminated for financial gain or intentional deception of the public", has become an important problem for democratic contemporary societies. Such damages may include undermining democratic processes or threats to public property, such as health, environment and security⁶⁰. The growing interest in media literacy is actually simultaneous with the growing concern for the phenomenon of disinformation and its effects⁶¹. In the face

⁵⁶ See <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2021:189:TOC>

⁵⁷ See <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>

⁵⁸ See <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:212:FIN>

⁵⁹ Ralph Keyes, *Hakikat Ötesi Çağ: Günümüz Dünyasında Yalancılık ve Aldatma [The Post-Truth Era: Dishonesty and Deception in Contemporary Life Hardcover]*, trans. Deniz Çetin (İzmir: Delidolu, 2019).

⁶⁰ European Court of Auditors, ‘EU Action Plan against Disinformation.’, 2020, 4, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AP20_04/AP_Disinformation_EN.pdf.

⁶¹ Charo Sádaba ve Ramón Salaverría, “Combatir la desinformación con alfabetización mediática: análisis de las tendencias en la Unión Europea”, *Revista Latina de Comunicación Social*, No 81 (28 Nisan 2022): 20, <https://doi.org/10.4185/RLCS-2023-1552>.

of disinformation, the key role of media literacy is increasingly growing. In this regard, enhancing media literacy is crucial in terms of avoiding the harms caused by disinformation.

It is possible to say that the measures taken by the European Commission to protect against the harmful effects of disinformation have increased in recent years. On 26 April 2018, the Commission published a Communication titled 'Tackling online disinformation: a European Approach'⁶² outlining the key overarching principles and objectives that should guide actions to raise public awareness of disinformation and effectively combat the phenomenon. The Communication set out a series of recommendations to strengthen media literacy to combat online disinformation. On 5 December 2018, the Commission presented the Commission's assessment of the progress made in implementing the recommendations contained in the Communication. On the same day, the Commission and the High Representative published a Joint Communication titled 'Action Plan against Disinformation'⁶³. The Joint Communications made recommendations focusing on how to tackle disinformation both within and around the EU. On 14 June 2019, the report 'the implementation of the Action Plan Against Disinformation'⁶⁴ assessed how the objectives set out in the Action Plan against Disinformation have contributed to the combat against disinformation.⁶⁵ As the spread of unsubstantiated news and information during the pandemic has a negative impact on public health, The Commission and the High Representative published a Joint Communication 'Tackling COVID-19 disinformation - Getting the facts right'⁶⁶ on 10 June 2020 to raise awareness and propose actions to address fake news, particularly about Covid-19.

In light of the Commission's work to combat disinformation, on 26 September 2018, the Commission published 'The Code of Practice on Disinformation'⁶⁷, which sets out self-regulatory standards to combat disinformation by major online platforms, emerging and specialized platforms, players in the advertising industry, fact-checkers, research and civil society organizations. This Code is a non-legally binding agreement that lists the measures that must be taken to combat disinformation. The

⁶² See <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0236>

⁶³ See https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu-communication-disinformation-euco-05122018_en.pdf

⁶⁴ See https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat:JOIN_2019_0012_FIN

⁶⁵ See https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat:JOIN_2019_0012_FIN

⁶⁶ See <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0008>

⁶⁷ See <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation>

Code was signed in October 2018 by the online platforms Facebook, Google, Twitter and Mozilla, as well as advertisers and other actors in the advertising industry. Microsoft joined the Code in May 2019 and TikTok in June 2020⁶⁸. On 26 May 2021, the European Commission and the High Representative published 'Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation'⁶⁹. Then, in 2022, The 2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation⁷⁰ was published, building on the 2018 code and setting more ambitious commitments and measures against online disinformation.

III. Media Literacy Legislation

A. *Audiovisual Media Services Directive (2007)*

The Television without Frontiers Directive (1989 and 1997) was revised and replaced by the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD), which entered into force on December 18, 2007 upon publication in the Official Journal of the EU. The AVMSD includes a set of rules to manage free movement in the audiovisual field in Member States. The most important step towards media literacy at the policy level was taken with AVMSD (2007)⁷¹. In other words, media literacy in the EU has been legally included in this regulation for the first time. The inclusion of regulations on media literacy in this text, which is binding for Member States, shows the importance the EU places on the issue⁷². The recognition of media literacy in the Directive and the consequent development of media literacy indicators were realized after a long period of work⁷³. Recital 37⁷⁴ of the Directive, which refers to media literacy, includes a definition of 'media literacy' and objectives in this area. In Article 26⁷⁵, an arrangement was made to measure

⁶⁸ European Commission, '2018 Code of Practice on Disinformation', 2022, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation>.

⁶⁹ See https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2585

⁷⁰ See <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>

⁷¹ O'Neill, 'Current Policy Developments in European Media Literacy', 236.

⁷² Akkor Gül, 'Avrupa Birliği'nde Medya Okuryazarlığı', 21.

⁷³ Pérez Tornero ve Pi, "Media Literacy", 327.

⁷⁴ AVMSD 2007, Recital 37: " 'Media literacy' refers to skills, knowledge and understanding that allow consumers to use media effectively and safely. Media-literate people are able to exercise informed choices, understand the nature of content and services and take advantage of the full range of opportunities offered by new communications technologies. They are better able to protect themselves and their families from harmful or offensive material. Therefore the development of media literacy in all sections of society should be promoted and its progress followed closely."

⁷⁵ AVMSD 2007, Article 26: "Not later than 19 December 2011, and every three years thereafter the Commission shall submit a report on the application of this Directive and, if necessary, make further proposals to adapt it to developments in the field of audiovisual

the status of media literacy in all Member States. Thus, the media literacy practices in the Member States would be shared and the measures to be taken in this context would be identified and the policies to be developed would be guided⁷⁶. The AVMSD (2007) had been codified by Directive 2010/13/EU. With the amendment made in the AVMSD numbered 2010/13/EU, which was published in the Official Journal of the EU on April 15, 2010 and entered into force, it is seen that the definition of media literacy in recital 47⁷⁷ has not changed, but some additions have been made to the objectives for media literacy, especially regarding internet use. Article 26 of the 2007 AVMS Directive was included in Article 33 in the 2010 codified version of the Directive.

B. Amendments to the Revised Audiovisual Media Services Directive on Media Literacy

Proposals for amendments to the Audiovisual Media Services Directive 2010/13/EU were first launched in May 2016 to adapt to new developments in audiovisual technologies and the audiovisual market. After two years of negotiations with legislators, the revised AVMSD was adopted on 14 November 2018 and entered into force after being published in the Official Journal of the European Union on 28 November 2018.

By September 2020, EU countries are required to transpose the new AVMSD into their domestic law.⁷⁸ By this deadline, the vast majority of EU countries have transposed the new AVMSD. However, the Czech Republic, Ireland, Romania, Slovakia and Spain did not implement the revised directive on audiovisual media services by the agreed deadline. These

media services, in particular in the light of recent technological developments, the competitiveness of the sector and levels of media literacy in all Member States".

⁷⁶ Akkor Gül, *Görsel-İşitsel politikasıyla avrupa birliği*, 257.

⁷⁷ AVMSD 2010, Recital 47: "(...)The Recommendation of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and on-line information services industry (2) already contains a series of possible measures for promoting media literacy such as, for example, continuing education of teachers and trainers, specific Internet training aimed at children from a very early age, including sessions open to parents, or organisation of national campaigns aimed at citizens, involving all communications media, to provide information on using the Internet responsibly."

⁷⁸ AVMSD 2018, Article 2: *Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by 19 September 2020. They shall immediately communicate the text of those provisions to the Commission.*

countries were therefore referred to the Court of Justice by the EU.⁷⁹ Therefore, it is possible to say that the EU has been meticulous in the implementation of the regulations in the new Directive by all EU member states. The fact that the EU's media and media literacy regulations in general are implemented in all EU member states is extremely important in terms of the effectiveness and functionality of the regulations.

1. The Definition of Media Literacy in The New Directive

The adoption of the renewed Directive is important in terms of media literacy and strengthens the role of media literacy. The previous version of the AVMSD included the role and definition of media literacy, but in recent years, with the emergence of the problem of online disinformation, the old definition has become insufficient. The definition of media literacy in the new Directive is as follows (AVMSD 2018, recital 59):

Media literacy' refers to skills, knowledge and understanding that allow citizens to use media effectively and safely. In order to enable citizens to access information and to use, critically assess and create media content responsibly and safely, citizens need to possess advanced media literacy skills. Media literacy should not be limited to learning about tools and technologies, but should aim to equip citizens with the critical thinking skills required to exercise judgment, analyse complex realities and recognise the difference between opinion and fact.

As can be seen, the definition of media literacy in the new Directive portrays it as a term that indicates the importance of not only technical skills, but also critical thinking. Thus, the Directive now includes a comprehensive definition of media literacy. Furthermore, the revised Directive clearly emphasizes the importance of multi-stakeholders and recommends that media service providers and video sharing platform providers (Facebook, Instagram/IGTV, YouTube, Snap, TikTok, Dailymotion, etc.) cooperate with all groups of society (AVMSD 2018, recital 59):

It is therefore necessary that both media service providers and video-sharing platforms providers, in cooperation with all relevant stakeholders, promote the development of media literacy in all sections of society, for citizens of all ages, and for all media and that progress in that regard is followed closely.

⁷⁹ CPI, 'EU Sues Five Countries Over Media Content', *Competition Policy International*, 19 May 2022, <https://www.competitionpolicyinternational.com/eu-sues-five-countries-media-content/>.

In addition, the new AVMSD includes three separate regulations on media literacy, namely Article 28b(3)(j) (on video sharing platforms), Article 30b(3)(b) (on the responsibilities of the ERGA on media literacy) and Article 33a (on the responsibilities of Member States on media literacy). Information on these regulations is given below.

2. Regulation of Video Sharing Platforms

The importance of video sharing platforms in the audiovisual world has increased rapidly in the last decade. The new Directive emphasizes that media service providers as well as video sharing platform providers are responsible for media literacy⁸⁰. Article 28b of the AVMSD sets out the duties and responsibilities that video sharing platforms must abide by. AVMSD Article 28b (3)(j) states that Member States must provide for effective media literacy measures and tools and raising users' awareness of those measures and tools. Regulation is very important, especially in terms of the protection of minors.

Video sharing platforms undertake a very wide range of activities that can be classified related to media literacy and aimed at improving media literacy levels. These include⁸¹: Content labelling and prominence, 2) Behavioural nudges and service design, 3) Resources, 4) Advertising transparency, 5) Funding, partnerships and events, 6) Campaigns.

A classification has been made for the activities of video sharing platforms. However, researchers studying the current situation suggest that the steps taken by video sharing platforms towards media literacy do not yet have a common feature⁸²:

⁸⁰ For detailed information on the responsibilities of video sharing platform servers for media literacy within the scope of AVMSD, see European Platform of Regulatory Authorities (2021, January 18). Reflections on Video-Sharing Platforms' promotion of Media Literacy under the Audiovisual Media Services Directive.

⁸¹ European Platform of Regulatory Authorities., 'Reflections on Video-Sharing Platforms' Promotion of Media Literacy under the Audiovisual Media Services Directive from.', 2021, 3, https://cdn.epra.org/attachments/files/3922/original/VSP_MIL_AVMSD_Reflections_EPR_A_final.pdf.

⁸² Sally Broughton Micova ve Ivana Kostovska, ""Video-sharing platforms: Study on the implementation of the new provisions in the revised audiovisual media services directive (AVMSD)", in *Study on the implementation of the new provisions in the revised Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) Final Report (Publication pending)* (European Union Publication, 2020), 77, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/135983>.

Media literacy tools or initiatives were evident on YouTube, Facebook, Instagram/IGTV, TikTok, Snap and Dailymotion. However, on Instagram/IGTV, Snap and Dailymotion, these were limited to information and tools for parents and educators on how to protect minors and help them become more literate. There was very limited use of this measure in relation to adult users or other potential harm.

In this context, due to the different characteristics of video sharing platforms, different measures should be taken for these characteristics. Therefore, it would be beneficial to clarify the regulation made by the AVMSD in more detail and explicitly.

3. Tasks of the European Regulators Group for Audiovisual Media Services on Media Literacy

Article 30b (3) of the AVMSD sets out the tasks of the European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA). To ensure the exchange of information, experience and good practice examples among the national independent regulatory authorities of the European Union (EU) Member States operating in the audiovisual media services sector, to create a basis for cooperation among regulatory authorities in the EU as stipulated in the EU Audiovisual Media Services Directive (AVMSD), to advise/assist the EU Commission in its work on the sector and to ensure the consistent and holistic implementation of the AVMSD, The European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) was established by a decision adopted by the EU Commission on February 3, 2014. Finally, with Article 30b of the AVMSD, which was revised in 2018, its establishment within the scope of the Directive was confirmed and its duties and powers were strengthened.⁸³

According to Article 30b(3)(b), ERGA's task regarding media literacy is to exchange experience and best practices on the application of the regulatory framework for audiovisual media services, including on accessibility and media literacy. In this context, ERGA has carried out many studies aimed at strengthening media literacy.⁸⁴

⁸³ Radyo ve Televizyon Üst Kurulu [RTÜK]., 'The European Regulators Group for Audiovisual Media Services', 2022, <https://www.rtuk.gov.tr/ab-bunyesinde-yurutulen-faaliyetler/1755>.

⁸⁴ ERGA Report on Protecting Children in Audiovisual Media Services – The effectiveness of age verification and media literacy (2018); ERGA Report on Implementation of the revised AVMS Directive (2019); ERGA Report on Improving Media Literacy Campaigns

4. Responsibilities of Member States Regarding Media Literacy

AVMSD Article 33a (1) states that “*Member States shall promote and take measures for the development of media literacy skills*”. In the continuation of the same article, it is envisaged that Member States will report to the Commission every three years on the measures taken to improve media literacy, as envisaged in previous versions of the Directive. Furthermore, the last paragraph of Article 33a states that the Commission will issue directives in line with the reports of the Member States. It is important for the EU to follow the media literacy practices of the Member States in order to produce the latest necessary policies.

Conclusion

In this study, significant documents such as recommendations, action plans, communications, projects, reports and legislation representing the EU's general view of media literacy were examined. The EU has been producing and implementing many regulatory and supervisory policies since the 2000s to enhance citizens' media literacy skills. In this context, many studies have been carried out by EU bodies such as the Council of the European Union, the European Commission and the European Parliament. Given EU policy documents, it is clear that the Union is committed to making citizens co-responsible for media literacy.

Especially due to the increasing disinformation problem with the widespread use of the Internet, it is observed that the EU media literacy studies that started in the 2000s have gained momentum in recent years (especially after 2018). In this context, many recommendations have been made in the EU policy documents on the prevention of disinformation and the development of critical thinking skills against disinformation, and various measures have been taken. The necessity of media literacy to combat disinformation has often been reiterated in EU policy documents.

With the AVMSD published in 2007, the EU for the first time legislated to monitor the progress of Member States in media literacy and to promote good practices in this field by requiring Member States to submit reports every three years. This regulation has been included in all revised versions of

on Disinformation (2020); ERGA Report on Notions of Disinformation and Related Concepts (2020); ERGA Media Literacy Report (2021)... For more details about ERGA reports and opinions see: https://erga-online.eu/?page_id=14

the AVMSD. This situation shows the sensitivity of the EU on media literacy. With the amendment made to the AVMSD in 2018, in addition to traditional media, video sharing platforms have also been given responsibility for media literacy. In the new Directive, the definition of media literacy has been expanded, the importance of not only technical skills, but also critical thinking has been emphasized. The new Directive encourages cooperation in strengthening media literacy by requiring media service providers and video sharing platform providers to work with all relevant stakeholders to improve media literacy. With the Article 30b of the AVMSD, which was revised in 2018, the establishment of ERGA was confirmed and its duties and powers were strengthened. One of the duties and powers of ERGA is to share experience and best practices related to the implementation of the regulatory framework for media literacy. In this context, many reports and opinions on media literacy have been published by ERGA.

In media literacy, which has gained importance globally, the efforts carried out by individual countries alone will often be insufficient. For this reason, the measures taken by the EU are very important. The fact that the majority of EU countries have transposed the new AVMSD into their domestic laws is an important development in media literacy. However, the fact that the Czech Republic, Ireland, Romania, Slovakia, Romania, Slovakia and Spain have not yet transposed the new AVMSD may hinder the success of media literacy policies. Therefore, it is of utmost importance that these countries adapt to the new AVMSD as soon as possible.

In summary, it is possible to say that the EU has carried out quite comprehensive and systematic studies on media literacy. This study is limited only to the evaluation of EU media literacy policies and legislation. In future studies, new research can be conducted on the impact of EU media literacy policies at the policy and practice level in EU countries and candidate countries.

References

- Adams, Dennis M., and Mary Hamm. *Literacy in a Multimedia Age*. Christopher-Gordon Pub, 2001.
- Akkor Gül, Ayşen. *Görsel-işitsel politikasıyla avrupa birliği: televizyon yayıncılığında yöndeşen medyaya [The European Union with its audiovisual*

policy: from television broadcasting to converging media]. 1. baskı. Yayın İletişim dizisi. İstanbul: Beta, 2013.

- Akkor Gül, Ayşen. 'Media Literacy in the European Union: Tendencies Observed in the Regulations and the Studies'. *AJIT-e: Online Academic Journal of Information Technology* 4, no. 11 (15 February 2013): 15–33. <https://doi.org/10.5824/1309-1581.2013.1.002.x>.
- Altun, Adnan. 'Tavsiye Kararları Çerçevesinde Avrupa Birliği'nin Medya Okuryazarlığı Eğitimi Vizyonu [The European Community's The Vision of Media Literacy Education Within The Frame of The Recommendations]'. *The Journal of Van Yüzüncü Yıl University Faculty of Education* 8, no. 1 (2011): 58–86.
- Aufderheide, Patricia. *Media Literacy: A Report of the National Leadership Conference on Media Literacy, The Aspen Institute Wye Center, Queenstown, Maryland, December 7 - 9, 1992*. Forum Report. Queenstown, Md: Aspen Inst, 1993.
- Bilici, İbrahim E. 'Medya Okuryazarlığında Paydaşlar Arası İşbirliği ve Anahtar Kriterler [Stakeholder Collaboration and Key Criteria in Media Literacy]'. In *Medya Okuryazarlığı [Media Literacy]*, edited by Meltem Bostancı, 17–47. Ankara: Nobel Publications, 2019.
- Borga, Joseph, and Mary Anne Laurib. 'A Comparative Study of EU Documents on Media Literacy'. In *Media Education Research Journal* 2, no. 1 (2011): 30–42.
- Broughton Micova, Sally, and Ivana Kostovska. "'Video-Sharing Platforms: Study on the Implementation of the New Provisions in the Revised Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)'. In *Study on the Implementation of the New Provisions in the Revised Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) Final Report (Publication Pending)*. European Union Publication, 2020. <https://data.europa.eu/doi/10.2759/135983>.
- Celot, Paolo, and José^[P]_[SEP] Manuel Pérez Tornero. 'Study on Assessment Criteria for Media Literacy Levels: A Comprehensive View of the Concept of Media Literacy and an Understanding of How Media Literacy Level in Europe Should Be Assessed'. Brussel: European Commission, 2009.
- Cervi, Laura Manuel Pérez, Oralia Paredes, and José Tornero. 'Current Trends of Media Literacy in Europe: An Overview'. *International Journal of Digital Literacy and Digital Competence* 1, no. 4 (1 October 2010): 1–9. <https://doi.org/10.4018/jdlcd.2010100101>.
- Çiftci, Ahmet. 'Kitle İletişim Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Olarak Denetim [Mass Media Law: Basic Concepts and Control in General]'. In *Kitle İletişiminde Denetim [Control in Mass Media]*, edited by Ahmet Çiftci, 11–148. Ankara: Adalet Publications, 2021.

- Ciurel, Daniel. 'Media Literacy: Concepts, Approaches and Competencies'. *Professional Communication and Translation Studies*, no. 9 (2016): 13–20.
- CPI. 'EU Sues Five Countries Over Media Content'. *Competition Policy International*, 19 May 2022. <https://www.competitionpolicyinternational.com/eu-sues-five-countries-media-content/>.
- Danish Technological Institute [DTI] and European Association for Viewers' Interests [EAVI]. 'Testing and Refining Criteria to Assess Media Literacy Levels in Europe Final Report'. Brussel: European Commission, 2011.
- Danov, Danail. 'Development of Media Literacy as a Key Requirement of the European Union'. *Postmodernism Problems* 9, no. 2 (2019): 284–94.
- European Association for Viewers' Interests [EAVI]. 'Study on Assessment Criteria for Media Literacy Levels'. Brussel: EAVI, 2009.
- European Audiovisual Observatory. 'Mapping of Media Literacy Practices and Actions in EU-28'. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, 2016.
- European Commission. '2018 Code of Practice on Disinformation', 2022. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation>.
- European Commission. 'Communication on a European Approach to Media Literacy in the Digital Environment', 2007. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0833&from=el>.
- European Commission. 'Conclusions on a European Approach to Media Literacy in the Digital Environment'. Brussel: European Commission, 2008.
- European Commission. 'Media Literacy Expert Group', 20 September 2022. <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2541>.
- European Court of Auditors. 'EU Action Plan against Disinformation.', 2020. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AP20_04/AP_Disinformation_EN.pdf.
- European Platform of Regulatory Authorities. 'Reflections on Video-Sharing Platforms' Promotion of Media Literacy under the Audiovisual Media Services Directive from.', 2021. https://cdn.epra.org/attachments/files/3922/original/VSP_MIL_AVMSD_Reflections_EPRA_final.pdf.
- Güner, Oğuz. 'Avrupa Birliği'nde Dijital Medya Okuryazarlığına Dair Bir Değerlendirme [An Assessment on Digital Media Literacy In The European Union].' *Dicle University Social Sciences Institute Journal*, no. 29 (2022): 473–99.

- Keyes, Ralph. *Hakikat Ötesi Çağ: Günümüz Dünyasında Yalancılık ve Aldatma [The Post-Truth Era: Dishonesty and Deception in Contemporary Life Hardcover]*. Translated by Deniz Çetin. İzmir: Delidolu, 2019.
- Klossa, Guillaume. ‘Towards European Media Sovereignty An Industrial Media Strategy to Leverage Data, Algorithms and Artificial Intelligence’. Brussel: European Commission, 2019.
- Livingstone, Sonia, Tao Papaioannou, Grandío Pérez, and Christine W. Wijnen. ‘Critical Insights in European Media Literacy Research and Policy’. *Media Studies* 3, no. 6 (2012): 2–12.
- Office of Communications [OFCOM]. ‘Children and Parents: Media Use and Attitudes Report’. OFCOM, 2017. <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/media-literacy-research/childrens/children-parents-2017>.
- O’Neill, Brian. ‘Current Policy Developments in European Media Literacy’. *International Journal of Media & Cultural Politics* 6, no. 2 (1 September 2010): 235–41. https://doi.org/10.1386/mcp.6.2.235_3.
- Pérez Tornero, José Manuel, and Mireia Pi. ‘Media Literacy Policy in European Union A New Horizon’. In *New Questions, New Insights, New Approaches: Contributions to the Research Forum at the World Summit on Media for Children and Youth 2010*, edited by Cecilia von Feilitzen, Ulla Carlsson, and Catharina Bucht, 69–81. Nordicom: University of Gothenburg, 2011.
- Petranová Dana , Hossová Monika , Velický Peter. ‘Curent Development Trends of Media Literacy in European Union Countries’. *Communication Today* 8, no. 1 (2017): 52–65.
- Potter, W. James. ‘The State of Media Literacy’. *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 54, no. 4 (30 November 2010): 675–96. <https://doi.org/10.1080/08838151.2011.521462>.
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu [RTÜK]. ‘The European Regulators Group for Audiovisual Media Services’, 2022. <https://www.rtuk.gov.tr/ab-bunyesinde-yurutulen-faaliyetler/1755>.
- Sádaba, Charo, and Ramón Salaverría. ‘Combatir La Desinformación Con Alfabetización Mediática: Análisis de Las Tendencias En La Unión Europea’. *Revista Latina de Comunicación Social*, no. 81 (28 April 2022): 17–33. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2023-1552>.
- Silver, Aviva. ‘A European Approach to Media Literacy: Moving toward an Inclusive Knowledge Society’. *Comunicar* 16, no. 32 (1 March 2009): 19–20. <https://doi.org/10.3916/c32-2009-01-004>.
- Viola, Roberto. ‘Media Literacy from the EU Perspective’. Brussel: European Commission, 2016.

AB İÇİ VE DIŞI YATIRIM ANLAŞMALARINDA DÜZENLENEN UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM MEKANİZMALARININ AB HUKUK DÜZENİNİN ÖZERKLİĞİNE UYGUNLUĞU

Mustafa T. KARAYİĞİT**
Araştırma Makalesi

Öz

Makale AB içi ve dışı uluslararası yatırım anlaşmaları tarafından kurulan alternatif uyuşmazlık çözümlerinin AB hukuk düzeninin özerkliğine uygunluğu meselesini irdelemektedir. Bu bağlamda Achmea Kararı ve 1/17 Sayılı Mütalaa başta olmak üzere AB hukuk düzeninin özerkliği ilkesi ışığında şekillenen ve AB hukuk düzeninin anayasallaŐması sürecinin önemli basamaklarını teşkil eden ABAD içtihadının hukuki sonuçlarını AB hukuku ve uluslararası hukuk boyutlarıyla tartıŐmakta, mevcut, sona erdirilmiş veya gelecekteki iki veya çok taraflı AB içi ve dışı anlaşmalara etkisini ABAD'ın uluslararası mahkemelere karşı sahip olduğu münhasır yargı yetkisi çerçevesinde analiz etmektedir.

Anahtar Kelimeler: AB Hukuk Düzeninin Özerkliği, AB Hukukunun Yorumlanması ve Uygulanması, Yargı Yetkisi, Yatırım Tahkimi, AB İçi ve Dışı Anlaşmalar

Compatibility of the Dispute Settlement Mechanisms Established in the Intra-EU and Extra-EU Investment Agreements with the Autonomy of the EU Legal Order

Abstract

The Article discusses the compatibility of the alternative dispute settlement mechanisms established by the intra-EU and extra-EU international investment agreements with the autonomy of the EU legal order. In that respect, it explores the legal consequences of the European case law, in particular the seminal Achmea Judgment and Opinion 1/17, which, as constituting the signifying steps of the constitutionalisation of the EU Legal order, has been given in the light of the

** Prof. Dr., Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Enstitüsü, AB Hukuku ABD Başkanı, E-posta: mtkarayigit@marmara.edu.tr; ORCID: 0000-0002-5976-6401.
Makalenin Gönderilme Tarihi:06/04/2023, Kabul Edilme Tarihi: 14/06/2023

principle of autonomy of the EU legal order both under EU and international laws and analyses its legal effects within the framework of the exclusive jurisdiction of the JEU vis-a-vis international courts on the current, terminated or potential intra-EU and extra-EU bilateral or multilateral agreements.

Keywords: *Autonomy of the EU Legal Order, Interpretation and Application of EU Law, Jurisdiction; Investment Arbitration, Intra-EU and Extra-EU Agreements*

Giriş

Uluslararası yatırım hukukunda alternatif uyuşmazlık çözüm yolları yatırımcılar için cazip avantajlar sunabilmektedir. Bu çerçevede sermaye ihraç ve ithal eden devletler arasında yatırımcı ile yatırım yapılan devlet arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için misafir devlette yatırımın kamulaştırılması yasağı, yatırımcıya adil ve hakkaniyetle muamele edilmesi gibi koruma tedbirleri yanında tahkim mekanizması kuran ve bu sayede yatırımcıya (kişilere) uluslararası kamu hukuku çerçevesinde uyuşmazlık çözüm imkanı yoluyla güvence temin eden iki ve çok taraflı anlaşmalar yapılmaktadır. Özellikle Sovyet blokunun yıkılmasından sonra iki taraflı yatırım anlaşmaları, AB ülkelerindeki şirketlerin yatırımlarını Eski Sovyet bloku ülkelerine genişletme ve bu şirketlere eski blok ülkeleri tarafından yeterli güvence sağlama perspektifiyle yapılmıştır. Ancak bu devletlerin AB'ye katılımıyla birlikte, aslen AB dışı olan anlaşmalar AB içi anlaşma haline gelmiştir. Dolayısıyla yatırımcı-Devlet tahkim sistemi kuran bu anlaşmaların kurduğu tahkim sisteminin AB hukuk düzeninin özerkliğine uygunluğu ve bunun sonucu olarak akit Üye Devletlerin bir yandan AB hukuku, diğer yandan da uluslararası hukuk kaynaklı yükümlülükleri arasında çatışma meseleleri ortaya çıkmıştır.

Ayrıca AB ve/veya Üye Devletlerin üçüncü devletlerle yaptıkları veya yapacakları ikili veya çok taraflı AB dışı anlaşmalar çerçevesinde yatırımcı ile Akit taraf arasındaki uyuşmazlıkların çözümüne yönelik kurulan/kurulacak tahkim sistemlerinin AB hukuk düzeninin özerkliğine uygun olup olmayacağı, olacaksa hangi şartlar dahilinde bunun sözkonusu olabileceği meselesi de son demlerde ağırlık kazanmıştır. Ayrıca bu ikinci tür anlaşmalarda kurulan tahkim sisteminin, bu anlaşmaların karma niteliği ve muhteviyatı nedeniyle AB içi anlaşmalara benzerlik gösteren boyutları itibarıyla, AB hukuk düzeninin özerkliğine uygun olup olmadığı ve dolayısıyla AB içi anlaşmalara benzer şekilde bir Üye Devlet yatırımcısı ile

yatırım yaptığı Üye Devlet arasındaki uyumsuzlıklara ilişkin tahkim mahkemesinin yargı yetkisinin olup olmadığı meseleleri de doğmaktadır.

Makale, AB içi ve dışı anlaşmalarla kurulan tahkim sisteminin AB hukuk düzeninin özerkliğine uygunluğunu tartışmaktadır. *Achmea Kararı* ve *1/17 Sayılı Müatalaa* ekseninde bu meselenin irdelenmesine geçmeden önce özerklik ilkesine dair evvelki içtihadı özetle temas edilecektir.

I. AB Hukuk Düzeninin Özerkliği İlkesi

Bağımsız bir hukuk kaynağı teşkil eden Kurucu Andlaşmalar tarafından kurulan AB hukuk düzeni,¹ hem kaynakları, hem de hukukunun etkili icrailiğinin temini itibariyle yargısal içtihadta ihdas edilen özerklik ilkesi temelinde inşa ve konsolide edilmiştir. Özerklik ilkesini AB hukuk düzeninin omurgası olarak nitelemek yanlış olmayacaktır. İlk merhalede *Van Gend en Loos*² ve *Costa/ENEL* ile başlamak üzere ulusal hukuka karşı inşa edilen özerklik, uluslararası hukukla ilişki açısından daha geç bir tarihte ortaya çıkmış, kısmen *1/76 Sayılı Müatalaa* ile ortaya çıksa da, aslen *1/91 Sayılı Müatalaa* ile birlikte teoride geliştirilmeye başlanmıştır. Yani hem diğer anayasal ilkelerin temeli olarak onların tesisinde ve şekillendirilmesinde yasal dayanak teşkil etmiş, hem de Avrupa entegrasyonunun aldığı evrilen dinamik formatın yansımasıyla formüle edilmiş ve şekillenmiştir. Bu yönden yargısal içtihadındaki her yeni ilgili vaka analizi onun yeni veçhelerine ışık tutmuştur.

Özerklik, AB hukukunun kendi kendine yeter ve insicamlı norm sistemi kurduğuna,³ geçerliliği ve yorumu için ulusal ve uluslararası hukuka dayanmak zorunda olmadığına,⁴ geçerliliğinin kaynağının kendisi olması hasebiyle başka hukuk sistemlerine dayanması gerekmediđine⁵ ve

¹ Case C-6/64 *Costa/ENEL* EU:C:1964:66; *Opinion 2/13* EU:C:2014:2454, para. 166.

² Case C-26/62 *Van Gend* EU:C:1963:1.

³ Koen Lenaerts, “The Autonomy of European Union Law” içinde *Law in a Time of Constitutional Crisis- Studies Offered to Miroslaw Wyrzykowski* ed. Jakub Urbanik and Adam Bodnar (München: C.H.Beck, 2021), 387.

⁴ Christina Eckes & Laurens Ankersmit, “The Compatibility of the Energy Charter Treaty with EU Law”, University of Amsterdam, Amsterdam Centre for European Law and Governance, 2022, Erişim tarihi: Ocak 10, 2023. <https://www.clientearth.org/latest/documents/the-compatibility-of-the-energy-charter-treatywith-eu-law/>.

⁵ Nicholas Tsagourias, “Conceptualizing the autonomy of the European Union” içinde *International organizations and the idea of autonomy: Institutional independence in the*

geçerliliğinin ve hukukiliğinin ölçüsünün kendisi olduğuna işaret eden AB'nin/AB hukukunun kendi varlığına, yapısına, kimliğine ve özelliklerine dair kendi algısıdır⁶. AB hukukunun gerek ulusal hukukla, gerekse uluslararası hukukla ilişkisini kendi hukukuna göre kendisinin belirlemesi şeklinde tezahür eden özerklik, AB hukuk düzenini, kendine özgü hususiyetlerini, kendi çalışma sistematüğini, AB ile Üye Devletler arasındaki dikey yetki bölüşümü ve AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına dair AB mahkemelerinin yargı yetkisini, hem ulusal, hem de uluslararası hukuka karşı koruma anlayışı üzerine inşa edilmiştir. Bu ilke, AB hukuk düzeni içerisindeki uluslararası yükümlülüklerin AB mahkemeleri tarafından AB hukukunun koyduğu koşullar çerçevesinde etki doğurmasının belirlenmesini gerektirir.⁷ Bu itibarla uluslararası anlaşmaların, organların yetkileri ve Üye Devletlerin birbirlerine göre pozisyonları gibi AB yapısının temel unsurlarına,⁸ AB'nin temellerine,⁹ AB'nin anayasal yapısıyla alakalı olan, AB hukukunun kendi doğasından neşet eden AB ve AB hukukunun spesifik karakteristiklerine,¹⁰ AB hukukunun üstünlüğü, birliği ve etkililiğine,¹¹ AB hukukunun birliği, insicamı ve bütünlüğüne,¹² AB anayasal ilkelerine¹³ ve ABA 2. maddede yer alan AB'nin kurucu değerlerine¹⁴ halel getirmesine izin vermez.

Uluslararası anlaşmalarla kurulan yargısal denetim sisteminin etkisi bağlamında, *1/91 Sayılı Mütalaa*'dan beri ABAD ilkesel olarak, uluslararası mahkemelerin kararlarının, ilgili anlaşmaların hükümleriyle sınırlı kalmak ve belirli şartları karşılamak kaydıyla kendisi de dahil AB organlarını bağlayıcı nitelikte olduğunu belirtmektedir. Zira, AB'nin uluslararası alanda faaliyette bulunma yetkisi ve uluslararası anlaşma akdedebilme kapasitesi, bu tarz anlaşmalarla kurulan bir mahkemenin kararlarına, yargı yetkisi

international legal order, ed. Richard Collins & Nigel D. White, (London: Routledge, 2011), 340.

⁶ Christina Eckes, "The Autonomy of EU Law vis-à-vis International Law: Kadi I and Kadi II" içinde *EU External Relations Law: The Cases in Context*, ed. Graham Butler and Ramses A Wessel (Oxford: Hart, 2022), 527.

⁷ Opinion of Advocate General Maduro, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P *Kadi* EU:C:2008:11, para. 23.

⁸ Opinion 1/76 EU:C:1977:63, para. 12.

⁹ *Opinion 1/91*, EU:C:1991:490, para. 71.

¹⁰ *Opinion 2/13*, para. 164-166, 174, 179-200.

¹¹ *Opinion 2/13*, para. 189.

¹² *Opinion 1/09* EU:C:2011:123, para. 31, 38.

¹³ Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P *Kadi* EU:C:2008:461, para. 285.

¹⁴ *Ibid.*, para. 303; *Opinion 2/13*, para. 168.

anlaşmaların hükümlerinin yorumlanması ve uygulanmasıyla sınırlı kalmak ve AB hukuk düzeninin özerkliği korunması kaydıyla, müracaat etme yetkisini de doğurur.¹⁵ Uluslararası bir anlaşma yine de ABAD'ın yetkisini, yetkilerin asli karakterini koruyacak nitelikteki kaçınılmaz olan Şartları karŐılması ve dolayısıyla AB hukuk düzeninin özerkliğine hanel getirmemesi kaydıyla etkileyebilir.¹⁶ Bu itibarla, uluslararası mahkemelerin yetkileri içerisinde, AB hukuku kurallarının AB ve organlarını iç yetkilerinin kullanımı itibariyle bağlayacak Şekilde belirleyici yorumlanması kapasitesi bulunamaz.¹⁷ Zira AB hukukunun nihai belirleyici yorumunu yapma yetkisi münhasıran ABAD'ındır.¹⁸

ABAD AB ile Üye Devletlerin arasındaki yetki bölüşümüne dair uluslararası mahkemelere yargı yetkisi tanıyan uluslararası anlaşmaları AB hukuk düzeninin özerkliğine aykırı görmektedir.¹⁹ ABAD, ABA 19. maddede belirtilen yetkisine hanel gelmesine, yani hem AB hukukunun yeknesak yorumlanması ve uygulanmasına dair, hem de AB tasarruflarının hukukiliğinin denetimine dair yargı yetkisine hanel gelmesine olanak tanımamaktadır.²⁰ Bu itibarla, uluslararası anlaşmayla kurulan ve AB yargısal ve kurumsal çerçevesinde olmayan mahkemelerin AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına dair yargı yetkisinin olmasına izin vermemektedir. *1/09 Sayılı Mütalaa*'da, ilgili anlaşmanın AB yargısal ve kurumsal yapısı dışında olan Patent Mahkemesi'ne patent ihlallerine yönelik kişiler arasındaki uyuşmazlıkların çözümü ile bu alanda AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına dair münhasır yetki vermesini, aslen bu noktada yetkili olan Üye Devlet mahkemelerinin AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına dair yargı yetkisinden mahrum edilmesi, dolayısıyla kendisinin önkarar usulü çerçevesindeki AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasında yeknesaklığı temin etme yetkisine, genel çerçevede özerkliğe, hanel getirmek suretiyle Kurucu Andlaşmaların AB ve Üye Devletlere verdiği AB hukukunun kendi doğasının korunması açısından kaçınılmaz olan yetkilerin asli karakterini değıştirebilmesi gerekçeleriyle AB hukukuna aykırı olarak değerdendirmiştir.²¹

¹⁵ *Opinion 1/91*, para. 39, 40 and 70; *Opinion 1/09*, para. 74-76; *Opinion 2/13*, para. 182-183.

¹⁶ *Opinion 1/00*, EU:C:2002:231, para. 21-23 and 26, *Opinion 1/09*, para. 76; *Opinion 2/13*, EU:C:2014:2454, para. 182-183.

¹⁷ *Opinion 1/91*, para. 30-35; *Opinion 1/00*, para. 13; *Opinion 2/13*, para. 184.

¹⁸ *Opinion 2/13*, para. 246.

¹⁹ *Opinion 1/91*, para. 34.

²⁰ *Opinion 1/00*, para. 11.

²¹ *Opinion 1/09*, para. 89.

ABAD, ABİDA 344. maddede somut ifadesini bulan Üye Devletlerin Kurucu Andlaşmaların yorumlanması ve uygulanmasına dair uyuşmazlıkları Kurucu Andlaşmalarda öngörülen yargı yolları dışına taşımamasını ve bu yüzden kendi münhasır yargı yetkisine hanel getirilmesini özerkliğe aykırı görmektedir.²² 2/13 Sayılı Mütalaa'da, ABİDA 344. maddeyi Üye Devletlerin birbirleri arasındaki uyuşmazlıklar yanında, AB ile Üye Devletler arasındaki uyuşmazlıkları da kapsayacak şekilde yorumlamış, AİHM'e bu noktada yargı yetkisi tanıyan Taslak Anlaşma'nın bu maddenin amacını baltaladığını, AB ve üye Devletler arası ilişkilerin, gerektiğinde bütün diğer hukuklar dışlanarak, kendisi tarafından yönetilmesini gerektiren AB hukukunun kendi doğasına aykırılık taşıdığını, dolayısıyla kendi münhasır yetkisinin ihlali itibariyle özerkliğe aykırı olduğunu belirtmiştir.²³

II. AB İçi Yatırım Anlaşmaları ile Kurulan Uyuşmazlık Çözüm Mekanizmaları

A. Hollanda-Slovakya Anlaşması Çerçevesinde *Achmea* Kararı

Hollanda ile Çek ve Slovak Federal Devleti arasında yatırımların teşviki ve karşılıklı korunmasına yönelik 1992 yılında yürürlüğe giren iki taraflı yatırım anlaşması yapılmıştır. Slovakya, 2004 yılında sağlık sistemi reformu çerçevesinde pazarını sağlık sigortası hizmetleri temin eden AB ülkesi operatörlerine açınca Hollandalı şirket *Achmea* Slovakya'da bir şube açmıştır. 2007 yılında bir yasa ile bu alanda liberalizasyonun sona erdirilmesinden sonra 2011 yılında Slovak Anayasa Mahkemesinin yasayı anayasa aykırı görmesi üzerine yeniden faaliyete izin verilmesine kadar geçen süre zarfında uğradığı zararın tazmini için *Achmea*, Hollanda ile Çek ve Slovakya Federal Devleti arasındaki Yatırım Anlaşması'na istinaden Frankfurt'ta tahkime başvurmuştur. Tahkim Mahkemesi ise 2012 yılında Slovakya aleyhine 22,1 milyon Avro tazminata hükmetmiştir. Slovakya, bu tahkim kararının geçersizliğini sağlamak için Frankfurt'taki Yüksek Bölge Mahkemesine başvuru yapmış, davasının reddedilmesi üzerine Alman Federal Mahkemesi'ne itirazda bulunmuştur. Bu mahkeme de önkarar usulü çerçevesinde şu soruları ABAD'a havale etmiştir: ABİDA 344. ve bilahare 267. maddeler AB içi iki taraflı bir yatırım anlaşmasındaki tahkim kuran hükmün uygulanmasını engeller mi? Görüldüğü üzere, *Achmea*'nın

²² Case C-459/03 *Commission v Ireland* EU:C:2006:345, para. 123-124; *Opinion 2/13*, para. 201.

²³ *Opinion 2/13*, para. 210-212.

başvurusuyla tahkim mahkemesinin Frankfurt'ta oluşturulması Alman hukukunun tahkim usulüne uygulanmasını sağlamış ve bu sayede Slovakya, tahkim mahkemesi kararının, Alman mahkemeleri önünde yargısal denetiminin yapılabilmesi suretiyle önkara usulü çerçevesinde AB hukukuna uygunluğunun denetletirilmesi imkanını elde etmiştir.

ABAD'ın kararı şöyle şekillenmiştir. Uluslararası bir anlaşma Kurucu Andlaşmalar tarafından belirlenmiş yetki bölüşümünü ve nihayetinde de AB hukuk düzeninin özerkliğini etkileyemez. Özerklik ilkesi bilhassa ABİDA 344. maddede düzenlenen haliyle Üye Devletlerin, Kurucu Andlaşmaların yorumlanması ve uygulanmasına ilişkin bir uyuşmazlığı Andlaşmada öngörülenden başka bir çözüm metoduna sunmama yükümlülüğü getirir.²⁴

Hem ulusal hem de uluslararası hukuka yönelik AB hukukunun özerkliğı hem AB'nin asli hususiyetleri, hem de özellikle AB'nin anayasal yapısı ve hukukunun bizzat doğasıyla alakalı olmak üzere hukukunun bir gereğidir. AB hukukunun, bağımsız bir hukuk kaynağı teşkil eden Kurucu Andlaşmalar'dan neşet etme, Üye Devletlerin hukuklarına önceliğı olma ve doğrudan etkili hükümlerinin Üye Devletler ile vatandaşlarına uygulanabilme hususiyetleri vardır. Bu hususiyetleri, hem AB'yi ve Üye Devletlerini mütakabiliyetle, hem de Üye Devletleri birbirine bağlayan ilkeler, kurallar ve karşılıklı bağımlı hukuki ilişkiler yapısal ağına sebebiyet vermektedir.²⁵

AB hukukunun, ABA 2. maddede yer alan AB'nin kurucu değerlerini her bir üye devletin ortak değerler olarak tanıdığı temel gerçeğı üzerine bina edilmesi, üye devletler arasında sadece bu ortak değerlere riayet edileceğine dair karşılıklı güvenin varlığına işaret etmekle kalmayıp, ayrıca bu karşılıklı güvenin de gerekçesini oluşturur. Bu itibarla Üye Devletler ilaveten samimi işbirliğı ilkesine de istinaden kendi hukuk sistemlerinde AB hukukunun uygulanması ve bu hukuka saygı duyulmasını sağlamakla ve bu amaçlara matuf olarak Kurucu Andlaşmalar ve AB tasarruflarından kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmek için bütün gerekli tasarrufları yapmakla yükümlüdürler.²⁶

AB hukuk düzeninin kendine özgü hususiyetleri ve özerkliğinin muhafaza edilmesini sağlamak üzere Kurucu Andlaşmalar, AB hukukunun yorumlanmasında insicam ve yeknesaklığı temin edecek bir yargısal sistem

²⁴ Case C-284/16 *Slovak Republic v Achmea BV* EU:C:2018:158, para. 32.

²⁵ *Ibid.*, para. 33.

²⁶ *Ibid.*, para. 34.

kurmuştur.²⁷ Bu itibarla, ABA 19. madde çerçevesinde AB hukukunun bütün Üye Devletlerde tam uygulanması ve AB hukuku altında kişilerin haklarının korunması ulusal mahkemeler ile ABAD tarafından gerçekleştirilecektir.²⁸ Özellikle, kilittaş olarak ABİDA 267. maddede düzenlenen önkarar usulüne sahip olan bu yargısal sistem, ABAD ile ulusal mahkemeler arasında diyalog kurarak, AB hukukunun yeknesak yorumlanmasının sağlanması ile Kurucu Andlaşmalar tarafından kurulan hukukun kendi özel doğasının yanında, AB hukukunun insicamı, tam etkisi ve özerkliğinin temini amacını taşır.²⁹

ABAD bu çerçevede, üç önemli hususun söz konusu olup olmadığına dair bir analiz gerçekleştirmiştir. İlk olarak, söz konusu anlaşmayla kurulan tahkim mahkemesinin çözmesi talep edilen uyuşmazlıkların, AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına sebebiyet vermeye meyyal olup olmadığını tespit etmek gereğini duymuştur.³⁰ Söz konusu iki taraflı yatırım anlaşmasının 8(1). maddesi çerçevesinde, tahkim mahkemesi bu anlaşmanın ihlaline karar vermek üzere görevlendirildiğinde, bu görevini yerine getirmek için 8(6). madde gereğince özellikle akit tarafta yürürlükte olan hukuk ile akit taraflar arasındaki diğer alakalı anlaşmaları nazar-ı dikkate almak zorundadır.³¹ AB hukukuna, doğası ve hususiyetleri gereği, hem bütün Üye Devletlerde yürürlükte olan hukukun bir parçası olan, hem de Üye Devletler arasındaki uluslararası anlaşmalardan neşet eden hukuk nazarıyla bakılmalıdır.³² Bu iki unsur itibarıyla tahkim mahkemesi, özellikle yerleşme serbestisi ile sermayenin serbest dolaşımına ilişkin hükümleri sözkonusu olmak üzere, AB hukukunun yorumlanması ve uygulanması amacıyla görevlendirilebilecektir.³³ İkinci olarak, AB yargısal sistemi içerisinde yer alan bir mahkemenin, kararlarının AB normlarının tam etkililiğini temin edecek mekanizmaya tabi olacağını vurgulayarak, 8. maddeye istinaden kurulan tahkim mahkemesinin bu bağlamda AB yargısal sistemi içerisinde yer alıp almadığı, yani önkarar usulü çerçevesinde bir ulusal mahkeme olarak görülüp görülemeyeceği analizine geçmiştir.³⁴ Sözkonusu tahkim mahkemesinin, ne Slovakya, ne de Hollanda'nın yargısal sisteminin parçası olduğunu, bu Üye Devletlerin mahkemeleriyle karşılaştırılacak olursa, bu

²⁷ Ibid., para. 35.

²⁸ Ibid., para. 36.

²⁹ Ibid., para. 37.

³⁰ Ibid., para. 39.

³¹ Ibid., para. 40.

³² Ibid., para. 41.

³³ Ibid., para. 42.

³⁴ Ibid., para. 43.

tahkim mahkemesinin yargısal yetkisinin özellikle istisnai doğasının anlaşmada yer alan 8. maddenin varlık bulmasının başat gereği olduğunu belirtmiştir.³⁵ Tahkim mahkemesinin bu hususiyetinin, ABİDA 267. maddedeki anlamında bir üye devletin mahkemesi olarak sınıflandırılmayacağı anlamına geldiğini ifade etmiştir.³⁶ Bu itibarla, sözkonusu tahkim mahkemesi, daha önce önkara usulüne başvurusu kabul edilmiş olan Benelüks Adalet Divanı gibi bazı üye devletlerde ortak nitelik arz eden, bu üye devletlerde ortak olan hukuk kurallarının yeknesak uygulanması amacını taşıyan ve dolayısıyla kendisine başvurunun ulusal mahkemelerde bu ortak hükümlerin kesin yorumlarına imkan tanıyan bir aşama olarak değerlendirilebilecek, yani üye devlet hukuk sistemleriyle bu tarz bağlantıları olan, mahkemeler hüviyetinde değildir.³⁷ Neticede sözkonusu tahkim mahkemesi, ABİDA 267. maddedeki anlamıyla bir üye devletin mahkemesi olarak görülemez ve dolayısıyla önkara usulüne başvurma yetkisini haiz değildir.³⁸ Üçüncü olarak ise sözkonusu tahkim mahkemesinin verdiği hükmün, bu mahkeme tarafından ileri sürülen AB hukukuna dair meselelerin ABAD'a önkara usulü çerçevesinde sunulmasını sağlayacak ABİDA 19. madde bağlamında bir üye devlet mahkemesinin denetimine tabi olup olmadığı incelemesini yapmıştır.³⁹ 8(7). maddede düzenlenen tahkim mahkemesinin kararı nihaidir. Ayrıca, bu mahkeme kendi usulünü, özellikle mahkeme yerini ve dolayısıyla kararının geçerliliğinin yargısal denetimini yöneten usule uygulanacak hukuku seçme yetkisini haizdir.⁴⁰ Achmea tarafından yapılan başvuru üzerine tahkim mahkemesi, kararının geçerliliğinin yargısal denetimini yöneten usule uygulanan hukuku Alman hukuku yapan Frankfurt'u mahkeme yeri olarak seçmiştir. Bu seçim üzerine Slovakya uyuşmazlık tarafı olarak tahkim mahkemesi kararının yargısal denetiminin sağlanması için Alman hukuku çerçevesinde yetkili bir Alman mahkemesinin önüne davayı getirebilmiştir. Ancak, böylesine bir yargısal denetimin Alman mahkemesi tarafından gerçekleştirilebilmesi ancak ulusal hukuk buna izin verdiği ölçüde sözkonusu olabilir ve Alman usul hukuku bu çerçevede sadece sınırlı bir denetim imkanı sağlamaktadır.⁴¹ Daha önce ABAD bazı kararlarında,⁴² ticari

³⁵ Ibid., para. 45.

³⁶ Ibid., para. 46.

³⁷ Ibid., para. 47-48.

³⁸ Ibid., para. 49.

³⁹ Ibid., para. 50.

⁴⁰ Ibid., para. 51.

⁴¹ Ibid., para. 52-53.

tahkime ilişkin olarak etkin tahkim davalarının gerekleri icabı, tahkim mahkemesi kararlarının Üye Devlet mahkemeleri tarafından sınırlı da olsa denetiminin, AB hukukunun temel hükümlerinin bu denetim esnasında incelemeye tabi olması ve gerekli görülmesi durumunda da, önkarar usulüne tabi olması şartıyla, sözkonusu olduğu şeklinde karar vermişti.⁴³ Ancak, anlaşmada düzenlenen yatırım tahkim davaları, ticari tahkim davalarından farklılık arz etmektedir. Ticari tahkim davaları tarafların özgür iradelerinden neşet etse de, yatırım tahkim davaları Üye Devletlerin kendi mahkemelerinin yetkisinden, dolayısıyla ABA 19. maddede yer alan AB hukukunun kapsamı içerisinde kurmakla yükümlü oldukları hukuki çareler sisteminden çıkartma adına aralarında yaptıkları anlaşmadan kaynaklanmaktadır. Bu itibarla, ticari tahkime ilişkin hükümler yatırım tahkimine uygulanamaz.⁴⁴ Netice olarak, iki taraflı yatırım anlaşmasıyla sözkonusu Üye Devletlerin bir yatırımcı ile bir Üye Devlet arasında uyuşmazlıkların çözümü için, AB hukukunun yorumlanması veya uygulanmasını ilgilendirebilecek bu uyuşmazlıkların AB hukukunun tam etkililiğinin sağlanması tarzına uygun olarak çözülmesini engelleyebilecek bir mekanizma kurmuşlardır.⁴⁵ Yerleşik içtihat çerçevesinde ilkesel olarak, bir uluslararası anlaşma ile anlaşma hükümlerinin yorumlanmasıyla görevli ve kararlarının ABAD da dahil olmak üzere AB organları için bağlayıcı olacağı bir mahkeme kurulması AB hukukuna aykırı değildir. AB'nin uluslararası ilişkiler alanındaki yetkisi ve uluslararası anlaşma akdedebilme kapasitesi doğal olarak hükümlerinin yorumlanması ve uygulanmasına ilişkin olmak üzere bu tarz anlaşmalarla kurulan bir mahkemenin kararlarına, AB'nin ve onun hukuk düzeninin özerkliği korunduğu müddetçe, müracaat etme yetkisini de doğurur.⁴⁶ Buna rağmen, yatırım tahkim mahkemesinin yetkisi içerisine giren uyuşmazlıkların, bu anlaşma ve AB hukukunun yorumlanmasıyla alakalı olma durumu yanında, AB'nin yargısal denetim sisteminin dışındaki bir mahkemeye sunulabilme ihtimali üye Devletlerin akdettikleri bir anlaşma ile temin edilmiş bulunmaktadır. Bu itibarla, Anlaşma'nın 8. maddesi Üye Devletler arasındaki karşılıklı güven ilkesine ve önkarar usulü tarafından temin edilen Kurucu Andlaşmalar tarafından kurulan hukukun doğasının korunması ilkesine halel getirmekte ve dolayısıyla samimi işbirliği ilkesine

⁴² Case C-126/97 *Eco Swiss* EU:C:1999:269, para. 35-36 and 40; Case C-168/05 *Mostaza Claro* EU:C:2006:675, paras. 34-39.

⁴³ Case C-284/16 *Achmea*, para. 54.

⁴⁴ *Ibid.*, para. 55.

⁴⁵ *Ibid.*, para. 56.

⁴⁶ *Ibid.*, para. 57.

aykırılık niteliği taşımaktadır. Bundan ötürü 8. maddenin AB hukukunun özerkliğine menfi etkisi sözkonusu olduğundan, ABİDA 267. ve 344. maddeler, Üye Devletler arasında yapılan ve bir Üye Devletten bir yatırımcının diğer bir üye devlet aleyhine buradaki yatırımlarına ilişkin bir uyuşmazlığı, bu üye devletin yargı yetkisini tanıdığı tahkim mahkemesi önüne getirebileceğini düzenleyen 8. madde tarzındaki bir anlaşma hükmünün uygulanmasına manidir.⁴⁷

B. AB Hukuku Açısından AB İçi Anlaşmalar Çerçevesinde Kurulan Yatırım Tahkim Mahkemeleri

AB içi yatırım anlaşmaları bir Üye Devletle sonradan katılan Üye Devlet arasında AB'ye katılım öncesi akdedilen, önceleri AB dışı olmasına rağmen katılım sonrası bu niteliğe bürünen yatırım anlaşmalarıdır.

AB hukukuna göre, AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına dair yargı yetkisiyle kurulan bir tahkim mahkemesinin, ya kendisinin önkara usulüne başvurabilir nitelikte bir ulusal mahkeme hüviyeti olmalı, ya da kararlarının önkara usulüne başvurabilecek kabiliyeti olan bir ulusal mahkemenin denetimine tabi olması gerekir. Tersinden ifade edilecek olursa, uluslararası bir anlaşmayla kurulan bir mahkemenin AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına dair yetkisinin bulunmasına, sadece AB hukukunun yorumlanması ve uygulanması noktasında yeknesaklığın temini amacıyla AB hukukunun tam etkililiğinin temin edilmesini sağlamak üzere ya kendisinin bizzat önkara başvuru yapabilecek nitelikte ulusal, dolayısıyla AB yargı sisteminin parçası olabilmesi, ya da kararlarının ulusal mahkemelerin denetimine tabi olabilmesi şartıyla imkan tanınmaktadır. Ayrıca, Hukuk Sözcüsü Wathelet'in Komisyon'un iddiasından aktardığına göre, tahkim mahkemesinin üçüncü bir ülkede kurulması, dolayısıyla bu tahkim mahkemesi kararlarının üye devletlerin mahkemelerinin yargısal denetimine tabi olmaksızın, yani AB hukukuna uygunluğunun denetimi yapılmaksızın taraflar için bağlayıcı mahiyet kazanmasına engel teşkil edebilecek hukuki araçlar da bulunmamaktadır.⁴⁸

Kurulan tahkim mahkemelerinin AB yargısal sistemi dışında olması veya kararlarını ulusal mahkemelerin denetleyebileceği bir mekanizmanın

⁴⁷ Ibid., para. 58-60.

⁴⁸ Opinion of Advocate General Wathelet, Case C-284/16 *Slowakische Republik v Achmea BV* EU:C:2017:699, para. 252.

oluşturulmaması hasebiyle ABAD'ın önkarar usulü çerçevesinde AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasında nihai karar mercii olma, bu sayede AB hukuk düzeninde AB hukukunun yeknesak yorumlanmasının ve uygulanmasının ve dolayısıyla dolaylı yoldan da ulusal hukukların buna uygunluğunun ulusal mahkemelerin işbirliğiyle temini imkanının bulunmaması, Kurucu Andlaşmaların kurduğu kendine özgü sisteme ve AB hukuk düzeninin özerkliğine hanel getirmektedir. Tahkim mahkemesinin kararının ulusal mahkemeler tarafından yargısal denetime tabi olmasının hem ulusal hukukun buna olanak vermesine bağlı olması, hem de bunun yetersiz nitelikte sınırlı mahiyette sözkonusu olması özerkliğin en önemli hususiyeti olan AB hukukunun yeknesak yorumlanması ve uygulanmasının ulusal otorite ve hukuklara bağlı olmaması gerekliliği gibi en temel şartına aykırılık taşımaktadır. Yani en genel anlamda AB hukukunun tam etkililiğini sağlayacak şekilde uyuşmazlıkların çözümüne engel olunması durumudur. Bir başka açıdan, AB yargısal sisteminin dışında kurulan AB hukukunun yorumlanması ve uygulanması yetkisini haiz mahkemeler marifetiyle, hem ABAD'ın, hem de ulusal mahkemelerin Kurucu Andlaşmalar tarafından kendilerine verilmiş sözkonusu yetki ve görevlerinden mahrum edildiği söylenebilir.

Üye Devletlerin yetkilerini sınırlayan özerklik ilkesinin ve dolayısıyla ABAD'ın Kurucu Andlaşmalar'da düzenlenen yargı yolları itibariyle AB içi ve dışı anlaşmalar çerçevesinde münhasır ve/veya nihai yorumlama yetkisine hanel getirmeme yasağının ABİDA 344. madde ile birlikte ABA 19. ve ABİDA 267. maddelere de dayandırılarak kişilerin de taraf olabildiği uyuşmazlıklara da teşmil edilmiş olduğu belirtilmelidir.

Ticari ve yatırım tahkim türlerinin aslen ikisinde de asgari müşterek teşkil eden rızaya dayandırılarak ayrıştırılmasının gerekçe olarak ikna edicilikten uzak olduğuna dair eleştirilere literatürde rastlanmaktadır.⁴⁹ Ancak burada unutulana husus, Üye Devletlerin AB hukuku çerçevesinde karşılıklı güven ilkesi gereğince böyle bir irade hürriyetlerinin ve dolayısıyla rızalarının hukuken sözkonusu olamamasıdır. Ticari tahkim ile yatırım tahkimini ayrıştırmaktaki temel nokta, ticari tahkimde kişilerin kişisel özerklikleri gereği sözleşme serbestisi içerisinde tahkim mahkemesini seçme noktasında irade hürriyetinin bulunmasına rağmen, yatırım tahkiminde Üye

⁴⁹ Maria Fanou, "Intra-European Union investor-State arbitration post-Achmea: RIP? An assessment in the aftermath of the Court of Justice of the European Union, Case C-284/16, Achmea, Judgment of 6 March 2018, EU:C:2018:158", *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 26(2) (2019): 316.

Devletlerin birbirlerinin yargısal denetim sistemlerine güven duymalarını gerektiren karşılıklı güven ilkesi rağına aralarında yapacakları uluslararası bir anlaşma ile AB hukuku çerçevesindeki temel yükümlülüklerinden kurtulma, ulusal mahkemeleri ve ABAD'ı, AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına dair yargı yetkilerinden mahrum etme, dolayısıyla AB hukuku kapsamındaki bir meseleyi AB yargısal sisteminin dışında tutma yetki ve yetkiyetlerinin olmamasıdır.⁵⁰

Bu noktada, ticari tahkimle yatırım tahkiminin arasındaki temel fark, uyuşmazlıkların ticari tahkimde iç hukuk yargı sisteminin dışında tutulmasının iç hukuk tarafından sağlanırken, yatırım tahkiminde bu durumun uluslararası bir anlaşma marifetiyle sözkonusu olmasıdır.⁵¹ Zaten her iki tahkim türünde de uyuşmazlık çözümünün ulusal yargı sistemi dışında yürütülmesi sözkonusuyken ve önkarar usulüne her ikisinde de başvurulamazken,⁵² bu durum sadece yatırım tahkiminde özerklik açısından sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Uyuşmazlığın tarafları olarak bir Üye Devlet ile yatırımcı arasında ticari tahkim usulleriyle aynı hükümlere tabi şekilde yapılan bir *ad hoc* tahkim anlaşması marifetiyle yükümlüklerin dolaşılmasına da ABAD imkan tanımamıştır. Bu itibarla, iki üye devlet arasında akdedilen ve ABİDA 267. ve 344. maddelere aykırılığı nedeniyle geçersiz olan bir anlaşmadaki tahkim hükmüne istinaden açılan davanın devam etmesini temin etmek üzere Üye Devlete diğer bir üye devlet yatırımcısı ile *ad hoc* tahkim anlaşması yapmasına izin veren aynı içerikteki ulusal düzenleme ABAD tarafından özellikle ABİDA 267 ve 344. maddeler olmak üzere Kurucu Andlaşma hükümlerine aykırı bulunmuştur. Sözkonusu *ad hoc* anlaşmanın amacı, geçersiz olan tahkim hükmünün ikamesi olduğundan, AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına dair bir uyuşmazlığın tarafı bir Üye Devlete, bu uyuşmazlığı, bu tarz bir anlaşmadaki geçersiz tahkim hükmünde belirtilenle aynı vasıflara sahip bir tahkime

⁵⁰ Aynı eksende yorum için bkz. Jens Hillebrand Pohl, "Intra-EU Investment Arbitration after the Achmea Case: Legal Autonomy Bounded BY Mutual Trust" *European Constitutional Law Review* 14(4), (2018): 767; Cristina Contartese and Mads Andenas, "EU autonomy and investor-state dispute settlement under *inter se* agreements between EU Member States: *Achmea* Case C-284/16, *Slowakische Republik v. Achmea BV*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 March 2018, EU:C:2018:158", *Common Market Law Review* 56, (2019): 157.

⁵¹ *Ibid* (Pohl).

⁵² Wojciech Sadowski, "The Rule of Law and the Roll of the Dice. The Uncertain Future of Investor-State Arbitration in the EU" içinde *Defending Checks and Balances in EU Member States - Taking Stock of Europe's Actions*, ed. Armin von Bogdandy et. al., (Berlin: Springer-Verlag, 2021), 345.

sunmasına, bu hükümdekiyle aynı içeriğe sahip bir *ad hoc* bir anlaşma yapma marifetiyle izin vermek, bu Üye Devletin Kurucu Andlaşmalar ile, özellikle ABA 4(3) ve ABİDA 267. ve 344. maddelerden kaynaklı yükümlülüklerini atlatmasına yol açabilecektir ve bu durum AB hukukunun özerkliğinin tekrarlanan şekilde ihlal edilmesine olanak tanımak olacaktır. Bu itibarla, *Achmea* içtihadı ile AB hukukunun önceliği ve samimi işbirliği ilkelerinden kaynaklanan yükümlülükler itibariyle Üye Devletler, AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına dair uyuşmazlıkları AB yargısal sisteminden sadece kaçırılmamakla değil, ayrıca bu tarz bir uyuşmazlığın AB hukukuna aykırı şekilde bir tahkim önüne getirilmesi durumunda bu tahkim mahkemesi önünde istinat edilen tahkim hükmünün veya *ad hoc* tahkim anlaşmasının geçerliliğine itiraz etmekle de mükelleftirler.⁵³

Ayrıca *Achmea Kararı*'nın 58. paragrafında uyuşmazlığın AB yargısal sisteminin dışında bir tahkim mahkemesi tarafından çözülmesi imkanının AB değil de Üye Devletler tarafından yapılan bir anlaşma tarafından sağlanmasının aykırılık taşıdığı, yani mefhumu muhalifinden AB tarafından gerçekleştirilmiş olsaydı özerklik ilkesine aykırı olmazdı, şeklinde bir yoruma ulaşılmaması gerekir. Zira ABAD'ın münhasır ve nihai yargı yetkisini *2/13 Sayılı Mütalaa*'nın AB ile Üye Devletler arası uyuşmazlıklara, *Achmea*'nın da kişilerin de taraf olduğu uyuşmazlıklara teşmil ettiği gerçeği dikkate alınır, AB ile Üye Devletlerin üçüncü devletlerle yaptıkları/yapacakları anlaşmaların AB içi anlaşma benzeri boyutları itibariyle de bu hükmün geçerli olduğunun, yani AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasının AB yargısal sistemi dışında ve dolayısıyla ABAD'ın önkarar usulü çerçevesinde denetimi dışında bir mekanizmaya bırakılmasının da özerklik ilkesi altında sözkonusu olamayacağının bilinmesi gerekir.⁵⁴

C. İchtihadın Hukuki Sonuçları

Achmea Kararı Üye Devletlerin artık kendi aralarında AB içi yatırım anlaşmaları marifetiyle yargısal denetim sistemi dışında yatırım tahkim mahkemeleri kurma yetkilerinin olmadığını ifadesidir. Yani AB yargısal ve kurumsal sistemi dışında AB içi yatırım tahkimi AB hukukuna aykırılık

⁵³ Case C-109/20 *Republiken Polen v PL Holdings Sàrl* EU:C:2021:875, para. 28-29, 37-65.

⁵⁴ Bu bağlamda bkz. Case C-741/19 *Republic of Moldova v Komstroy LLC* EU:C:2021:655, para. 60; *Opinion I/17*, EU:C:2019:341, para. 127.

niteliği taşımaktadır. Zira ABAD'a göre, Üye Devletin AB'ye katılımından geçerli olmak üzere ABA ve ABİDA tarafından sağlanan ve ABA 19(1). maddenin AB hukukunun kapsamı içerisindeki alanlarda Üye Devletleri kurmakla yükümlü kıldığı hukuki çareler sistemi, tahkim usulünü ikame etmektedir.⁵⁵ Dolayısıyla AB hukukuna göre bu tarz bir tahkim mahkemesinin tazminat hükmü vermeye yetkisinin bulunmaması, yatırımcıya ödenen tazminatı Devlet yardımı hüviyetine büründürecektir.⁵⁶

Ayrıca mevcuttaki AB dışı karma anlaşmalar çerçevesinde kurulan tahkime ilişkin, eğer sözkonusu anlaşma AB organları ile Üye Devletler veya Üye Devletler arası ilişkileri kapsamından çıkartma (disconnection) hükmü içermiyorsa, içtihadın etkisinin olacağı öngörülmektedir. Bu itibarla *Komstroy* Kararında ABAD, Avrupa Enerji Anlaşması'nın Üye Devletlerin akit taraf teşkil eden üçüncü ÷lke yatırımcılarıyla olan ilişkilerine dair tahkim mekanizması çerçevesinde yükümlölükler getirebileceği önkabulüne rağmen, özerkliğin ve AB hukukunun kendine özgü doğasının, tahkim mekanizması erevesindeki Avrupa Enerji Anlaşması'ndan doğan yükümlölüklerin Üye Devletler arasında uygulanmasına mani olduğundan bahisle, Anlaşmanın uyuŐmazlıđa ilişkin 26(2)(c). maddesinin bir Üye Devletle, o devlette yatırım yapan başka bir Üye Devlet yatırımcısı arasındaki uyuŐmazlıđa uygulanamayacağını belirtmiştir.⁵⁷

Değinilen içtihat AB hukuku perspektifinden hukuki sonuçlardır. Bu içtihat uluslararası hukuk çerçevesinde kurulan tahkim mahkemeleri için bağlayıcı olmadığı için, uluslararası hukuk çerçevesinde esas ve usule ilişkin koruyucu mekanizmalar/önlemler tesis edilmeden, Üye Devletlerin uluslararası hukuk altındaki sorumluluğunu ortadan kaldıracak değildir. Zaten bu itibarla tahkim mahkemelerinin AB'ye katılımı birlikte AB hukukunun otomatik olarak bu anlaşmaları hükümsüz kılmadığına, anlaşma sona erdirilmeksizin uyuşmazlığı etkilemeyeceğine,⁵⁸ Devletlerin deklarasyonlarının anlaşmayı sona erdirmeyeceğine, tahkim mahkemesinin yargı yetkisini etkilemeyeceğine,⁵⁹ tahkimi ortadan kaldıramayacağına ve sona erme (sunset) hükümlerinde düzenlendiği üzere yatırımcıların anlaşmanın resmi olarak sona ermesinden sonra dahi belirli sürelerle

⁵⁵ Case C-638/19 P *Micula* EU:C:2022:50, para. 139, 145.

⁵⁶ *Ibid.*, para. 123-125.

⁵⁷ Case C-741/19 *Komstroy*, para. 65-66; *Opinion 1/20* EU:C:2022:485, para. 47.

⁵⁸ *Eastern Sugar B.V. (Netherlands) v The Czech Republic*, (SCC Case No. 088/2004), Partial Award, 27 March 2007, para. 172, 176.

⁵⁹ *United Utilities (Tallinn) BV and Aktsiaselts Tallinna Vesi v Republic of Estonia* (ICSID Case No ARB/14/24), Award, 21 June 2019, para. 558-560.

korunan haklarına saygı gösterilmesi gerektiğine⁶⁰ karar verdikleri görülmektedir. Birçok Üye Devlet tarafından, AB içi anlaşmaların sona erdirilmesi ve tahkim mahkemelerinde *Achmea*'dan sonra açılan davalar çerçevesinde olası sorumluluktan kaçınmak için bu davalarda bu anlaşmalardaki tahkim hükümlerinin yasal dayanak teşkil edemeyeceği hükmünü havi sona erdirme anlaşmaları yapıldığını belirtmek gerekir.⁶¹ Sona Erdirme Anlaşması'nın 7(b). maddesi, tahkim davalarının tarafı olan Üye Devletlere yetkili ulusal mahkemelerine tahkim hükmünü sarfi nazar etme, iptal etme veya tanıma ve tenfizden imtina etmelerini talep etmeleri yükümlülüğü getirmektedir. 4. maddesi ise AB içi anlaşmaların tahkim hükümlerinin ilgili Üye Devletin AB'ye katılım tarihinden itibaren hukuki dayanak teşkil edemeyeceğini belirtmektedir. Bunlara rağmen, uluslararası hukuk açısından hukuki kesinlik ilkesi gereği anlaşmaların geçmişe dönük uygulanamayacağına ilişkin görüşler⁶² de bulunmaktadır.

Ayrıca tahkim mahkemelerinin gerek uygulanabilir hukuk, gerekse yargı yetkisi noktasında genelde ABAD'dan farklı yaklaşımlar sergilediği vakidir. Bu itibarla, yatırımcı-Devlet tahkim mahkemelerinin, AB hukukunun önceliği ve AB hukuk düzeninin özerkliğini tanımadığı, AB hukukunu uygulanabilir hukuk olması hasebiyle uluslararası hukukun veya Üye Devlet hukukunun parçası olarak maddi vakıa olarak değerlendirdiği,⁶³ ulusal hukukun parçası olarak AB hukukuna istinaden uluslararası yükümlülüklerin ihlalinde iç hukukun bir mazeret olarak ileri sürülemeyeceği,⁶⁴ *Achmea Kararı*'nın lafzının iki taraflı anlaşmalar inhisarında olduğu ve çok taraflı anlaşmalara uygulanamayacağı, AB hukukunun uyumsuzluğa uygulanabilir olmadığı,⁶⁵ veya yargı yetkisi ile kararın tenfizinin ayrı hususlar teşkil ettiğinden bahisle tenfiz kabiliyeti tespitinin kendi görevi olmadığı, tenfiz aşamasında *Achmea Kararı*ndan ve ulusal hukuklarından gerekli çıkarımları yapacak olanın mahkemeler

⁶⁰ *Magyar Farming Company Ltd, Kintyre Kft and Inicia Zrt v Hungary* (ICSID Case No ARB/17/27), Award, 13 November 2019, para. 222-224.

⁶¹ Agreement for the termination of Bilateral Investment Treaties between the Member States of the European Union, OJ L 169, 29.5.2020, p. 1-41.

⁶² *Eastern Sugar B.V.*, para. 119.

⁶³ *Jürgen Wirtgen, Stefan Wirtgen, Gisela Wirtgen and JSW Solar (zwei) GmbH & Co. KG v The Czech Republic*, (PCA Case No. 2014-03), Final Award, 17 October 2017, para. 177-178.

⁶⁴ *AES Summit Generation Limited and AES-Tisza Erömu Kft v The Republic of Hungary*, (ICSID Case No. ARB/07/22), Award, 23 September 2010, para. 7.6.6.

⁶⁵ *Eskosol S.P.A. in liquidazione v Italian Republic* (ICSID Case No. ARB/15/50) Decision on Termination Request and Intra-EU Objection, 7 May 2019, para. 167-177.

olduğu;⁶⁶ Şeklinde uyuşmazlığı karara bağlama yönünde tutum sergiledikleri, yani kendilerinin AB hukuku çerçevesinde yargı yetkisinin bulunmadığına dair *Achmea Kararı*'na itibar etmeyip AB hukuku çerçevesinde kararlarının AB hukuk düzeni içerisinde uygulanmasının mümkün olmamasına rağmen, kompetenz-kompetenz sahibi olarak iki taraflı yatırım anlaşması ve Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesi çerçevesinde kendi yargı yetkilerini teyit ettikleri⁶⁷ vakidir. Dolayısıyla, içtihat sonrası bile tahkim kararları neticesinde ye Devletler AB hukuku ile uluslararası hukuk yükümlülükleri arasında mecburen uluslararası yükümlüklerini ihlal durumunda kalabileceklerdir. Bu noktada, uluslararası yatırım hukuku çerçevesinde tahkim kararlarının tenfizinin davalı tarafın ülkesinde olmasının gerekmediğinin, bir ICSID yesi devletin mahkemelerinde de tenfiz imkanının⁶⁸ bulunabileceğinin de hatırlanması gerekir.

AB içi yatırım anlaşmalarının tasfiye edilmesi, AB hukuk düzeninde kişilerin, özellikle *Achmea Kararı* ncesi dava açan yatırımcılar için yargısal korunma açısından önemli bir açık doğmasına yol açmıştır.⁶⁹ AB içi yatırım mekanizmasının inkitaya uğramasının doğuracağı, bazı AB yatırımcılarının, ye Devletlerin nc ülkelerle yaptđđı AB dışı anlaşmalarla kurulan yatırım tahkim mekanizmasından istifade edebilmek için yatırımlarını, bir ye Devlette AB dışı yatırımcı kategorisinde olabilmek amacıyla, üçüncü devletlere kaydırabilme ihtimalinden de sz edilebilir.⁷⁰

⁶⁶ *Marfin Investment Group v The Republic of Cyprus*, (ICSID Case No ARB/13/27), 26 July 2018, para 596.

⁶⁷ *Magyar Farming Company Ltd.*, para. 207-211.

⁶⁸ Tahkim kararlarının tenfizi ICSID Konvansiyonu (the Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States, 575 UNTS 159) veya New York Konvansiyonu (the Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, 330 UNTS 3) çerçevesinde sağlanabilir. rneğin ICSID Konvansiyonu altında ABD Columbia Blge Mahkemesi'nde açılan tenfiz talepli dava için bkz. *Viorel Micula v The Government of Romania* 104 F. Supp. 3d 42 (D.D.C. 2015).

⁶⁹ Sadowski, "The Rule of Law and the Roll of the Dice", 335.

⁷⁰ Ursula Kriebaum, "The Fate of Intra-EU BITs from an Investment Law and Public International Law Perspective", *ELTE Law Journal* (2015/1): 27.

III. AB Dışı Yatırım Anlaşmaları ile Kurulan Uyuşmazlık Çözüm Mekanizması

A. 1/17 Sayılı Mütalaa

AB ve Üye Devletlerin Kanada ile yaptıkları karma anlaşma niteliğindeki Kapsamlı Ekonomik ve Ticari Anlaşma'nın (The EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement) AB birincil hukukuna uygunluğunun ön-denetimi için ABİDA 218(11). madde çerçevesinde yatırımcılar ile devletler arasındaki yatırım uyuşmazlıklarının çözümüne ilişkin Anlaşma'nın F bölümünün temel haklar da dahil olmak üzere Kurucu Anlaşmalara uygun olup olmadığının tespit edilmesi için Belçika tarafından yapılan talebe ilişkin ABAD şu kararı vermiştir.

Kanada ile yapılan Anlaşma çerçevesinde yatırımcı ile devlet arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için kurulan mekanizma tahkim ile temyiz mahkemesinden müteşekkildir. Anlaşmaya göre bilahare kurulacak çok taraflı yatırım mahkemesi ve temyiz mahkemesi bu mahkemeler yerine ikame edilecektir. Anlaşmanın 8.21. maddesine göre, dava açma niyetinde olan Kanadalı bir yatırımcı, davalının kim olacağını tespit etmesi için AB'ye hangi tasarruflar aleyhine bunu gerçekleştireceğini açıklayan bir bildirimde bulunacak ve AB, yatırımcıya AB'nin mi, yoksa bir Üye Devletin mi davalı olduğunu açıklayacaktır.⁷¹ Anlaşmanın 30.6.1 maddesine göre Anlaşma tarafların iç hukuk sistemlerinde doğrudan istinat edilmeye müsait şekilde yorumlanamaz, yani Anlaşmanın iç hukuk sistemlerinde doğrudan etkisi yoktur.⁷²

ABAD sıklıkla teyit ettiği yerleşik içtihadı çerçevesinde, ilkesel olarak bir uluslararası anlaşma ile anlaşma hükümlerinin yorumlanmasıyla görevli ve kararlarının ABAD da dahil olmak üzere AB organları için bağlayıcı olacağı bir mahkeme kurulmasının AB hukukuna aykırı olmadığını, AB'nin uluslararası ilişkiler alanındaki yetkisinin ve uluslararası anlaşma akdedebilme kapasitesinin doğal olarak hükümlerinin yorumlanması ve uygulanmasına ilişkin olmak kaydıyla bu tarz anlaşmalarla kurulan bir mahkemenin kararlarına, AB'nin ve onun hukuk düzeninin özerkliği korunduğu müddetçe, müracaat etme yetkisini de kapsadığını ifade etmiştir.⁷³

⁷¹ *Opinion 1/17*, para. 13.

⁷² *Ibid*, para. 40.

⁷³ *Ibid*, para. 106.

AB tarafından akdedilen bir uluslararası anlaşma AB organlarının yetkilerini, bu yetkilerin asli karakterini koruyacak kaçınılmaz şartlar karşılandığı ve dolayısıyla AB hukuk düzeninin özerkliğine herhangi bir hanel gelmediği takdirde etkileyebilir.⁷⁴ Bu itibarla, sözkonusu anlaşma ile kurulan uyuşmazlık çözüm mekanizması, AB hukuk düzeninin özerkliğine herhangi bir hanel getirmediği sürece AB hukukuna uygun olabilir.⁷⁵ AB hukuk düzeninin üye devlet hukuklarına ve uluslararası hukuka ilişkin sözkonusu olan özerkliği AB ve hukukunun asli hususiyetlerinden neşet eder. Üye Devletlerin hukuklarına önceliği ve Üye Devletler ile vatandaşlarına uygulanabilir doğrudan etkili hükümleriyle birlikte AB hukuku, bağımsız bir hukuk kaynağı teşkil eden Kurucu Andlaşmalar'dan neşet etme karakterini haizdir. Bu hususiyetler, AB ile Üye Devletler arasında ve Üye Devletlerin birbirleri arasında karşılıklı mahiyette bağlayıcı yapısal ilkeler, kurallar ve karşılıklı bağımlı hukuki ilişkiler ağı doğmasına sebebiyet vermiştir.⁷⁶ Dolayısıyla bu özerklik, AB'nin kendisine mahsus bir anayasal çerçeveye sahip olduğu gerçeğinde yatmaktadır. Bu anayasal çerçeve ABA 2. maddede serdedilen kurucu değerlerini, AB hukukunun genel ilkelerini, Şart hükümlerini, yetkilerin devri ve bölüşümünü düzenleyen kuralları, AB organlarının ve yargısal denetim mekanizmasının işleyişini belirleyen kuralları ve entegrasyon sürecinin uygulanmasına katkı yapacak şekilde yapılandırılmış somut alanlarda temel kuralları muhtevi Kurucu Andlaşmaların hükümlerini kapsar.⁷⁷ Bu hususiyetlerin ve yaratılan hukuk düzeninin özerkliğinin temini için Kurucu Andlaşmalar, AB hukukunun yorumlanmasında insicam ve yeknesaklığı sağlamak üzere bir yargısal denetim sistemi kurmuştur. ABA 19. madde çerçevesinde AB hukukunun bütün Üye Devletlerde tam uygulanmasının ve etkili yargısal korumanın sağlanması yükümlülüğü Üye Devlet mahkemeleri ile AB hukukunun belirleyici yorumunu yapmaya münhasır yargı yetkisi olan ABAD uhdesindedir. Bu amaçla da yargısal denetim sistemi bilhassa önkarar usulünü içerir.⁷⁸

Bu itibarla bu davada CETA'nın kurduğu uyuşmazlık çözüm mekanizmasının, AB'nin sözkonusu anayasal çerçevede işlemesine mani bir durum sergileyip sergilemediğinin incelenmesi gerekir.⁷⁹ Bu açıdan

⁷⁴ Ibid. para. 107.

⁷⁵ Ibid., para. 108.

⁷⁶ Ibid., para. 109.

⁷⁷ Ibid., para. 110.

⁷⁸ Ibid., para. 111.

⁷⁹ Ibid., para. 112.

CETA'nın kurduğu yatırımcı-devlet uyuşmazlık çözüm mekanizması, AB ve Üye Devletlerin iç mahkemelerinden ayrıdır ve dolayısıyla AB yargısal sistemi dışında yer almaktadır.⁸⁰ Bu mekanizmanın AB yargısal sistemi dışında yer alması başlıbaşına onun AB hukuk düzeninin özerkliğine hanel getireceği anlamına gelmez. AB'nin akdettiği anlaşmalara ilişkin olarak, ABA 19. maddede belirtilen bu anlaşmaların hükümlerinin yorumlanması ve uygulanması için mahkemelerin yetkisi, ne bu anlaşmaların akdedildiği üçüncü tarafların mahkemelerinde, ne de bu anlaşmalar ile kurulan mahkemelerde üstünlüğe sahiptir.⁸¹ Bu anlaşmalar, AB hukukunun ayrılmaz parçası olmaları hasebiyle, önkarar usulüne tabi olabilse de, üçüncü tarafları da daha az olmamak üzere ilgilendirmektedir ve onların mahkemeleri tarafından yorumlanabilir. Uluslararası anlaşmaların müteakabil doğası ve uluslararası ilişkilerde AB'nin yetkilerinin korunması gereği, akdeden tarafların mahkemeleri tarafından yapılacak yorumlarıyla bağlı olmayacak nitelikte, hükümlerini yorumlama yetkisiyle teçhiz edilmiş, mevcut anlaşmada sözkonusu olduğu gibi, bir uluslararası mahkeme kuran uluslararası anlaşma akdetme yolu AB'ye açıktır.⁸² Ancak, bu anlaşma ile kurulan mahkemeler AB yargısal sistemi dışında yer aldığı için, sözkonusu uluslararası anlaşma dışında AB hukuku hükümlerinin yorumlanması ve uygulanmasına dair veya, anlaşma hükümleri dışındaki AB hukuku hükümlerinin yorumlanmasına veya uygulanmasıyla iştiğal etmeseler dahi, AB organlarının AB'nin anayasal çerçevesinde işleyişini engelleyici etkisi olan hükümler vermeye dair yetkileri olamaz.⁸³

ABAD incelemesi sonucunda, dava konusu uyuşmazlık çözüm mekanizmasının sözkonusu anlaşma hükümleri dışında AB hukukunu yorumlama ve uygulama yetkisinin bulunmadığı kanaatine ulaşmıştır. Çünkü tahkim mahkemesinin, anlaşma ihlali iddialarına konu olan bir tasarrufun bir tarafın iç hukuku altında hukukilik denetimini yapma yargı yetkisi yoktur.⁸⁴ Kendisine yorumlama ve uygulama açısından verilen yetki sadece sözkonusu anlaşma hükümleriyle sınırlıdır ve bu yorumlama veya uygulama taraflar arasında uygulanabilir uluslararası hukuk kuralları ve ilkelerine göre yerine getirilmelidir. Bu itibarla anlaşmanın ilgili hükümleri *1/09 Sayılı Mütalaa*'da belirlenen ve AB hukukuna aykırı bulunan birleşik patent

⁸⁰ Ibid., para. 113-114.

⁸¹ Ibid., para. 115-116.

⁸² Ibid., para. 117-118.

⁸³ Ibid., para. 118-119.

⁸⁴ Ibid., para. 121.

yargısal sisteminden farklılık arz etmektedir.⁸⁵ Zira, patent mahkemesinin yargı yetkisi çerçevesinde uygulanabilir hukuk, özellikle Topluluk patentine dair Konsey tüzüğü olmak üzere doğrudan uygulanabilir Topluluk hukuku ile Topluluk hukukunu uygulayan akit taraf Üye Devletlerin ulusal hukuklarını da içermektedir. Bu nedenle patent mahkemesine, ilgili anlaşma hükümleri dışında, hem Topluluk patentine dair mevcut ve gelecekteki AB hukuku tasarruflarını da yorumlama ve uygulama amacıyla uyuşmazlık çözümü için başvurulabilmesi, hem AB hukuku temel hakları ve genel ilkeleri ışığında bir uyuşmazlığın çözümünü yapması çağrısı, hem de hatta bir AB tasarrufunun geçerliliğini incelemesi talebi sözkonusuydu. Bu itibarla, sözkonusu anlaşmanın onaylanması, Kurucu Andlaşmaların AB hukukunun kendine özgü doğasının korunmasına yönelik kaçınılmaz nitelik arz eden, AB organlarına ve Üye Devletlere verdiği yetkilerin asli karakterini deęiőtirebilirdi.⁸⁶

Buna ilaveten CETA, *Achmea*'da sözkonusu olan yatırım anlaşmasından da ayrıştırmalıdır, çünkü hem *Achmea*'da belirtildiği üzere o anlaşma çerçevesinde kurulan yatırım tahkim mahkemesine AB hukukunun yorumlanması veya uygulanmasını ilgilendiren uyuşmazlıkların çözümüne dair başvurulabilirdi, hem de o anlaşma Üye Devletler arasında akdedilmiőti.⁸⁷ Bu itibarla, üye devletler arasında yapılan anlaşmayla kurulan yatırım tahkim mahkemesinin AB hukukuna uygunluğu meselesi, CETA'da sözkonusu olduğu gibi AB ile üçüncü bir devlet arasında yapılan anlaşmayla kurulan tahkim mahkemesinin AB hukukuna uygunluğu meselesinden ayrıştırmalıdır. Çünkü Üye Devletler AB hukukuna tabi herhangi bir alanda karşılıklı güven ilkesine riayetle yükümlüdürler ve bu ilke her bir Üye Devletin istisnai şartlar dışında bütün diğer Üye Devletlerin temel hakları da içermek üzere AB hukukuna riayet ettiklerine itibar etmelerini yükümlü kılar.⁸⁸ Fakat karşılıklı güven ilkesi, AB ile üçüncü devlet arasındaki ilişkilere uygulanabilir değildir.⁸⁹ CETA'nın 8.31.2. maddesinde düzenlenen tahkim mahkemesinin akit tarafların iç hukukunu, maddi olgu tespiti itibariyle gerektiğinde değerlendirebileceğine ve bunu yaparken iç hukuka akit tarafın mahkemeleri tarafından verilen yoruma itibar etmesi yükümlülüğüne dair hüküm, bu tahkim mahkemesinin CETA hükümleriyle

⁸⁵ Ibid., para. 122-123.

⁸⁶ Ibid., para. 125; *Opinion 1/09*, para. 89.

⁸⁷ Ibid., para. 126-127.

⁸⁸ Ibid., para. 127-128.

⁸⁹ Ibid., para. 129.

sınırlı yargı yetkisinin bulunduğu tespitini çürütmez.⁹⁰ Söz konusu anlaşma hükümleri, CETA Mahkemesi'ne bir yatırımcı tarafından yatırımın yapıldığı devlet veya AB tarafından yapılan bir tasarrufun CETA'ya uygunluğunun incelenmesi amacıyla yapılan başvuru durumunda, iddia ve savunmalar temelinde bu tasarrufun kaçınılmaz olarak etki incelemesinin yapılması dışında bir amaç taşımamaktadır. Bu inceleme bazı durumlarda davalı tarafın iç hukukunun nazar-ı dikkate alınmasını gerektirebilir. Ancak bu inceleme, CETA Mahkemesi tarafından iç hukukun yorumlanması anlamına gelmez ve bu mahkeme akit tarafın mahkemeleri tarafından iç hukuka dair verilen yorumları takip etmekle yükümlü olduğu ve akit tarafın mahkemeleri ile otoriteleri bu mahkeme tarafından verilen iç hukuk yorumlarıyla bağlı olmadıkları sürece, ilgili iç hukukun sadece maddi olgu olarak dikkate alınmasından ibarettir.⁹¹ AB hukuku hükümlerine dair CETA Mahkemesi'nin yargı yetkisinin olmadığı, anlaşmada düzenlendiği şekilde Kanadalı bir yatırımcının AB veya Üye Devlet tasarrufları aleyhine dava açma niyetinde olması durumunda dikey yetki bölüşümü kuralları ışığında AB aleyhine mi yoksa Üye Devlet aleyhine mi davanın açılması gerekliliğinin tespiti yetkisinin AB'ye verilmiş olduğu gerçeğinde de karşılık bulunmaktadır. Böylece ABAD'ın AB ile Üye Devler arasındaki dikey yetki bölüşümüne dair münhasır yargı yetkisi korunmuş olmaktadır ve bu itibarla CETA'nın ilgili hükümleri *2/13 Sayılı Mütalaa*'nın konusunu teşkil eden katılım anlaşması tasarısından ayrıştırılmalıdır.⁹² CETA Temyiz Mahkemesi'ne de CETA hükümleri dışında AB hukuku kurallarının yorumlanması veya uygulanması amacıyla başvuru yapılamaz, çünkü bu mahkeme önünde uygulanabilir hukuk CETA ile onun yorumlanmasının ve uygulanmasının ışığında yapılmasının söz konusu olduğu uluslararası hukuk kuralları ve ilkelerinden ibarettir.⁹³ CETA Mahkemesi ve Temyiz Mahkemesi AB yargısal sistemi dışında yer aldığı ve bu mahkemelerin yorumlama yetkisi akit taraflar arasında uygulanabilir olan uluslararası hukuk kuralları ve hükümleri ışığında CETA hükümleriyle sınırlı olduğu için, CETA'nın, bu mahkemeler tarafından önkarar başvurusu yapılmasına izin verecek veya başvurulmasını gerektirecek ve bu suretle ABAD'ın ön katılımını sağlayacak herhangi bir hükmü de mevcut değildir.⁹⁴ Aynı gerekçelerle, CETA'nın bir yatırımcı tarafından yatırımının olduğu ülke

⁹⁰ Ibid., para. 130.

⁹¹ Ibid., para. 131.

⁹² Ibid., para. 132.

⁹³ Ibid., para. 133.

⁹⁴ Ibid., para. 134.

veya AB aleyhine açılan bir davada bu mahkemelere uyuőmazlıđa karar verme yetkisi vermesi, ve bu durumun bu kararın o devletin bir mahkemesinin veya ABAD'ın tekrar incelemesine tabi olmasına ilişkin bir usul kurulmaksızın ve o yatırımcının, CETA mahkemelerindeki derdest olan veya karara bağlanmış bir kararın konusunu teşkil eden aynı uyuşmazlığı o devletin bir mahkemesi veya ABAD önüne getirebilmesine izin verilmeksizin sözkonusu olması, AB hukukuna uygundur.⁹⁵ Netice olarak, CETA öngörülen mahkemelere CETA hükümleri diŐında AB hukukunun yorumlanması veya uygulanmasına dair herhangi bir yargı yetkisi vermemektedir.

Yatırımcı tarafından açılan davada, itiraz edilen tasarrufun kendisi tarafından kabul edilmesi durumunda AB, bu tasarrufun CETA Mahkemesi tarafından denetime tabi tutulmasına itiraz edememektedir. CETA'da düzenlenmiş usul kuralları gereği, aleyhine dava açılan Üye Devletin veya AB'nin davalı olarak CETA Mahkemesi tarafından verilen uyuşmazlığın çözümüne dair karara rıza göstermesi gerekmektedir.⁹⁶ Ne itiraz edilen tasarrufu iptal etme, ne davalı tarafın iç hukukunun CETA'ya uyumlu hale getirilmesini dayatma, ne de davalı tarafa ceza verme yetkisi bulunsa da, CETA Mahkemesi, tasarrufun belirli CETA hükümlerini ihlal ettiğinin tespitini yapması durumunda, yine de davalı tarafı iddia sahibi yatırımcıya zararını gidermeye yönelik faiziyle birlikte tazminat ödemeye mahkum edebilir.⁹⁷ Dolayısıyla AB de tazminat ödemek zorunda kalabilecektir. CETA mahkemelerine verilen yetkilerin karakteristiği, CETA'nın da amacını teşkil eden yabancı yatırımcıların korunmasıyla uygunluk niteliği taşımaktadır.⁹⁸

Bununla birlikte, bu mahkemelerin yargı yetkisi, eğer bu yetki bir uyuşmazlık çerçevesinde sözkonusu mahkemelerin teŐebbüs hürriyetini kısıtlayıcı tasarruflara ilişkin tespit ameliyelerinde AB'nin bu kısıtlayıcı tasarrufu kabul etmesini doğuracak bir kamu yararının korunma düzeyine hanel getirebilecek şekilde düzenlenmiş olsaydı, AB hukuk düzeninin özerkliğine hanel getirmiş olurdu.⁹⁹ Eğer CETA mahkemeleri AB organları tarafından belirlenen kamu çıkarının korunması düzeyi nedeniyle sözkonusu olan Kanadalı yatırımcıya muameleyi CETA'ya aykırı bulma hükmünü

⁹⁵ Ibid., para. 135.

⁹⁶ Ibid., para. 140.

⁹⁷ Ibid., para. 144.

⁹⁸ Ibid., para. 145-147.

⁹⁹ Ibid., para. 148.

verme yargı yetkisine sahip olsaydı, bu AB tarafından yatırımcıya tazminat ödemekten kaçmak için ulaşılan koruma düzeyinin terkedilmesini gerektirecek bir durum yaratabilirdi.¹⁰⁰ Eğer AB, kendisinin veya AB hukukunun uygulanması bağlamında bir Üye Devletin, AB yargısal sistemi dışında yer alan bir mahkeme tarafından AB organlarının AB'nin anayasal çerçevesine uygun olarak tesis ettiği kamu yararı koruma düzeyinin değerlendirilmesi üzerine, bir düzenlemeyi değiştirme veya ilga etme sonucunu doğuracak bir uluslararası anlaşma akdedecek olsaydı, böyle bir anlaşmanın, AB'nin kendine özgü anayasal çerçeve içinde özerk olarak işlemesi kapasitesini ortadan kaldıracığı sonucuna ulaşılması gerekirdi.¹⁰¹ Bu noktada AB düzenlemesinin AB yasaması tarafından AB kurucu Andlaşmalarında tanımlanan demokratik süreç içerisinde kabul edildiğinin ve bu düzenlemenin yetki devri, subsidiarite ve orantılılık ilkeleri açısından bir AB meşru amacına ulaşılması için uygun ve gerekli olduğunun varsayıldığı ifade edilmelidir. ABA 19. madde çerçevesinde, böyle bir düzenleme tarafından kurulan kamu çıkarlarının korunması düzeyinin başta Kurucu Andlaşmalar, Temel Haklar Şartı ve AB hukukunun genel ilkeleri olmak üzere AB hukukuna uygunluğunun denetiminin sağlanması AB mahkemelerinin yetkisindedir.¹⁰² CETA'da yer alan yükümlülüklerin ihlal edildiğinin tespitine dair öngörülen CETA mahkemelerinin yargısal yetkisine ilişkin, CETA'nın 28.3.2. maddesine göre CETA Mahkemesi'nin, AB tasarrufları tarafından kurulan kamu çıkarı koruma düzeyinin CETA ile uyumlu olup olmadığını tespit etme yetkisi bulunmadığı gibi,¹⁰³ 8.9.1 ve 8.9.2. maddeler çerçevesinde de CETA mahkemelerinin demokratik sürece istinaden AB tarafından belirlenen kamu çıkarı koruma düzeyini ortadan kaldıracak mahiyette takdir yetkisi bulunmamaktadır.¹⁰⁴ Ayrıca CETA Mahkemesi'nin CETA 8.10. maddede yer alan kapsamdaki yatırımlara adil ve eşit muamele sağlama yükümlülüklerinin ihlal edildiğinin tespitine dair yargı yetkisi, ihlal tespiti durumlarının tahdidi olması hasebiyle spesifik olarak kısıtlanmıştır ve demokratik süreç sonunda belirlenen kamu çıkarı koruma düzeyi, öngörülen mahkemelere bir taraf tarafından yatırımcıya veya yatırıma yapılan muamelenin adil ve eşit olup olmadığına dair iddiaların tespiti için verilen yargı yetkisine tabi değildir.¹⁰⁵ Sonuç olarak CETA

¹⁰⁰ Ibid., para. 149.

¹⁰¹ Ibid., para. 150.

¹⁰² Ibid., para. 151.

¹⁰³ Ibid., para. 152-153.

¹⁰⁴ Ibid., para. 154-156.

¹⁰⁵ Ibid., para. 157-159.

mahkemelerinin kamu düzeni veya kamu güvenliğinin düzeyine, kamu ahlakının korunmasına, insan ve hayvanların sağlığının ve yaŐamının korunmasına, gıda güvenliğinin muhafazasına, bitkilerin ve çevrenin korunmasına, çalışmada refaha, ürün güvenliğine, tüketicinin korunmasına ve temel haklara dair bir akit tarafın demokratik tercihlerini ortadan kaldıracılabileceği herhangi bir yargı yetkisi olmadığından CETA'nın ilgili hükümleri AB hukuk düzeninin özerkliğine bir hanel getirmez.¹⁰⁶

B. AB Dışı Anlaşmalar erevesinde Yatırım Tahkim Mahkemelerinin Durumu

Görüldüğü üzere ABAD, AB dışı anlaşmalar çerçevesinde AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına dair yetkisi bulunmayan ve AB hukukuna dair yetkisi maddi vakıa tespitinden öteye geçmeyen yargısal çözüm mekanizmalarına buna ilişkin koruyucu önlemlerin anlaşmada muhafaza edilmesi Şartıyla olanak tanımıŐtır.

Uluslararası mahkemelerin yargı yetkisi açısından iç hukukuna muamelenin yorum mu, yoksa maddi vakıa tespiti mi gerektirdiğine dair Daimi Uluslararası Adalet Divanı, uluslararası hukuk ve onun organı olarak kendisi açısından, iç hukukların devletlerin iradelerini ifade eden ve faaliyetlerini oluşturan maddi olgular teşkil ettiğini, iç hukuku yorumlamak için kendisine başvurulmadığını, ilgili devletin Cenevre Konvansiyonu çerçevesinde karşı devlete karşı yükümlölüklerine uygun davranıp davranmadığına dair karar vermesine mani bir durum olmadığını belirtmiştir.¹⁰⁷ Hukuk literatüründe uluslararası mahkemelerin iç hukuklara ilişkin yaklaşımının yorumlama Şeklinde olmadığını, onlara sadece uluslararası hukukun uygulanacağı veya dava konusu olayın unsurlarına doğrudan uygulayarak bir uyuşmazlığı çözecekleri maddi vakıa olarak muamele edilebileceği tarzında yorumlar bulunduğu gibi,¹⁰⁸ tersine bu tespit tartışmalı olduğuna ve mahkemenin bir nebze de olsa iç hukuku yorumlamaksızın iŐlevini yerine getiremeyeceğine dair yorumlar da mevcuttur.¹⁰⁹ ABAD'ın AB hukuk düzeninin özerkliği gereği bu noktada iÇi

¹⁰⁶ Ibid., para. 160-161.

¹⁰⁷ Permanent Court of International Justice, *Germany v. Poland, German Interests in Polish Upper Silesia (Germ. v. Pol.)*, 1926 P.C.I.J. (ser. A) No. 7 (May 25), para. 52.

¹⁰⁸ Jarrod Hepburn, "Applicable Law in TPP Investment Disputes", *Melbourne Journal of International Law* 17 (2016): 1.

¹⁰⁹ Quentin Declève, "Achmea: Consequences on Applicable Law and ISDS Clauses in Extra-EU BITs and Future EU Trade and Investment Agreements", *European Papers* 4/1 (2019): 99.

garantiye almak için hassas davrandığı söylenebilir. Bu itibarla ABAD'ın özellikle bir uluslararası mahkemenin AB hukukuna dair yorumlama ve uygulama yetkisinin olmaması kesinliğinin özerklik ilkesi çerçevesinde sağlanması açısından, uluslararası mahkemelerin yetkisinin sadece maddi vakıa tespitiyle sınırlı kalmasının somut koruma tertibatları eşliğinde temini noktasında ihtimam göstermektedir. Bu noktada uluslararası anlaşmayla kurulan bir mahkemenin, AB yargısal sisteminin parçası olmadığı takdirde, zaten AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına dair bir yetkisinin olmamasına ilaveten ABAD'ın, bir anlaşmada şu şartları aradığı söylenebilir: uluslararası mahkemenin AB tasarruflarının hukukiliğini AB hukuku altında denetleme yetkisinin olmaması, yani AB hukukunun yorumu ve uygulanmasına dair yargısal yetkisinin olmaması; uluslararası mahkemenin anlaşma hükümlerinin ihlali çerçevesinde sadece tazminata hükmedebilme yetkisinin olması; AB hukukuna dair yetkisinin sadece maddi vakıa tespiti çerçevesinde AB ve Üye Devlet mahkemelerinin kararlarına itibar etmekten öteye geçmemesi; bu uluslararası mahkeme tarafından verilen AB ve Üye Devlet hukukuna dair yoruma ilişkin kararların AB ve Üye Devlet mahkemeleri için bağlayıcı olmaması; mahkeme kararlarının akit taraf olarak meşru politika amaçlarını gerçekleştirmek üzere düzenleme yapma hakkı itibarıyla standart ve düzenlemelerinin düzeyinin düşürülmemesi açısından, AB tarafından demokratik kurallar içerisinde belirlenmiş kamu çıkarı koruma düzeyine hanel getiremeyecek olması; uluslararası mahkemenin davalıyı tespit etme yetkisinin bulunmaması. Bu açıdan CETA mahkemelerinin, istisnai hallerde kamulaştırılan malların iadesi dışında, sadece tazminat ödemeye mahkum edebilmesinin de özerklik noktasında kolaylaştırıcı bir unsur olduğu bilinmelidir. Ancak bu noktada ABAD'ın AB'nin anayasal çerçevede iç işleyiş sistematığına ilaveten, aynen 2/13 Sayılı Mütalaa'da sözkonusu olduğu gibi, uluslararası hukuk enstrümanı marifetiyle teminat desteği aradığı gerçeği de gözden kaçırılmamalıdır.

2/94 ve 2/13 Sayılı Mütalaalar'da¹¹⁰ sözkonusu olduğu gibi Anlaşmanın AB hukuk düzeniyle özel bir bağ teşkil etmesi,¹¹¹ AIHM gibi sözkonusu mahkemenin AB hukuk düzeni ve ABAD açısından otoritesi ve sözkonusu anlaşmanın AB hukukunun bütün alanlarına şamil potansiyel etkisinin

¹¹⁰ *Opinion 2/94* EU:C:1996:140, para. 34-35; *Opinion 2/13*, para. 37-28.

¹¹¹ Angelos Dimopoulos, "Achmea: The principle of autonomy and its implications for intra and extra-EU BITs", March 27, 2018, Erişim tarihi: 20.01.2023, ejiltalk.org/achmea-the-principle-of-autonomy-and-its-implications-for-intra-and-extra-eu-bits/.

fazlalığı gibi¹¹² durumlarda ABAD'ın uluslararası mahkemeye karşı daha katı bir özerklik yorumu sergilediğı görölmektedir.

Diğer yandan, AB ile Üye Devletler arasındaki yetki bölüőümünün ve dolayısıyla uluslararası sorumluluk açısından uyuőmazlıkta kimin davalı olması gerektiğinin tespiti meselesinin bir AB iç hukuk meselesi olarak ABAD'ın münhasıran uhdesinde olduğu yerleşik içtihadta sık sık vurgulanmıştır.¹¹³ Örneğın CETA 8.21. maddedeki, yatırımcının dava açma iradesini kime yönelteceğine dair AB'den tespitte bulunmasını talep etmesi üzerine, AB tarafından 50 gün içerisinde bilgilendirilmemesi durumunda aleyhine dava açacağı tasarruflar münhasıran üye devletlere aitse üye devletlerin davalı olacağı, bu tasarrufların AB tasarruflarını da içeriyor olması durumunda AB'nin davalı olacağına dair hükme istinaden, AB'nin olası bildirmeme durumu üzerine CETA Mahkemesi'nin bu hükme göre verilen kararla bağılı olacağı hükmü dikkate alınırca, AB'de dikey yetki bölüşümü ve dolayısıyla kimin davalı olacağıının tespitine dair, AB'nin ihmali üzerine, ABAD'ın münhasır yargı yetkisinin dışında bir davalı tespiti ihtimalinin mümkün olduğu söylenebilir. Ancak ABAD'ın bu ihtimale rağmen, *2/13 Sayılı Mütalaa*'daki en küçük ihtimaller üzerine kurduğu fazla ihtimamcı yaklaşımını *1/17 Sayılı Mütalaa*'da sergilemediğı görölmektedir. Bu farklı yaklaşımda, CETA 30.6. maddede akit tarafların açık iradesini yansıtan CETA'nın iç hukuk sistemlerinde doğrudan etkisinin olmayacağına ve dolayısıyla CETA'ya iç hukuk sistemlerinde doğrudan istinat edilemeyeceğine dair hükmün de etkisinin bulunduğu ileri sürülebilir. Komisyon'un ifadesine göre doğrudan etkisinin olmayacağıının sarıh olarak anlaşmaya dercedilmesi durumu, ortak dış ticaret politikasına uygun bir şekilde akit taraflar arasındaki etkili müteakabiliyetin garanti altına alınması amacıyla son dönemlerde AB tarafından akdedilen bütün serbest bölge anlaşmalarında uygulanan bir yöntemdir.¹¹⁴ Hukuk Sözcüsü Bot da sözkonusu anlaşmanın kendisine tek başına istinat edilemeyeceğinin, yani AB ve Üye Devlet mahkemelerinin bu anlaşmayı önlerindeki davalara doğrudan uygulayamayacaklarına dair durumun, aralarında etkileşimin iradi olarak kısıtlı tutulduğu iki ayrı hukuk sistemi doğurduğuna vurgu yapmaktadır.¹¹⁵ Bu itibarla, sözkonusu anlaşmanın uygulanmasının gerek Üye Devlet mahkemelerinin rolü olmaması hasebiyle AB hukuk düzeni içerisinde özellikle önkarar usulüne başvurma rollerini de kapsamak üzere "genel hukuk" mahkemeleri olma statülerinden, gerekse ABAD için önkarar

¹¹² Eckes & Ankersmit, The compatibility of the Energy Charter Treaty with EU law.

¹¹³ *Opinion 1/91*, para. 34-35; *Opinion 2/13*, para. 234.

¹¹⁴ Opinion of Advocate General Bot, *Opinion 1/17* EU:C:2019:72, para. 91.

¹¹⁵ *Ibid.*, para. 63.

usulü çerçevesinde karar vermesinden herhangi bir mahrumiyetin sözkonusu olmayacak ve dolayısıyla Kurucu Andlaşmaların AB organlarına ve Üye Devletlere verdiği, AB hukukunun kendine özgü doğasının korunması için kaçınılmaz olan yetkilerin asli karakterinin değişmeyecek olmasının¹¹⁶ da bu kararda bir etkisinin olduğu düşünülebilir. Zira, CETA'nın iç hukuk sisteminde doğrudan etkisinin olmaması ve dolayısıyla AB ve Üye Devlet Mahkemeleri önünde alternatif itiraz imkanının bulunmaması, CETA uyuşmazlık sistemini yatırımcılar için tek yol olarak ortaya çıkartmakta ve uyuşmazlık çözümü ve icrailik temini açısından CETA ve AB yargısal sistemleri arasında tam bir ayrışma oluşturmaktadır.¹¹⁷ Bu gerçekliğe binaen, CETA mahkemelerinin ABAD'ın öngördüğü şekilde yargısal yetkisini kullanmaması ve kompetenz-kompetenz sahibi olarak, örneğin AB veya bir Üye Devletin CETA standartlarını ihlal ettiğine hükmetmesine karar vermesi durumunda sözkonusu olabileceği gibi, bu sınırlar içerisinde kalmaması ihtimaline rağmen, CETA çerçevesinde bu durumu önleyici bir mekanizma bulunmasa dahi,¹¹⁸ bu ihtimalin ABAD için, özellikle *2/13 Sayılı Mütalaa*'dan farklılık arz edecek şekilde, bir sorun teşkil etmemesine tanık olmaktadır.

Genel olarak, AB içi anlaşmalar çerçevesinde ABAD'ın odak noktası entegrasyon ve karşılıklı güven bağlamında AB organları ile Üye Devletler veya Üye Devletler arası iç ilişkilerin yönetilmesi meselesiyken, AB dışı anlaşmalar çerçevesinde odak noktası ise mütakabiliyet bağlamında dış ilişkilerin uluslararası hukuk yoluyla işlerliğinin sağlanması ve uluslararası faaliyetlerin AB hukuk düzenindeki anayasal çerçeveye halel getirmemesi meselesi olarak ortaya çıkmaktadır.¹¹⁹

C. İçtihadın Hukuki Sonuçları

Mütalaa'da AB dışı anlaşmaların karşılıklı güven ilkesinin kapsamı dışında kaldığı, dolayısıyla mütakabiliyet ilkesi ekseninde değerlendirilmesi gerektiği teyit edilmiştir.

Mütalaa'da aslen CETA mahkemelerinin AB yargısal sisteminin dışında olması suretiyle bu sistemden bağımsızlığı, AB hukukunun

¹¹⁶ Ibid., para. 172.

¹¹⁷ Marise Cremona, "The Opinion procedure under Article 218(11) TFEU: Reflections in the light of Opinion 1/17", *Europe and the World: A law review* 4(1) (2020): 11.

¹¹⁸ Maria Fanou, "The CETA ICS and the Autonomy of the EU Legal Order in Opinion 1/17 – A Compass for the Future", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 22 (2020): 106.

¹¹⁹ Cremona, "The Opinion procedure under Article 218(11) TFEU".

yorumlanması ve uygulanması noktasında yargı yetkisinin bulunmaması kaydıyla, ABAD'dan Anlaşma'nın AB birincil hukukuna uygunluk kararı çıkmasına sebep olmuştur.¹²⁰ Burada mesele bir uluslararası anlaşmayla kurulan bir mahkemenin AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına dair bir yargı yetkisinin olup olmaması olarak ortaya çıkmaktadır. Eğer yoksa, yargısal denetim mekanizmasının AB yargısal sisteminin ve dolayısıyla önkarar usulünün dışında yer alması sorun teşkil etmemektedir. Yine de AB dışı anlaşmalar çerçevesinde kurulan yargısal mekanizmaların yargı yetkisinin içerisine uygulanacak hukuk olarak uluslararası hukukun katılması, bu tahkim mahkemelerinin AB hukukunu uluslararası hukuk genel başlığı altında, her ne kadar ABAD tarafından AB hukuku uluslararası hukuk olarak görülmesi de, yorumlama veya uygulama boyutu itibariyle kararlarına katması teoride sözkonusu olabilir ve bu durum dolayısıyla AB hukuk düzeninin özerkliği ilkesine aykırılık teşkil edebilecektir.¹²¹ Fiiliyatta bazı tahkim mahkemelerinin AB hukukunun, uluslararası hukuk kurallarının ve ilkelerinin parçası olması hasebiyle, maddi vakıa olarak uyuşmazlıklara uygulanabileceğine dair değerlendirmelerine rastlanmaktadır.¹²² Dolayısıyla yetkisinin olması durumunda ise, mekanizmanın yargısal denetim sistemi içerisine katılmaması ve dolayısıyla ABAD'ın önkarar usulü çerçevesinde ulusal mahkemeler işbirliğiyle AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasında yeknesaklığın temin edilmesi sağlanamazsa, sözkonusu anlaşma AB hukuk düzeninin özerkliğine aykırılık teşkil edecektir. Ancak uluslararası mahkemelere karşı her şart ve koşulda ABAD'ın münhasır yargı yetkisinin bulunması sözkonusu değildir. Zaten yerleşik içtihat da özerkliğe hâle gelmemesi şartıyla ABAD'ın uluslararası mahkemelere ve kararlarının kendisi de dahil AB organları için bağlayıcılığına onay verdiği de bir gerçektir. Bununla birlikte, şartların karşılanmasının zorluğundan fiiliyatta bu durumun, anlaşmaların AB hukuk düzeninin özerkliğine uygunluğuna ABAD tarafından onay verilmesinin sadece 1/92, 1/00 ve 1/17 Sayılı Mütalaalarda sözkonusu olduğu da gözden uzak tutulmamalıdır. Bu çerçevede öngörülen AB dışı anlaşmaların AB hukuk düzeninin özerkliğine hâle getirmemesi için kurdukları mahkemelerin AB hukukunun yorumlanması ve uygulanmasına dair herhangi bir yetkisinin bulunmadığını

¹²⁰ Maria Fanou, "The independence and impartiality of the hybrid CETA Investment Court System: Reflections in the aftermath of Opinion 1/17" *Europe and the World: A law review* 4/1 (2020): 17.

¹²¹ Declève, "Achmea: Consequences on Applicable Law".

¹²² *Electrabel S.A. v. Hungary* (ICSID CASE NO. ARB/07/19), Award, 25 Nov 2015, para. 4.195; *Jürgen Wirtgen*, para. 177.

çeşitli aşamalı tedbir mekanizmalarıyla teyidinin aranacağıın bilinmesi gerekir. Bu itibarla mevcut anlaşmalar çerçevesinde içtihadın etkisinin her anlaşma özelinde değerlendirilmesi gerekir. Bu çerçevede her bir mevcut veya gelecekte yapılacak AB dışı anlaşmanın kurduğu/kuracağı tahkim sisteminin AB hukuk düzeninin özerkliğine uygunluğu açısından, içtihat ışığında yukarıda belirtilen kriterlerin karşılanması aranacak, anlaşmalar ancak bu şartları karşılamak koşuluyla AB hukukuna uygunluk niteliği taşıyacaktır. Bu açıdan sözkonusu uygunluğun sadece AB hukuku çerçevesinde bağlayıcı olduğu gerçeğiyle uluslararası hukuk açısından AB ve Üye Devletler açısından herhangi bir sorumluluk doğmaması adına, yapılacak anlaşmalar için gerekli tedbirlerin önceden alınması, mevcut AB dışı anlaşmaların ise, kurdukları tahkim mekanizmasının yeni içtihat ışığında özerkliğe halel getirmemesinin sağlanması için, AB içi anlaşmaya benzer boyutlarını da kapsayacak şekilde gerekirse kapsamdan çıkartma (disconnection) hükmünün eklenmesi de dahil olmak üzere, akit tarafların rızasıyla tadil edilmesi gerekmektedir.

Lizbon Andlaşması'yla birlikte AB'nin ABİDA 207. maddeye istinaden ortak dış ticaret politikası çerçevesinde yetkisinin doğrudan dış yatırımları da kapsar haline gelmesiyle Üye Devletlerin yeni anlaşma akdetme yetkileri ortadan kalkmıştır. Üye Devletler tarafından akdedilen AB dışı yatırım anlaşmaları AB'nin tedricen yeni anlaşmalar akdetmesiyle ortadan kalkacaktır. Bu çerçevede Üye Devletler ile üçüncü ülkeler arasındaki iki taraflı yatırım anlaşmalarına ilişkin geçiş dönemini yönetmek amacıyla, Üye Devletlerin 1 Aralık 2009 ile 9 Ocak 2013 arasında üçüncü ülkelerle akdettikleri iki taraflı yatırım anlaşmalarının geçici süreyle uygulanması, hatta Üye Devletlere Komisyon'a bildirmek ve onay almak kaydıyla yeni anlaşmalar yapabilme imkanını veren bir tüzük kabul edilmiştir.¹²³ Bununla birlikte *2/15 Sayılı Mütalaa*'da belirtildiği üzere AB yetkisinin, gerek doğrudan olmayan dış yatırımlar bağlamında (portföy yatırımları), gerekse yatırımcının şikayetini ulusal mahkeme yerine tahkime götürebilmesi Üye Devletin rızası olmaksızın mümkün olamayacağından ve dolayısıyla böyle bir rejimin AB'nin münhasır yetkisine salt fer'i nitelikte doğması bulunmadığından, uyuşmazlık çözüm mekanizmaları çerçevesinde, karma nitelikte devam ettiğinin bilinmesi gerekir.¹²⁴

¹²³ Regulation (EU) No 1219/2012 of the European Parliament and of the Council establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries, OJ L 351/40, 20.12.2012.

¹²⁴ *Opinion 2/15* EU:C:2017:376, para. 227, 238, 291-292, 305.

Sonuç

Achmea Kararı ve *1/17 Sayılı Mütalaa*, AB hukukunun özerkliği ilkesi ekseninde AB hukuk düzeninin anayasallaşmasının önemli merhalelerini teşkil etmektedir. Dolayısıyla bu içtihat özelinde, AB hukuk düzeninin uluslararası hukuka yaklaşımının ile onunla ilişkisi bağlamında AB hukuk düzeninin özerkliği ilkesinden kaynaklı gerekliliklerin geliştirilmesini, ABAD'ın AB hukuk düzenine dair anayasal algısının ve bu düzenin korunarak konsolidasyonunun çeşitli boyutlarını müşahede etmekteyiz.

Bu açıdan önemli bir hususiyet olarak ABAD içtihadı ile uluslararası yatırım hukukunun mantık ve anlayışları arasında ciddi bir çatışma¹²⁵ olduğu göze çarpmaktadır. Yatırım tahkim mahkemelerinin kurulmasının temel telakkisi, aslen akit tarafların mahkemelerinin kendi devletleri lehine kuvvetle muhtemel tarafgir ve önyargılı tavırlarına karşı,¹²⁶ uyuşmazlığı ulusal sistemden uluslararası alana taşıyarak devletin etkisini kırmak ve bu sayede yargısal tarafsızlığı ve bağımsızlığı sağlamak, dolayısıyla yatırıma teşvik açısından yatırımcılara güvence sağlamak adına hükümleri taraflar için nihai, kesin ve bağlayıcı nitelik taşıyacak şekilde ve iç yargısal denetime tabi kılmamaktır. Yani Üye Devletler arası ilişkilerin temel taşı karşılıklı güven olsa da, uluslararası yatırım hukukunda tahkim mekanizması, tarafların birbirlerinin mahkemelerine güvensizliğine istinaden yatırımcılara uyuşmazlıklarda bilakis ekstra güven temini amacını taşır. ABAD özerklik açısından, tahkim mahkemelerinin önkarar usulü çerçevesinde ya ulusal yargı sistemine katılmasını, ya da kararlarının ulusal mahkemelere itiraz imkanını gerekli görürken, uluslararası yatırım hukuku bağımsız ve tarafsız yargı öngörmektedir. Oysaki sözkonusu yatırım tahkim mahkemelerini AB yargısal sistemi içerisine katmak ve kendileri tarafından veya kendi kararlarına karşı önkarar usulüne başvurulmasını sağlamak, bu mahkemelerin kuruluş mantalitesine aykırıdır. Bu itibarla ABAD içtihadıyla birlikte AB içi yatırım tahkiminin tamamen sekteye uğradığını, AB dışı yatırım tahkimine ise nispeten belirli şartları karşılamak kaydıyla yeşil ışık yakıldığını belirtmek gerekir.

Bu itibarla, ikili veya çok taraflı mevcut anlaşmalar çerçevesinde sözkonusu içtihadın AB hukuku kaynaklı olarak nasıl hukuki sonuçlar

¹²⁵ Emmanuel Gaillard, "L'affaire Achmea ou les conflits de logiques (CJUE 6 mars 2018, aff. C-284/16)", *Revue critique de droit international privé* (2018/3): 616.

¹²⁶ Devlet mahkemelerinin atanma usulüne karşı, yatırımcının tahkim kurulunun belirlenmesindeki işlevinin de buna nispeten çare ürettiğini de belirtmek gerekir.

doğuracağı ve AB ile Üye Devletler açısından nasıl uluslararası sorumluluklar doğmasına sebep olacağı ve gelecekteki muhtemel uluslararası sorumluluklardan kaçınmak için mevcut anlaşmaların diğer akit tarafların rızasıyla ne şekilde tadile uğratılacağı her anlaşma özelinde ayrıca incelenmesi gerekecektir. Bu açıdan, ABAD içtihadının uluslararası yatırım hukukunda alternatif çözüm yollarına etkisi, yani gerek *Achmea* Kararı ışığında AB içi anlaşmalar itibariyle tahkim mekanizmasının uygulanamazlığının, gerekse AB dışı anlaşmalar itibariyle *1/17 Sayılı Mütalaa*'da yatırım tahkim sistemine belirli şartlar dahilinde onay verilmesinin ve dolayısıyla gelecekte muhtemelen yerini alacak olan çok taraflı yatırım tahkim mahkemesine nispeten yeşil ışık yakılmasının uluslararası yatırım hukukunda tahkim sistemini nasıl etkileyeceği ayrı bir makale konusu teşkil etmektedir.

Kaynakça

Kitap/Kitap Bölümü ve Makaleler:

- Contartese, Cristina and Mads Andenas, "EU autonomy and investor-state dispute settlement under inter se agreements between EU Member States: Achmea Case C-284/16, Slowakische Republik v. Achmea BV, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 March 2018, EU:C:2018:158", *Common Market Law Review* 56, (2019): 157.
- Cremona, Marise. "The Opinion procedure under Article 218(11) TFEU: Reflections in the light of Opinion 1/17", *Europe and the World: A law review* 4(1) (2020): 11.
- Declève, Quentin. "Achmea: Consequences on Applicable Law and ISDS Clauses in Extra-EU BITs and Future EU Trade and Investment Agreements", *European Papers* 4/1 (2019): 99.
- Dimopoulos, Angelos. "Achmea: The principle of autonomy and its implications for intra and extra-EU BITs", March 27, 2018, Erişim tarihi: 20.01.2023, ejiltalk.org/achmea-the-principle-of-autonomy-and-its-implications-for-intra-and-extra-eu-bits/.
- Eckes, Christina & Laurens Ankersmit, "The Compatibility of the Energy Charter Treaty with EU Law", University of Amsterdam, Amsterdam Centre for European Law and Governance, 2022, Erişim tarihi: Ocak 10, 2023.
- Eckes, Christina. "The Autonomy of EU Law vis-à-vis International Law: Kadi I and Kadi II" içinde *EU External Relations Law: The Cases in Context*, ed. Graham Butler and Ramses A Wessel (Oxford: Hart, 2022).

- Fanou, Maria. “Intra-European Union investor–State arbitration post-Achmea: RIP? An assessment in the aftermath of the Court of Justice of the European Union, Case C-284/16, Achmea, Judgment of 6 March 2018, EU:C:2018:158”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 26(2) (2019): 316.
- Fanou, Maria. “The CETA ICS and the Autonomy of the EU Legal Order in Opinion 1/17 – A Compass for the Future”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 22 (2020): 106.
- Fanou, Maria. “The independence and impartiality of the hybrid CETA Investment Court System: Reflections in the aftermath of Opinion 1/17” *Europe and the World: A law review* 4/1 (2020): 17.
- Gaillard, Emmanuel. “L’affaire Achmea ou les conflits de logiques (CJUE 6 mars 2018, aff. C-284/16)”, *Revue critique de droit international privé* (2018/3): 616.
- Hepburn, Jarrod. “Applicable Law in TPP Investment Disputes”, *Melbourne Journal of International Law* 17 (2016): 1.
- Kriebaum, Ursula. “The Fate of Intra-EU BITs from an Investment Law and Public International Law Perspective”, *ELTE Law Journal* (2015/1): 27.
- Lenaerts, Koen. “The Autonomy of European Union Law” içinde *Law in a Time of Constitutional Crisis- Studies Offered to Mirosław Wyrzykowski* ed. Jakub Urbanik and Adam Bodnar (München: C.H.Beck, 2021), <https://www.clientearth.org/latest/documents/the-compatibility-of-the-energy-charter-treaty-witheu-law/>.
- Pohl, Jens Hillebrand. “Intra-EU Investment Arbitration after the Achmea Case: Legal Autonomy Bounded BY Mutual Trust” *European Constitutional Law Review* 14(4), (2018): 767.
- Sadowski, Wojciech. “The Rule of Law and the Roll of the Dice. The Uncertain Future of Investor-State Arbitration in the EU” içinde *Defending Checks and Balances in EU Member States - Taking Stock of Europe’s Actions*, ed. Armin von Bogdandy et. al., (Berlin: Springer-Verlag, 2021).
- Tsagourias, Nicholas. “Conceptualizing the autonomy of the European Union” içinde *International organizations and the idea of autonomy: Institutional independence in the international legal order*, ed. Richard Collins & Nigel D. White, (London: Routledge, 2011).

ABAD İçtihadı

Case C-26/62 *Van Gend* EU:C:1963:1.

Case C-6/64 *Costa/ENEL* EU:C:1964:66.

Opinion 1/76 EU:C:1977:63.

Opinion 1/91 EU:C:1991:490.

Opinion 2/94 EU:C:1996:140.

Case C-126/97 *Eco Swiss* EU:C:1999:269.

Opinion 1/00, EU:C:2002:231.

Case C-459/03 *Commission v Ireland* EU:C:2006:345.

Case C-168/05 *Mostaza Claro* EU:C:2006:675.

Opinion of Advocate General Maduro, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P *Kadi* EU:C:2008:11.

Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P *Kadi* EU:C:2008:461.

Opinion 1/09 EU:C:2011:123.

Opinion 2/13 EU:C:2014:2454.

Opinion of Advocate General Wathelet, Case C-284/16 *Slowakische Republik v Achmea BV* EU:C:2017:699.

Case C-284/16 *Slovak Republic v Achmea BV* EU:C:2018:158.

Opinion 2/15 EU:C:2017:376.

Opinion of Advocate General Bot, *Opinion 1/17* EU:C:2019:72.

Opinion 1/17 EU:C:2019:341.

Case C-638/19 P *Micula* EU:C:2022:50.

Case C-741/19 *Republic of Moldova v Komstroy LLC* EU:C:2021:655.

Opinion 1/20 EU:C:2022:485.

Case C-109/20 *Republiken Polen v PL Holdings Sàrl* EU:C:2021:875.

Tahkim Kararları

Eastern Sugar B.V. (Netherlands) v The Czech Republic, (SCC Case No. 088/2004), Partial Award, 27 March 2007.

AES Summit Generation Limited and AES-Tisza Erözü Kft v The Republic of Hungary, (ICSID Case No. ARB/07/22), Award, 23 September 2010.

Electrabel S.A. v. Hungary (ICSID CASE NO. ARB/07/19), Award, 25 Nov 2015.

Jürgen Wirtgen, Stefan Wirtgen, Gisela Wirtgen and JSW Solar (zwei) GmbH & Co. KG v The Czech Republic, (PCA Case No. 2014-03), Final Award, 17 October 2017.

Marfin Investment Group v The Republic of Cyprus, (ICSID Case No ARB/13/27), 26 July 2018.

Eskosol S.P.A. in liquidazione v Italian Republic (ICSID Case No. ARB/15/50) Decision on Termination Request and Intra-EU Objection, 7 May 2019.

United Utilities (Tallinn) BV and Aktsiaselts Tallinna Vesi v Republic of Estonia (ICSID Case No ARB/14/24), Award, 21 June 2019.

Magyar Farming Company Ltd, Kintyre Kft and Inicia Zrt v Hungary (ICSID Case No ARB/17/27), Award, 13 November 2019.

Uluslararası Mahkeme Kararları

Permanent Court of International Justice, *Germany v. Poland*, German Interests in Polish Upper Silesia (Germ. v. Pol.), 1926 P.C.I.J. (ser. A) No. 7 (May 25).

ABD Mahkeme Kararları

Viorel Micula v The Government of Romania 104 F. Supp. 3d 42 (D.D.C. 2015).

KOLLUK FAALİYETLERİNDE KİŞİSEL VERİLERİN KORUNMASI: AVRUPA BİRLİĞİ 2016/794 SAYILI EUROPOL TÜZÜĞÜ VE 2016/680 SAYILI KOLLUK-CEZA ADALETİ DİREKTİFİ IŞIĞINDA BİR İNCELEME

Enver KAŞLI*
Araştırma Makalesi

Öz

Kişisel verilerin korunması, özel hayatın gizliliği hakkının bir gereği olarak kabul edilmektedir. Kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasını düzenleyen hükümler ile genel hükümler arasında önemli farklar bulunmaktadır. Türkiye’de kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunması, sadece ulusal bir konu olmayıp AB tarafından Europol ile işbirliği açısından gerekli sayılmaktadır. Türkiye ve Europol arasındaki işbirliği yaklaşık yirmi yıldır stratejik düzeyde yürütülmektedir. AB Komisyonu tarafından hazırlanan yıllık raporlarda kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasına yönelik iyileştirmeler yapılması gerektiği ifade edilmektedir. Bu çalışmanın amacı 2016/794 sayılı Europol Tüzüğü ve 2016/680 sayılı Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi hükümlerini inceleyerek 6698 sayılı KVKK’nın kolluk faaliyetlerine ilişkin hükümleri kıyaslandığında hükümler arasındaki temel benzerlikler ve farkları ortaya koymaktır. Sonuç olarak Türkiye’de kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasına yönelik mevzuatın AB düzenlemelerine uyumlu hale getirilmesi amacıyla değişiklik yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Kişisel Veri, Kolluk, Europol, Uluslararası Polis İşbirliği, Log Kaydı.*

* Dr. Başkomiser, Ankara Emniyet Müdürlüğü, kaslienver@gmail.com, ORCID:0000-0001-7738-1233
Makalenin Gönderilme Tarihi: 05/01/2023, Kabul Edilme Tarihi: 24/03/2023

Protection of Personal Data in Law Activities: An Examination in the Light of European Union Europol Regulation No. 2016/794 and Law Enforcement-Criminal Justice Directive No. 2016/680

Abstract

Cooperation between Türkiye and Europol has been carried out at the strategic level for nearly two decades. In the annual reports of the EU Commission, it is stated that improvements should be made regarding the protection of personal data in law enforcement activities. The aim of this study is to examine the provisions of the Europol Regulation No. 2016/794 and Law Enforcement-Criminal Justice Directive No. 2016/680 to reveal the main similarities and differences between the provisions of Personal Data Protection Law(PDPL) No. 6698 on law enforcement activities. As a result, it is thought that new regulations may enter into force in order to harmonize with EU regulations.

Keywords: *Personal Data, Law Enforcement, Europol, International Police Cooperation, Logging.*

Giriş

Günümüzde kişisel verilerin korunmasına ilişkin olarak uluslararası antlaşmalarda, ulusal kanunlarda, tüzüklerde, yönetmeliklerde, uluslararası kuruluşların tavsiye kararlarında birçok hukuki düzenleme bulunmaktadır. Kişisel verilerin korunmasına duyulan ihtiyacın nedenleri arasında teknolojik gelişmelerin önemli bir yeri bulunmaktadır. Gerek kamu hizmetlerinde gerekse özel faaliyetlerde bilişim sistemlerinin kullanımının artması dijital ortamlarda işlenen kişisel verilerin korunmasını özel hayatın gizliliği açısından zorunlu hale getirmiştir. Kişisel verilerin korunması hukuku, temel hak ve hürriyetleri sınırlandıran kolluk faaliyetleri açısından da birçok yeni tartışmayı ortaya çıkarmıştır. Avrupa Birliğinde(AB olarak kısaltılacaktır) kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunması amacıyla yakın zamanda 2016/794 sayılı Europol Tüzüğü ve 2016/680 sayılı Kolluk-Ceza Adaleti Direktifiyle yeni düzenlemeler yapılmıştır. Türk hukukunda kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunması ise kısmen 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanun(KVKK olarak kısaltılacaktır) hükümleriyle ve diğer kanunlarda bulunan özel hükümlere göre sağlanmaktadır.

Türkiye, uluslararası kolluk işbirliğine önem veren bir ülke olduğundan kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunması, sadece ulusal bir konu olmayıp AB tarafından Europol ile işbirliği açısından gerekli sayılmaktadır. Türkiye ve Europol arasındaki işbirliği yaklaşık yirmi yıldır stratejik

düzeyde yürütülmektedir. Avrupa Birliği Komisyonu tarafından Türkiye hakkında hazırlanan raporlarda Europol ile işbirliği sürecinin operasyonel düzeyde yürütülebilmesi için gerekli koşullarla ilgili değerlendirmeler bulunmaktadır. Bu değerlendirmelerde KVKK(2016 yılı) öncesi dönemde kişisel verilerin korunmasına ilişkin mevzuat olmadığı, KVKK sonrası dönemde ise kişisel verilerin korunmasına ilişkin mevzuatın AB müktesebatı ile uyumlu olmadığı vurgulanmaktadır. Son yıllarda ise kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasına ilişkin düzenlemelerin iyileştirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu çalışmada öncelikli olarak Türkiye ve Europol arasında operasyonel işbirliği koşulu olarak kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunması incelenecektir. Ardından Avrupa Birliği 2016/794 sayılı Europol Tüzüğü ve 2016/680 sayılı Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi hükümlerine göre kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunması hükümleri ve Türk hukukunda mevcut durum mukayese edilerek mevzuatta iyileştirme yapılabilecek temel hususlar tespit edilecektir.

I. Türkiye ve Europol Arasında Operasyonel İşbirliği Koşulu Olarak Kolluk Faaliyetlerinde Kişisel Verilerin Korunması

Uluslararası kolluk(polis) işbirliği fikri, başta terörizm olmak üzere suçların birden fazla ülkeyi etkilemesine bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Uluslararası kolluk işbirliği, devletler arasında veya devletler ile uluslararası kuruluşlar arasında imzalanan antlaşmalara göre yürütülmekte, sınır aşan suçların önlenmesi, suç delillerinin toplanması ve suç faillerinin yakalanmasını hedeflemektedir. Uluslararası polis işbirliği faaliyetlerinin kapsamı ve koşulları uluslararası antlaşma hükümleriyle düzenlenmektedir.

Türkiye, uluslararası kolluk işbirliğine önem veren bir ülkedir. Türkiye, birçok devletle kolluk işbirliğine yönelik ikili antlaşma imzalamıştır, çok taraflı antlaşmalara katılmıştır, küresel ve bölgesel düzeyde faaliyet gösteren birçok uluslararası kuruluşla kolları ilgilendiren konularda işbirliği yapma gayretindedir.¹ Uluslararası kolluk işbirliği kapsamında Türkiye ve Europol arasındaki işbirliği yaklaşık yirmi yıldır stratejik düzeyde yürütülmekte, operasyonel işbirliği için gayretler devam etmektedir.

Europol, Avrupa'da güvenliğin sağlanması amacıyla oluşturulmuş bölgesel bir kolluk işbirliği teşkilatıdır. Europol merkezi, Hollanda'nın

¹ Kolluk işbirliği alanında Türkiye Cumhuriyetinin taraf olduğu uluslararası antlaşmalara "<http://ua.mfa.gov.tr/>" adresi üzerinden erişim sağlanabilmektedir.

Lahey şehrinde bulunmaktadır.² Teşkilat, hali hazırda 2016/794 sayılı Europol Tüzüğüne göre faaliyet göstermektedir. Tüzüğe göre kuruluşun adı, “Avrupa Polis Teşkilatı” yerine “Avrupa Birliği Kolluk İşbirliği Ajansı(Europol)” olarak değiştirilmiştir. Böylece Europol, sadece polis işbirliğiyle sınırlı olmayıp jandarma, sahil güvenlik, gümrük, sınır kolluğu gibi tüm kolluk teşkilatları arasında işbirliği sağlamayı hedeflemektedir.³ Europol ve üye devletlerarasında işbirliği birçok ağır suç kapsamına rağmen belirli suç tipleriyle sınırlıdır. Bu suçlar; terörizm, organize suç, uyuşturucu kaçakçılığı, kara para aklama faaliyetleri, nükleer ve radyoaktif maddelerle bağlantılı suçlar, göçmen kaçakçılığı, insan ticareti, motorlu taşıt suçları, kasten öldürme ve nitelikli kasten yaralama, insan organ ve dokularının yasadışı ticareti, adam kaçırma, rehin alma, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı, yağma, nitelikli hırsızlık, tarihi eserler ve sanat eserleri de dâhil olmak üzere kültürel malların yasadışı ticareti, dolandırıcılık, şantaj, sermaye piyasası dolandırıcılığı, sahtecilik, ürün korsanlığı, silah, mühimmat ve patlayıcıların yasadışı ticareti, nesli tükenmekte olan hayvan türlerinin yasa dışı ticareti, parada sahtecilik, bilişim suçları, yolsuzluk, çocuğun cinsel istismarı, soykırım, insanlığa karşı suçlar ve savaş suçları olarak sıralanmaktadır.⁴

Sınır aşan suçlarla mücadele etmenin temel koşullarından birisi, farklı ülkelerde suç işleyerek izlerini kaybetmek isteyen failer ve suç oluşturan olaylarla ilgili olarak, devletlerin elindeki bilgileri birleştirmesidir. Uluslararası kolluk işbirliği sağlayan Europol; Avrupa Birliğine üye iki veya daha fazla devlete zarar verebilecek başta terörizm olmak üzere ağır suçlarla mücadele amacıyla kurulmuş bir bilgi paylaşma teşkilatıdır.⁵ Bu kapsamda suç istihbaratı dâhil olmak üzere bilgileri toplamak, depolamak, işlemek, analiz etmek, aktarmak, üye devletleri ilgilendiren suçlar hakkında ulusal birimler aracılığıyla gecikmeksizin bilgilendirmek, üye devletleri soruşturma faaliyetlerinde desteklemek, ortak soruşturma ekipleri kurulmasını sağlamak ve bu ekipler içinde yer almak, önemli uluslararası olaylarla bağlantılı olarak bilgi ve analitik destek sağlamak, tehdit değerlendirmesi, stratejik ve

² Europol kuruluşu ve işleyişi hakkında detaylı bilgi için bkz. Feridun Yenisey, *Kolluk Hukuku*, 2. Baskı(İstanbul: Beta, 2015), 96-107; Yeşim Yılmaz, “Avrupa Birliği Ceza Hukukunda Organize Suçlulukla Mücadele”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 8, no 31(2017): 733-736.

³ Europol Tüzüğü m.2/a.

⁴ Europol Tüzüğü ek-1.

⁵ Yenisey, *Kolluk Hukuku*, 103; Cristina Blasi Casagran, *Global Data Protection in the Field of Law Enforcement An EU Perspective*, (New York: Routledge, 2017), 123; Neslihan Can, “Kolluk ve Adli Makamlar Tarafından İşlenen Kişisel Verilerin Korunması” (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, 2020), 38.

operasyonel analizler ve genel durum raporları hazırlamakla, suç önleme veya soruşturma amaçlı yeni yöntemler geliştirmekle, üyelere teknik konularda eğitim desteği sağlamakla görevlidir.⁶ Europol'un bu görevleri üye devletlerin kolluk teşkilatları arasındaki işbirliğini güçlendirmeye yönelik olup⁷ zorlayıcı bir niteliği bulunmamaktadır.⁸ Europol, ulusal kolluk teşkilatlarının sahip olduğu yakalama, gözaltı, arama gibi operasyonel yetkilere sahip olmadığı gibi AB bünyesinde bu yetkilere sahip başka bir kolluk teşkilatı da yoktur.⁹ Uluslararası suçlar, iletişim ve ulaşımdaki her yeni gelişmeyi istismar ederek kamu düzeni için daha ciddi bir risk teşkil ederken Europol de suçla mücadelede yeni arayışlar içindedir. Suçla mücadelede etkinliği artırmak amacıyla Europol bünyesinde; Operasyonel ve Stratejik Analiz Merkezi (*Operational and Analysis Centre*), Avrupa Ağır ve Organize Suç Merkezi (*European Serious and Organised Crime Centre - ESOC*), Avrupa Siber Suç Merkezi (*European Cybercrime Centre - EC3*), Avrupa Terörizmle Mücadele Merkezi (*European Counter-Terrorism Centre - ECTC*) olarak uzmanlık birimleri kurulmuştur,¹⁰ ihtiyaçlar doğrultusunda gelecekte yeni merkezler kurulması da mümkündür.¹¹

Europol ve ülkeler arasındaki işbirliği, operasyonel ve stratejik işbirliği olmak üzere iki farklı düzeyde gerçekleşmektedir.¹² Stratejik işbirliğinin amacı suçun önlenmesini sağlamak ve suçla mücadelede etkinliği artıracak politikaları desteklemektir.¹³ Stratejik işbirliğinde Europol; suç sayıları, suç failleri, suç güzergâhları, suç trendlerine ilişkin bilgileri analiz ederek raporlamaktadır. Operasyonel işbirliği ise kişisel verilerin suç soruşturması amacıyla aktarılacak üye ülkelerde soruşturmaların desteklenmesidir.¹⁴

Türkiye ve Europol arasındaki işbirliğine yönelik çalışmalar 2001 yılında başlamıştır, ilk olarak anlaşma hazırlıklarını takip etmekle görevli bir irtibat görevlisi belirlenmiştir.¹⁵ Bu hazırlık sürecinin sonunda Türkiye ve Europol arasında 2004 yılında "Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Polis

⁶ Europol Tüzüğü m.4/1.

⁷ David Fernández-Rojo, *EU Migration Agencies The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*, (Glos: Edward Elgar Publishing Limited, 2021), 78.

⁸ Europol Tüzüğü m.4/5.

⁹ Robin Löf, *Defending Liberty and Structural Integrity: A Social Contractual Analysis of Criminal Justice in The EU*, (Doktora Tezi, European University Institute, 2008),131.

¹⁰ Fernández-Rojo, *EU Migration Agencies*, 81.

¹¹ Europol Tüzüğü m.4.

¹² Yenisey, *Kolluk Hukuku*, 107.

¹³ Europol Tüzüğü m.2/b.

¹⁴ Europol Tüzüğü m.2/c.

¹⁵ Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2001 Türkiye Raporu*, 82.

Teşkilatı Arasında İş Birliğine İlişkin Anlaşma” imzalanmış olup halen bu işbirliği, stratejik düzeyde yürütülmektedir.

Türkiye ve Europol arasındaki işbirliğinin stratejik işbirliğinden operasyonel işbirliğine çıkarılarak işbirliği kapsamının geliştirilmesi mümkündür.¹⁶ Türkiye ve Europol arasında kişisel verilerin paylaşılmasına imkan veren operasyonel işbirliği sağlamaya yönelik gayretler uzun bir dönemdir devam etmektedir.¹⁷ Türkiye ve Europol arasında operasyonel işbirliği için kişisel verilerin korunması büyük önem taşımaktadır.¹⁸ Europol, büyük bir bilgi havuzuna benzemektedir ve kişisel verileri işleme faaliyetlerinde güçlü bir koruma sağlamaktadır.¹⁹ AB Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye raporunda, Europol isminin geçtiği yerlerde kişisel verilerin korunması mevzuatının AB müktesebatına uyumlu olmadığından dolayı Europol ile işbirliği sağlanamadığı belirtilmektedir.²⁰ Raporun ait olduğu yıllarda Türkiye’de kişisel verilerin korunması mevzuatında reform yapıldığında Europol işbirliğinin artabileceği ifade edilmektedir. Bu doğrultuda ilk çalışma grubu 2002 yılında oluşturulmuş olup²¹ uyum çalışmalarına ilişkin görüşmeler halen devam etmektedir.²² Genel olarak

¹⁶ Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2018 Türkiye Raporu*, 42; *Avrupa Birliği Komisyonu 2019 Türkiye Raporu*, 48.

¹⁷ Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2020 Türkiye Raporu*, 8; Yılmaz, “Avrupa Birliği,” 735-736.

¹⁸ Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2008 Yılı İlerleme Raporu*, 75; *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2009 Yılı İlerleme Raporu*, 76; *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu*, 98; *Avrupa Birliği Komisyonu 2016 Türkiye Raporu*, 22; *Avrupa Birliği Komisyonu 2019 Türkiye Raporu*, 48; *Avrupa Birliği Komisyonu 2018 Türkiye Raporu*, 50.

¹⁹ Casagran, *Global Data Protection*, 125.

²⁰ Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2007 Yılı İlerleme Raporu*, 66; *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2008 Yılı İlerleme Raporu*, 75; *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2009 Yılı İlerleme Raporu*, 76; *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu*, 84; *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu*, 93; *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu*, 98, 99; *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu*, 67; *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu*, 65; *Avrupa Birliği Komisyonu 2015 Türkiye Raporu*, 19, 20, 68, 79; *Avrupa Birliği Komisyonu 2016 Türkiye Raporu*, 22, 77; *Avrupa Birliği Komisyonu 2018 Türkiye Raporu*, 41, 42, 48, 50; *Avrupa Birliği Komisyonu 2019 Türkiye Raporu*, 7, 46, 48, 56, 120; *Avrupa Birliği Komisyonu 2020 Türkiye Raporu*, 8, 46, 47, 55, 121; *Avrupa Birliği Komisyonu 2021 Türkiye Raporu*, 5, 33, 43, 45, 124; *Avrupa Birliği Komisyonu 2022 Türkiye Raporu*, 6, 35, 46, 47, 133.

²¹ Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2002 Yılı İlerleme Raporu*, 103.

²² Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2019 Türkiye Raporu*, 46; *Avrupa Birliği Komisyonu 2020 Türkiye Raporu*, 8.

Europol ile operasyonel işbirliği sağlayan ülkeler, Europol nezdinde irtibat görevlisi bulundurmaktadır ancak buna rağmen Türkiye'ye istisnai olarak Europol nezdinde irtibat görevlisi bulundurma imkânı verilmesi işbirliğinin öneminden kaynaklanmaktadır.²³ Türkiye ve Europol arasındaki işbirliğinde belirtilmesi gereken diğer önemli bir nokta ise Türkiye'nin, Europol faaliyetlerinde kullanılan ve bilgi paylaşım altyapısının belkemiği olarak nitelendirilen²⁴ Güvenli Bilgi Değişim Ağı(SIENA) Uygulamasının tam olarak kullanımı için gerekli bağlantıya da sahip olmasıdır.²⁵ Türkiye, Europol tarafından hazırlanan operasyonel eylem planına katılarak da işbirliği sağlayabilmektedir.

Türkiye ve Europol arasında operasyonel işbirliği için kişisel verilerin korunmasının büyük önem taşıdığı belirtilmişti. AB Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye raporunda, genel olarak kişisel verilerin korunmasına ilişkin KVKK'nın AB müktesebatına uyumlu olmadığı ifade edilmekle birlikte son dönemlerde kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasına ilişkin değerlendirmeler de yapılmaktadır. Bu konudaki ilk değerlendirme 2020 yılı raporunda şöyle geçmektedir: "Tekrarlanan taleplere rağmen, Türkiye, diğer hususların yanı sıra ... kolluk birimlerine ilişkin istisnalar konusundaki endişeleri hâlen gidermemiştir".²⁶ Benzer bir şekilde 2021 raporunda "Türkiye'nin, diğer hususların yanı sıra, ... kolluk birimlerine yönelik istisnalar konusundaki endişeleri hâlâ gidermesi gerekmektedir"²⁷, 2022 raporunda "Özellikle ... kolluk birimlerine ilişkin istisnalar bakımından mevzuatın iyileştirilmesi gerekmektedir"²⁸ denilmektedir. Bu noktada AB hukukunda kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasını düzenleyen 2016/794 sayılı Europol Tüzüğü ve 2016/680 sayılı Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi ışığında Türk hukukunda mevcut durumun incelenmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

²³ Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2020 Türkiye Raporu*, 47; *Avrupa Birliği Komisyonu 2021 Türkiye Raporu*, 45; *Avrupa Birliği Komisyonu 2022 Türkiye Raporu*, 48.

²⁴ Casagran, *Global Data Protection*, 128.

²⁵ Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2020 Türkiye Raporu*, 47.

²⁶ Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2020 Türkiye Raporu*, 35.

²⁷ Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2021 Türkiye Raporu*, 33.

²⁸ Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2022 Türkiye Raporu*, 35.

II. Avrupa Birliği 2016/794 Sayılı Europol Tüzüğü, 2016/680 Sayılı Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi Hükümlerine Göre Kolluk Faaliyetlerinde Kişisel Verilerin Korunması ve Türk Hukukunda Mevcut Durum

Kişisel verilerin korunması, özel hayatın gizliliği hakkının (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi m.8, Anayasa m.20) bir gereği olarak kabul edilmektedir. Kişisel verileri düzenleyen hukuk kurallarının amacı veri toplamayı yasaklamak olmayıp veri toplamaya ilişkin sınırlamaları ve toplanan verilere ilişkin standartları belirleyerek kişisel verilerin etkin bir korunmasını sağlamaktır.²⁹ Kişisel verilerin korunması hukukunu düzenleyen kurallar; verilerin toplanma amacı ve verilerin kim tarafından hangi kanuna göre toplandığına göre değişebilmektedir.

Kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasını düzenleyen hükümler ile genel hükümler arasında önemli farklar bulunmaktadır. Öncelikle kolluk faaliyetlerini, diğer kamu hizmetlerinden ayıran en belirgin özellik bu faaliyetlerin, temel hak ve hürriyetleri rızaya ihtiyaç duymaksızın sınırlayabilmesidir. İkinci temel fark ise kolluk faaliyetlerinin niteliği gereği kişisel verilerin, farklı kanun hükümlerine göre şüpheli, sanık, tanık gibi farklı hukuki sınıflardan dolayı işlenebilmesidir. Üçüncü fark ise kolluk faaliyetlerinde toplanan kişisel verilerin, ilerleyen günlerde kişiler aleyhine kullanılabilmesi mümkündür. Bu temel farklardan dolayı AB hukukunda kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunması, ayrı hukuki metinlerde düzenlenmektedir. Avrupa Birliğinde kişisel verilerin korunmasına ilişkin genel düzenlemeyi Genel Veri Koruma Tüzüğü(GDPR) oluştururken kolluk ve ceza adaleti sistemi faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasına ilişkin düzenlemeler ise 2016/680 sayılı Kolluk-Ceza Adaleti Direktifinde yer almaktadır.³⁰ Europol faaliyetleri kapsamında kişisel verilerin korunmasına ilişkin usul ve esaslar 2016/794 sayılı Europol Tüzüğünde belirlenirken, Europol'ün kendi tüzüğü Avrupa Birliği kurumlarında kişisel verilerin korunmasını düzenleyen 2018/1725 sayılı tüzüğe istisna oluşturmaktadır.

²⁹ Gülşah Bostancı Bozbayındır, “Avrupa Birliği Ceza Hukuku’nda Polis ve Ceza Adaleti Otoritelerine Yönelik 2018/680 Sayılı Direktif: Kişisel Verilerin Ceza Adalet Mekanizmalarında Korunmasına Getirilen Standartlar ve Direktife Yönelik Eleştiriler”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no: 2(2018), 71.

³⁰ Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi hükümlerinin detayları için bkz. Bostancı Bozbayındır, “Avrupa Birliği”, 69-89; Murat Volkan Dülger ve Onur Özkan, “Kolluk Teşkilatında Ve Ceza Yargılamalarında Kişisel Verilerin Korunması: “Unutulan” Direktifin Kapsamlı Ve Karşılaştırmalı Analizi”, *Ceza Hukuku Dergisi* 15, no: 42(2020), 99-130.

Kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasında, asgari standartlar açısından benzerlik olsa bile tüm devletlerin ortak bir düzenlemeyi kabul etmesi mümkün değildir. Ülkelerin kamu düzeni ihtiyaçları ve ulusal güvenlik tehditlerine bağlı olarak kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunması, ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Dolayısıyla bu kısımda incelenecek olan 2016/794 sayılı Europol Tüzüğü ve 2016/680 sayılı Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi hükümlerinin, konuyla ilgili ulusal hukukumuz açısından bağlayıcı olduğu veya bu düzenlenmelerin tek doğru olduğu anlamına gelmemektedir. Nitekim kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasını düzenleyen hükümlerin tüzük yerine direktifte yer almasının da ülkelere bu esnekliği sağlamayı hedeflediği ifade edilmektedir.³¹

Kişisel verilerin korunması hukukunun belirli temel kavramları ve kuralları bulunmaktadır. Kolluk faaliyetleri açısından da geçerli olan bu kavramlar; kişisel veri(kısaca veri), veri sahibi, veri sorumlusu, veri işleyen, veri işleme, özel nitelikli kişisel veri, veri aktarımı, denetim makamı olarak sayılabilir. Kişisel veri, belirli veya belirlenebilir gerçek kişiyle ilgili herhangi bir bilgi anlamına gelmektedir.³² Dolayısıyla veri sahibi sadece gerçek kişiler olabilir. Gerçek kişilerin kimliğinin belirli veya belirlenebilir olması gerekir.³³ Kolluk faaliyetlerinde kişisel veriler işlenirken veri sahibinin hukuki durumunun dikkate alınması gerekmektedir. Şüpheli, sanık, mahkum, mağdur, tanık gibi kişilerin verileri farklı kategorilere ayrılarak tutulmalıdır.³⁴ Bu ayırım Europol faaliyetleri açısından da önem taşımaktadır. Europol açısından mağdurların, tanıkların ve 18 yaşından küçüklerin verileri sadece çok gerekli olması halinde işlenecektir, bu gereklilik bulunmuyorsa işlenmeyecektir.³⁵ Kişisel verilerin korunması hukuku veri işleme faaliyetleriyle ilgili olarak veri sahibine belirli haklar tanımaktadır. Kolluk faaliyetleri kapsamında işlenen verilerle ilgili olarak veri sahibi bilgilendirilme hakkına sahiptir. Bilgilendirme, açık ve sade bir dille yapılmalıdır.³⁶ Bilgilendirme hakkında temel hususlar ve ek bilgiler olmak üzere ikili bir ayırım yapılmaktadır. Bununla birlikte veri sahibinin bilgilendirilme hakkının; soruşturma ve kovuşturmanın etkin olarak yürütülmesi, kamu düzeninin korunması, ulusal güvenlik ve üçüncü kişilerin haklarının korunması amacıyla sınırlandırılması veya ötelenmesi mümkündür.³⁷

³¹ Bostancı Bozbayındır, “Avrupa Birliği”, 69.

³² Europol Tüzüğü m.2/h; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.2.

³³ Europol Tüzüğü m.2/i; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.3.

³⁴ Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.6.

³⁵ Europol Tüzüğü m.30.

³⁶ Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.12.

³⁷ Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.13.

Veri sahibinin, işlenen kişisel verileriyle ilgili olarak veri sorumlusuna başvurabilmesine erişim hakkı denilmektedir. Erişim hakkı sayesinde veri sahibi; verilerin hangi amaçla ve hangi kanun nedeniyle işlendiği, kişisel verilerin yurtdışı dahil kimlere verilebileceği, verilerin hangi süre ile saklanacağı, şikayet hakkı gibi hususlarda bilgi verilmektedir.³⁸ Erişim hakkı da bilgilendirilme hakkındaki gerekçelerle sınırlandırılabilen bir haktır, gerektiğinde talebin değerlendirme sürecinin devam ettiği şeklinde bir cevap verilmesi de mümkündür.³⁹ Veri sahibi, kişisel verilerinin düzeltilmesini ve silinmesini talep hakkına sahiptir.⁴⁰ Verilerin düzeltilmesi veri sahibi hakkında yanlış bilgilerin düzeltilmesini ifade ederken verilerin silinmesi ise kişisel verinin veri sorumlusunun hakimiyetinden çıkarılmasıdır. Kişisel verilerin silinmesi yerine işlemin sınırlandırılması da mümkündür.⁴¹ Bu haklar da sınırlandırılabilir. Kişisel verilerin korunması amacıyla, yargı yolundan farklı olarak veri sorumlusuna ve denetleyici makamlara başvuru olmak üzere iki farklı usul bulunmaktadır.⁴² Son olarak veri sahibinin, kişisel verileri hukuka aykırı olarak işlenmişse tazminat hakkı bulunmaktadır.⁴³

Veri işlemede amaç ve araçları belirleyen kişiye veya makama veri sorumlusu denilmektedir. Veri sorumlusu, hali hazırda kişisel verilere ulaşabilen değil veri işleme amacını belirleyendir.⁴⁴ Kişisel verilerin otomatik veya manuel olarak işlenmesi mümkün olup veri işleyen, veri sorumlusu adına kişisel veri işleyendir.⁴⁵ Veri sorumlusu belirlenirken, kolluk faaliyetinin adli ve idari kolluk faaliyeti niteliği ile kişisel verilerin toplanmasına yetki veren mevzuat hükümlerinin dikkate alınması gerekir. Veri sorumlusunun birden fazla kişi veya makam olması mümkündür. Veri sorumlusu, kişisel verilerin güvenliğini sağlamak amacıyla gerekli teknik ve idari tedbirleri almakla yükümlüdür.⁴⁶ Alınacak teknik tedbirlerden birisi log kayıtlarıdır. Log kayıtları, kişisel veri ile ilgili yapılan tüm işlemlerin zaman ve kişi bakımından belirli bir şekilde tutulmasıdır.⁴⁷ Veri güvenliğiyle ilgili yaşanan ihlallerin, veri sorumlusu tarafından denetleyici makama ve veri

³⁸ Europol Tüzüğü m.36; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.14.

³⁹ Europol Tüzüğü m.36; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.15.

⁴⁰ Europol Tüzüğü m.37; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.16.

⁴¹ Can, "Kolluk ve Adli Makamlar", 74-75.

⁴² Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.52.

⁴³ Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.56.

⁴⁴ Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.19.

⁴⁵ Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.22.

⁴⁶ Europol Tüzüğü m.32; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.29.

⁴⁷ Europol Tüzüğü m.40; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.25.

sahibine bildirilmesi gerekir.⁴⁸ Kolluk faaliyetlerinde zorunlu olmasa bile veri sorumlusu, veri işleme faaliyetlerinde uzman olarak veri koruma görevlisi görevlendirebilmektedir. Veri sorumlusu, veri koruma etki değerlendirmesi yapmakla yükümlüdür. Veri koruma etki değerlendirmesi, veri işleme faaliyetinde yeni bir teknoloji kullanılacaksa kişisel verilere yönelik risklerin dikkate alınarak bir değerlendirme yapılmasıdır.⁴⁹

Kişisel verilerin korunması hukukunun önemli kavramlarından birisi veri işlemedir. Veri işleme; verilerin elde edilmesi, kaydedilmesi, saklanması, kullanılması, silinmesi, imha edilmesi gibi kişisel veri üzerinde yapılan her türlü faaliyetlerdir.⁵⁰ Veri işleme olarak sayılan faaliyetler sınırlı sayıda belirlenmemiştir. Veri işleme faaliyetlerinde hukuka uygunluk ve dürüstlük ilkelerine uyulması gerekir.⁵¹ Kişisel verilerin işlenmesi kanunla düzenlenmeli, kanunda temel hakka yapılacak müdahalenin ölçüsü, yetkili makamlar ve amaçlara yer verilmesi gerekir.⁵² Ulusal güvenliğe yönelik istihbarat faaliyetleri kapsamında veri işleme, kişisel verileri koruma mevzuatına tabi değildir.⁵³ Kişisel veriler amaca bağlı olarak işlenmelidir.⁵⁴ Bu ilkeye göre kişisel veri işlenirken belirli bir amacın bulunması gerekir ve işlenen kişisel verinin, ilk amaca uygun olarak kullanılması gerekir.⁵⁵ Kolluk faaliyetlerinde, genel hükümlerden farklı olarak kişisel verinin başka bir amaçla kullanılmasında rıza gerekmemektedir.⁵⁶ Veri işleme faaliyetlerinde ölçülülük ilkesi, veri işlerken aşırılığa kaçılmamasıdır. Kişisel verilerin doğru ve güncel olmaları gerekir.⁵⁷ Hatalı ve eksik bilgiler, veri sahibinin maddi ve manevi varlığını geliştirmesini engelleyebilir.⁵⁸ Kişisel verilerin belirli bir süre saklanması gerektiği belirtilmektedir.⁵⁹

Bazı kişisel veriler, özel nitelikli olarak kabul edildiğinden bu verilerin korunmasında da daha özel koşullar aranmaktadır. Irk veya etnik köken, siyasi görüş, dini veya felsefi inanç, sendika üyeliği, genetik veriler, sağlık

⁴⁸ Europol Tüzüğü m.34; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.30.

⁴⁹ Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.27.

⁵⁰ Europol Tüzüğü m.2/k; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.3.

⁵¹ Europol Tüzüğü m.28; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.4.

⁵² Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.8.

⁵³ Europol Tüzüğü m.7/7; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi başlangıç 14.paragraf.

⁵⁴ Europol Tüzüğü m.18.

⁵⁵ Europol Tüzüğü m.19.

⁵⁶ Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.4.

⁵⁷ Europol Tüzüğü m.28.

⁵⁸ Can, "Kolluk ve Adli Makamlar", 122.

⁵⁹ Europol Tüzüğü m.31; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.5.

verileri, cinsel yaşama ilişkin verileri özel nitelikli kişisel verilerdir.⁶⁰ Kişisel verilerin, paylaşıldığı kişi ve kurumlara veri alıcısı denilmektedir. Kolluk teşkilatları, kendi işlemediği verilere erişim sağlayabileceği gibi elindeki bilgileri de paylaşabilmektedir. Veri paylaşımı ulusal kurumlar arasında olabileceği gibi uluslararası kuruluşlarla da yapılabilmektedir. Europol faaliyetlerinde kişisel veriler, özel kişiler, diğer kuruluşlardan alınabildiği⁶¹ gibi üye devletler ve kuruluş arasında gerçekleşmektedir.⁶² Bir devlet, kendine aktarılan veriyi başka bir devletle veya uluslararası kuruluşla paylaşacaksa veriyi aktaran devletten ön izin alınması gerekmektedir. Veri paylaşımı yapılacak ülkenin, kişisel verileri koruyabilecek güvenlik standartlarına sahip olması gerekir.⁶³ Veri koruma görevlisi, veri sorumlusu tarafından yardımcı olmak amacıyla görevlendirilen kişidir.⁶⁴ Denetleyici makam, bağımsız ve resmidir. Denetleyici makam, veri sahiplerinin haklarının korunmasını hedefler.⁶⁵ Europol faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasında ayrıca Europol organları ve Avrupa Veri Koruma Denetçisi(EDPS olarak kısaltılacaktır) Kurumunun da görevleri bulunmaktadır.⁶⁶ EDPS'ye Europol faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasıyla ilgili şikayet hakkı⁶⁷ ve Kurul kararlarına karşı Avrupa Birliği Adalet Divanı'na dava açma hakkı⁶⁸ bulunmaktadır.

Kişisel verilerin korunması, Avrupa'da uzun bir süredir(1970'lerden beri) temel meseleler arasında görülürken⁶⁹ Türkiye'de yeni bir hukuk uygulama alanı olarak kabul edilmektedir. Konu ile ilgili temel hükümleri ihtiva eden KVKK hazırlanırken Avrupa Konseyi'nin 108 No'lu Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunması Sözleşmesi etkili olmuştur.⁷⁰ KVKK, 2016 yılından beri uygulanmakta olup bu konuyla ilgili çalışmalarda kanunun özel hukuk alanındaki uygulamasına daha fazla odaklanılmakta, kolluk faaliyetlerinde uygulanması henüz yeterli düzeyde incelenmemektedir. KVKK'da yer alan temel kavramlar(kişisel veri, ilgili kişi vb.), veri sahibinin hakları, veri sorumlusu, veri güvenliğine

⁶⁰ Europol Tüzüğü m.30; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.10.

⁶¹ Casagran, *Global Data Protection*, 128.

⁶² Europol Tüzüğü m.23.

⁶³ Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.35, 36.

⁶⁴ Europol Tüzüğü m.41; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.32.

⁶⁵ Europol Tüzüğü m.42; Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi m.41.

⁶⁶ Europol Tüzüğü m.43.

⁶⁷ Europol Tüzüğü m.47.

⁶⁸ Europol Tüzüğü m.48.

⁶⁹ Bostancı Bozbayındır, "Avrupa Birliği", 52.

⁷⁰ Sözleşme hakkında detaylı bilgi için bkz. Bostancı Bozbayındır, "Avrupa Birliği", 58-62.

ilişkin yükümlülükler, Kişisel Verileri Koruma Kurumu gibi temel kişi ve kurumlar Avrupa Birliği mevzuatına uyumlu olduğunu söylemek mümkündür.

Kolluk görevlileri, diğer kamu görevlileri gibi hukuka uygun davranmak zorundadır.⁷¹ Türkiye’de kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunması için KVKK dışında özel bir kanun bulunmamaktadır. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin genel hüküm niteliğindeki KVKK, m.28/1’de yer alan hükümde “ç) *Kişisel verilerin millî savunmayı, millî güvenliği, kamu güvenliğini, kamu düzenini veya ekonomik güvenliğini sağlamaya yönelik olarak kanunla görev ve yetki verilmiş kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen önleyici, koruyucu ve istihbari faaliyetler kapsamında işlenmesi. d) Kişisel verilerin soruşturma, kovuşturma, yargılama veya infaz işlemlerine ilişkin olarak yargı makamları veya infaz mercileri tarafından işlenmesi*” hallerinde kanunun uygulanmayacağı düzenlenmektedir. Aynı maddenin bir sonraki fıkrasında ise “Kişisel veri işlemenin suç işlenmesinin önlenmesi veya suç soruşturması için gerekli olması” durumunda KVKK’nın amacına ve temel ilkelerine uygun ve orantılı olarak kişisel verilerin işlenebileceği, bu durumda veri sorumlusunun aydınlatma yükümlülüğünü düzenleyen m.10, ilgili kişinin haklarını düzenleyen m.11(zararın giderilmesini talep etme hakkı hariç) ve veri sorumluları siciline kayıt yükümlülüğünü düzenleyen m.16 hükümleri uygulanmayacağı belirtilerek kolluk faaliyetleri açısından birçok istisna oluşturulmaktadır.

Kanun gerekçesinde istihbarat, suç gelirlerinin aklanması, terörizmin finansmanının önlenmesi ve mali suçların araştırılması faaliyetlerinin tamamen kanun kapsamı dışında olduğu belirtilirken suç işlenmesinin önlenmesi veya suç soruşturmasıyla ilgili kişisel verilerin kısmen kanun kapsamı dışında olduğu belirtilmektedir.⁷² Kanundaki düzenlemede kolluk faaliyetlerini tanımlamak için de kullanılan kamu düzeni, önleyici faaliyet, koruyucu faaliyet ifadeleri kolluk faaliyetlerinin m.28/1 kapsamında olabileceği izlenimi verse de kanun gerekçesine bakıldığında sadece kolluk tarafından yürütülen istihbarat faaliyetlerinin(2559 sayılı Polis Vazife Ve Salâhiyet Kanunu ek m.7, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri

⁷¹ Tuğçe Duygu Köksal, “Bilgi Toplamaya Yönelik İstihbari Kolluk Faaliyetine İnsan Hakları Perspektifinden Bakış”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no: 2(2021), 1747.

⁷² Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Madde ve Gerekçesi ile Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (Bilgi Notu) ve Kişisel Verilerin Korunmasına İlişkin Terimler Sözlüğü, Ankara: 2019, 98.

Kanunu ek m.5) kanunda tamamen istisna tutulduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kolluk faaliyetleriyle ilgili istisna durumlar m.28/2'ye göre belirlenmesi gerektiğinden kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunması tamamen kapsam dışında değildir. Kolluk faaliyetlerinin, KVKK kapsamında kısmen veya tamamen istisna olarak düzenlenmesi öğretide kolluk faaliyetlerinin bu kanuna tabi olup olmadığının tartışılmasına da neden olmaktadır.⁷³

Kolluk faaliyetlerine ilişkin KVKK hükümleri ile 2016/794 sayılı Europol Tüzüğü ve 2016/680 sayılı Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi hükümleri karşılaştırıldığında ise Avrupa Birliği hukukunda, kolluk faaliyetlerinde rıza koşulunun aranmaması, veri sahibi haklarının sınırlandırılabilmesi, veri saklama sürelerinin belirlenmesi açısından istisna yaklaşımı yerine ölçülülük ilkesine göre sınırlamalar getirildiği görülmektedir. Dolayısıyla kanaatime göre AB Komisyonu tarafından Türkiye ve Europol arasında operasyonel işbirliği koşulu olarak belirtilen kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasına ilişkin KVKK içine yeni bir kolluk bölümü eklenerek veya kolluk faaliyetlerine özel yeni bir kanun hazırlanarak(Hollanda örneği)⁷⁴ kanundaki istisna hükümlerinin neden olduğu belirsizliklerin kaldırılabilmesi ve mevzuatın AB mevzuatına uyumlu hale getirilebilmesi mümkündür. KVKK hükümlerinde yapılacak değişikliklere ek olarak Türk hukukunda kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasına ilişkin farklı kişisel veriler için farklı kanunlarda dağınık özel hükümlere göre işlem yapıldığının ve tarih itibarıyla KVKK'dan önce yürürlükte bulunan kanunlarda kişisel verilerin korunması hukukundaki güncel gelişmelere göre değişiklik yapılmadığının da belirtilmesi gerekir.

⁷³ Köksal, “Bilgi Toplamaya Yönelik”, 1759; Baran Kızılırmak, “Kişisel Verilerin İşlenmesinde Adli ve Önleyici Amaçla Öngörülen İstisnaların Ulusal ve Uluslararası Hukuka Göre Değerlendirilmesi”, *Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 7, no: 2 (2019), 252.

Aksi görüşe göre Dülger ve Özkan, “Kolluk Teşkilatında” 138’de “Ülkemizde henüz bu konuda(Ceza Yargılamasında ve Kolluk Teşkilatı Tarafından İşlenen Kişisel Verilere Uygulanan Hükümler) özel bir düzenleme bulunmamaktadır. KVKK incelendiğinde de, Kanunun açıkça bu alanı kapsam dışında bıraktığı görülür”, 140’da “Ülkemizde kolluk ve ceza yargılamasında makamlar, kişilerin verilerini yoğun biçimde işlemekte iken, bu kişisel verilerin işlenmesine dair herhangi bir düzenleme ne yazık ki bulunmaz” demektedir.

⁷⁴ Bart Custers, Alan M. Sears, Francien Dechesne, Ilina Georgieva, Tommaso Tani, Simone van der Hof, *EU Personal Data Protection in Policy and Practice*, (Springer: 2019), 34-35.

Kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasına ilişkin kanunlar ülkelerin kamu düzeni ihtiyaçları ve ulusal güvenlik tehditlerine bağlı olarak değişebilirse de ulusal hukukta asgari koşullar bakımından belirli düzeyde güvencelerin sağlanması gerekir. Europol Tüzüğü ve Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi Hükümleri ile KVKK'nın kolluk faaliyetlerine ilişkin hükümleri kıyaslandığında hükümler arasındaki temel benzerlikler ve farklar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo: 2016/794 Sayılı Europol Tüzüğü ve 2016/680 Sayılı Direktif Hükümleri ile Kolluk Faaliyetlerine İlişkin KVKK Hükümleri Arasındaki Temel Benzerlikler ve Farklar

2016/794 Sayılı Europol Tüzüğü ve 2016/680 Sayılı Direktif Hükümleri	Kolluk Faaliyetlerine İlişkin KVKK Hükümleri
İstihbarat faaliyetleri kapsam dışındadır.	İstihbarat faaliyetleri kapsam dışındadır.
Özel nitelikli kişisel veriler, gerekli ve orantılı olmak koşuluyla işlenebilir ve korunmasında daha fazla güvence sağlanmaktadır. ⁷⁵	Özel nitelikli kişisel veriler, açık rızayla veya kanuna dayanarak işlenebilir. Bu gruptaki verilerin korunmasında kolluk açısından özel düzenleme bulunmamaktadır. ⁷⁶
Kişisel verilerin saklanmasında süre koşulu sıkı düzenlemelere tabidir. ⁷⁷	Kanunda kişisel verilerin saklanmasında süre yönünden herhangi bir zaman aralığı(periyot) öngörülmemektedir. ⁷⁸
Mahkeme faaliyetlerinde kişisel verilerin korunması gerekir, ancak denetleyici makamın mahkemeler üzerinde yetkisi yoktur. ⁷⁹	Mahkeme faaliyetleri tamamen kapsam dışındadır.
İnfaz faaliyetlerinde kişisel verilerin korunması gerekir.	İnfaz faaliyetleri tamamen kapsam dışındadır.
İlgili kişinin bilgilendirilme, erişim, verinin düzeltilmesini-silinmesini talep hakkı ve bu hakların sınırlandırılma koşulları bulunmaktadır.	İlgili kişinin zararının giderilmesini isteme hariç hakkı bulunmamaktadır.
Diğer devletlere ve uluslararası kuruluşlara veri aktarımına ilişkin özel	Kolluk faaliyetleri açısından özel düzenleme bulunmamaktadır.

⁷⁵ Europol Tüzüğü m.30.

⁷⁶ KVKK m.6.

⁷⁷ Europol Tüzüğü m.31.

⁷⁸ KVKK m.7.

⁷⁹ Kolluk-Ceza Adaleti Direktifi başlangıç 80.paragraf, m.3.

2016/794 Sayılı Europol Tüzüğü ve 2016/680 Sayılı Direktif Hükümleri	Kolluk Faaliyetlerine İlişkin KVKK Hükümleri
güvenceler bulunmaktadır.	
Kişisel verilerin ihlal durumunda yapılacak işlemler düzenlenmektedir.	Kişisel verilerin ihlal durumunda yapılacak işlemler düzenlenmemektedir.
Teknik bir koruma tedbiri olarak log kayıtlarıyla ilgili işlemler düzenlenmektedir.	Teknik bir koruma tedbiri olarak log kayıtlarıyla ilgili işlemler düzenlenmemektedir.

Sonuç

Türkiye ve Europol arasında operasyonel işbirliğine geçilmesi durumunda Türkiye'nin bu işbirliği için ortaya koyacağı gayret ile bu işbirliğinden elde edeceği faydalar arasındaki dengenin nasıl olacağı başka bir araştırmanın konusudur. Ancak Türkiye ve Europol arasındaki stratejik işbirliği yaklaşık yirmi yılı geride bırakmıştır, operasyonel işbirliği için gayretler halen devam etmektedir. Bu işbirliği arayışı AB Komisyonu tarafından Türkiye hakkında düzenlenen tüm raporlarda açıkça kişisel verilerin korunması koşuluna bağlıdır. Son yıllarda bu raporlarda açıkça vurgulandığı üzere kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunması, Europol ile operasyonel işbirliği için temel bir gerekliliktir. KVKK hükümlerine bakıldığında bu hükümlerin kolluk faaliyetleri yerine özel hukuk faaliyetlerine daha uygun olduğu görülmektedir. 2016/794 sayılı Europol Tüzüğü ve 2016/680 sayılı Kolluk-Ceza Adaleti Direktifinin birbirine benzer hükümler içerdiği ve kolluk faaliyetleri açısından genel hükümlerden farklı olarak getirdiği sınırlandırmaların yeterli olduğu değerlendirilmektedir. Sonuç olarak Türkiye'de kolluk faaliyetlerinde kişisel verilerin korunmasına yönelik mevzuatın Avrupa Birliği düzenlemelerine uyumlu hale getirilmesi amacıyla KVKK içine yeni bir kolluk bölümü eklenebileceği veya kolluk faaliyetlerine özel, kişilerin verilerin korunmasını düzenleyen yeni bir kanun yürürlüğe girebileceği, daha sonraki süreçte ise Europol ile operasyonel işbirliği sağlanabileceği düşünülmektedir.

Kaynakça

- Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2000 Türkiye Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf.
- Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2001 Türkiye Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf.
- Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2002 Yılı İlerleme Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf.
- Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2007 Yılı İlerleme Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf.
- Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2008 Yılı İlerleme Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf.
- Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2009 Yılı İlerleme Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf.
- Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf.
- Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf.
- Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf.
- Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022,

https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf.

Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf.

Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2015 Türkiye Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf.

Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2016 Türkiye Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf.

Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2018 Türkiye Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf.

Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2019 Türkiye Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2019_trkiye_raporu-tr.pdf.

Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2020 Türkiye Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 15, 2022, https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf.

Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2021 Türkiye Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 15, 2022, https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2021_turkiye_raporu_tr.pdf.

Avrupa Birliği Başkanlığı, *Avrupa Birliği Komisyonu 2022 Türkiye Raporu*, Erişim Tarihi: Kasım 17, 2022, https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2022_turkiye_report_tr_27.11.2022_22.05.pdf.

Bostancı Bozbayındır, Gülşah. “Avrupa Birliği Ceza Hukuku’nda Polis ve Ceza Adaleti Otoritelerine Yönelik 2018/680 Sayılı Direktif: Kişisel Verilerin Ceza Adalet Mekanizmalarında Korunmasına Getirilen Standartlar ve Direktife Yönelik Eleştiriler”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no: 2(2018), 51-103.

Can, Neslihan. “Kolluk ve Adli Makamlar Tarafından İşlenen Kişisel Verilerin Korunması” Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, 2020.

Casagran, Cristina Blasi. *Global Data Protection in the Field of Law Enforcement An EU Perspective*, New York: Routledge, 2017.

- Custers, Bart; Sears, Alan M.; Dechesne, Francien; Georgieva, Ilina; Tani, Tommaso ve Simone van der Hof, *EU Personal Data Protection in Policy and Practice*, Springer: 2019.
- Dülger, Murat Volkan ve Özkan, Onur. “Kolluk Teşkilatında Ve Ceza Yargılamalarında Kişisel Verilerin Korunması: “Unutulan” Direktifin Kapsamlı Ve Karşılaştırmalı Analizi”, *Ceza Hukuku Dergisi* 15, no: 42(2020), 85-149.
- Fernández-Rojo, David. *EU Migration Agencies The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*, Glos: Edward Elgar Publishing Limited, 2021.
- Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Madde ve Gerekçesi ile Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (Bilgi Notu) ve Kişisel Verilerin Korunmasına İlişkin Terimler Sözlüğü, Ankara: 2019.
- Köksal, Tuğçe Duygu. “Bilgi Toplamaya Yönelik İstihbari Kolluk Faaliyetine İnsan Hakları Perspektifinden Bakış”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, no: 2(2021), 1745-1798.
- Löof, Robin. *Defending Liberty and Structural Integrity: A Social Contractual Analysis of Criminal Justice in The EU*, Doktora Tezi, European University Institute, 2008.
- Yenisey, Feridun. *Kolluk Hukuku*, 2. Baskı. İstanbul: Beta, 2015.
- Yılmaz, Yeşim. “Avrupa Birliği Ceza Hukukunda Organize Suçlulukla Mücadele” *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 8, no 31(2017): 731-768.

SEARCHING FOR A FAIR ALLOCATION OF SCARCE MEDICAL RESOURCES UNDER EU LAW: A NEED FOR BALANCE FOR THE ELDERLY?♦

Gözde KAYA*
Araştırma Makalesi

Abstract

Fair allocation of scarce medical resources during emergency situations such as the COVID-19 pandemic is a highly challenging task. The pandemic has revealed that age was invoked as a criterion in terms of granting access to medical treatment in some European Union countries such as Italy. This paper analyses whether or not the use of chronological age alone might be justified for any such differential treatment in the event of scarcity. The paper seeks to demonstrate that older persons should not be automatically excluded from receiving access to healthcare which might otherwise amount to direct discrimination under European Union law.

Keywords: *Age Discrimination, Scarce Medical Resources, Old Persons, COVID-19 pandemic, European Union Law.*

AB Hukukunda Kısıtlı Tıbbi Kaynakların Adil Dağıtım Arayışı: Yaşlılar için Bir Denge İhtiyacı?

Öz

Kovid-19 pandemisi gibi acil durumlarda sınırlı tıbbi kaynakların adil şekilde dağıtım, oldukça zor bir görevdir. Pandemi sürecinde, yaşın İtalya gibi bazı Avrupa Birliği ülkelerinde tıbbi tedaviye erişim bakımından bir kriter olarak kullanıldığı görülmüştür. Bu çalışmada, kaynakların yetersiz olduğu durumlarda, kronolojik olarak yaşın tek başına kullanılmasının, bu tür farklı işlemler bakımından haklı şekilde gerekçelendirilip gerekçelendirilemeyeceği hususu incelenmektedir.

♦ An earlier version of this paper was presented at Berkeley Centre on Comparative Equality and Anti-Discrimination Law Annual Conference in 2021.

* Associate Professor Dr., Dokuz Eylül University, Faculty of Business, Department of International Relations,
Division of EU Law, Buca, Izmir, Turkey. E-mail: gozde.kaya@deu.edu.tr. ORCID: 0000-0002-3256-6952.

Makalenin Gönderilme Tarihi:13/02/2023, Kabul Edilme Tarihi:01/04/2023

Çalışmada yaşlı kişilerin, tıbbi tedaviye erişmekten kendiliğinden dışlanmaları durumunun, Avrupa Birliği Hukuku çerçevesinde doğrudan ayrımcılığa yol açabileceği tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Yaşa Dayalı Ayrımcılık, Sınırlı Tıbbi Kaynaklar, Yaşlı Kişiler, KOVİD-19 pandemisi, Avrupa Birliği Hukuku.*

Introduction

Covid-19 pandemic is an unprecedented catastrophic incident and a public health emergency which has severely hit the whole world. Still, the long-lasting effects of the pandemic are experienced in daily lives of many individuals. However, the pandemic hit older persons the worst due to their fragile health conditions which led to high amounts of loss among them. The pandemic caught health care systems of several countries severely unprepared and hands-tied. It led to irreversible consequences for some part of older persons.

When the pandemic hit the European continent, particular attention was paid to Italy where the doctors were urged to make a choice between saving the lives of either the younger or older patients due to the scarcity of medical resources. The introduction of some ethical allocation principles which determines on how these resources shall be distributed among patients is an extremely difficult task at emergency times. Hence, the pandemic revealed the difficulty in reaching a fair balance between the public benefit maximized for all and the individual benefit focusing on a personal well-being. Under EU law, the EU is given a limited and supportive role within human health protection. Yet, the pandemic also showed the need for the EU to intervene in this process in line with the principle of subsidiarity.

This paper focuses on the use of chronological age as a determinant in terms of the allocation of scarce medical resources and examines whether or not any such practices might amount to age discrimination under EU law. It's seen that this topic is rather examined in the literature through the lens of Bioethics and by scholars specialized in this field. Given that the legal perspective has received less attention, the novelty of this study is in its effort to come up with a combination of both legal and ethical approaches and thus to contribute to the literature. The approach chosen in this study is largely based on a comprehensive literature review which is strengthened through an analysis of the legal norms under EU law. Departing from these considerations, the paper starts by giving a brief background of the legal

norms related to age discrimination and the right to health under EU law. This is followed by a detailed review of resource allocation criteria invoked during public health emergencies. Then the core part of the paper shall try to analyze whether or not the exclusion of old persons from the allocation of scarce medical resources amounts to age discrimination and whether or not these practices can be legitimately justified. The paper argues that the chronological age alone shall not be taken as a reference in decisions with regard to the allocation of limited resources since this approach excludes the elderly people in receiving an adequate treatment. Rather the determinant criteria shall be based on need regardless of age as advocated by several scholars from the Gerontology societies. Therefore, this paper tries to demonstrate that old persons are discriminated against when they are considered collectively as a homogenous group of people rather than being treated on the basis of their diverse and individual conditions. Yet, this issue is of critical significance in terms of the introduction of a regional health priority setting at the EU level.

I. The Legal Definition of Age Discrimination

It's noteworthy that discrimination on grounds of age has not been defined under instruments related to either the International Labour Organization (ILO) or the Council of Europe. The ILO adopted the Older Workers Recommendation in 1980. However, the Recommendation does not cover any definition for older workers. Rather, it urges the Member States to take all the necessary measures in terms of their national policies and rules to combat discrimination in employment and occupation against older workers.¹

Age discrimination occurs when a person is subjected to a less advantageous treatment than another comparable person in the same or a similar condition only on grounds of his or her age. The scope of legal rules and policies which prohibit age discrimination cover persons of all ages. Yet, in practice it's rather the older persons who are more exposed to differential practices based on age. Age discrimination might take place either on a direct or indirect discriminatory basis. According to Drury, direct age discrimination covers *'the use of specific age limits to exclude older workers or older job-seekers from employment, recruitment processes or from*

¹ Gözde Kaya, "EU Age Discrimination in Light of EU's Demographic Challenges and ECJ Case Law", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17, no 1 (2015): 85-86.

*employment measures such as re-training.*² On the other hand, indirect discrimination occurs in implicit form and encompasses ‘*measures which are not directly age-specific but which have a negative impact on older workers*’ as in the case of state-subsidized pre-retirement allowances or invitations of voluntary redundancy directed to workers over a certain age.³

II. The Legal Framework Related to the Prohibition of Age Discrimination under EU Law

The legal base of the prohibition of age discrimination finds its place under Article 19 TFEU which lays down a general principle of non-discrimination. Article 19 TFEU gives the Council the competence to take the necessary measures to combat discrimination based on numerous grounds covering sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation.⁴ This article lays down the general principle of non-discrimination under EU Law within a closed-list. Several prohibited grounds of discrimination are mentioned here, and age is one of these grounds.

A further provision to note is Article 10 TFEU which is regarded as the general mainstreaming article. Article 10 TFEU imposes an obligation on the EU to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation when the Union defines and implements all its policies and activities.

The prohibition of age discrimination is also formulated under the relevant provisions of the EU Charter of Fundamental Rights. The Charter regulates the ban on age discrimination under Article 21 which sets forth and prohibits many other grounds of discrimination besides age. Article 21 of the Charter lists these prohibited grounds of discrimination within a non-exhaustive list unlike Article 19 TFEU. Moreover, Article 25 of the Charter ensures the rights of the elderly to pursue a life of dignity and to participate in social and cultural life. This is further accompanied by Article 34/1 of the

² Elizabeth Drury, “Age Discrimination Against Older Workers in the European Union”, *The Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice* 19, no.73, (1994): 497; Gözde Kaya, “Age Discrimination as a Bone of Contention in the EU”, in *The European Union as Protector and Promoter of Equality*, ed. Thomas Giegerich, (Switzerland: Springer, 2020), 395.

³ Drury, “Age Discrimination”, 497; Kaya, “Age Discrimination as a Bone of Contention”, 395.

⁴ Kaya, “Age Discrimination as a Bone of Contention”, 395-396.

Charter which imposes a duty on the Union to recognize and respect the entitlement to social security benefits and social services of several disadvantageous groups covering old age individuals.

Under secondary sources, age discrimination is laid down under the Directive 2000/78⁵ which covers other discrimination grounds as well. Yet, Article 6 of the Directive sets forth a specific exception for age and gives the Member States a room for pursuing a differential treatment against old age persons as long as they legitimize their conduct. The Member States are required to justify their differential practice objectively and reasonably towards achieving a legitimate aim which might concern that country's national employment policy, labour market and vocational training objectives. Besides, the means of achieving that aim have to be appropriate and necessary in line with the principle of proportionality.

However, one has to note that the protection provided by EU law against age discrimination is only limited to the labour market field. It will not be wrong to state that EU law currently is lacking a protection mechanism against any differential treatment based on age outside matters of employment or occupation. The ECJ decided in *Kaltoft*⁶ case that the protection provided by the Directive 2000/78 should 'not be extended by analogy' to cover other discrimination grounds such as obesity which were not listed exhaustively among the ones laid down under Article 1. Yet, this means that age discrimination is not protected under EU law outside of the labour market context⁷ such as healthcare. It's interesting to note that the European Commission indeed proposed a Council Directive⁸ in 2008 which aims to extend the protection against discrimination on grounds of religion or belief, disability, age or sexual orientation beyond the labour market field. Yet, it has still been under discussion in the Council.

⁵ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, OJ L 303, 2.12.2000.

⁶ Case C-354/13, *FOA, acting on behalf of Karsten Kaltoft v Kommunernes Landsforening (KL), acting on behalf of Billund Kommune*, OJ C 65, 23.2.2015.

⁷ Elaine Dewhurst, Age Discrimination outside the Employment Field, European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-discrimination, European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, (2020), 9 and 12.

⁸ Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation {SEC(2008)2180} {SEC(2008)2181} COM/2008/0426 final, CNS 2008/0140.

III. The Legal Framework related to Right to Health under EU Law

Public health as a policy field was added to the EU's institutional structure within the Maastricht Treaty of 1992. Despite its narrowly defined scope, it still created a legal basis for the Union to adopt further legal instruments and policy measures in this area. The following Treaty amendments continued to enhance the role of the EU on a gradual basis through granting it a more active role. However, the Member States chose to retain the national competences within their own hands in terms of their health policies. Hence, it's significant to note that the initial responsibility for the health protection and healthcare systems belongs to the Member States. Yet, the EU has been granted a significant role in improving public health, preventing, and managing diseases and epidemics and a unificatory task in harmonizing health strategies of its members.⁹

That's why protection of public health is not mentioned among the areas listed under Article 3 TFEU where the EU holds exclusive competence. Protection of health is laid down under Article 6 TFEU where the EU is given a rather supportive role. According to Article 6(a) TFEU, the EU is granted the competence to carry out actions, coordinate or supplement the actions of the Member States in terms of the protection and improvement of human health.

Particular attention has to be given to Article 168 TFEU which is formulated under the Title XIV of the TFEU entitled as 'Public Health'. Article 168 TFEU is the major provision that lays down the competence of the EU in terms of the protection of human health. Under this article, the EU has committed to guarantee a high level of human health protection within the definition and implementation of all its policies and activities. The complementary role of the Union in supporting national health policies of the Member States is reiterated within the wording of this article. Furthermore, the Union has undertaken the role to encourage cooperation between the Member States particularly in terms of health services provided in cross-border areas and support their action under cases of necessity. (Art. 168/2 TFEU)

⁹ Christian Kurrer, Public Health, Fact Sheets on the European Union, European Parliament, March 2021. Accessed: 12 March 2022, europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/49/public-health.

Yet, in terms of the scope of this study, paragraph 7 of Article 168 TFEU is highly significant which reads as:

“Union action shall respect the responsibilities of the Member States for the definition of their health policy and for the organization and delivery of health services and medical care. The responsibilities of the Member States shall include the management of health services and medical care and the allocation of the resources assigned to them...”

So this provision is to be read as a clear statement of the application of the principle of subsidiarity in the health field since it draws the line between the Union’s and the Member States’ responsibilities in the protection of human health. In other words, it limits the EU’s intervention in the allocation of the medical resources assigned to the Member States.

Given this framework, it is sufficiently clear that the power of the EU is highly limited in terms of reaching the public health objectives. The Union is granted the authority to take binding action only in the areas related to the quality and safety standards for substances of human origin, blood and blood derivatives as formulated under Article 168/4 TFEU.¹⁰

Under the primary legal framework of the EU, one also has to mention the articles related to the right to life and the health care as laid down under the EU Charter of Fundamental Rights. Yet Article 2 of the Charter under the title of ‘Right to Life’ reads as: *“Everyone has the right to life.”* This is further strengthened by Article 35 of the Charter which is related to health care.

Another significant document worth to mention is the European Charter of Patients’ Rights¹¹ adopted in Rome in 2002 which is a non-binding document produced by some activists and citizens’ organizations from the Member States. It heavily relies on the EU Charter of Fundamental Rights in terms of the protection of patients’ rights and is taken into serious consideration by the Member States shortly after its publication.¹² The

¹⁰ Scott L. Greer, et al. Everything you always wanted to know about the European Union health policies but were afraid to ask, European Observatory on Health Systems and Policies, (United Kingdom, World Health Organization, 2014), 20.

¹¹ European Charter of Patients’ Rights was adopted in Rome, in November 2002. Full text, Accessed: 10 April 2022, https://ec.europa.eu/health/ph_overview/co_operation/mobility/docs/health_services_co108_en.pdf.

¹² Özge Emre and Gürkan Sert, “Avrupa Hasta Hakları Şartı”, *Türkiye Biyoetik Dergisi*, 1, no.4 (2014): 199-200.

document precisely tells in its Preamble that: *“Financial constraints, however justified, cannot legitimize denying or compromising patients’ rights.”* Moreover, the Charter of Patients’ Rights puts an emphasis on Article 35 of the EU Charter of Fundamental Rights and requires the Member States to make their best efforts to go beyond minimum standards in terms of health protection.

IV. An Analysis on the Determination of Criteria according to which Scarce Medical Resources shall be Distributed During Extraordinary Circumstances

Covid-19 pandemic is an unprecedented catastrophic circumstance which has hit the whole world countries. The Covid-19 disease emerged in Wuhan, China in December 2019 and spread to all over China and the rest of the world.¹³ When the pandemic reached the EU territory, it hit the worst the wealthiest region Lombardy within northern Italy.¹⁴ One of the earliest calls in terms of the international protection of human rights came from the United Nations (UN) Human Rights Experts who declared in March 2020 that:

“Everyone without exception has the right to life-saving interventions and this responsibility lies with the government. The scarcity of resources or the use of public or private insurance schemes should never be a justification to discriminate against certain groups of patients.”¹⁵

In early April 2020, the European Commissioner for Equality, issued a statement which made a reference to the UN Human Rights Experts’ Declaration and provided that any decision to deprioritize or refuse any medical treatment should be based on objective ethical guidelines. The

¹³ Hengbo Zhu, et al., “The Novel Coronavirus Outbreak in Wuhan, China”, Short Report, Global Health Research and Policy, 5:6, (2020) 1, Accessed: 10 May 2022, <https://ghrp.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/s41256-020-00135-6.pdf>. doi: 10.1186/s41256-020-00135-6.

¹⁴ Angela Giuffrida, “Why Lombardy was hit harder than Italy’s other regions?”, *The Guardian*, May 29 2020, Accessed: 20 July 2022, <https://www.theguardian.com/world/2020/may/29/why-was-lombardy-hit-harder-covid-19-than-italys-other-regions>.

¹⁵ “No exceptions with Covid-19: ‘Everyone has the right to life-saving interventions’ – UN Experts say”, UN Human Rights Office of the High Commissioner, March 26 2020, Geneva, Accessed: 27 May 2022, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25746&LangID=E>.

statement explicitly emphasized that older persons should not be deprioritized from receiving medical or any other type of care merely on the grounds of their age.¹⁶ This was immediately followed by a letter delivered by the three EU Commissioners¹⁷ to the Member States. The letter asked the Member States to show significant attention to the vulnerable groups particularly the older persons in terms of providing healthcare treatment due to Covid-19.¹⁸ This clearly indicates that the Commission -as the guardian of the EU Treaties- has urged the Member States to treat everyone equally within the delivery of healthcare services during the pandemic.

One of the most difficult decisions during a pandemic relates to the issue of how to distribute the scarce medical resources such as testing, ICU beds, ventilators, therapeutics and vaccines among the Covid-19 patients and whom to treat first. This challenging task concerns the application of some ethical allocation principles in times when ‘the needs go beyond the available resources’.¹⁹ Indeed, health care systems have very limited experiences on how to allocate scarce medical resources during a severe pandemic. Yet, there is a strong need for a pre-incident planning before such a crisis hits the hospitals.²⁰

Therefore, some allocation guidelines need to be produced relying on some significant ethical values and recommendations which shall also be open to public for transparency and fairness. Yet, the introduction of these guidelines are also expected to reduce the pressure on individual physicians when they are delivering their decisions on whom to give priority.²¹

¹⁶ Statement of the European Commissioner for Equality, Helena Dalli on ‘Covid-19 and older people’, April 2 2020, Accessed: 10 June 2022; https://www.age-platform.eu/sites/default/files/Covid-19_%26_olderPeople-Dalli_statement-Apr20.pdf.

¹⁷ These are: the Commissioner for Equality, The Commissioner for Jobs and Social Rights and the Commissioner for Health and Food Safety.

¹⁸ The Letter of the three EU Commissioners to the Member States, April 8 2020, Accessed: 11 June 2022, https://www.age-platform.eu/sites/default/files/COVID-19-EUCommission_letter_to_Ministers_Apr20.pdf

¹⁹ Anita Zeneli, et al. “Identifying ethical values for guiding triage decisions during the COVID-19 pandemic: an Italian ethical committee perspective using Delphi methodology”, *BMJ Open*, 11, (May 18, 2021): 2, Accessed: 16 June 2022, <https://bmjopen.bmj.com/content/11/5/e043239>.

²⁰ Mary-Elise Manuell, et al., “Pandemic Influenza: Implications for Preparation and Delivery of Critical Care Services”, *J. Intensive Care Med.*, 26, no.6 (2011):15.

²¹ Ezekiel J. Emanuel, et al. “Fair Allocation of Scarce Medical Resources in the Time of Covid-19”, *The New England Journal of Medicine*, 382, no. 21, (May 21 2020): 2054; Manuell et al., Pandemic Influenza, 17.

A. SIAARTI Guidelines

There have been many bioethical discussions on this issue both before and during the Covid-19 pandemic.²² Several ethical bodies as well as medical physicians have introduced some principles on how this allocation might be offered. It's seen that utilitarianism which emerges as an effective moral theory has been invoked and criticized in terms of how the pandemic was dealt with in many countries.²³ According to utilitarianism the right action one has to take is the one which results in the greatest benefit. In other words, one has to seek the possibility that maximizes what is good for the whole society.²⁴

The allocation criteria which were introduced by the Italian Scientific Society of Anesthesia, Analgesia, Resuscitation and Intensive Care (SIAARTI) in March 2020 led to a hot debate on this issue. SIAARTI guidelines/recommendations were introduced on an ad-hoc basis within a 'soft utilitarian' approach. These guidelines aim both to share the responsibility in the decision-making processes of the individual medical physicians and to introduce some common criteria for the allocation of scarce medical resources.²⁵

SIAARTI guidelines and particularly the criteria for ICU admission are based on the principle of distributive justice and appropriate allocation of limited healthcare resources among the other principles of clinical appropriateness and proportionality of care.²⁶ The guidelines exclude the egalitarian 'first come first served' approach in terms of the extraordinary pandemic processes which in principle is conducted in normal situations.²⁷

What raised a tension in terms of SIAARTI guidelines is that age is regarded as a possible indicator for excluding some patients from receiving access to scarce medical resources such as mechanical ventilators or ICU

²² Zeneli et al, "Identifying ethical values", 2.

²³ Julian Savulescu, et al., "Utilitarianism and the pandemic, *Bioethics*, 34, no.6, (2020): 620.

²⁴ Savulescu, et al. "Utilitarianism", 620-621; Nicholas Buck, "COVID-19 and the Limits of Utilitarianism", June 11 2020, Accessed: 17 June 2022, <https://divinity.uchicago.edu/sightings/articles/covid-19-and-limits-utilitarianism>.

²⁵ Marco Vergano, et al. "SIAARTI recommendations for the allocation of intensive care treatments in exceptional, resource-limited circumstances", *Minerva Anestesiologica* 86, no.5, (2020 May): 470, doi: 10.23736/S0375-9393.20.14619-4.

²⁶ Marco Vergano, et al. "Clinical ethics recommendations for the allocation of intensive care treatments in exceptional, resource-limited circumstances: the Italian Perspective during the Covid-19 epidemic", *Critical Care*, 24, no.165, (2020): 1.

²⁷ Vergano et al., "SIAARTI recommendations", 470.

beds.²⁸ The guidelines precisely provide that “*an age limit for the admission to the ICU may ultimately be set. The underlying principle would be to save limited resources which may become extremely scarce for those who have a much greater probability of survival and life expectancy, in order to maximize the benefits for the largest number of people.*”²⁹ Yet, the guidelines suggest providing the therapeutic treatment to patients with greater chances of life expectancy. Besides age, healthcare professionals were needed to carefully assess the severity of the disease, the functional status and the existing comorbidities of each severely ill patient. According to this approach, the elderly and fragile patients with severe comorbidities might consume the scarce medical resources for a longer period in comparison to younger and potentially less sick patients. Hence, a decision to deny these scarce resources to some patients might ultimately be justified under these overwhelming conditions.³⁰ This situation is also resembled to that of a war time.³¹

However, shortly after the SIAARTI guidelines, the Italian National Bioethical Council introduced a document which this time argued in favour of personalization of care and clinical appropriateness as the key principles to be guided.³² Yet, the introduction of an age criterion has led to significant criticisms among several scholars.

B. Allocation Criteria Recommended by Other Scholars

Before elaborating further on these critics, it's better to primarily concentrate on what other scholars suggest in terms of the guiding principles and values for the allocation of scarce resources. There are some commonly agreed principles which have been referred to by several scholars within their works. Based on their research, Emanuel et al. draw four set of common ethical values for the allocation of scarce resources. These four fundamental values are listed as: ‘*maximizing the benefits produced by scarce resources, treating people equally, promoting and rewarding instrumental value, and giving priority to the worst off*’. Departing from these values, six set of recommendations are offered which could be

²⁸ Zeneli et al, “Identifying ethical values”, 2.

²⁹ Vergano et al. “SIAARTI recommendations”, 471.

³⁰ Ibid.

³¹ Erica Di Blasi, “Italians over 80 ‘will be left to die’ as country overwhelmed by coronavirus”, *The Telegraph*, March 14 2020, Accessed: 19 June 2022, <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/14/italians-80-will-left-die-country-overwhelmed-coronavirus>.

³² Zeneli et al., “Identifying ethical values”, 2.

supportive in introducing a fair allocation of scarce medical resources.³³ Other scholars for instance Zeneli et al. introduce similar guidelines through employing a Delphi methodology.³⁴

One of these recommendations includes the ‘value of maximizing the benefits’ which means saving the highest number of lives or saving the patients who are likely to survive for longer years after receiving the treatment.³⁵ White and Lo support this value by setting a precedent from the US legal system. They emphasize that a patient’s projected survival of years is taken into consideration when deciding for his/her suitability for a lung transplantation in the US.³⁶ There is a consensus among the experts in terms of accepting this value as one of the leading principles.³⁷ A study conducted by Biddison et al. also supports and lists these as “*first*” or “*foundational*” principles for triage decisions.³⁸ Zeneli et al. advocate that this value is better to be combined with other principles in order to reduce the negative effects of a purely utilitarian approach on disadvantaged people.³⁹ Otherwise such an approach alone is risky to jeopardize individual rights and freedoms particularly in terms of the principle of autonomy which might conflict with the overall good.⁴⁰

Another recommendation proposes that the scarce medical resources should first be provided to the front line health professionals who face this risk to the highest level and who are also more difficult to be replaced in terms of their training.⁴¹ This has been supported by others who argue that prioritizing the health care workers is also in line with the principle of reciprocity since they risk their lives for treating others.⁴² This will also mean that they can return saving other lives much sooner than otherwise.⁴³

³³ Emanuel et al., “Fair Allocation”, 2051.

³⁴ Zeneli et al., “Identifying ethical values”, 1-10.

³⁵ Emanuel et al., “Fair Allocation”, 2051.

³⁶ Douglas B. White and Bernard Lo, “A Framework for Rationing Ventilators and Critical Care Beds During the Covid-19 Pandemic”, *JAMA*, 323 no.18, (March 27 2020): 1773.

³⁷ Emanuel et al., “Fair Allocation”, 2052; Zeneli et al., “Identifying ethical values”, 6-7; Vergano et al., “SIAARTI recommendations”, 471.

³⁸ Elizabeth Lee Daugherty Biddison, et al., “Scarce Resource Allocation during Disasters: A Mixed-Method Community Engagement Study”, *CHEST*, (2017): 12, doi.org/10.1016/j.chest.2017.08.001.

³⁹ Zeneli et al., “Identifying ethical values”, 6.

⁴⁰ Savulescu et al., “Utilitarianism”, 621.

⁴¹ Emanuel et al., “Fair Allocation”, 2053. Giving priority to health professionals is also referred to as the ‘instrumental value’ in the literature.

⁴² White and Lo, “A Framework for Rationing Ventilators”, 1774.

⁴³ Savulescu et al., “Utilitarianism”, 625

However, some scholars think that this value needs to be further clarified at the societal level and to be supported on a wider basis to be safely adopted.⁴⁴

Scholars commonly agree that patients with similar prognosis should be treated on an equal basis through a random allocation such as running a lottery. Jansen and Wall suggest employing a weighted lottery which would give everyone an equal chance and avoid any kind of discrimination.⁴⁵ Patients are not recommended to be treated on a first come first served basis since this would put the latter category into a considerably disadvantageous position.⁴⁶ Zeneli et. al., also accept lottery as a preferable guideline within their research.⁴⁷

The worst-off value which is commonly approved by scholars as an allocation principle requires particular attention. It is perceived as giving priority to either the younger patients or the sickest ones.⁴⁸ White and Lo advocate that younger patients should be given priority since yet they have not passed and completed the different stages of a life journey in terms of the principle of 'life cycle'.⁴⁹ This principle -as a principle of justice- requires that every individual should be given the same opportunity to live the cycles of a standard life such as childhood, young-adulthood, middle-age and old-age.⁵⁰ It is also referred to as the 'fair innings argument' or 'intergenerational equity'.⁵¹

Examples to other allocation principles can be the listed as the principles of transparency, equity and reciprocity (being awarded on the basis of societal merits).⁵² Scholars commonly agree that fair allocation necessitates the adoption of a multi-value ethical framework even though there is short time for handling these complicated algorithms within a public health emergency. The reason is that no ethical value is yet sufficient alone to determine which patients should be provided with these scarce resources.⁵³

⁴⁴ Zeneli et. al., "Identifying ethical values", 7-8.

⁴⁵ Lynn A. Jansen and Steven Wall, "Weighted Lotteries and the Allocation of Scarce Medications for Covid-19", *Hastings Center Report*, 51, no.1, (2021): 39-46.

⁴⁶ Emanuel et al, "Fair Allocation", 2053.

⁴⁷ Zeneli et. al., "Identifying ethical values", 8.

⁴⁸ Emanuel et al, "Fair Allocation", 2051.

⁴⁹ White and Lo, "A Framework for Rationing Ventilators", 1773.

⁵⁰ Zeneli et. al., "Identifying ethical values",7; Douglas B. White, et al., "Who Should Receive Life Support During a Public Health Emergency? Using Ethical Principles to Improve Allocation Decisions", *Ann Intern Med.*, 150, no.2, 2009: 136.

⁵¹ White et al, "Who Should Receive Life Support", 136.

⁵² Zeneli, et al., "Identifying ethical values", 3-8.

⁵³ White and Lo, "A Framework for Rationing Ventilators", 1774; Emanuel et al, "Fair Allocation", 2051; White et al., "Who Should Receive Life Support", 137.

C. The Debate around Age Criterion

The current pandemic and the SIAARTI guidelines led the scholars to revisit the long-lasting debates as to whether age should be taken as a determining criterion within the allocation of scarce medical resources. There is still a lack of clear consensus in the literature on this issue. The scholars are divided into two categories in terms of that open question.

Piazza strongly advocates that age alone should not be taken as a key factor in determining whether or not a patient is to be given access to intensive care or such similar treatment practices. According to her, age cannot be considered as a reliable and sufficient indicator to show how a patient is to respond to treatment. She accepts that some elderly patients with some severe comorbidities might have a low chance of survival even if they are given access to intensive care. However, a healthy 75-year-old patient cannot be prevented from access to treatment relying on the age criterion alone.⁵⁴

Archard agrees that age shall not serve as a criterion for this allocation. According to him, age is used because it might serve as an indicator of some differences such as clinical frailty, likelihood of survival or the projection of fewer years following the treatment. However, using age seems to be unreliable and is also likely to lead to differential treatment against old people.⁵⁵ Hence linking age with comorbidities and fewer years of life remaining might lead to categorization of all older people and penalizing healthy older individuals.⁵⁶ Brown and Goodwin also argue that allocation guidelines which prioritize younger patients over older ones with similar prognosis, are often leading to implicit discriminatory practices based on social prejudices.⁵⁷

Piazza states that the introduction of an age criterion which focuses on the clinical frailty scale of patients over 65 for access to intensive care as formulated under the British Guidelines of the National Institute of Health and Care Excellence (NICE) of April 2020, are not suitable in terms of ethical and legal considerations. She regards these practices to be ‘defensive

⁵⁴ Ornello Piazza, “Saving Limited Resources During Covid-19 Pandemic”, *Translational Medicine*, 23, no.4, (2020): 20.

⁵⁵ Dave Archard, et al, “Is it wrong to prioritise younger patients with Covid-19?”, *BMJ*, 369, (2020): 1.

⁵⁶ White et al., “Who Should Receive Life Support”, 138.

⁵⁷ Matthew J. Brown and J. Justin Goodwin, Correspondence, “Allocating Medical Resources in the Time of Covid-19”, *The New England Journal of Medicine*, 382, no. 22, (2020): E79(1).

instruments' exercised by yet inexperienced physicians. According to her, the decisions should instead be based on clinical criteria linked to therapeutic consequences rather than differential treatment in terms of individual lives which could otherwise amount to age discrimination.⁵⁸

Zeneli et al. also consider age as being discriminatory and an unsound indicator in terms of the assessment of health situation and life expectancy.⁵⁹ White and Lo, suggest that the exclusion of a certain category of patients in terms of the allocation criteria, is also likely to contradict with the principle of public health ethics. This principle requires health professionals to apply the instruments that are the least restrictive to individual liberty while pursuing a public health goal at a collective level. Yet, a legitimate public health goal can be achieved by less restrictive measures in terms of the principle of proportionality.⁶⁰

On the other side, there are scholars who suggest that age can be invoked as a criterion for the allocation of scarce medical resources. According to Harris, if one assumes that a reasonable life is composed of seventy years, then the ones who have already reached it, are not likely to suffer any injustice since the extra years could be regarded as a bonus. However, the ones who are exposed to dying before the age of seventy, are deprived of having lived the entire cycles of their lives. Relying on the fair innings argument, Harris argues that the opportunity to continue living should be provided to the ones which has not had a fair innings. Because otherwise a further injustice might emerge.⁶¹ Biddison supports this by suggesting that under circumstances which patients receive equal priority in terms of other criteria, priority should be given to younger patients.⁶² Jaziri and Alnahdi also stress that depriving older patients from scarce resources is ethically justifiable, yet they should be informed about this situation already before their admission to the particular hospital or unit.⁶³

⁵⁸ Piazza, "Saving Limited Resources", 20.

⁵⁹ Zeneli et. al., "Identifying ethical values", 7.

⁶⁰ White and Lo, "A Framework for Rationing Ventilators", 1773.

⁶¹ John Harris, *The Value of Life, An Introduction to Medical Ethics*, (London: Routledge, 1985), 87-102.

⁶² E. Lee Daugherty Biddison, et al. "Too Many Patients...A Framework to Guide Statewide Allocation of Scarce Mechanical Ventilation During Disasters", *CHEST*, 155, no.4, (2019): 851.

⁶³ R. Jaziri and S. Alnahdi, "Choosing which COVID-19 patient to save? The ethical triage and rationing dilemma", *Ethics, Medicine and Public Health*, 15, (2020): 6.

Caplan argues that elderly people, people with disabilities or from ethnic minorities have already been facing discrimination in terms of several other areas. He points out to existing medical practices in some countries such as granting access to renal dialysis only to patients below the age of 65 or limiting the possibility of a solid organ transplant for patients over the age of 80. He suggests that the use of age as a criterion under scarcity situations can be justified relying on both fair innings argument and the principle of maximizing the number of lives saved since older age is likely to lead to a less chance of survival. He supports the view that *“Ageism has no place in rationing, but age may.”*⁶⁴

According to Savulescu et al. pandemics such as the Covid-19 should be led by a utilitarian approach rather than an egalitarian one. Considering the age as a measure of length, the scholars advocate that it is not the age that matters, instead it's the assumed length of the benefit which is decisive under such severe circumstances. That's why, they argue that a utilitarian approach does not lead to any discriminatory treatment against older persons and is not ageist in ethical context.⁶⁵ However, they also point out to the need that it has to be approached cautiously since it is open to misuse.⁶⁶

A recent study carried out by Antoniou and colleagues which covers a survey conducted among a group of old age persons during the Covid-19 pandemic reveals interesting outcomes. The respondents shifted from a more individualistic approach to a utilitarian one in the context of healthcare policy. This shows that even the old persons themselves accept that the treatment priority should be provided to the younger persons during scarcity situations. According to Antoniou et al., health care professionals are not holding any intentions to breach any personal rights when they favor the treatment of younger patients in the first place.⁶⁷

In line with that, Browning and Veit offer that the utilitarian approach is the most efficient one to be exercised during pandemics. According to them, utilitarianism is interpreted mistakenly which leads to unjust criticisms among some scholars. Yet utilitarianism inherently relies on the egalitarian principles which gives equal consideration to everyone's benefits. They argue that even the scholars who favor egalitarian principles, also bring

⁶⁴ Archard, et al., “Is it wrong to prioritise younger patients”, 2.

⁶⁵ Savulescu et al., “Utilitarianism”, 620-623.

⁶⁶ Ibid, 625.

⁶⁷ Rea Antoniou, et al, “Reduced utilitarian willingness to violate personal rights during the COVID-19 pandemic”, *PLoS ONE* 16, no.10, (2021):1-14. Accessed: 18 August 2022, <http://doi.org/10.1371/journal.pone.0259110>.

forward utilitarian principles such as allowing for triage decisions which consider the survival possibility of patients. Otherwise a pure egalitarian approach would require full equality between the patients irrespective of their chance of survival.⁶⁸

Choosing age as a criterion and relying on a fair innings argument also receive criticisms by some scholars. Archard argues that there is no consensus on the definition of a fair innings since luck and conditions formulate peoples' lives. According to him, an old individual who has had his/her fair innings might still contribute to the society more than a younger person who has not that much to offer.⁶⁹ Rivlin advocates that it is not easy to define fairness in terms of health care matters since it is only linked to the length of life. Would it be fair if a young person who had already received a large part of medical resources due to his anti-social attitudes, would be given priority over an old person who has lived a very responsible life and so far has not consumed any resources? Hence, Rivlin suggests that it would be unfair to treat all older persons the same way while only some might be using more resources, or some might have less years to live. Instead, older persons should be assessed on an individual basis in terms of denial of health care.⁷⁰

D. Finding the Right Balance between Utilitarian and Non-utilitarian Approaches

The Covid-19 pandemic revealed the tension between the need to prioritize the well-being of individual patients and the public health policies which concentrate on the greater good for the highest number of patients. It seems that the public side has overweighted the individual side⁷¹ when one examines how the pandemic was handled in most countries. According to Browning and Veit, the pandemic has further shown that a utilitarian approach which covers a cost-benefit analysis, produces better outcomes rather than a non-utilitarian one. Yet, a non-utilitarian approach focusing on

⁶⁸ Heather Browning and Walter Veit, "Utilitarian Lessons from the COVID-19 Pandemic for Non-Pandemic Diseases", *The American Journal of Bioethics*, 21, no:12, (November 2021): 40-41.

⁶⁹ Archard, et al., "Is it wrong to prioritise younger patients?", 1.

⁷⁰ Michael M. Rivlin, "Why the Fair Innings Argument is not Persuasive?", *BMC Medical Ethics*, (2000): 3-4.

⁷¹ White and Lo, "A Framework for Rationing Ventilators, 1773; Piazza, "Saving Limited Resources", 20.

personal rights might cause unexpected losses to the society's wellbeing such as the resistance to wear masks or to get vaccinated.⁷²

As noted by Emanuel, the value of maximizing the benefits is in line with both the utilitarian ethical approaches that concentrate on societal outcomes and the non-utilitarian ones focusing on the individual value of each human life. However, a cautious balance is to be kept between these two approaches.⁷³ Zeneli et al. also emphasize that the value of an individual's health and the collective health at the societal level have to be harmonized for reaching the core basic rights of equality, universalism and fairness.⁷⁴ Faggioni et al. focus on the difficulty of reaching this balance and favor the approach based on the principle of distributive justice. Yet they also underline the necessity that this principle has to be reinterpreted in line within a "*personalistic perspective*" to avoid any legitimization of discrimination against the elderly.⁷⁵ Montero-Odasso et al. share the same view and recommend that triage decisions for older patients should be individualized since older persons' neither capabilities nor functionalities are tightly attached to their ages.⁷⁶

White and Lo suggest that if the patients who have a very low likelihood of survival are granted an indefinite use of scarce resources, then this is also likely to jeopardize the goal of maximizing the benefits at the societal level.⁷⁷ It might be true that it is mostly the elderly ones who have some comorbidities besides the Covid-19 disease; however it still might not be the case for every old age patient. Yet, the specific condition of each old patient has to be determined on an individual basis when delivering such significant decisions. This approach necessitates the recognition of older persons as a heterogeneous group like all other individuals rather than a homogeneous one all having the same physical or mental conditions. Older persons are all diverse in terms of their health and functioning, their education and income levels and such. They can still be fit and active. Yet, age is a weak indicator in terms of health conditions. Therefore,

⁷² Browning and Veit, "Utilitarian Lessons from the COVID-19", 41.

⁷³ Emanuel et al, "Fair Allocation", 2052.

⁷⁴ Zeneli et. al., "Identifying ethical values", 8.

⁷⁵ Maurizio P. Faggioni, et al., "National Health System Cuts and Triage Decisions During the COVID-19 Pandemic in Italy and Spain: Ethical Implications", *J Med Ethics*, no.47, (2021): 304.

⁷⁶ Manuel Montero-Odasso, et al. "Age Alone is not Adequate to Determine Health-care Resource Allocation During the COVID-19 Pandemic", *Canadian Geriatrics Journal*, 23, no.1, (March 2020): 153.

⁷⁷ White and Lo, "A Framework for Rationing Ventilators", 1774.

generalizations which perceive the elderly alike and ignore the diversity of them should be avoided.⁷⁸ Because as pointed out by Dewhurst, not all individuals age at the same rate and to the same extent.⁷⁹ Hence, triage decisions should not be based on chronological age alone.⁸⁰ They should be accompanied by other factors such as frailty scales and detailed geriatric assessments. This is also stressed by the European Geriatric Medicine Society.⁸¹

V. Application of the Solidarity during the Covid-19 Pandemic

The principle of solidarity enshrined under Article 2 of the Treaty on European Union (TEU) is regarded as one of the core values on which the society of the EU Member States is founded. Under Article 3/1 TEU, the EU has undertaken the duty to promote solidarity as an objective. The concept of solidarity is considered as a fundamental principle in terms of more specific Treaty provisions such as the ones concerning the Common Foreign and Security Policy (Article 21 TEU) as well as EU asylum policy (Article 80 TFEU).⁸²

The Covid-19 pandemic tested both the EU institutions and the Member States in terms of the principle of solidarity when Italy sent a call for urgent support at the onset of the pandemic. In mid-March 2020, the Italian Government sent a call to activate the EU Civil Protection Mechanism covered under the solidarity principle which had a very slow yet if any response from other Member States.⁸³

⁷⁸ Nancy Morrow-Howell and Ernest Gonzales, “Recovering from Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): Resisting Ageism and Recommitting to a Productive Aging Perspective”, *Public Policy & Aging Report*, XX, no. XX, (2020): 2; Sarah Harper, “The COVID-19 Pandemic and Older Adults: Institutionalised Ageism or Pragmatic Policy?”, *Journal of Population Ageing* no. 13, (2020): 421.

⁷⁹ Elaine Dewhurst, “Are Old Workers Past Their Sell-by-Date? A View from UK Age Discrimination Law”, *The Modern Law Review*, 78, no.2, (2015): 215.

⁸⁰ Leniza De Castro-Hamoy and Leonardo D. De Castro, “Age Matters but it should not be Used to Discriminate Against the Elderly in Allocating Scarce Resources in the Context of COVID-19”, *Asian Bioethics Review*, 12, no.3, (2020): 334.

⁸¹ David-Martinez Selles, et al., “Ethical Issues in Decision-making Regarding the Elderly Affected by Coronavirus Disease 2019: An Expert Opinion”, *European Cardiology Review*, 15, (2020): 2.

⁸² Anne Joppe, “EU Solidarity, Illustrated by the Covid-19 Crisis: What does EU Solidarity mean in the context of free movement of goods and persons and how is this illustrated by the response to the Covid-19 pandemic?”, *Utrecht Law Review*, 17, no. 3, (2021): 132.

⁸³ Bob Deen and Kimberley Kruijver, “Corona: EU’s existential crisis, Why the lack of solidarity threatens not only the Union’s health and economy, but also its security”,

The EU once more failed to respond timely to this crisis and it took some time for the solidarity to be rebuilt among the members. During this period the public support for the European integration in Italy has dramatically decreased in response to the Union's hesitation for dealing with the crisis. Italian citizens seemed to have lost their trust in both the EU institutions as well as the other Member States when the immediate medical supply support arrived from countries such as China and Russia.⁸⁴ Accordingly, the European Commission triggered the European Civil Protection Mechanism to send some medical experts and equipment from other members to Italy.⁸⁵

Following the weakness of the Union in the initial stage, the Franco-German initiative for financially supporting those members mostly hit by the pandemic, produced its fruits despite the long-lasting controversies in the European Council particularly led by the Dutch side. The negotiations on the details of the recovery fund proposal introduced by the Commission were long and tense since the Member States could not easily agree on the form of the financial support to be provided. Sweden, Denmark, Austria and Finland advocated by the Netherlands were quite concerned about the issue as to whether the funds would be provided more in the form of loans or grants. The northern European countries were not against the idea of any financial support, yet they were of the opinion that the funds would rather be provided as loans than grants while Italy argued for the opposite. The negotiations ended with a compromise through which the Member States agreed on a recovery plan to be worth more than 500 billion Euros. Italy was eventually provided with an unprecedented financial package amounting to almost 209 billion Euros⁸⁶ which meant that the EU showed its full solidarity to Italy despite the initial criticisms.

Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, (April 2020): 2; Joppe, "EU Solidarity", 137.

⁸⁴ Erik Jones, "Italy and Europe: from competence to Solidarity to competence", *Contemporary Italian Politics*, 13, no.2, (April 2021): 200- 202.

⁸⁵ Jean Claude Cachia, "The Europeanization of the Covid-19 Pandemic Response and the EU's Solidarity with Italy", *Contemporary Italian Politics*, 13, no.1, (January 2021): 91.

⁸⁶ Jones, "Italy and Europe", 202-204; Cachia, "The Europeanization of the Covid-19 Pandemic Response", 92-93.

VI. Some Suggestions on the Formulation of a Regulatory Framework for Triage at the Union Level

As mentioned earlier, the EU has been holding a shared competence with the Member States in terms of public health matters as formulated under Article 168 TFEU. Yet, the prior competence has been given to the Member States to act in this field in line with the principle of subsidiarity. The EU has earlier set up an agency -the European Centre for Disease Prevention and Control- with an aim to enhance the Union's capacity to respond to the needs of the Member States in times of such crises. Furthermore, it introduced a framework concerning crisis preparedness and responses to cross-border health threats under the EU Decision No. 1082/2013 on Serious Cross-border Threats to Health⁸⁷ in 2013 accompanied by the Early Warning and Response System as well as a Health Security Committee to coordinate these matters.⁸⁸

Yet, it's clear that these mechanisms remained quite ineffective to cope with the pandemic. The Member States could not address the crisis related problems within a harmonious approach and continued to implement their national risk plans at the outset of the pandemic⁸⁹ which led to a more catastrophic outcome as revealed in the case of Italy. To compensate its late response, the EU introduced a new Regulation 2022/2371 on Serious Cross-border Threats to Health⁹⁰ in December 2022 which repeals the Decision No. 1082/2013. This instrument is supported by a Communication setting out the first elements of a European Health Union which can be regarded as positive initiatives and concrete steps for the Union.

Yet, one wonders whether or not these initiatives might be sufficient against any further cross-border health crises which might emerge in the future. The Union and its Member States are under the duty to protect particularly the disadvantaged groups against any differential treatment

⁸⁷ Decision No 1082/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 2119/98/EC, OJ L 293, 5.11.2013. This decision is longer in force.

⁸⁸ Andrea Renda and Rosa Castro, "Towards Stronger EU Governance of Health Threats after the COVID-19 Pandemic", *European Journal of Risk Regulation*, 11, no.2, (2020): 276.

⁸⁹ Alberto Alemanno, "The European Response to COVID-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination?", *European Journal of Risk Regulation*, 11, no.2, (2020): 313.

⁹⁰ Regulation (EU) 2022/2371 of the European Parliament and of the Council of 23 November 2022 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 1082/2013/EU, OJ L 314, 6.12.2022.

during these extraordinary circumstances. It is to be reminded that the EU law protection for age discrimination is restricted to the field of labour market. That's why, it's very significant for the Union to immediately adopt the Commission's long-waiting 2008 Directive proposal which brings a protection mechanism against discrimination based on several grounds including age outside matters of employment or occupation.

In 2021, the German Federal Constitutional Court delivered a judgement concerning the alleged discrimination of disabled persons in terms of triage decisions made during the COVID-19 pandemic. The case was brought by persons with severe disabilities who argued that they were not adequately protected by the German legislator when shortages took place for the allocation of medical resources. The Court ruled that the legislator has breached its obligation to take the necessary measures to prevent any discrimination targeted against persons with disabilities in the allocation of scarce intensive care resources during the pandemic. The Court stated that the non-binding professional recommendations issued by the German Interdisciplinary Association for Intensive Care and Emergency Medicine were not fully capable of eliminating the risks of disabled persons to be disadvantaged in those decisions. According to the Court, "*respect for human dignity prohibits any weighing of life against life.*" The Court ruled that the German legislator could define constitutionally sound criteria for decisions on how to allocate scarce medical resources during such extraordinary times.⁹¹ Yet, it might be logical to set the Court's ruling as a precedent for adopting a protective approach for old age persons as well since they form another disadvantageous group likewise disabled persons in terms of being treated within a similar discriminatory manner.

Several actors were involved in the making of the triage decisions in the Member States during the pandemic. However, in line with the German Constitutional Court's ruling, Domenici and Engeser, suggest in their recent study that the intervention of a central legislative body is of particular significance in many aspects. According to them, it would produce better outcomes when the legislature draws the normative framework for triage decisions and then leaves a large room to health professionals for deciding in

⁹¹ "The legislator must take effective measures ensuring that persons with disabilities are protected in triage situations caused by the pandemic", *Bundesverfassungsgericht*, Press Release No.109/2021 of December 2021, order of 16 December 2021, 1 BvR 1541/20, pp.1-3.

specific cases. Moreover, it could eliminate the risk of differential treatment at hospitals located in different parts or regions of the countries.⁹²

The COVID-19 pandemic process obviously revealed that not all the Member States of the EU were fully capable of coping with the crises alone themselves. Though the public health field lays within the hands of the Member States, one shall note that the EU would still be under the duty to intervene if the objective of an action is not sufficiently achieved at the Member State level as required by the principle of subsidiarity (Article 5 TEU) under EU law. This is worded under Paragraph 53 of the Regulation 2021/522⁹³ as: *“Given the nature and potential scale of cross-border threats to health, the objectives of protecting people in the Union from such treats and increasing health crisis prevention and preparedness cannot be sufficiently achieved by the Member States alone. In accordance with the principle of subsidiarity..., action at Union level can also be taken to support Member States’ efforts in the pursuit of a high level of protection of public health, ...and to address inequalities and inequities in access to healthcare throughout the Union...while respecting the Member States’ competence and responsibility in the areas covered by the Programme.”* Yet, the Union is precisely granted the competence to act when the Member States cannot address inequalities in terms of access to healthcare on their own. Given that the basic fundamental rights of the right to life and the right to health are strongly protected under EU law, then it could bring more efficient outcomes if the EU legislator could draw a set of guidelines which would recommend some fair allocation principles for triage decisions in the event of scarcity. Hence, the COVID-19 pandemic proved that the competences of the EU should be increased in the health field and more solid steps have to be taken by the Member States towards the foundation of an EU Health Union. This is not likely to jeopardize the Member States’ competences in the health field if it is used by the Union in line with the principle of proportionality.

Yet if the Union is to be given a role in defining a regulatory framework for triage decisions, then this could be done through invoking the Open Method of Coordination which is a soft law instrument mainly applied in the

⁹² Irene Domenici and Franciska Engeser, The Institutional Tragedy of Pandemic Triage Regulation in Italy and Germany, *European Journal of Health Law*, 29, no.1, (2022): 105 and 129.

⁹³ Regulation (EU) 2021/522 of the European Parliament and of the Council of 24 March 2021 establishing a Programme for the Union’s action in the field of health (‘EU4Health Programme’) for the period 2021-2027, and repealing Regulation (EU) No 282/2014, OJ L 107, 26.3.2021.

social policy field. Under this context, it might be possible to rely on Article 168/2 TFEU which already lays down the legal basis for the application of this non-legislative mechanism. Hence, the Commission -in close contact with the Member States- is granted the competence “...to take any useful initiative to promote such coordination, in particular initiatives aiming at the establishment of guidelines and indicators, the organization of best practice, and the preparation of the necessary elements for periodic monitoring and evaluation...” Yet, the Member States might set up their own national allocation criteria to be invoked in triage decisions taking into consideration the guidelines prepared by the European Commission. The Member States might exchange their best practices that might eventually lead to a higher level of protection for all the disadvantaged groups particularly the older persons living in an increasingly ageing Union.

Conclusion

The COVID-19 pandemic revealed all the deficiencies in the existing health care systems of several EU Member States as well as the structural capacity of the EU. Disadvantaged groups particularly the older persons who were already experiencing numerous differential treatments in their daily lives, once more were subject to practices leading to discrimination during the pandemic. Persons over certain ages were denied from having access to medical treatment and were sacrificed for others in some European countries. Yet, the right to life and the right to health are the fundamental rights of humans to be protected and guaranteed by their countries.

It's clear that determining on a set of fair allocation criteria or principles which would be implemented in terms of scarcity situations of medical resources is a highly challenging and hotly debated task. Yet, a solid balance has to be kept between utilitarian and egalitarian ethical approaches when drafting these guidelines. Patients should not be largely categorized relying merely on their particular characteristics and automatically excluded from having any access to basic fundamental rights which otherwise might amount to direct discrimination. Hence, old age persons shall be treated likewise any other groups of persons in the society, on the basis of their diverse and personal conditions.

It's seen that the competence of the EU in terms of health field is rather limited and complementary since it firmly remains at the hands of the Member States. Yet, the pandemic also clearly revealed that some EU

countries could not cope sufficiently well with the process alone themselves. When that is the case, then one might consider the possibility of testing the external limits of the EU's competence in health field since the principle of subsidiarity besides limiting the competence of the Union, indeed gives the competence to the Union if the objective of an action is not to be achieved as efficient as the Union when it is implemented by the Member States. The EU already needs to intervene in the process through the principle of solidarity in terms of reducing the negative outcomes of these disasters. Then, why the same Union should not be given any role in the very beginning in terms of defining and recommending some common ethical criteria at the minimum level for the allocation of those scarce resources which could be non-binding yet guiding in its very nature? This might lead to the conduct of more effective national response plans and policies accompanied by having more organized structural capacities which would treat every individual on an equal basis on behalf of the Member States. It would also reduce these dreadful consequences which had been experienced during the Covid-19 pandemic in the middle of 21st century Europe.

Bibliography

- Alemanno, Alberto. "The European Response to COVID-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination?", *European Journal of Risk Regulation*, 11, no.2, (2020): 307-316.
- Antoniou, Rea, Heather Romero-Kornblum, J. Clayton Young, Michelle You, Joel H. Kramer and Winston Chiong. "Reduced utilitarian willingness to violate personal rights during the COVID-19 pandemic", *PLoS ONE* 16, no.10, (2021):1-14. Accessed: 18 August 2022, <http://doi.org/10.1371/journal.pone.0259110>.
- Archard, Dave, Arthur Caplan, William F and Virginia Connolly, "Is it wrong to prioritise younger patients with Covid-19?", *BMJ*, 369, (2020): 1-2.
- Biddison, Elizabeth Lee Daugherty, Howard S.Gwon, Monica Schoch-Spana, Alan C. Regenberg, et al., "Scarce Resource Allocation during Disasters: A Mixed-Method Community Engagement Study", *CHEST*, (2017), doi.org/10.1016/j.chest.2017.08.001.
- Biddison, E. Lee Daugherty, Ruth Faden, Howard S. Gwon, Darren P. Mareiniss, et al. "Too Many Patients...A Framework to Guide Statewide Allocation of Scarce Mechanical Ventilation During Disasters", *CHEST*, 155, no.4, (2019): 848-854.

- Brown, Matthew and J. Justin Goodwin. Correspondence, “Allocating Medical Resources in the Time of Covid-19”, *The New England Journal of Medicine*, 382, no. 22, (2020): E79(1)-E79(3).
- Browning, Heather and Walter Veit. “Utilitarian Lessons from the COVID-19 Pandemic for Non-Pandemic Diseases”, *The American Journal of Bioethics*, 21, no:12, (November 2021): 39-42.
- Buck, Nicholas. “COVID-19 and the Limits of Utilitarianism”, June 11 2020, Accessed: 17 June 2022, <https://divinity.uchicago.edu/sightings/articles/covid-19-and-limits-utilitarianism>.
- Cachia, Jean Claude. “The Europeanization of the Covid-19 Pandemic Response and the EU’s Solidarity with Italy”, *Contemporary Italian Politics*, 13, no.1, (January 2021): 81-104.
- Deen, Bob and Kimberley Kruijver, “Corona: EU’s existential crisis, Why the lack of solidarity threatens not only the Union’s health and economy, but also its security”, Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, April 2020.
- Dewhurst, Elaine. Age Discrimination outside the Employment Field, European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-discrimination, European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, 2020.
- Dewhurst, Elaine. “Are Old Workers Past Their Sell-by-Date? A View from UK Age Discrimination Law”, *The Modern Law Review*, 78, no.2, (2015): 189-215.
- De Castro-Hamoy, Leniza and Leonardo D. De Castro, “Age Matters but it should not be Used to Discriminate Against the Elderly in Allocating Scarce Resources in the Context of COVID-19”, *Asian Bioethics Review*, 12, no.3, (2020): 331-340.
- Di Blasi, Erica., “Italians over 80 ‘will be left to die’ as country overwhelmed by coronavirus”, *The Telegraph*, March 14 2020, Accessed: 19 June 2022, <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/14/italians-80-will-left-die-country-overwhelmed-coronavirus>.
- Domenici, Irene and Franciska Engeser, The Institutional Tragedy of Pandemic Triage Regulation in Italy and Germany, *European Journal of Health Law*, 29, no.1, (2022): 103-130.
- Drury, Elizabeth. “Age Discrimination Against Older Workers in the European Union”, *The Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice* 19, no. 73, (1994): 496-502.

- Emanuel, Ezekiel J., Govind Persad, Ross Upshur, Beatriz Thome et al. "Fair Allocation of Scarce Medical Resources in the Time of Covid-19", *The New England Journal of Medicine*, 382, no. 21, (May 21 2020): 2049-2055.
- Emre, Özge and Gürkan Sert, "Avrupa Hasta Hakları Şartı", *Türkiye Biyoetik Dergisi*, 1, no.4 (2014): 198-205.
- "European Charter of Patients' Rights", Accessed: 10 April 2022, https://ec.europa.eu/health/ph_overview/co_operation/mobility/docs/health_services_co108_en.pdf
- Faggioni, Maurizio P., Fermin Jesus Gonzalez-Melado, Maria Luisa Di Pietro. "National Health System Cuts and Triage Decisions During the COVID-19 Pandemic in Italy and Spain: Ethical Implications", *J Med Ethics*, no.47, (2021): 300-307.
- Giuffrida, Angela. "Why Lombardy was hit harder than Italy's other regions?", *The Guardian*, May 29 2020, Accessed: 20 July 2022, <https://www.theguardian.com/world/2020/may/29/why-was-lombardy-hit-harder-covid-19-than-italys-other-regions>.
- Greer, Scott L., Nick Fahy, Heather A. Elliott, et al. Everything you always wanted to know about the European Union health policies but were afraid to ask, European Observatory on Health Systems and Policies, United Kingdom: World Health Organization, 2014.
- Harper, Sarah. "The COVID-19 Pandemic and Older Adults: Institutionalised Ageism or Pragmatic Policy?", *Journal of Population Ageing* no. 13, (2020): 419-425.
- Harris, John. *The Value of Life, An Introduction to Medical Ethics*, London: Routledge, 1985.
- Jansen, Lynn A. and Steven Wall, "Weighted Lotteries and the Allocation of Scarce Medications for Covid-19", *Hastings Center Report*, 51, no.1, (2021): 39-46.
- Jaziri R. and S. Alnahdi, "Choosing which COVID-19 patient to save? The ethical triage and rationing dilemma", *Ethics, Medicine and Public Health*, 15, (2020):1-12.
- Jones, Erik. "Italy and Europe: from competence to Solidarity to competence", *Contemporary Italian Politics*, 13, no.2, (April 2021): 196-209.
- Joppe, Anne. "EU Solidarity, Illustrated by the Covid-19 Crisis: What does EU Solidarity mean in the context of free movement of goods and persons and how is this illustrated by the response to the Covid-19 pandemic?", *Utrecht Law Review*, 17, no. 3, (2021): 130-142.

- Kaya, Gözde. "EU Age Discrimination in Light of EU's Demographic Challenges and ECJ Case Law", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17, no 1 (2015): 79-117.
- Kaya, Gözde. "Age Discrimination as a Bone of Contention in the EU", in *The European Union as Protector and Promoter of Equality*, ed. Thomas Giegerich, 391-415. Switzerland: Springer, 2020.
- Kurrer, Christian. Public Health, Fact Sheets on the European Union, European Parliament, March 2021. Accessed: 12 March 2022, europa.eu/factsheets/en/sheet/49/public-health.
- Mary-Elise Manuell, Mary Dawn T. and Richard T. Ellison. "Pandemic Influenza: Implications for Preparation and Delivery of Critical Care Services", *J. Intensive Care Med.*, 26, no.6 (2011): 347-367.
- Montero-Odasso, Manuel, David B. Hogan, Robert Lam, et al. "Age Alone is not Adequate to Determine Health-care Resource Allocation During the COVID-19 Pandemic", *Canadian Geriatrics Journal*, 23, no.1, (March 2020): 152-154.
- Morrow-Howell, Nancy and Ernest Gonzales, "Recovering from Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): Resisting Ageism and Recommitting to a Productive Aging Perspective", *Public Policy & Aging Report*, XX, no. XX, 2020.
- "No exceptions with Covid-19: 'Everyone has the right to life-saving interventions' – UN Experts say", UN Human Rights Office of the High Commissioner, March 26 2020, Geneva, Accessed: 27 May 2022, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25746&LangID=E>.
- Piazza, Ornello, "Saving Limited Resources During Covid-19 Pandemic", *Translational Medicine*, 23, no.4, (2020): 20-21.
- Renda, Andrea and Rosa Castro, "Towards Stronger EU Governance of Health Threats after the COVID-19 Pandemic", *European Journal of Risk Regulation*, 11, no.2, (2020): 273-282.
- Rivlin, Michael M. "Why the Fair Innings Argument is not Persuasive?", *BMC Medical Ethics*, 1, (2000): 1-6.
- Savulescu, Julian, Ingmar Persson and Dominic Wilkinson, "Utilitarianism and the pandemic", *Bioethics*, 34, no.6, (2020): 620-632.
- Selles, David-Martinez, Helena Martinez-Selles and Manuel Martinez-Selles. "Ethical Issues in Decision-making Regarding the Elderly Affected by Coronavirus Disease 2019: An Expert Opinion", *European Cardiology Review*, 15, (2020): 1-4.

- Statement of the European Commissioner for Equality, Helena Dalli on ‘Covid-19 and older people’, April 2 2020, Accessed: 10 June 2022; https://www.age-platform.eu/sites/default/files/Covid-19_%26_olderPeople-Dalli_statement-Apr20.pdf.
- The Letter of the three EU Commissioners to the Member States, April 8 2020, Accessed: 11 June 2022, https://www.age-platform.eu/sites/default/files/COVID-19-EUCommission_letter_to_Ministers_Apr20.pdf.
- “The legislator must take effective measures ensuring that persons with disabilities are protected in triage situations caused by the pandemic”, *Bundesverfassungsgericht*, Press Release No.109/2021 of December 2021, order of 16 December 2021, 1 BvR 1541/20, pp.1-3.
- Vergano, Marco, Guido Bertolini, Alberto Giannini, Giuseppe R. Gristina, et al. “SIAARTI recommendations for the allocation of intensive care treatments in exceptional, resource-limited circumstances”, *Minerva Anestesiologica* 86, no.5, (2020 May): 469-502, doi: 10.23736/S0375-9393.20.14619-4.
- Vergano, Marco, Guido Bertolini, Alberto Giannini, Giuseppe R. et al. “Clinical ethics recommendations for the allocation of intensive care treatments in exceptional, resource-limited circumstances: the Italian Perspective during the Covid-19 epidemic”, *Critical Care*, 24, no.165, (2020): 1-3.
- White, Douglas B. and Bernard Lo. “A Framework for Rationing Ventilators and Critical Care Beds During the Covid-19 Pandemic”, *JAMA*, 323 no.18, (March 27 2020): 1773-1774.
- White, Douglas B., Mitchell H. Katz, John M. Luce and Bernard Lo, “Who Should Receive Life Support During a Public Health Emergency? Using Ethical Principles to Improve Allocation Decisions”, *Ann Intern Med.*, 150, no.2, 2009: 132-138.
- Zeneli, Anita, Giovanni Brandi, Giuseppe Di Pasquale, Danilo Orlandini et al. “Identifying ethical values for guiding triage decisions during the COVID-19 pandemic: an Italian ethical committee perspective using Delphi methodology”, *BMJ Open*, 11, (May 18, 2021): 1-10. Accessed: 16 June 2022, <https://bmjopen.bmj.com/content/11/5/e043239>.
- Zhu, Hengbo, Li Wei and Ping Niu. “The Novel Coronavirus Outbreak in Wuhan, China”, Short Report, *Global Health Research and Policy*, 5:6, (2020) 1, Accessed: 10 May 2022, <https://ghrp.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/s41256-020-00135-6.pdf>. doi: 10.1186/s41256-020-00135-6.

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA ÖZGÜRLÜK VE GÜVENLİK HAKKI ÇERÇEVESİNDE AVRUPA TUTUKLAMA MÜZEKKERESİ VE SİĞİNMACILARIN İDARİ GÖZETİMİ TEDBİRLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Gökçe KONYALI*
Araştırma Makalesi

Öz

Avrupa Birliği, üye devletleri arasında oluşturduğu derinlikli bütünleşme alanı ile kişi hak ve özgürlüklerine doğrudan temas etmektedir. AB hukuku düzenlemeleri kapsamında kişi özgürlüğünü kısıtlayan veya kişiyi özgürlüğünden mahrum bırakan bazı tedbirler yer almaktadır. Söz konusu tedbirler Avrupa Tutuklama Müzekkeresi (ATM) ve sığınmacıların idari gözetimidir. ATM uygulaması ile kişilerin tutuklanması ve başka bir devlete transfer edilmesi söz konusu iken, sığınmacıların belirli koşullarda idari gözetim altına alınması, bir başka üye devlete transfer edilmesi veya sınır dışı edilmesi mümkündür. Bu uygulamalar temelinde özgürlük ve güvenlik hakkı ile doğrudan bağlantılıdır. Çalışmamızda, özgürlük ve güvenlik hakkı çerçevesinde söz konusu tedbirlere ilişkin hukuki düzenlemeler ve bu düzenlemelerde tespit edilen mevcut eksikliklere değinilecek; üye devlet uygulamaları ve ABAD içtihatları AB mevzuatı ve AB hukukunun temel prensiplerinden olan ölçülülük prensibi minvalinde incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliği, Özgürlük ve Güvenlik Hakkı, Ölçülülük Prensibi, Avrupa Tutuklama Müzekkeresi, İdari Gözetim.*

* Arş. Gör. Dr., Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Hukuk Ana Bilim Dalı,
E-posta: gokcekonyali@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1760-2262.
Makalenin Gönderilme Tarihi:03/01/2023, Kabul Edilme Tarihi:16/02/2023

Evaluation of the European Arrest Warrant and Detention of Asylum Seekers in the Framework of the Right to Liberty and Security in European Union Law

Abstract

Within the scope of EU law regulations, there are some measures that restrict or deprive the person of his freedom. These measures are European Arrest Warrant (EAW) and detention of asylum seekers. While it is possible to arrest people and transfer them to another state with the EAW; under certain conditions it is possible for asylum seekers to be detained, transferred or extradited. In our study, within the framework of the right to freedom and security, the legal regulations and the current deficiencies regarding the measures in question will be identified and member state practices and ECJ case-laws will be examined in terms of the principle of proportionality, which is one of the basic principles of EU legislation and EU law.

Keywords: *European Union, Right to Liberty and Security, Principle of Proportionality, European Arrest Warrant, Detention.*

Giriş

Özgürlük, son derece geniş bir kavram olup, pek çok hakla ilişkilendirilebilir niteliktedir. Çalışmamızın kapsamında ele alınacak olan “özgürlük” kavramı, “kişi özgürlüğü”nün dar anlamdaki karşılığı olan kişinin fiziki özgürlüğüdür. Bu hakkın özü, kişinin keyfi olarak yakalanamaması ve tutulamamasına dayanır.¹ Kişi özgürlüğü ve kişi güvenliği hakkı, birbiri ile iç içe geçmiş vaziyettedir. Kişi özgürlüğü hakkı; kişinin fiziksel olarak hareket serbestisine sahip olmasını ifade ederken, kişi güvenliği hakkı; bu özgürlüğün ihlaline karşı korunma hakkını ifade eder.² Dolayısıyla hukuken geçerli bir sebep olmaksızın kişinin hareket serbestisini kısıtlamak, kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkını ihlal edecektir.

Avrupa Birliği (AB), üye devletleri arasında son derece derinlikli bir bütünleşme alanı oluşturmuştur. Bu bütünleşme vesilesiyle AB hukuku günümüzde kişi hak ve özgürlüklerine doğrudan temas etmektedir. AB hukuku düzenlemeleri kapsamında kişi özgürlüğünü kısıtlayan veya kişiyi

¹ David Wilsher, “Article 6 - Right to Liberty And Security”, içinde *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, ed. Steve Peers vd. (Bloomsbury Publishing, 2013), 131.

² Mustafa Erdoğan, *İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku*, 3. bs (Ankara: Orion Kitabevi, 2012), 189-90; Halil Kalabalık, *İnsan Hakları Hukuku*, 3. bs (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2013), 417.

özgürlüğünden mahrum bırakan bazı tedbirler yer almaktadır. Bu tedbirler uygulanırken kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkının muhafaza edilmesi son derece önemlidir. Bu doğrultuda, Avrupa Birliği Antlaşması'nın (ABA) 2. maddesine bakılacak olur ise; *“Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dâhil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur.”* ifadesi karşımıza çıkmaktadır. Temel Haklar Şartı'nın (THŞ) 6. maddesine göre ise; *“Herkes kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkına sahiptir.”* THŞ'nin 52/3 hükmü uyarınca: *“Bu Şartta yer alan haklardan, İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunması Hakkında Avrupa Sözleşmesinde yer alan haklarla örtüşenlerin anlamı ve kapsamı, söz konusu Sözleşmedeki haklar ile aynıdır. Bu hüküm, Birlik hukukunun daha ileri bir koruma getirmesine engel teşkil etmez.”* Dolayısıyla AB hukukunda kişi özgürlüğünü etkileyen düzenleme ve uygulamalara ilişkin değerlendirmelerin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 5. maddesi kapsamında yapılması gerekir. Buna göre, kişinin özgürlüğünden yoksun bırakılabileceği haller şu şekilde sıralanmıştır:

a) Kişinin, yetkili bir mahkeme tarafından verilmiş mahkûmiyet kararı sonrasında yasaya uygun olarak tutulması;

b) Kişinin, bir mahkeme tarafından yasaya uygun olarak verilen bir karara uymaması sebebiyle veya yasanın öngördüğü bir yükümlülüğün uygulanmasını sağlamak amacıyla yasaya uygun olarak yakalanması veya tutulması;

c) Kişinin bir suç işlediğinden şüphelenmek için inandırıcı sebeplerin bulunduğu veya suç işlemesine ya da suçu işledikten sonra kaçmasına engel olma zorunluluğu kanaatini doğuran makul gerekçelerin varlığı halinde, yetkili adli merci önüne çıkarılmak üzere yakalanması ve tutulması;

d) Bir küçüğün gözetim altında eğitimi için usulüne uygun olarak verilmiş bir karar gereği tutulması veya yetkili merci önüne çıkarılmak üzere yasaya uygun olarak tutulması;

e) Bulaşıcı hastalıkların yayılmasını engellemek amacıyla, hastalığı yayabilecek kişilerin, akıl hastalarının, alkol veya uyuşturucu madde bağımlılarının veya serserilerin yasaya uygun olarak tutulması;

f) Kişinin, usulüne aykırı surette ülke topraklarına girmekten alıkonması veya hakkında derdest bir sınır dışı ya da iade işleminin olması nedeniyle yasaya uygun olarak yakalanması veya tutulması”

Buna ek olarak THŞ 52(1) hükmü uyarınca; “*Bu Şartla tanınan hak ve özgürlüklerin kullanılmasının kısıtlanması yasa ile olmalı ve söz konusu hak ve özgürlüklerin özü korunmalıdır. Kısıtlamalar, ölçülülük ilkesi de dikkate alınarak, ancak gerekli olduğu ve Birlik tarafından tanınan genel fayda amaçlarını veya başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma ihtiyacını gerçekten karşıladığı takdirde getirilebilir*”. Bu noktada hem THŞ hem de AİHS hükümleri birlikte ele alınacak olursa, kişileri özgürlüklerinden mahrum bırakacak tedbirler yasayla düzenlenmiş olmalı ve ölçülülük ilkesi gözetilerek uygulanmalıdır. Tedbirler keyfiyetten uzak şekilde ulaşılabılır ve öngörülebilir olmalı, tutukluluk koşulları özgürlük hakkının özü dikkate alınarak belirlenmeli ve tutukluluk sonrasında kişilerin başvuru yollarına erişimi bulunmalıdır.³

ABA'nın 3(2) hükmü uyarınca: “*Birlik, vatandaşlarına, dış sınırların kontrolü, iltica, göç, suçun önlenmesi ve suçla mücadele konularında uygun tedbirler vasıtasıyla kişilerin serbest dolaşımının sağlandığı, iç sınırların olmadığı bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı sunar.*” Bu bağlamda Avrupa Birliği nezdinde oluşturulan Özgürlük, Güvenlik ve Adalet (ÖGA) alanının korunması bakımından; cezai konularda adli işbirliği, dış sınırların yönetimi ve sığınma gibi alanlarda kişi özgürlüğünü kısıtlayıcı bazı tedbirler yer almaktadır.⁴ Bu tedbirlerin özgürlük ve güvenlik hakkını ihlal etmeyecek şekilde uygulanması önem arz etmektedir. Bu tedbirler uygulanırken, ölçülülük ve yasal belirlilik ilkelerine riayet edilmesi ve ulusal yargıların takdir yetkisi hususları doktrinde ve yargı kararlarında tartışmalara sebep olmaktadır.

AB hukukunda kişiyi özgürlüğünden yoksun bırakan iki tedbir; Avrupa Tutuklama Müzekkeresi (ATM)⁵ ve sığınmacıların⁶ idari gözetim altına alınmasıdır. Belirtilen iki tedbir, Birlik nezdinde serbest dolaşım hakkının tanınması ve korunması için, bazı kişileri idari bir tedbir olarak özgürlüğünden yoksun bırakmakta ve bu kişileri başka bir ülkeye transfere zorlayabilmektedir. Yine iki tedbir de, AB üyesi devletlerin temel hakların

³ Leandro Mancano, “Storming the Bastille: Detention conditions, the right to liberty and the case for approximation in EU law”, *Common Market Law Review* 56, sy 1 (2019): 72-73.

⁴ Funda Keskin Ata, *Avrupa Birliği ve İnsan Hakları*, 1. bs (Ankara: Siyasal Kitabevi, 2013), 67.

⁵ European Arrest Warrant.

⁶ Çalışmamızda “sığınmacı” kavramı, sığınma başvurusunda bulunmak amacıyla bulunduğu ülke topraklarını terk ederek başka bir devlete iltica edenleri kapsayacak şekilde kullanılmıştır.

korunması bağlamında asgari bir standardı sağladıklarına ilişkin ön kabule dayanan karşılıklı güven ilkesi temeline dayanmaktadır.⁷ Karşılıklı güven ilkesinin kesin bir karine gibi kabul edilmesi, idari tedbirlerin öngörülen temel prensiplere riayet etmeksizin amacından saptırılarak uygulanması yahut idari tedbirlerin fiiliyatta cezai tedbirlere dönüşmesi gibi bazı hususlar, özgürlük ve güvenlik hakkını ihlal etmektedir. İlerleyen bölümlerde daha detaylı incelenecek olduğu üzere, özgürlük hakkının ihlali başta olmak üzere temel haklarının ihlal edildiğinden bahisle yapılan başvurular Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) önüne de gelmiştir. İlgili kararlar, AB hukukunun uygulanması esnasında temel hakların muhafaza edilmesine ilişkin önemli değerlendirmeler içermektedir. Bu minvalde özellikle tutukluluk süresi ve tutukluluk şartları inceleme konusu yapılmaktadır. Çalışmanın devamında, ATM ve sığınmacıların gözetim altına alınmasına ilişkin mevzuat, uygulamalar ve başlıca içtihatlar, özgürlük ve güvenlik hakkına ilişkin tartışmalar göz önünde bulundurularak değerlendirmeye alınacaktır.

I. Avrupa Tutuklama Müzekkeresi

ÖGA alanında Avrupa Birliği hukukunun uygulanması bazı temel ilkelere dayandırılmıştır. Bu ilkelerin en önemlilerinden bir tanesi karşılıklı güven ilkesidir. Karşılıklı güven ilkesinin bir ayağı ise, cezai konularda karşılıklı tanıma ilkesidir. Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın (ABİA) 82. maddesi uyarınca karşılıklı tanıma, mahkemelerin verdiği hükümlerin ve diğer kararların üye devletlerde karşılıklı olarak tanınması ilkesine dayanır. 2011 yılında Komisyon tarafından ATM'ye ilişkin yayımlanan Yeşil Kitap'ta⁸ da belirtildiği üzere; üye devletlerde alınan yargı kararları Birlik içerisinde eşit şekilde tanınır ve uygulanır. Bu uygulama, üye devletlerdeki yargı sistemlerinin, birbiri ile aynı olmasa dahi, en azından eşdeğer olduğu karinesine dayanmaktadır. Bir üye devlet tarafından alınan tutuklama kararının, bir başka üye devlette infazı ve böylelikle ÖGA alanında adli işbirliği gerçekleştirilebilmektedir.

⁷ Mancano, "Storming the Bastille", 63.

⁸ "GREEN PAPER Strengthening Mutual Trust in the European Judicial Area – A Green Paper on the Application of EU Criminal Justice Legislation in the Field of Detention", 2011, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52011DC0327>. Çalışmanın devamında "Yeşil Kitap" olarak anılacaktır.

ATM'ye ilişkin Çerçeve Karar⁹, karşılıklı tanıma kapsamındaki ilk mekanizma olan ATM'ye ilişkin düzenlemeleri içerir ve merkezinde yargısal otoriteler bulunur.¹⁰ Çerçeve Karar'ın 1. maddesine göre ATM; bir üye devlet tarafından, cezai bir soruşturma veya kovuşturma yürütmek ya da bir hapis cezasını veya gözaltı kararını yerine getirmek için, ilgili kişinin başka bir üye devlet tarafından tutuklanması ve teslim edilmesi amacıyla verilen bir yargı kararıdır. Üye devletler ATM kararlarını karşılıklı tanıma ilkesi kapsamında yerine getirmekle yükümlüdür. Bununla birlikte, Çerçeve Karar'da yer alan hiçbir hüküm, THŞ'de yer alan temel hak ve özgürlüklere uyma yükümlülüğünü etkilemeyecektir.¹¹

ATM düzenlenebilmesi için, ATM'yi çıkaran devlet kanunları tarafından üst sınır olarak en az 12 ay hapis cezası veya tutuklama kararı verilebilir nitelikte olan bir eylem veya en az 4 aylık kesinleşmiş hüküm veya tutuklama kararı mevcut bulunmalıdır.¹² Çıkarılmış bir ATM'nin uygulanmaması ancak Çerçeve Karar'ın 3. ve 4. maddelerinde sayılan bazı hallerde mümkündür.¹³

Avrupa Birliği nezdinde ATM kararları ivedilikle ele alınır ve uygulanır. Hakkında ATM çıkarılan kişi, talep eden ülkeye teslim edilmesine rıza gösterirse, tutuklama işlemine ilişkin nihai karar, rızadan itibaren 10 gün içerisinde alınacaktır. Kişi rıza göstermiyorsa, yakalanmasından itibaren 60 gün içerisinde nihai karar alınmalıdır. Eğer belirtilen süreler içerisinde karar alınmadıysa, kararı uygulayan otorite, talep eden yetkili makamı gecikmenin sebepleri konusunda derhal bilgilendirecektir. Bu durumda sürelerin 30 güne kadar uzatılması mümkündür. Eğer üye devlet süre

⁹ "Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States - Statements Made by Certain Member States on the Adoption of the Framework Decision", 190 OJ L § (2002), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2002/584/oj/eng. Çalışmanın devamında "Çerçeve Karar" olarak anılacaktır.

¹⁰ Massimo Fichera ve Christine Janssens, "Mutual recognition of judicial decisions in criminal matters and the role of the national judge", içinde *ERA forum*, c. 8 (Springer, 2007), 183.

¹¹ Çerçeve Karar madde 1/3.

¹² Çerçeve Karar madde 2.

¹³ Çerçeve Karar'ın 3. maddesinde ATM'nin zorunlu olarak uygulanamayacağı haller, 4. maddesinde ise üye devletlerin ihtiyari olarak uygulamayı reddedebileceği haller sayılmıştır.

sınırlarına uymadıysa, Eurojust'a¹⁴ bilgilendirme yapmakla yükümlü olacaktır.¹⁵ Hakkında ATM çıkarılan kişi, nihai kararın ardından bir üye devlette yakalandıktan sonra, mümkün olan en kısa sürede talepte bulunan devlete teslim edilmelidir. Sadece belirli istisnalarda bu sürenin aşılması mümkün olup, ilgili süre aşımı da 10 gün ile sınırlandırılmıştır.¹⁶ Söz konusu sürelerin aşılması durumunda, kişinin salıverilmesi gerekmektedir.¹⁷

Buradaki önemli hususlardan bir tanesi, ilgili kişi hakkında ATM kararı alan ve kararı uygulayan devletlerin farklılık arz etmesi ile ilgilidir. ATM kararını alan devlet, kararın muhatabı olan kişinin bir başka üye devletten kendisine teslim edilmesi talebinde bulunan devlettir. ATM'yi uygulayan devlet ise, tutulması ve teslim edilmesi istenen kişinin bulunduğu devlet olmaktadır. ATM'yi uygulayan üye devlet yargıcı, yakalanan kişinin tutukluluk halinin devam edip etmeyeceğine ilişkin kararı kendi ulusal hukukuna göre verecektir. Kişinin kaçma ihtimaline ilişkin gerekli önlemlerin alınması koşuluyla, kişinin salıverilmesi mümkündür.¹⁸ Devletler söz konusu tedbirlerin alınması ve uygulanması aşamalarında sürece dâhil oldukları ölçüde özgürlük hakkını ihlal etmeden hareket etmekle yükümlüdür. Üye devletler, ulusal hukuku yorumlarken ve uygularken, Avrupa Birliği hukukuna ve Avrupa Birliği'nin temel değerlerine riayet etmelidir.¹⁹ Bu değerlerin ihlal edilip edilmediğine ilişkin denetim ise, ulusal yargı yerleri ve ABAD tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda özgürlük hakkının ihlal edildiği kanısında olan kişiler, AİHM'e de başvurabilecektir. Dolayısıyla ABAD ve AİHM içtihatlarının birlikte değerlendirilmesi, Avrupa Birliği nezdinde özgürlük hakkının korunması ve üye devletlerin yükümlülüklerinin belirlenmesi açısından faydalı olacaktır.

¹⁴ European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, üye devletlerin ulusal makamlarının terörle ve birden fazla AB ülkesini ilgilendiren organize suçlarla mücadelede işbirliği yapmasına yardımcı olmakla görevlidir.

¹⁵ Çerçeve Karar madde 17.

¹⁶ Çerçeve Karar madde 23/3.

¹⁷ Çerçeve Karar madde 23/5.

¹⁸ Çerçeve karar madde 12.

¹⁹ Armin von Bogdandy ve Luke Dimitrios Spieker, "Countering the Judicial Silencing of critics: Article 2 TEU values, reverse Solange, and the responsibilities of National Judges", *European Constitutional Law Review* 15, sy 3 (2019): 395.

A. Ölçülülük İlkesi Bağlamında Avrupa Tutuklama Müzekkeresinin Uygulanması

ATM kararları ölçülülük ilkesine uygun şekilde alınmalı ve yerine getirilmelidir. Bu ilke ABAD tarafından, AB veya üye devletler tarafından bireylerin haklarının sınırlandırılması konusunda temel bir mekanizma olarak kabul edilmektedir ve THŞ'nin 52(1) hükmünde açıkça düzenlenmiştir.²⁰ Buna göre, kişi özgürlüğünün kısıtlanması ölçülülük ilkesine tabidir ve kanuna dayanmalıdır.

Ölçülülük ilkesi; elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç ölçüt üzerinden değerlendirilir. Bir tedbirin ölçülü olduğunu söyleyebilmemiz için, söz konusu tedbir ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmek için elverişli ve gerekli olmalı, tedbir ulaşılmak istenen amaç doğrultusunda kişiye orantısız ölçüde yük getirmemelidir.²¹ Bu doğrultuda, kişilerin kanunda öngörülen veya gerekli olan süreden daha uzun tutuklu bulundurulması; kaçma, delil karartma ya da kamu güvenliği bakımından tehlike teşkil etme riski düşük olan kişilerin salıverilmemesi; öngörülen sürelerde talepte bulunan üye devlete teslim işleminin gerçekleştirilmeyerek yakalanan kişinin tutukluluk süresinin uzatılması, ölçülülük ilkesine aykırı sonuçlar doğuracaktır.

Haklarında ATM çıkarılmış kişilerin, kararı uygulayan üye devletin ulusal yargı organlarınca koşullu salıverilmesi mümkündür. Dolayısıyla hakkında ATM kararı alınmış kişinin her koşulda özgürlüğünden tamamen yoksun bırakılması gerekmez. Ancak bu halde kişinin kaçma ihtimaline yönelik her türlü tedbir alınmış olmalıdır. Çerçeve Karar'da öngörülen sürelerin sona ermesi durumunda kişilerin salıverilmesine ilişkin bir konu, *Lanigan Davası*²² ile ABAD önüne gelmiştir. Bay Lanigan hakkında, Birleşik Krallık'a teslimi için ATM çıkarılmıştır. Bay Lanigan yakalanmasının ardından, teslim için öngörülen süre limitlerinin aşılması neticesinde salıverilmesinin gerektiğini ve bu bağlamda AİHS'den ve AB hukukundan kaynaklanan özgürlük hakkının ihlal edildiğini iddia etmiştir. Salıverilme koşullarına ilişkin olarak İrlanda ulusal mahkemesi, ABAD'a ön karar başvurusunda bulunmuştur.

²⁰ Leandro Mancano, "Mutual recognition in criminal matters, deprivation of liberty and the principle of proportionality", *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 25, sy 6 (2018): 719.

²¹ Paul Craig ve G. De Burca, "EU Law: Text, Cases and Materials 3'd ed" (Oxford: Oxford University, 2003), 372.

²² CJEU Case C-237/15 PPU - Minister for Justice and Equality v Francis Lanigan.

Davada, Hukuk Sözcüsü'nün hazırladığı görüşe göre, Çerçeve Karar'da öngörülen sürelerin geçirilmesinin ardından, tutuklu kişinin AİHS'nin 5. maddesinden kaynaklanan birtakım hakları gündeme gelecektir. Buna göre kişinin bu süreler dışında tutukluluğunun devam edebilmesi için, ulusal mahkemeler tarafından, ATM'ye esas teşkil eden olaylar haricinde meşru sebeplerin belirtilmesi gerekmektedir. Zira kişinin özgürlüğünden yoksun bırakılmasının yasal sebepleri bulunmalıdır. Bu bağlamda yasal sürelerin sona ermesi halinde kişi ya salıverilmeli, ya da tutukluluğa ilişkin koşullar ortaya konularak THŞ'nin 6. maddesinden kaynaklanan hakların muhafazası sağlanmalıdır.²³ ABAD ise, Çerçeve Karar hükümlerinin THŞ'nin 6. ve 52. maddeleriyle uyumlu şekilde yorumlanması ve uygulanması gerekliliğinin altını çizmektedir. Buna göre, üye devletlerin ilgili süreler içerisinde işlem yapmasının gecikmesi hususunda üye devletlerin ve tutuklanan kişinin muhtemel etkisi, kişinin ATM çıkarılmasına sebep olan suçla ilgili olarak karşı karşıya kalacağı cezanın miktarı ve kişinin kaçma riski gibi hususlar değerlendirilerek, tutukluluk halinin devam edip etmeyeceğine karar verilmelidir.²⁴ Dolayısıyla ABAD yorumuna göre, süreler aşılsa dahi, tutukluluk hali devam edebilir. Toplam tutukluluk süresi, ATM'nin uygulanması kararı için verilen süreden fazla olsa dahi, "aşırı" olmadığı takdirde tutukluluk halinin devam etmesi mümkündür. Burada "aşırılık" ABAD'ın sıraladığı hususların, yani esasen ölçülülüğe ilişkin hususların gerekli özeni gösterilerek değerlendirilmesi neticesinde tespit edilmelidir.²⁵ Hukuk Sözcüsü'nün görüşünün özgürlük hakkının korunması bağlamında daha kabul edilebilir nitelikte olduğu söylenebilir. Zira Çerçeve Karar'ın süre sınırları, özgürlük hakkının korunmasına hizmet eden temel hükümlerden biridir. Süre sınırlarının uzatılmasına ilişkin istisnai hallerdeki yorum ve takdir yetkisi dar olmalıdır. Dolayısıyla sürelerin aşılması

²³ View of Advocate General Cruz Villalón, Case C-237/15 PPU Minister for Justice and Equality v Francis Lanigan, (2015), par. 179-180, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=166142&doclang=EN>.

²⁴ Judgement of the Court, Case C-237/15 PPU, Minister for Justice and Equality v Francis Lanigan, (2015), par. 59, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165908&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=29908>.

²⁵ Anne Pieter Van der Mei, "The European Arrest Warrant system: Recent developments in the case law of the Court of Justice", *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 24, sy 6 (2017): 888.

durumunda tutukluluk halinin devamı için üye devletlere geniş takdir alanı sunulması, hakkın ihlali anlamına gelecektir.²⁶

Çerçeve Karar, sürelerin uzatılabileceği istisnai halleri belirtmektedir. Kişinin teslimi, üye devletlerin elinde olmayan bazı sebepler nedeniyle uzamışsa, en kısa sürede yetkili otoriteler tarafından yeni bir teslim tarihi belirlenecektir. Ancak bu tarih, yeni teslim tarihinin belirlendiği günden itibaren 10 günü aşamaz.²⁷ Burada tekrardan bir 10 günlük süre sınırı konulmuş gibi görünse de, yeni teslim tarihinin belirlenme süresinin uzaması veya geciktirilmesi halinde nasıl bir uygulamaya gidileceği belirsizdir. Buna ek olarak, “üye devletlerin elinde olmayan sebepler” ifadesi muğlak bir ifadedir. Burada genel kurala ilişkin bir istisnadan bahsedildiğinden, ilgili hükmün dar yorumlanması gerekmektedir.

Üye devletlerin elinde olmayan sebeplerle tutukluluk süresinin uzamasına ve üye devletlerin bu alandaki takdir yetkilerinin değerlendirilmesine ilişkin olarak ABAD’ın 2017 yılında verdiği *Vilkas* kararı²⁸ önem arz etmektedir. Olayda, Litvanya tarafından Bay Vilkas hakkında ATM çıkarılmıştır. ATM kararını uygulayacak olan İrlandalı yetkililer, teslim sürecini tamamlayamamışlardır. İki defa teslim edilme işlemine başlanmış ancak Bay Vilkas ikisinde de şiddetli direnç gösterdiğinden, Litvanya’ya transfer işlemi yapılamamıştır. Yerel mahkeme, üçüncü kez denenen teslim sürecinde söz konusu olayda yaşanan şiddetli ve tekrarlanan direnç hallerinde yeni bir süre belirlenmesinin mümkün olup olmadığı sorusunu ABAD önüne götürmüştür.

Süre limitlerinin tekrarlayan şekilde aşılması ve bunun teslim edilmek istenen kişiden kaynaklanması halinde, özgürlük hakkının ihlalden söz edilmeyecektir. ABAD da, *Vilkas* davasında da söz konusu olan “üye devletlerin elinde olmayan sebepler” kavramını “mücbir sebep” olarak yorumlamıştır. Buna göre, olağan dışı ve öngörülemeyen sebepler mücbir sebep kapsamında değerlendirilecektir.²⁹ Ancak Bay Vilkas’ın ikinci direnişi, öngörülemez değildir, zira daha önceki teslim işleminde şiddetli direnç göstermiştir ve ulusal otoritelerin bu doğrultuda gerekli önlemleri

²⁶ Leandro Mancano, “The Right to Liberty and Security in EU Criminal Law”, içinde *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice* (Cambridge University Press, 2021), 278.

²⁷ Çerçeve Karar madde 23/3.

²⁸ CJEU Case C-640/15 - Minister for Justice and Equality v Tomas Vilkas.

²⁹ Judgement of the Court, Case C-640/15 Minister for Justice and Equality v Tomas Vilkas (2017), par. 57-58, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0640>.

almaları gerekmektedir.³⁰ İrlanda ulusal mahkemesi, bu yoruma dayanarak Çerçeve Karar'da belirtilen süre limitlerine uyma yükümlülüğünden dolayı Bay Vilkas'ın salıverilmesi gerektiğine hükmetmiştir.³¹ Kanaatimizce de, devletlerin tekrarlayan olaylara ilişkin olarak gerekli tedbirleri almadan yaptığı teslim işlemlerinin sonucunda sürenin uzaması, bir mücbir sebep olarak değerlendirilmemelidir. ATM'ye ilişkin nihai kararın alınmasıyla veya teslim tarihiyle ilişkili gecikmelerin yetkili ulusal makamlara atfedilebilmesi durumunda, özgürlük hakkı, kişinin teslim edilmesi yükümlülüğüne üstün gelebilir.³²

Son dönemde ABAD önüne gelen diğer bir konu, AB hukuku uyarınca, ilgili ulusal yargı yerleri tarafından ön karar yoluna başvurulması halinde, Çerçeve Karar'da belirtilen sürelerin durup durmayacağına ilişkindir. Bu konu *T.C.* kararı³³ ile yargı önüne taşınmıştır. İngiliz vatandaşı *T.C.* hakkında çıkarılan ATM'ye istinaden kendisi Hollanda'da yakalanmıştır. Hollanda ulusal hukukuna göre, kişi tutuklu iken ön karar başvurusu yapılması halinde tutukluluk süresi işlemeyecektir. Bu bağlamda Hollanda ABAD'a yaptığı ön karar başvurusunda, bu başvurunun süreyi durdurup durdurmayacağını sormuştur. Zira sürelerin durduğu kabul edilirse, kişinin tutukluluk süresi de ayrıca bir değerlendirmeye ihtiyaç olmaksızın uzamış olacaktır. ABAD kararında, sürelerin durdurulmasını kesin bir dille reddetmiştir. Mahkemeye göre sürelerin sona ermesinden önce, ön karar yoluna başvurulmuş olmasının tutukluluk süresini durdurması, ulusal hukuk kuralları uyarınca mümkün bile olsa, THŞ'nin 6. maddesine aykırılık teşkil edecektir. ABAD bu doğrultuda Hollanda ulusal hukukunun öngörülemez ve süre limitini aşabilen tutukluluk süresi düzenlemelerinin, THŞ'nin 6. maddesi ile uyumlu olmadığını belirtmiştir.³⁴

Yukarıda sözü edilen örneklerde görüldüğü gibi, üye devletlerin ATM'yi ölçülülük ilkesine ihtimam göstermeden kullanması, AB içerisinde tartışmalara sebebiyet vermiştir. Özellikle zaman zaman ATM'yi uygulayan

³⁰ Judgement of the Court, Case C-640/15 Minister for Justice and Equality v Tomas Vilkas (2017), par. 60, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0640>.

³¹ Supreme Court of Ireland, Minister for Justice and Equality v Tomas Vilkas (2018), par.115, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://www.casemine.com/judgement/uk/5da02c8f4653d058440f99c8>.

³² Van der Mei, "The European Arrest Warrant system", 890.

³³ CJEU Case C-492/18 PPU - Openbaar Ministerie v TC.

³⁴ Judgement of the Court, Case C-492/18 PPU Openbaar Ministerie v TC (2018), par. 77-78, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0492&from=EN>.

ülkelerin tutukluluk halinin devamı konusunda keyfi değerlendirmeler yapması ve ulusal hukukların ATM Çerçeve Kararı ve diğer mevzuatla uyumsuzlukları endişe yaratmıştır. AB, ceza hukuku alanında üye devletlerle henüz tam bir uyum geliştirebilmiş değildir. Ceza yargılamasına ilişkin pek çok husus halen üye devletlerin egemen yetkileri altındadır. Ancak ÖGA alanı bağlamında yapılan uyum çalışmaları bağlamında geliştirilen ATM gibi mekanizmaların tüm üye devletlerde aynı şekilde uygulanması önem taşımaktadır. Bu hususlar üzerinde çalışmalar yapan Komisyon, 2020 yılında bir değerlendirme raporu yayınlamıştır. Komisyon, ilgili raporda ölçüsüz şekilde uygulanan ATM'ler hakkında üye devletleri uyarmıştır. Özellikle önemsiz suçlar için ATM çıkarılması ve ölçülülük testinin gerçekleştirilmemesi üzerinde durulmuştur. Komisyona göre suç teşkil eden eylemin ciddiyeti, muhtemel cezanın uzunluğu, tutukluluğa alternatif olabilecek yöntemler gibi hususlar değerlendirilmeden uygulanan ATM işlemleri, özgürlük hakkı bakımından kişiye ölçüsüz bir yük getirebilmektedir.³⁵ Bu doğrultuda ATM çıkarılırken ve uygulanırken söz konusu hususların üye devletlere yol göstermesi beklenmektedir. İlgili çalışmaların sonucu olarak bazı olumlu değişikliklerin olduğu da gözlenmektedir. Örneğin Polonya, ulusal hukukun ölçülülük ilkesi ile tamamen uyumlu hale gelmesi amacıyla yeni yasal düzenlemeler getirmiştir. İngiltere ise, 2003 tarihli Sınır Dışı Kanunu kapsamında değişikliğe gitmiş ve ATM vasıtasıyla kişinin diğer devlete tesliminin ölçülülük ilkesi bağlamında değerlendirilmesi gerektiğine ilişkin düzenlemeler getirmiştir.³⁶

B. Özgürlük Hakkının İhlali veya İhlal Riski Bulunması Halinde Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'nin Uygulanmasının Reddi Mümkün Müdür?

ATM çıkarılması ve uygulanması sürecinde temel haklara riayet edilmesi tüm üye devletler için bir yükümlülüktür. Çerçeve Karar'da ATM'lerin uygulanmayacağı ve üye devletler tarafından ihtiyari olarak uygulanmayabileceği haller sayılmıştır.³⁷ Bunların arasında temel hakların

³⁵ "Report From The Commission to the European Parliament and The Council on the Implementation of Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States" (2020), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A270%3AFIN>.

³⁶ Leandro Mancano, "The right to liberty in european union law and mutual recognition in criminal matters", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 18 (2016): 222.

³⁷ Çerçeve Karar madde 3 ve 4.

ihlaline ilişkin durumlara yer verilmemiştir. Ancak bu hususa ayrıca yer verilmemiş olması, özgürlük hakkının ihlali halinde, üye devletler tarafından ATM'nin uygulanmasına imkân verecek midir? Buna ilişkin bir ön karar başvurusu, 2011 yılında ABAD önüne gelmiştir. Kararda, hukuk sözcüsünün ve ABAD yorumunun farklılıklar taşıdığı görülmektedir.

Ön karar başvurusuna, bazı üye ülkelerden görüş bildirimleri gelmiştir. Romanya'ya göre, Çerçeve karar'da sayılmayan nedenlere dayanarak red kararı verilmesi karşılıklı güven ilkesini zedeleyici bir unsurdur. Almanya'ya göre ise temel hakların ciddi ihlali halinde uygulamanın reddedilmesi mümkündür. Litvanya daha keskin bir çizgiye giderek, uygulamanın temel hakları ihlal edeceği istisnai hallerde üye devletlerin uygulamayı reddetmek yükümlülüğü bulunduğunu belirtmiştir. Avusturya ise, ATM'yi uygulamanın kişinin AB hukukundan kaynaklanan temel haklarını ihlal edeceğine inanmak için esaslı sebeplerin bulunması halinde, yargısal otoritenin kararı uygulamama yetkisi olduğunu vurgulamaktadır.³⁸

Hukuk sözcüsü görüşünde, ATM uygulamasının kişileri özgürlüğünden mahrum bıraktığını ve dolayısıyla THŞ madde 6 ve AİHS madde 5 hükümlerinin değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Hukuk Sözcüsüne göre, eğer teslimi istenen kişinin temel hakları ihlal edilmişse veya ihlal edilme riski bulunuyorsa, bu durumda ATM'yi uygulamakla görevli devletin bu uygulamayı gerçekleştirmemesi, AB hukukuna herhangi bir aykırılık teşkil etmeyecektir. Bununla birlikte bu durumlar istisnai nitelikte olup, iddia sahibinin ilgili hususları sağlam temellere dayanarak ispat etmesi gerektiğinin altını çizmiştir.³⁹

ABAD'ın nihai kararı ise Hukuk Sözcüsü'nün görüşünden ayrılan noktalar içermektedir. ABAD, kendisine sorulan soruyla doğrudan ilişkilendirilmiş olmasına rağmen, özgürlük ve güvenlik hakkı konusunda herhangi bir inceleme yapmamıştır. ABAD'a göre Çerçeve Karar'da öngörülen sebeplerin haricinde üye devletlerin ATM'yi uygulamayı

³⁸ ABAD Duruşma Raporlarına erişen yazar Tinsley, söz konusu hükümet görüşlerini Fransızca aslından çevirmiştir. Bkz. Alex Tinsley, "The Reference in case C-396/11 Radu: When does the protection of fundamental rights require non-execution of a European arrest warrant", *Eur. Crim. L. Rev.* 2 (2012): 341-42.

³⁹ View of Advocate General Sharpston, Case C-396/11 Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Constanța v Ciprian Vasile Radu (2012), par. 108, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62011CC0396>.

reddetmesi mümkün değildir.⁴⁰ Dolayısıyla üye devletler, karşılıklı güven ilkesini temel haklar doğrultusunda herhangi bir denetime tabi tutamayacaklardır. Karşılıklı güven ilkesi böylelikle aksi ispat edilemez bir karine haline gelmektedir.⁴¹ Ancak üye devletlerin eylem ve işlemlerinde, her zaman THŞ'ye uygun hareket etme yükümlülükleri bulunmaktadır. Üye devletler THŞ'de yer alandan daha düşük bir koruma getiremezler. Buradan hareketle, özgürlük hakkı da dâhil olmak üzere tüm temel hakların korunmasına ilişkin denetim üye devletlerdedir ve üye devletler hep birlikte belirli bir standardın üzerinde koruma sağlama yükümlülüğünü üstlenmişlerdir. Karşılıklı güven ilkesi, devletlerin temel hakların korunması konusundaki takdir yetkilerini ortadan kaldırmaz.⁴² Keza ABAD'ın 2011 yılında vermiş olduğu başka bir kararda da buna ilişkin değerlendirmelerin mevcut olduğunu görmekteyiz.⁴³ İlgili kararda ABAD'a THŞ'den kaynaklanan hakları gözetme yükümlülüğünün AB ikincil hukukundan kaynaklanan kesin karinelerin uygulanmasına engel teşkil edip etmeyeceği sorulmuştur. ABAD kararında, bu karinelerin kesin olarak uygulanması halinde THŞ'nin zedeleneceğini ve bu gibi durumlarda devletlerin temel hakları açık şekilde ihlal eden veya etme tehlikesi bulunan ve AB hukukundan kaynaklanan yükümlülükleri yerine getirmelerinin THŞ'yi ihlal edebileceği sonucuna varmıştır. Hukuk sözcüsü karinelere ilişkin hususun özellikle üstünde durmuş ve usuli şartlar bakımından da bu karinelerin aksi ispat edilebilir şekilde düzenlenmesinin bir gereklilik olduğunu vurgulamıştır.⁴⁴ Kanaatimizce de bu kapsamda, Radu kararındaki Hukuk Sözcüsü'nün yorumunun benimsenmesi gerekmektedir.

⁴⁰ Judgement of the Court, Case C-396/11 Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Constanța v Ciprian Vasile Radu (2012), par. 44, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0396>.

⁴¹ Karşılıklı güven ilkesinin mutlak bir karine olup olmadığına ilişkin tartışmalar için bkz. İlke Göçmen, "Karşılıklı Güven İlkesi İle Temel Hakların Korunması Arasındaki Makul Denge Arayışı: Avrupa Tutuklama Müzekkeresi Örneği", *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi* 27, sy 1 (2009): 9 vd.

⁴² Tinsley, "The Reference in case C-396/11 Radu", 350.

⁴³ CJEU Joined Cases N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform.

⁴⁴ Judgement of the Court Joined Cases N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform, (2011), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0411>. Ayrıca bkz.

C. Özgürlük Hakkının Korunması İçin Geliştirilen Alternatif Yöntemler: Avrupa Soruşturma Emri ve Avrupa Gözetim Emri

ATM vesilesiyle, haklarında henüz kesin hüküm verilmemiş kişilerin tutuklanması mümkün olmaktadır. Üye devletler nezdinde, özellikle kendi ülkelerinde yerleşik durumda bulunmayan kişilerin tutuklu yargılanması konusu sıkça tartışılmaktadır. Çünkü yerleşik durumda olmayan kişilerin kaçma ihtimali üzerinde durulmakta ve ülkede yerleşik bulunan kişilere oranla daha sıkı tedbirlere maruz bırakılmaktadırlar. Bu durum özgürlük hakkına ve eşitliğe aykırılık teşkil edebilir ve ATM'nin ölçsüz şekilde uygulanmasına yol açabilir. Zira tutukluluk sadece gerekli olduğu zaman ve sürede uygulanmalıdır. AB hukuk sistemi, ATM mekanizmasının suiistimal edilerek özgürlük ve eşitliğe aykırı sonuçlar doğurmasının önüne geçebilmek ve aynı zamanda cezai konularda daha uyumlu bir sistem oluşturabilmek amacıyla Avrupa Soruşturma Emri (ASE)⁴⁵ ve Avrupa Gözetim Emri (AGE)⁴⁶ adı verilen iki alternatif mekanizma sunmaktadır.

2014 yılında çıkarılan ASE Yönergesinin ilk maddesinde belirtildiği üzere; ASE bir üye devletin adli makamları tarafından, ilgili Yönerge uyarınca başka bir Üye Devlette delil elde etmek için soruşturma tedbirlerinin yürütülmesine ilişkin verilen bir karardır.⁴⁷ Böylelikle soruşturma aşamasında, bir başka devlette bulunan şüphelinin özgürlüğünden mahrum bırakılmaksızın sorgulanması ve şüpheli hakkında delil toplanması mümkün hale gelmektedir.⁴⁸

Özellikle ilgili üye devlette yerleşik olmayan kişilerin, yerleşiklerden farklı bir muameleye tabi tutulması ve sırf bu sebeple gözaltında bulundurulmasının önüne geçilmesi bakımından fayda sağlayan AGE ise, 2009 yılında çıkarılan bir Çerçeve Karar ile düzenlenmiştir.⁴⁹ Bu kişilerin

Gökçe Konyalı, *Uluslararası Hukukta Sığınma Hakkı* (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021), 282-85.

⁴⁵ European Investigation Order.

⁴⁶ European Supervision Order.

⁴⁷ "Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 Regarding the European Investigation Order in Criminal Matters", 130 OJ L § (2014), 41, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/41/oj/eng>.

⁴⁸ Natascha Beck Hansen, "The European Arrest Warrant: A Threat to Human Rights? The theoretical imperfections of the EAW Framework Decision and their implications in practice", *Göteborg University/Department of Law*, 2022, 22, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/70486>.

⁴⁹ "Council Framework Decision 2009/829/JHA of 23 October 2009 on the Application, between Member States of the European Union, of the Principle of Mutual Recognition to Decisions on Supervision Measures as an Alternative to Provisional Detention", 294 OJ L

kaçma riskine dayanarak üye devletlerce gözetimine alınmaları sıkça rastlanan bir durumdur. Ancak sadece bu sebeple, kaçma riski düşük olan veya nispeten küçük suçlarla itham edilen kişilerin gözetimine alınması adil yargılanma hakkı ve ayrımcılık yasağıyla birlikte özgürlük hakkını da ihlal edecektir. AGE ile başka bir üye devlette bulunan kişi hakkında bazı gözetim tedbirleri uygulanabilmektedir. AGE Çerçeve Kararı'nın 8. maddesinde bu gözetim tedbirleri; ikamet değişikliğini bildirme zorunluluğu, belirli yerlere gitme yasağı, AGE'yi uygulayan devletin ülke sınırlarını terk etmeme yükümlülüğü, belirli zaman aralıklarında belirli bölgelerde bulunma zorunluluğu, belirli zamanlarda yetkili otoritelere bildirimde bulunma zorunluluğu, üzerine atılı suçla ilgili olarak belirli kişilerle iletişime geçmeme zorunluluğu olarak sayılmıştır. Bu tedbirler özgürlük hakkına belirli bir ölçüde kısıtlama getirmekle birlikte, ATM'ye oranla kişiye daha az yük getirmektedir.

Üye devlet uygulamalarına bakıldığında, özellikle AGE açısından uygulamanın yetersiz olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği kurumları, devletleri ATM uygulamadan önce alternatif yöntemleri tercih etmeleri konusunda teşvik etmektedir.⁵⁰ Buna rağmen AGE, nadiren başvuru olan bir yöntemdir.⁵¹ Doktrinde üye devletlerin birbirlerinin soruşturma usullerine yeterince güvenmemesinin bu duruma sebep olabileceği belirtilmektedir.⁵² Anlaşılan o ki, karşılıklı güven ilkesi kimi zaman sadece bir ilke olarak kalmaktadır. Esasen çok daha sıkı önlemler getiren ATM uygulamasında üye devletlerin böyle bir çekincesi olmazken, alternatif gözetim tedbirlerinde bu konunun dile getirilmesi düşündürücüdür.

II. Sığınmacıların İdari Gözetim Altına Alınması

Avrupa Birliğinde üye devletlerin ulusal hukuk düzenlemeleri, sığınma başvurusu süreçlerinde, sığınmacıları idari gözetim altında tutmaya olanak sağlayan hükümler ihtiva etmektedir.⁵³ Bu uygulama yargısal nitelikte

§ (2009), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2009/829/oj/eng.

⁵⁰ "Commission Notice — Handbook on How to Issue and Execute a European Arrest Warrant" (2017), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017XC1006%2802%29>.

⁵¹ Beck Hansen, "The European Arrest Warrant", 23.

⁵² "Protecting Fundamental Rights in Cross-Border Proceedings", Fair Trials, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://www.fairtrials.org/articles/publications/protecting-fundamental-rights-in-cross-border-proceedings/>.

⁵³ "Asylum & the Rights of Refugees", *International Justice Resource Center* (blog), 10 Ekim 2012, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://ijrcenter.org/refugee-law/>.

olmayan bir gözetim çeşididir. Gözetim merkezlerindeki koşullar, gözetim süresi ve ölçülülük kriterlerine ilişkin tartışmalar, süregelen tartışmalardır. Üye devletlerin ulusal hukuklarındaki düzenlemeler, THŞ’de ve dolayısıyla AİHS’de korunduğu haliyle özgürlük hakkını ihlal etmemelidir. Sıklıkla eleştirilen hususların başında, Yunanistan’daki gözetim koşulları ve insani standartları düşük gözetim merkezleri gelmektedir.⁵⁴ 2021 yılında Yunanistan’da, Türkiye üzerinden AB ülkelerine geçiş yapan sığınmacıların barındırıldığı yeni tesisler açılmıştır. Bu dikenli telle çevrelenmiş yeni merkezde sığınmacılar, kimi zaman yeterli hukuki dayanak bulunmaksızın, özgürlük hakkından yoksun bırakılmaktadır. Bu ve bunun gibi merkezler insan hakları aktivistleri tarafından çoğunlukla “hapishane” olarak nitelendirilmektedir.⁵⁵ Esasında sadece önceden belirlenmiş hallerde ve süreler dâhilinde, istisnai ve idari bir tedbir olarak uygulanması gereken bu mekanizma, ilgili merkezlerin yapısı ve başvuru ve inceleme prosedürlerinin uzaması gibi sebeplerle adeta sistematik bir uygulamaya ve hatta cezai bir yaptırıma dönüşebilmektedir.

A. Sığınmacıların İdari Gözetim Altına Alınmasına İlişkin Hukuki Düzenlemeler

Birlik nezdinde ÖGA alanı içerisinde bir Ortak Avrupa Sığınma Sistemi⁵⁶ oluşturulması öngörülmektedir. Programın temel amacı tüm üye devletler için ortak bir sığınma prosedürü oluşturmak ve sığınmacılara yönelik tek bir koruma statüsü getirmektir.⁵⁷ AB hukukunda konuya ilişkin düzenlemeler, sığınmacıların ülkeye girişleri, sığınma taleplerinin incelenmesi, sığınmacılara uygulanacak muamele gibi hususları içeren farklı yönergelerde yer almaktadır.

Sığınmacıların idari gözetim altına alınmasına ilişkin hükümler Kabul Şartları Yönergesi’nde⁵⁸, Sığınma Prosedürleri Yönergesi’nde⁵⁹, Dublin III

⁵⁴ “Greece: Asylum Seekers Being Illegally Detained in New EU-Funded Camp”, Amnesty International, 02 Aralık 2021, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/greece-asylum-seekers-being-illegally-detained-in-new-eu-funded-camp/>.

⁵⁵ “Greece Immigration Detention Profile”, Global Detention Project, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/greece>.

⁵⁶ Common European Asylum System (CEAS).

⁵⁷ Konyalı, *Sığınma Hakkı*, 167.

⁵⁸ “Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 Laying down Standards for the Reception of Applicants for International Protection

Tüzüğü'nde⁶⁰ ve Geri Dönüş Yönergesi'nde⁶¹ yer almaktadır. 2013 yılında yenilenen Kabul Şartları Yönergesi, idari gözetim koşullarına ilişkin daha detaylı düzenlemeler içermektedir. Yönergenin 8. maddesinde, sadece sığınma talebinde bulunulmasının idari gözetim uygulanması bakımından yeterli bir dayanak oluşturmayacağı belirtilmektedir. Aynı maddenin 3. fıkrasında ise sığınmacıların hangi hallerde gözetim altına alınabileceği sayılmıştır. Buna göre:

“a. Başvuranın kimliğinin veya uyuğunun belirlenmesi amacıyla,

b. Özellikle başvuranın kaçma riski bulunduğu durumlarda, sığınma başvurusuna dayanak teşkil eden ve gözetim olmaksızın elde edilemeyen unsurların belirlenmesi amacıyla,

c. Başvuranın ülkeye giriş hakkı konusunda karar verilmesi amacıyla,

d. Sığınma başvurusunun yalnızca geri gönderme kararını geciktirmek veya ortadan kaldırmak için yapıldığına inanmak için makul nedenler varsa,

e. Ulusal güvenliğin ve kamu düzeninin korunması bakımından gerekliyse,

f. Dublin Sözleşmesi kapsamında kişinin bir diğer üye devlete transferinin yerine getirilmesi için gerekliyse,”

sığınmacının gözetim altına alınması mümkündür.

Kabul Şartları Yönergesi'nin önceki halinde yer almayan bu detaylı düzenleme, yeni ve nispeten daha dar bir çerçeve çizmesi yönünden faydalıdır. Yönerge, koşulları sınırlamış ve standartları yükseltmiştir.⁶²

(Recast)”, 180 OJ L § (2013), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/33/oj/eng>.

⁵⁹ “Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection”, 180 OJ L § (2013), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj/eng>.

⁶⁰ “Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in One of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person”, 180 OJ L § (2013), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj/eng>.

⁶¹ “Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals”, 348 OJ L § (2008), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj/eng>.

⁶² Sarah Léonard ve Christian Kaunert, *Refugees, security and the European Union* (Routledge, 2019), 101.

Ancak özgürlük hakkı perspektifinden bakıldığında, hala eksikliklerin olduğu görülmektedir. Bu kapsamdaki en önemli eksiklik, azami gözetim süresine ilişkin hiçbir düzenleme olmamasıdır.⁶³ Diğer bir eksiklik, bazı koşulların kapsamının üye devletler tarafından geniş tutulabilmesi imkânıdır. Örneğin “ulusal güvenliğin ve kamu düzeninin gerektirdiği haller” ifadesinin kapsamı belirsizdir. Kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakılması istisnai bir hal olduğundan, bu koşulların da dar yorumlanması gerektiği açıktır. Ancak üye devletlerin uygulamalarında buna riayet edilmeyebilir. Bu durum ölçülülük prensibine aykırı sonuçlar doğurabilmektedir. Hatta üye devletler kimi zaman sığınmacıları caydırmak için dahi bu yola başvurabilmektedir. Dolayısıyla söz konusu düzenlemelerin amaca uygun şekilde hayata geçirilmesi önem taşımaktadır.⁶⁴

Sığınma Prosedürleri Yönergesi'nin 26. maddesi, Kabul Şartları Yönergesi ile uyumlu olacak şekilde hiç kimsenin sadece sığınma başvurusu yapması sebebiyle gözetim altına alınamayacağını düzenler. Buna göre üye devletler, ivedi yargısal denetim imkânının verilmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu hükümler, AİHS'nin 5. maddesi ile paralel olarak doğrudan doğruya özgürlük hakkının teminat altına alınmasına ilişkindir.

Dublin III Tüzüğü, sığınma başvurusunda bulunan kişilerin, sığınma başvurusunda yetkili olan üye devlete transfer edilmesi konusunu düzenlemektedir. Zira AB hukuku uyarınca, kişinin AB sınırlarına giriş yaptığı üye devlet, sığınmacının başvurusunu incelemekle yükümlü olan devlettir. Ancak ABAD'ın da kararlarında belirttiği üzere, sığınmacının bulunduğu üye devlet sığınma başvurusunu inceleme yetkisi bulunan devlet olmasa dahi, sözü edilen yönerge ve tüzüklere uygun hareket etmek durumundadır.⁶⁵ İlk giriş ülkesinden farklı bir üye devlete geçen sığınmacılar, ilk giriş ülkesine transfer edilmektedir. Bu transfer sürecinde de sığınmacılar gözetim altında tutulabilmektedir. Dublin III Tüzüğü'nün 28. maddesinin 1. fıkrası uyarınca sığınmacıların bir başka üye devlete transfer edilecek olması, gözetim için tek başına yeterli bir sebep olarak kabul edilmemektedir. Aynı maddenin 2. fıkrası uyarınca, önemli bir kaçma riski

⁶³ Wilsher, “Article 6”, 143.

⁶⁴ Guy S. Goodwin-Gill, “International law and the detention of refugees and asylum seekers”, *International Migration Review* 20, sy 2 (1986): 196.

⁶⁵ Judgement of the Court, Case-179/11 Cimade and Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (2012), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0179>.

bulduğunda, üye devletler, transfer prosedürlerini güvence altına almak için, bireysel bir değerlendirme temelinde ve yalnızca gözetimin uygun olduğu ve diğer alternatif tedbirlerin etkin şekilde uygulanmadığı hallerde kişiyi gözetim altına alabilir. Dolayısıyla burada da ölçülülük ve alternatif tedbirlerin önceliği kıstaslarına dikkat edilmesi gerekmektedir. Alternatif tedbirler, ATM uygulamalarının alternatiflerinde de olduğu gibi, sığınmacının yer bildiriminde bulunması, belirli coğrafi sınırları terk etmemesi veya belirli zamanlarda görevlilere bildirim yapması gibi koşullar olabilecektir.

Tüzüğün 28. maddesinin üçüncü fıkrası, sürelerle ilişkin bazı hususları düzenlemektedir. Buna göre, gözetim mümkün olduğu kadar kısa sürecek ve transfer gerçekleştirilinceye kadar gerekli olan idari prosedürlerin özenle yerine getirilmesi için makul ölçüde gerekli olan süreden daha uzun olmayacaktır. Kişinin gözetim altına alınması durumunda, başvuru hakkında yetkili olan üye devletin belirlenmesi için talepte bulunulması işlemi, başvurudan itibaren bir ay içinde yapılmalıdır. Talepte bulunulan üye devlet 2 hafta içerisinde talebi reddedebilir, aksi takdirde kabul etmiş sayılacaktır. Kişinin transfer süreci ise 6 ayı geçmeyecektir. Eğer yetkili üye devlet başvuruya ilişkin işlemler hakkında yükümlülüğü üstlenmez veya sığınmacının ülkesinde bulunduğu üye devlet 6 hafta içerisinde transferi gerçekleştirmezse, idari gözetim sona erecektir. Netice olarak bu süreçte sığınmacının toplamda 12 hafta boyunca gözetim altında tutulması mümkündür.

Geri Dönüş Yönergesi, temel olarak bir AB ülkesinde yasa dışı olarak bulunan üçüncü devlet vatandaşlarının, temyiz sürecinde olmamak şartıyla sığınma başvurusu reddedilen ve geçerli kalış izni bulunmayan sığınmacıların geri gönderilmesine ilişkindir.⁶⁶ Ancak kişinin sığınma başvurusunun reddedilmiş olması veya yasa dışı olarak ülkede bulunması, gözetim altına alınması için yeterli değildir. Yönergenin 15. maddesinin ilk fıkrası uyarınca kişinin kaçma riskinin bulunması veya geri dönüş işlemlerinin devam ettirilmesine engel olması halinde gözetim uygulanabilir. Aynı maddenin 5. fıkrasında ise azami süre 6 ay olarak öngörülmüştür ve kişinin veya üçüncü devletin iş birliğinden kaçınması halinde bu süre en fazla 12 ay daha uzatılabilecektir. Son durumda ilgilinin toplamda 18 ay boyunca özgürlüğünden mahrum bırakılması mümkün hale gelmektedir.

⁶⁶ Wilsher, "Article 6", 144.

B. Gereklilik ve Caydırıcılık İkileminde İdari Gözetim Gereçekleri ve Özgürlük İlişkisi

ÖGA alanının korunması ve sürdürülebilmesi bakımından, kişi özgürlüğünü kısıtlayan bazı tedbirlerin uygulanması gerekebilir. Sığınma kurumunun kötüye kullanılmasının engellenmesi, hükümlülerin adalete teslim edilmesi, sığınma başvurularına ilişkin süreçlerin hukuka uygun şekilde yürütülebilmesi gibi sebeplerle sığınmacıların hukuka uygun olarak ve ölçülülük prensibi temelinde gözetim altında tutulması hukuka aykırılık teşkil etmez. Ancak bazen, bazı üye devletler sığınmacıların ülkeye girişini önlemek veya en azından sığınmacıları yıldırımak amacıyla bu yöntemleri amacından saptırmaktadır.⁶⁷ Bu da söz konusu uygulamaları idari bir tedbir olmaktan çıkarmaktadır. Zira caydırıcılık, ceza teorilerinde cezanın işlevlerinden bir tanesidir.⁶⁸ Ancak sığınmacıların gözetimine ilişkin tedbirler, cezalandırmak amacı gütmeyiz. Kabul Şartları Yönergesi'ne ilişkin değerlendirmelerde bulunan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) de devletlerin, idari gözetim uygulamasını kişiye uygulanabilecek daha az zorlayıcı alternatif başka bir yöntemin bulunmadığı durumlarda, sığınma prosedürlerini tamamlamak amacıyla son çare olarak uygulamaları gerektiğinin altını çizmiştir.⁶⁹

Covid-19 pandemisi döneminde, üye devlet uygulamalarının iki farklı yöne evrildiği görülmektedir. Bazı üye devletler geri dönüşün olanaksız hale gelmesi ve riskin yükselmesi sebebiyle gözetim merkezlerindeki sığınmacıları serbest bırakırken; diğer devletler daha sıkı bazı dolaşım kısıtlamaları getirmiştir.⁷⁰ 2020 yılında Birleşmiş Milletler (BM), idari

⁶⁷ Atle Grahl-Madsen, "Identifying the World's Refugees", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 467 (1983): 40.; Susan F. Martin ve Andrew I. Schoenholtz, "Asylum in Practice: Successes, Failures, and the Challenges Ahead", *Geo. Immigr. LJ* 14 (1999): 604.

⁶⁸ Izabella Majcher, "Creeping Crimmigration in CEAS Reform: Detention of Asylum-Seekers and Restrictions on Their Movement under EU Law", *Refugee Survey Quarterly* 40, sy 1 (2021): 89.

⁶⁹ United Nations High Commissioner for Refugees, "Refworld | UNHCR Comments on the European Commission's Amended Recast Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council Laying down Standards for the Reception of Asylum-Seekers", Refworld, 7, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://www.refworld.org/docid/500560852.html>. Majcher, "Creeping Crimmigration", n. 22.

⁷⁰ Örneğin Yunanistan'da bulunan bazı gözetim merkezlerinde sığınmacılar özel koşullarda nadiren verilen bir izin olmaksızın ilgili bölgeleri terk edemiyorlardı. Bkz. Majcher, n. 22.

gözetim uygulamalarına alternatif olabilecek yöntemlere ivedilikle başvurulması gerektiğini belirtmiş, böylelikle pek çok devlet sığınmacıları serbest bırakma eğiliminde olmuştur. BM, ilgili kriz dönemini, sığınma politikalarının gözetim olmaksızın da etkili bir şekilde yürütülebileceğini göstermek için bir fırsat olarak nitelemiştir.⁷¹

Kabul Şartları Yönergesi'nin 8. maddesinin 3. fıkrası, sığınmacıların gözetim altına alınabileceği halleri belirtmekle birlikte, bu koşulların ve üye devletlerin uygulamalarının hukukiliği, hem THŞ, AİHS ve üye devletlerin de taraf bulunduğu 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi⁷²; hem de ABAD ve AİHM içtihatları göz önünde bulundurularak değerlendirilmelidir. Özgürlük hakkı ve buna bağlı olarak ortaya çıkan serbest dolaşım hakkının sınırlandırılmasına ilişkin ilgili yönergede sayılan gerekçelerin, özgürlük hakkını ihlal edecek şekilde yorumlanmaması ve uygulanmaması önem taşımaktadır. Özellikle belirtilen koşulların üye devletler tarafından sistematik olarak idari gözetim uygulamalarının gerçekleştirilmesi amacıyla kullanılması durumunda, kişilerin özgürlüklerinden mahrum bırakılmaları hukuksuz hale gelmektedir.

Kabul Şartları Yönergesi 8(3)(a) uyarınca sığınmacıların kimliğinin veya vatandaşlığının tespit edilmesi için gözetimde tutulmaları mümkündür. Bu süreçte sığınmacı ile karşılıklı görüşmeler yapılması mümkün olmaktadır ve Birlik içerisinde ikincil nitelikte hareketlilikler önlenmektedir.⁷³ Söz konusu tespit normal koşullarda kısa süreli olmalıdır. Kimlik bilgilerinde herhangi bir eksiklik veya tereddüt olmaması durumunda sadece bu gerekçeye dayanılamayacaktır. Bu konuda herhangi bir azami sürenin öngörülmemiş olması yine önemli bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır. BMMYK'nin de belirttiği üzere kimlik tespiti amacıyla gözetim için katı süre limitleri bulunmalıdır, zira eksik belgelerin tamamlanmasının uzun sürmesi ve sürelerin öngörülememesi mümkündür.⁷⁴ Söz konusu uygulama, genellikle AİHS 5(1)(f) kapsamında kişilerin usule aykırı şekilde ülke

⁷¹ "COVID-19 & Immigration Detention: What Can Governments and Other Stakeholders Do?", Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://www.unicef.org/press-releases/covid-19-immigration-detention-what-can-governments-and-other-stakeholders-do>.

⁷² Çalışmanın devamında Cenevre Sözleşmesi olarak anılacaktır.

⁷³ Judgement of the Court, Case C-18/16 K. V Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (2017), par. 39, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62016CJ0018>.

⁷⁴ UNHCR, "UNHCR Detention Guidelines", UNHCR, par. 26, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>.

topraklarına girmesinin engellenmesi bağlamında değerlendirilmektedir. Keza kimlik tespiti yasal bir zorunluluk teşkil ettiğinden, bu hususun AİHS 5(1)(b) kapsamında da değerlendirilmesi mümkündür.⁷⁵ Ancak THŞ 52(1)'de yer alan ölçülülük ilkesinin her koşulda gözetilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda ABAD içtihatlarında da belirtildiği üzere, AB tarafından alınan tedbirler, ilgili hukuki düzenlemenin amaçladığı hedeflere ulaşmak için uygun ve gerekli olan sınırları aşmamalıdır.⁷⁶

İkinci olarak, Kabul Şartları Yönergesi 8(3)(b) uyarınca özellikle başvuruca kaçma riskinin bulunduğu durumlarda, idari gözetim olmaksızın elde edilemeyecek nitelikte ve sığınma başvurusunun dayanağı olan unsurların belirlenmesi amacıyla kişinin özgürlüğünden yoksun bırakılması mümkündür. BMMYK'ya göre bu durum sadece başvurunun ön inceleme aşamasında mümkün olabilirken, AB mevzuatı böyle bir sınır koymamaktadır.⁷⁷ Kişinin özgürlüğünden yoksun bırakılması ve ölçülülük prensibi dikkate alındığında, bu durumun sorun teşkil edebileceği görülmektedir. İlgili uygulama AİHS 5(1)(f) kapsamında değerlendirilebilir ancak, sürelerin öngörülemezliği durumu önemli ölçüde değiştirmekte ve üye devletlerin bu hükmü bir caydırıcılık mekanizması olarak kullanmasına olanak sağlamaktadır. Buna ek olarak, Dublin Tüzüğü 28(2) uyarınca sığınmacının bir başka devlete transferi aşamasında, kaçma riski bulunması halinde de gözetim altına alınması mümkündür. Buna göre önemli ölçüde kaçma riski bulunması durumunda, kişi gözetim altında tutulabilir. ABAD içtihadı uyarınca üye devletlerin bu sebebe dayanabilmeleri için buna ilişkin kriterlerin ulusal hukuklarında belirlenmiş olması gerekmektedir.⁷⁸ Üye devletler her bir durumu bireysel olarak değerlendirmeli, idari gözetim tedbirinin neden gerekli olduğunu objektif olarak ortaya koymalı ve daha az zorlayıcı tedbirlerin neden yeterli olmayacağını belirtmelidir.⁷⁹ Söz konusu

⁷⁵ Cathryn Costello, "Immigration detention: The grounds beneath our feet", *Current Legal Problems* 68, sy 1 (2015): 157.; Evangelia Tsourdi, "Asylum detention in EU law: Falling between two stools?", *Refugee survey quarterly* 35, sy 1 (2016): 21.; Majcher, "Creeping Crimmigration", 94.

⁷⁶ Judgement of the Court, Case C-601/15 PPU J. N. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (2016), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, par. 54, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0601>.

⁷⁷ UNHCR, "UNHCR Detention Guidelines", par. 26.

⁷⁸ Judgement of the Court, Case C-528/15 Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie v Salah Al Chodor and Others (2017), par. 45-46, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0528>. ; Majcher, "Creeping Crimmigration", 97.

⁷⁹ Tsourdi, "Asylum detention in EU law", 21.

hususlar İnsan Hakları Komitesi tarafından da tekrarlanmıştır. Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi 9(1) uyarınca, hiç kimse keyfi olarak yakalanamaz ve tutuklanamaz. İnsan Hakları Komitesi bu bağlamda ölçülülük prensibine vurgu yapmış ve kişinin ülkeye girişi yasa dışı olsa bile somut bir kaçma riski bulunmaması durumunda, kişiyi alıkoymanın hukuksuz olacağını belirtmiştir.⁸⁰ Bu doğrultuda gözetim sistematik ve zorunlu olmamalı, her durumun temel koşullarına ilişkin titiz bir değerlendirme yapılarak karar alınmalıdır.⁸¹

Üçüncü olarak Kabul Şartları Yönergesi 8(3)(c) uyarınca, sığınmacının ülkeye giriş hakkının bulunup bulunmadığı hakkında değerlendirme yapılabilmesi amacıyla gözetim tedbiri uygulanabilir. AİHS 5(1)(f) ile uyum gösteren bu düzenlemenin hukuka uygunluğu, AİHM tarafından da teyit edilmiştir. *Saadi* kararında da belirtildiği üzere, kişinin usule aykırı şekilde ülke topraklarına girmesi “izinsiz” giriş olarak nitelendirilmiştir.⁸² Dolayısıyla izinsiz girişleri önlemek ve izin verilip verilemeyeceği konusunda değerlendirme yapmak amacıyla idari gözetim tedbiri uygulamak mümkündür. AİHM’e göre ölçülülük ilkesi gereğince gözetim makul süreyi aşmamalıdır. Gözetim tedbirinin iyi niyetle gerçekleştirilmemesi, ülkeye izinsiz girişi engellemek amacı dışında uygulanması, sığınmacının ölüm korkusuyla kendi ülkesinden kaçmış olabileceği göz önünde bulundurulduğunda gözetim merkezi ve koşullarının uygun olmaması ve sürenin izlenen amaç için makul olan süreyi aşması durumunda, gözetim tedbiri keyfi olarak uygulanmış olacaktır.⁸³ Ancak sığınmacıların genellikle yasal giriş için gerekli olan belgelerin tamamına sahip olmadığı dikkate alınacak olursa, Yönergede de belirtildiği üzere, yasa dışı girişin tek başına gözetim kararı alınması için yeterli sayılmayacağı unutulmamalıdır.⁸⁴

Dördüncü olarak, Geri Dönüş Yönergesi kapsamında geri dönüş prosedüründe olan ve ülkede yasa dışı olarak bulunan üçüncü devlet

⁸⁰ UN Human Rights Committee, “A. v. Australia”, Refworld, par. 9, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://www.refworld.org/cases,HRC,3ae6b71a0.html>.

⁸¹ Vincent Chetail, “Are Refugee Rights Human Rights? An unorthodox questioning of the relations between refugee law and human rights law”, *Human Rights and Immigration* 19 (2014): 55.

⁸² ECHR Case 13229/03 Saadi v. the United Kingdom (2002), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-2289>.

⁸³ ECHR Case 13229/03 Saadi v. the United Kingdom (2002), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-2289>.

⁸⁴ Francesco Cherubini, *Asylum law in the European Union* (London ; New York: Routledge, 2015), 237.

vatandaşlarının idari gözetim altına alınması, Yönergenin 8(3)(d) hükmünde düzenlenmiştir. Esasen bu hükmün Komisyon'un teklifinde bulunmamasına rağmen eklenmesi üye devletler tarafından talep edilmiştir.⁸⁵ Kişinin sığınma başvurusunu sadece geri dönüş prosedürünü sekteye uğratmak amacıyla yaptığına inanmak için makul sebepler var ise, kişi idari gözetim altına alınabilir. Kişi hakkında verilmiş bir geri gönderme kararının bulunması, idari gözetim için tek başına bir sebep oluşturmaz. ABAD içtihadına göre de sığınma başvurusuna ilişkin süreç devam ederken Geri Dönüş Yönergesi uygulanamayacağından, bu gibi durumlarda hangi koşulların bulunması gerektiğine ilişkin liste üye devletlerin ulusal hukuklarında yer almalıdır.⁸⁶

Beşinci olarak Yönergenin 8(3)(e) hükmü uyarınca, ulusal güvenlik veya kamu düzeninin gerektirdiği hallerde kişiler idari gözetim altına alınabilir. Ulusal güvenlik ve kamu düzeni kavramlarının kapsamı, son derece geniş şekilde yorumlanabilir. Sistematik ve keyfi gözetim tedbirlerine yol açmaya son derece müsait bu iki kavram üzerinde uzlaşmış bir tanım olduğunu söylemek güçtür. Genel tabiriyle ulusal güvenlik, temel ulusal değerlerin dış tehditlerden korunmasını kapsamakta iken⁸⁷; kamu düzeni bir ülkede yaşayan insanların günlük yaşantısını güvenlik, sağlık, dirlik ve esenlik içinde sürdürebilmesi için alınan tedbirleri⁸⁸ kapsar. Dolayısıyla devletler söz konusu koşulları muhafaza altına alırken özgürlük hakkına da bazı kısıtlamalar getirebilirler. Komisyon'a göre kısıtlayıcı tedbirler hâlihazırda mevcut olan ve gerçek bir tehdide dayanmalıdır. Genel bir riskin varlığı özgürlük kısıtlaması getirilmesi için yeterli değildir.⁸⁹

⁸⁵ Council of EU, "Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of asylum seekers (Recast)", Pub. L. No. 11214/11 ASILE 46 CODEC 981 (2011), 26, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2011/oct/eu-council-reception-13102-11.pdf>.

⁸⁶ Judgement of the Court, Case C-534/11 Mehmet Arslan v Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (2013), par. 55-56, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0534>.

⁸⁷ P. G. Bock ve Morton Berkowitz, "The Emerging Field of National Security", ed. Davis B. Bobrow vd., *World Politics* 19, sy 1 (1966): 134.

⁸⁸ Ali Özdemir, "'Kamu Düzeni' ve 'Kamu Güvenliği' Kavramlarına Analitik Bir Yaklaşım (Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkının Sınırlandırılması Örneği)", *International Journal of Legal Progress* 2, sy 2 (2016): 83.

⁸⁹ "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Guidance for Better Transposition and Application of Directive 2004/38/EC on the Right of Citizens of the Union and Their Family Members to Move and Reside Freely within the

Son olarak Yönergenin 8(3)(f) hükmü uyarınca Dublin Tüzüğü kapsamında sığınmacıların sorumlu üye devlete transfer edilme sürecinde de idari gözetim tedbiri uygulanabilir. Daha önceki hükümler bağlamında sözü edilen koşulların tamamı burada da geçerli olup, üye devletler bireysel değerlendirme yaparak karar almalı, daha az zorlayıcı tedbirlerin yetersiz olduğuna ilişkin gerekçeler belirlenmeli ve önemli bir kaçma riski bulunmalıdır.

Yukarıda sözü edilen tüm hususlar dikkate alındığında, idari gözetim tedbirlerinin ölçülülük prensibine aykırı şekilde uygulanması, sığınmacıları caydırmak gibi farklı amaçlara yöneltilmesi, AİHS madde 5'te sayılan koşullar haricinde idari gözetime karar verilmesi ya da daha az zorlayıcı tedbirlere öncelik verilmemesi hukuka aykırılık teşkil eder. Tüm bunlara ek olarak, idari gözetim koşulları da, ABA madde 2 ve THŞ madde 6'da sözü edilen özgürlük hakkının korunması ile doğrudan ilişkilidir.⁹⁰ İdari gözetim merkezlerindeki koşulların insani standartların altında olması veya sığınmacıların idari veya adli prosedürlere erişiminin olmaması gibi durumlar özgürlük hakkını ihlal eden diğer hususlardır. İdari gözetim koşulları genel olarak iki durumda özgürlük hakkını ihlal edebilir. Birincisi düzenlenen idari gözetim koşulları yetersizdir veya fazlaca geneldir, dolayısıyla uygulamada anlamsız kalabilir ya da hukuki düzenlemeler koşulları yeterli ölçüde düzenlemiştir ancak bu kurallara riayet edilmeyebilir.⁹¹ Dolayısıyla hukuki düzenlemelerin yeterliliği ve gereği gibi uygulanması, yukarıda sayılan hususlar değerlendirilirken ayrı ayrı göz önünde bulundurulmalıdır.

C. Özgürlük Hakkının Korunması İçin Geliştirilen Alternatif Yöntemler

Sığınma prosedürlerinin ve ülkeye giriş denetimlerinin sağlıklı bir şekilde devam ettirilebilmesi için kişilerin her zaman idari gözetim altına alınması gerekmez. Özellikle Covid-19 pandemisinin ardından alternatif tedbirlere yönelmek konusundaki eğilim olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Böylelikle özgürlükleri daha az kısıtlayan bazı tedbirlerin

Territory of the Member States" (2009), par. 3.2, Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52009DC0313>.

⁹⁰ Mancano, "Storming the Bastille", 75.

⁹¹ Mancano, 73.

uygulanması gündeme gelmektedir. Kişilerin hareket serbestisini tamamen ortadan kaldırmaktansa, daha az zorlayıcı tedbirlere yönelmek, özgürlük hakkının ihlal edilme riskini de önemli ölçüde düşürecektir. Bu doğrultuda Kabul Şartları Yönergesi'nin 8(4) hükmünde öngörölmüş bazı tedbirlerden faydalanılması mümkündür. Buna göre, “*Üye Devletler, yetkililere düzenli olarak bildirimde bulunmak, mali teminat yatırmak veya belirlenmiş bir yerde kalmak yükümlülüğü gibi idari gözetim tedbirlerine ilişkin alternatiflere dair kuralların ulusal hukukta yer almasını sağlayacaktır.*” Hükmün lafzından bu tedbirlerin sınırlı sayıda olmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla üye devletler farklı alternatif tedbirler de geliştirebilirler. Elbette tüm bu tedbirler cezai nitelik taşıyamamalı, özgürlük hakkının korunması için gerekli tüm şartları taşıy nitelikte olmalıdır. Alternatif tedbirlerin de öngörölmez bir süre için veya caydırıcılık oluşturması amacıyla sistematik şekilde uygulanması, hukuka aykırıdır.

Alternatif tedbirlerin uygulanması özgürlük hakkı açısından bazı riskler de içerebilir. Örneğin belirlenmiş yerlerde kalma yükümlülüğü, kişinin hareket serbestisini önemli ölçüde kısıtladığından, azami sürelerin öngörölmiş olması ve kişinin başvuru yollarına erişiminin pratikte mümkün hale getirilmesi önem taşımaktadır. Özellikle gereklilik ve ölçülülük testine tabi tutulmayan ev hapsi niteliğindeki uygulamaların, idari gözetimden önemli bir fark oluşturmayacak hale gelmemesine ihtimam gösterilmelidir.⁹²

Sonuç

Avrupa Birliği bütünleşmesi, derinlikli bir bütünleşmedir. Amsterdam Antlaşması ile ortaya konan ve Lizbon Antlaşması'na kadar gelen süreçte genişleyerek dallanıp budaklanan ÖGA alanı, Birlik üyesi devletlerin topraklarında bulunan herkesin temel haklarını ilgilendiren konularda etkisini göstermektedir. Birlik, bu alan ile pek çok yeni konuda yetki kullanılabilir hale gelmiş ve üye devletler de AB hukuku kapsamında farklı tedbirleri uygulayabilir hale gelmiştir. Özellikle cezai konularda işbirliği çerçevesinde kabul edilen karşılıklı tanıma prensibi ve Avrupa ortak sığınma sistemi, kişi özgürlüklerine doğrudan müdahale etme imkânı sağlayan hükümler ihtiva etmektedir. ÖGA alanında kişilerin güvenliğinin sağlanması ve serbest dolaşım hakkının garanti edilmesi bağlamında uygulanan ve kişi

⁹² Cathryn Costello ve Minos Mouzourakis, “EU law and the detainability of asylum-seekers”, *Refugee Survey Quarterly* 35, sy 1 (2016): 72.

özgürlüğünü sınırlandıran hatta kişiyi bu haktan tamamen yoksun bırakan bu tedbirlerin uygulanması esnasında, bireylerin temel haklarının muhafazasına ilişkin hükümlere riayet edilmesi gerekmektedir.

ATM uygulamasında, tedbirlerin keyfi uygulanması, AB hukuku tarafından açıkça tanınan ölçülülük prensibine aykırılık teşkil edecektir. Benzer şekilde süre limitlerinin aşılması ve bu limitlerin aşılmasına ilişkin haklı gerekçelerin gösterilmemesi ya da gösterilememesi durumunda, kişinin tutukluluk hali keyfi şekilde devam ettirilmiş olacaktır. Bu durum hem AİHS'nin hem de THŞ'nin kişi özgürlüğüne ilişkin hükümlerinin ihlali anlamına gelmektedir. AB hukuk sisteminde ikincil hukuk kaynağı olan Çerçeve Karar'ın, birincil hukuk kaynağı olan THŞ ile uyumlu olacak şekilde yorumlanması gerekmektedir. Temel haklara ilişkin hükümlerin üstünlüğüne her koşulda riayet etmek gerekmektedir. Bu sebeple, her ne kadar ABAD ATM uygulamasının reddi için sadece Çerçeve Karar'da sayılan nedenlere dayanılabileceği kanaatinde olsa da, özgürlük hakkının ihlali veya ihlali riskinin bulunması halinde, üye devletin, başka bir üye devlet tarafından çıkarılmış olan ATM kararını uygulamama yetkisi ve hatta yükümlülüğünün bulunduğunu söylemek yerinde olacaktır. Bu gibi hallerde, AB kurumlarının da üye devletleri teşvik ettiği üzere, kişiyi özgürlüğünden yoksun bırakmaktan ziyade, alternatif tedbirlere yönelmesi hukuka uygun olacaktır.

Ortak Avrupa Sığınma Sistemi çerçevesinde ise, dış sınırların korunması ve sığınmacılara verilecek olan koruma statülerinin birörnek hale getirilmesi amacıyla bazı yönerge ve tüzükler yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenlemeler dâhilinde sığınmacıların başvurularının incelenmesi veya geri dönüş süreçlerinin tamamlanması esnasında idari gözetim altına alınması mümkündür. Söz konusu idari gözetim tedbirleri, üye devletler tarafından amacı dışında kullanılabilir. Gözetim tedbirlerinin uygulanması için ilgili düzenlemelerde öngörülen koşulların teyit edilmemesi, süre sınırlarına uyulmaması, idari gözetim gerekçelerinin farklı yorumlanması veya gözetim alanındaki koşulların insani standartları karşılamaması neticesinde kişi özgürlüğü ihlal edilmiş olmaktadır. Üye devletlerin bu minvaldeki uygulamalarının esas saiki, sığınmacıları caydırmak ve ülkeye girişleri mümkün olan en yüksek oranda kısıtlamaktır. Özellikle “ulusal güvenlik” ve “kamu düzeni” gibi muğlak kavramlara dayanarak, somut bir açıklama getirmeksizin idari gözetim tedbirlerinin uygulanması veya uygulamasına devam edilmesine karar verilmesi, AB hukukuna aykırıdır. Buna ek olarak kimi zaman AB mevzuatındaki eksiklikler de özgürlük hakkına hanel

getirebilmektedir. Kimi hallerde idari gözetime ilişkin süre sınırlarının öngörülemez olması ve kolayca uzatılabilmesi, hukuksuz uygulamaların önünü açabilir. Yukarıda değinildiği üzere, ABAD ulusal güvenlik ve kamu düzeni bakımından ciddi bir risk veya ciddi bir kaçma riski bulunmaksızın sığınmacıların gözetim altına alınmasının veya sığınma başvurusunun incelenmesi veya kişinin transferinin gerçekleştirilmesi bakımından makul olan sürelerin aşılmasının ölçülülük prensibine aykırı olacağını belirtse de, bu kavramların üye devletler tarafından yorumlanmasında henüz tam bir istikrara ulaşılabilmiş değildir. Dolayısıyla idari gözetime ilişkin koşulların muğlak olmayan kavramlarla tanımlanması, bu kavramların kapsamının belirlenmesi ve kesin süre sınırlarının konulması yanında, üye devlet uygulamalarının denetlenmesinin sağlanması da önem arz etmektedir. Ortak Sığınma Politikasının amaçlarından birinin sığınma prosedürleri konusundaki abirörnek uygulamaların gerçekleştirilmesi olduğu dikkate alınacak olursa, AB kurumsal yapısı içerisinde bir denetim sisteminin bulunması insan haklarının korunmasına ve AB hukukunun etkinliğine doğrudan katkı sağlayacaktır.

Kaynakça

- Amnesty International. “Greece: Asylum Seekers Being Illegally Detained in New EU-Funded Camp”, 02 Aralık 2021. Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/greece-asylum-seekers-being-illegally-detained-in-new-eu-funded-camp/>.
- Beck Hansen, Natascha. “The European Arrest Warrant: A Threat to Human Rights? The theoretical imperfections of the EAW Framework Decision and their implications in practice”. *Göteborg University/Department of Law*, 2022. Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/70486>.
- Bock, P. G., ve Morton Berkowitz. “The Emerging Field of National Security”. Editör Davis B. Bobrow, Dale J. Hekhuis, Charles G. McClintock, Arthur L. Burns, E. S. Quade, ve Herbert C. Kelman. *World Politics* 19, sy 1 (1966): 122-36.
- Bogdandy, Armin von, ve Luke Dimitrios Spieker. “Countering the Judicial Silencing of critics: Article 2 TEU values, reverse Solange, and the responsibilities of National Judges”. *European Constitutional Law Review* 15, sy 3 (2019): 391-426.
- Cherubini, Francesco. *Asylum law in the European Union*. London ; New York: Routledge, 2015.

- Chetail, Vincent. “Are Refugee Rights Human Rights? An unorthodox questioning of the relations between refugee law and human rights law”. *Human Rights and Immigration* 19 (2014).
- Commission Notice — Handbook on how to issue and execute a European arrest warrant (2017). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017XC1006%2802%29>.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States (2009). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52009DC0313>.
- Costello, Cathryn. “Immigration detention: The grounds beneath our feet”. *Current Legal Problems* 68, sy 1 (2015): 143-77.
- Costello, Cathryn, ve Minos Mouzourakis. “EU law and the detainability of asylum-seekers”. *Refugee Survey Quarterly* 35, sy 1 (2016): 47-73.
- Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, 190 OJ L § (2002). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2002/584/oj/eng.
- Council Framework Decision 2009/829/JHA of 23 October 2009 on the application, between Member States of the European Union, of the principle of mutual recognition to decisions on supervision measures as an alternative to provisional detention, 294 OJ L § (2009). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2009/829/oj/eng.
- Council of EU. Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of asylum seekers (Recast), Pub. L. No. 11214/11 ASILE 46 CODEC 981 (2011). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2011/oct/eu-council-reception-13102-11.pdf>.
- “COVID-19 & Immigration Detention: What Can Governments and Other Stakeholders Do?” Erişim 27 Nisan 2022. Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://www.unicef.org/press-releases/covid-19-immigration-detention-what-can-governments-and-other-stakeholders-do>.
- Craig, Paul, ve G. De Burca. “EU Law: Text, Cases and Materials 3’d ed”. Oxford: Oxford University, 2003.
- Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for

- returning illegally staying third-country nationals, 348 OJ L § (2008). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj/eng>.
- Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, 180 OJ L § (2013). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj/eng>.
- Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), 180 OJ L § (2013). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/33/oj/eng>.
- Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters, 130 OJ L § (2014). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/41/oj/eng>.
- ECHR Case 13229/03 Saadi v. the United Kingdom (2002). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-2289>.
- Erdoğan, Mustafa. *İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku*. 3. bs. Ankara: Orion Kitabevi, 2012.
- Fair Trials. “Protecting Fundamental Rights in Cross-Border Proceedings”. Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://www.fairtrials.org/articles/publications/protecting-fundamental-rights-in-cross-border-proceedings/>.
- Fichera, Massimo, ve Christine Janssens. “Mutual recognition of judicial decisions in criminal matters and the role of the national judge”. İçinde *ERA forum*, 8:177-202. Springer, 2007.
- Goodwin-Gill, Guy S. “International law and the detention of refugees and asylum seekers”. *International Migration Review* 20, sy 2 (1986): 193-219.
- Göçmen, İlke. “Karşılıklı Güven İlkesi İle Temel Hakların Korunması Arasındaki Makul Denge Arayışı: Avrupa Tutuklama Müzekkeresi Örneği”. *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi* 27, sy 1 (2009): 1-28.
- Grahl-Madsen, Atle. “Identifying the World’s Refugees”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 467 (1983): 11-23.
- Global Detention Project. “Greece Immigration Detention Profile”. Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/greece>.
- “GREEN PAPER Strengthening Mutual Trust in the European Judicial Area – A Green Paper on the Application of EU Criminal Justice Legislation in the Field of Detention”, 2011. Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52011DC0327>.

- International Justice Resource Center. “Asylum & the Rights of Refugees”, 10 Ekim 2012. Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://ijrcenter.org/refugee-law/>.
- Judgement of the Court, Case C-237/15 PPU, Minister for Justice and Equality v Francis Lanigan, (2015). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165908&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=29908>.
- Judgement of the Court, Case C-640/15 Minister for Justice and Equality v Tomas Vilkas (2017). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0640>.
- Judgement of the Court, Case C-492/18 PPU Openbaar Ministerie v TC (2018). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0492&from=EN>.
- Judgement of the Court, Case C-396/11 Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Constanța v Ciprian Vasile Radu (2012). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0396>.
- Judgement of the Court, Case C-396/11 Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Constanța v Ciprian Vasile Radu (2012). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0396>.
- Judgement of the Court Joined Cases N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform, (2011), Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0411>.
- Judgement of the Court, Case-179/11 Cimade and Groupe d’information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l’Intérieur, de l’Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l’Immigration (2012). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0179>.
- Judgement of the Court, Case C-18/16 K. V Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (2017). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62016CJ0018>.
- Judgement of the Court, Case C-601/15 PPU J. N. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (2016). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0601>.
- Judgement of the Court, Case C-528/15 Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie v Salah Al Chodor and Others (2017). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0528>.

- Judgement of the Court, Case C-534/11 Mehmet Arslan v Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (2013). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0534>.
- Kalabalık, Halil. *İnsan Hakları Hukuku*. 3. bs. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2013.
- Keskin Ata, Funda. *Avrupa Birliği ve İnsan Hakları*. 1. bs. Ankara: Siyasal Kitabevi, 2013.
- Konyalı, Gökçe. *Uluslararası Hukukta Sığınma Hakkı*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021.
- Léonard, Sarah, ve Christian Kaunert. *Refugees, security and the European Union*. Routledge, 2019.
- Majcher, Izabella. “Creeping Crimmigration in CEAS Reform: Detention of Asylum-Seekers and Restrictions on Their Movement under EU Law”. *Refugee Survey Quarterly* 40, sy 1 (2021): 82-105.
- Mancano, Leandro. “Mutual recognition in criminal matters, deprivation of liberty and the principle of proportionality”. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 25, sy 6 (2018): 718-32.
- . “Storming the Bastille: Detention conditions, the right to liberty and the case for approximation in EU law”. *Common Market Law Review* 56, sy 1 (2019).
- . “The Right to Liberty and Security in EU Criminal Law”. *İçinde Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, 272-88. Cambridge University Press, 2021.
- . “The right to liberty in european union law and mutual recognition in criminal matters”. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 18 (2016): 215-38.
- Martin, Susan F., ve Andrew I. Schoenholtz. “Asylum in Practice: Successes, Failures, and the Challenges Ahead”. *Geo. Immigr. LJ* 14 (1999): 589-617.
- Özdemir, Ali. “‘Kamu Düzeni’ ve ‘Kamu Güvenliği’ Kavramlarına Analitik Bir Yaklaşım (Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkının Sınırlandırılması Örneği)”. *International Journal of Legal Progress* 2, sy 2 (2016): 78-115.
- Refugees, United Nations High Commissioner for. “Refworld | UNHCR Comments on the European Commission’s Amended Recast Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council Laying down Standards for the Reception of Asylum-Seekers”. Refworld. Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://www.refworld.org/docid/500560852.html>.
- Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the

Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, 180 OJ L § (2013). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj/eng>.

Report From The Commission to the European Parliament and The Council on the implementation of Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2020). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A270%3AFIN>.

Tinsley, Alex. “The Reference in case C-396/11 Radu: When does the protection of fundamental rights require non-execution of a European arrest warrant”. *Eur. Crim. L. Rev.* 2 (2012): 338 - 352.

Tsourd, Evangelia. “Asylum detention in EU law: Falling between two stools?” *Refugee survey quarterly* 35, sy 1 (2016): 7-28.

UN Human Rights Committee. “A. v. Australia”. Refworld. erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://www.refworld.org/cases,HRC,3ae6b71a0.html>.

UNHCR. “UNHCR Detention Guidelines”. UNHCR. erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>.

Van der Mei, Anne Pieter. “The European Arrest Warrant system: Recent developments in the case law of the Court of Justice”. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 24, sy 6 (2017): 882-904.

View of Advocate General Cruz Villalón, Case C-237/15 PPU Minister for Justice and Equality v Francis Lanigan, (2015). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=166142&doclang=EN>.

View of Advocate General Sharpston, Case C-396/11 Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Constanța v Ciprian Vasile Radu (2012). Erişim Tarihi: Ocak 02, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62011CC0396>.

Wilsher, David. “Article 6 - Right to Liberty And Security”. İçinde *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, editör Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner, ve Angela Ward. Bloomsbury Publishing, 2013.

BREXİT KARARINI MEŞRULAŞTIRMA ARACI OLARAK TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİĞİ: AYRILMA YANLISI AKTÖRLERİN SÖYLEMLERİNİN ANALİZİ*

Ayçe SEPLİ*
Gökhan KOÇER**
Araştırma Makalesi

Öz

Bu çalışma, Birleşik Krallık’ta Avrupa Birliği (AB) referandumuna giden süreçte yürütülen ayrılma kampanyasını incelemekte ve referandum tartışmalarını şekillendiren ayrılma yanlısı aktörler olarak ön plana çıkan Vote Leave (VL) ve Birleşik Krallık Bağımsızlık Partisi’nin (UKIP) yürüttüğü kampanyaya odaklanmaktadır. Çalışmanın örneklemini, Türkiye’nin AB üyeliğine ilişkin olarak gerçekleşen tartışmalar oluşturmaktadır. Çalışmada temel amaç, ayrılma yanlısı aktörlerin Türkiye’nin üyeliği hakkında ürettikleri Avrupa şüpheci söylemler aracılığıyla inşa etmeye çalıştıkları AB temsilcilerini ortaya koyarak, Brexit kararını nasıl meşrulaştırmaya çalıştıklarını açıklığa kavuşturmadır. Çalışmada, araştırma metodu olarak söylemsel-tarihsel yaklaşım benimsenmiştir. Çalışmanın bulgularına göre, ayrılma yanlısı söylemlerde, Türkiye’nin olası üyeliği araçsallaştırılarak, AB ve Birleşik Krallık’ın AB üyelinin devam etmesi durumu sorunsallaştırılmıştır. Bu da, Avrupa şüpheciliğinin söylemsel olarak yeniden üretilmesini sağlayarak Brexit yönünde verilen oylara zemin hazırlama işlevi görmüştür.

Anahtar Kelimeler: Brexit, AB Referandumu, Birleşik Krallık, Türkiye, Söylem Analizi.

* Bu makale Ayçe Seppli tarafından, Prof. Dr. Gökhan Koçer danışmanlığında tamamlanan “Birleşik Krallık’ta Avrupa Şüpheciliği: 2016 Avrupa Birliği Referandumu” başlıklı doktora tezine dayanılarak üretilmiştir.

* Dr. Araş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi- Uluslararası İlişkiler Bölümü, E-posta: ayceseppli@ktu.edu.tr, ORCID:0000-0002-6648-4242

** Prof. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi- Uluslararası İlişkiler Bölümü, E-posta: g.kocer@ktu.edu.tr, ORCID:0000-0003-1974-5013

Makalenin Gönderilme Tarihi: 25/02/2023, Kabul Edilme Tarihi: 05/06/2023

Türkiye's European Union Accession as a Tool to Legitimise the Brexit Decision: An Analysis of Pro-Leave Actors' Discourses

Abstract

This study investigates the Leave campaign in the European Union (EU) referendum and focuses Vote Leave and UKIP that emerged as pro-leave actors constructing the referendum debate. The sample of the study is the debates on Türkiye's accession to the EU. The primary aim of the study is to illuminate pro-leave actors' efforts to legitimise the Brexit decision by revealing the EU representations that these actors constructed through Eurosceptic discourses on Türkiye's accession. The study adopts the discourse-historical approach as a research method. The findings demonstrate that the prospect of Türkiye's membership was instrumentalised, and the EU and the continuation of the United Kingdom's EU membership were problematised in pro-leave discourses. This, in turn, paved the way for the Brexit decision by reproducing Euroscepticism discursively.

Keywords: *Brexit, the EU Referendum, the United Kingdom, Türkiye, Discourse Analysis.*

Giriş

Birleşik Krallık'ın (BK) Avrupa Birliği (AB) ile ilişkilerinin tarihi incelendiğinde, BK açısından AB üyeliğinin, Avrupa kıtasındaki bütünleşme süreci başladığı andan itibaren ayrışma yaratan bir mesele olduğunu söylemek mümkündür. BK, genel olarak, egemenlik yetkilerinin bir üst otoriteye devredilmesi fikrine karşı olmuştur. BK, bu nedenle, Avrupa bütünleşmesine destek vermesine rağmen sürecin dışında kalarak AB'nin kurucu üyeleri arasında yer almamıştır. Diğer taraftan, ulusal ve uluslararası konjonktürün değişmesinin de etkisiyle, BK ilk kez 1961 yılında AB'ye üyelik başvurusunda bulunmuştur. İlk iki başvurusu dönemin Fransa Cumhurbaşkanı Charles de Gaulle tarafından veto edilen BK, ilk başvurusundan tam on iki yıl sonra, 1 Ocak 1973'te, AB'ye üyelik statüsü kazanabilmiştir. Ancak, üyelik statüsü elde etmesini izleyen yıllarda da BK'nın AB ile ilişkileri sorunsuz ilerlememiştir.

BK, en nihayetinde, AB üyeliğini 23 Haziran 2016 tarihinde referandumla taşımış ve bu referandumda %51,9 gibi tarihi bir oranla BK'nın AB üyeliğinden ayrılması (*Brexit*) yönünde karar alınmıştır¹. Brexit kararı

¹ The Electoral Commission, "The 2016 EU referendum: Report on the 23 June 2016 referendum on the UK's membership of the European Union", Son Güncelleme: Temmuz

alınmasının ardından, Lizbon Antlaşması'nın 50.maddesi uyarınca tüm AB üyelerine tanınan ayrılma hakkı çerçevesinde Brexit sürecini başlatan BK'nın AB üyeliğinden ayrılma süreci oldukça sancılı olmuştur. BK, uzun süren müzakerelerin ardından 31 Ocak 2020 tarihinde üyelikten resmen ayrılmakla birlikte, BK ile AB arasındaki geçiş süreci 31 Aralık 2020 tarihinde sona ermiştir. AB üyeliğini 2020 yılında sonlandıran BK, AB'den ayrılma hakkını ilk kullanan üye olarak tarihe geçmiştir. Bu bağlamda, Brexit kararı alınması ve bu kararın uygulanması yalnızca BK siyaseti açısından değil gerek AB gerekse dünya siyaseti açısından önemli sonuçları olan ve iyi anlaşılması gereken gelişme niteliğindedir. Bununla birlikte, bu çalışmanın amacı Brexit kararının tüm dinamiklerini ve Brexit sürecinin nasıl gerçekleştiğini anlamak değildir.

BK'da AB referandumuna giden süreçte, AB üyeliğinin devamından yana kampanya yürütenler ve AB üyeliğinden ayrılma yönünde kampanya yürütenler olmak üzere iki karşıt blok oluşmuştur. Bu çalışmanın konusu, referanduma giden süreçte yürütülen ayrılma kampanyasıdır. Bu kapsamda, her ikisi de Avrupa şüphesi olarak tanımlanabilecek aktörlerden, ayrılma bloğunu temsil eden öncü grup "Vote Leave" (VL) ve ayrılma yanlısı bir parti olan BK Bağımsızlık Partisi (*United Kingdom Independence Party-UKIP*) çatısı altında yürütülen kampanyalar incelenecektir.

AB referandumu kampanyası sırasında, ayrılma yanlısı bu aktörler BK kamuoyunu benimsedikleri Avrupa şüphesi söylemler aracılığıyla Brexit oyu vermeye ikna etmeye çalışmışlar ve bu çerçevede, BK'nın AB üyeliğinin devam etmesi durumunda ülkenin karşı karşıya kalması olası senaryoları halka aktarırken, AB üyeliğinin negatif etkilerini ön plana çıkartmışlardır. Ayrılma kampanyası sırasında gündeme taşınan ve AB üyeliğinin negatif etkilerini ön plana çıkartma işlevi gören söylem konulardan biri, AB'ye adaylık statüsü bulunan ve müzakere süreci devam eden devletlerin olası üyelikleri olmuştur².

Tarihsel süreçte, AB'nin genişlemesi söz konusu olduğunda BK'nın AB'nin kurucu üyeleriyle kıyaslandığında genişlemeye sıcak baktığı

29, 2022, Erişim Tarihi: Ocak 20, 2023, <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/report-23-june-2016-referendum-uks-membership-european-union>, 17.

² Referandum kampanyası devam ettiği sırada Arnavutluk, Karadağ, Makedonya, Sırbistan ve Türkiye'nin AB'ye adaylık statüsü bulunmaktadır.

görülür³. Bu anlamda, BK hükümetlerinin AB'nin genişlemesine yönelik pozitif bir tutum takındıklarını söylemek mümkündür. Diğer taraftan, AB'nin genişlemesi her ne kadar hükümetler düzeyinde desteklense de AB'ye şüpheyle yaklaşan kesim, genişleme karşısında negatif bir tutum sergileme eğiliminde olmuştur. Bu eğilim, referandum kampanya süreci incelendiğinde de açıkça gözlemlenmektedir. Öyle ki, referandum kampanyası sırasında ayrılma propagandası yürüten VL ve UKIP, aday ülkelerin olası üyeliklerini referandum gündemine taşımışlar ve AB'nin genişlemesine yönelik negatif bir tutum benimseyerek Brexit kararını meşrulaştırma çabası içerisinde olmuşlardır. Bu doğrultuda, her ne kadar 1999 Helsinki Zirvesi'nden beri AB'ye adaylık statüsü bulunan Türkiye'nin⁴ üyelik süreci referandum kampanyası sırasında belirsizliğini korusa da, ülkenin AB üyeliği referandum gündeminde oldukça geniş bir yer elde etmiştir. Buradan hareketle, bu çalışmanın örneklemini Türkiye'nin olası üyeliğine ilişkin gerçekleşen tartışmalar oluşturmaktadır. Bu çalışmanın temel amacı, VL ve UKIP'in Türkiye'nin AB üyeliğine ilişkin ürettikleri Avrupa şüpheli söylemler aracılığıyla inşa etmeye çalıştıkları AB temsilcilerini açığa çıkartarak, Brexit kararını kamuoyunun gözünde söylemsel olarak nasıl meşrulaştırmaya ve doğrulamaya çalıştıklarını ortaya koymaktır.

I. Avrupa Şüpheliği

Gerek AB üyeliğinin referanduma taşınması gerekse düzenlenen referandum sonucunda Brexit kararı alınarak AB'ye üyeliğin sonlandırılması, BK'nın hem partiler düzeyinde hem de kamuoyu düzeyinde sert Avrupa şüpheli olduğu bir göstergesidir. Buradan hareketle, kamuoyu düzeyinde Avrupa şüpheliğini açıklayan yaklaşımlardan biri olan siyasi ipucu yaklaşımı bu çalışmanın çıkış noktasını ve kuramsal çerçevesini oluşturmaktadır.

³ Alistair Jones, *Britain and the European Union*, (Edinburg: Edinburgh Üniversitesi Yayınları, 2007), eBook Academic Collection (EBSCOhost), Erişim Tarihi: Temmuz 1, 2018, <http://eds.b.ebscohost.com/eds/ebookviewer/ebook/bmxLYmtfXzE5NDE1NF9fQU41?sid=60af5d6b-e901-47d5-a09c-e4de1fee57c0@sessionmgr101&vid=3&format=EB&rid=1>, 175.

⁴ Bkz. T.C. Dışişleri Bakanlığı, "Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi", Son Güncelleme: Şubat 12, 2020, Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023, https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html.

Avrupa şüpheciliği, tek ve genel kabul gören bir tanımı bulunmamakla birlikte, Avrupa bütünleşmesi bağlamında AB'ye karşı duyulan şüpheyi ifade etmenin⁵ yanı sıra, AB'ye yönelik tüm karşıt tutum ve davranışları ifade etmek için kullanılan bir terimdir⁶. Bu noktada, Avrupa şüpheciliği söz konusu olduğunda farklı yaklaşımların, tanımların ve sınıflandırmaların bulunduğunu belirtmek gerekir. Nitekim bazı tür şüpheciler AB'nin kurumsal yapısına ve kendi ülkelerinin AB üyeliğine tümüyle karşı çıkarken; bazıları ise, AB'nin belirli politikalarından ya da genel gidişatından memnuniyetsizlik duymakta ve bütünleşmenin daha ileri gitmesine karşı çıkmaktadırlar⁷.

Avrupa şüpheciliği literatürü uyarınca, Avrupa bütünleşmesine destek ya da muhalefet siyasi partiler ve kamuoyu düzeyi olmak üzere iki düzeyde incelemektedir⁸. Literatürde, siyasi partiler düzeyinde Avrupa şüpheciliği denildiğinde, Avrupa şüpheciliğinin sınıflandırılması noktasında farklı görüşlere rastlanılmaktadır. Taggart geliştirdiği ilk sınıflandırmada tek konulu Avrupa şüpheci partiler, protesto temelli Avrupa şüpheci partiler, Avrupa şüpheci temele dayanarak kurulmuş partiler ve parti içerisinde gelişen Avrupa şüpheci hizipler olmak üzere parti düzeyinde dört tip Avrupa şüpheciliğinden bahseder⁹. Taggart daha sonra Szczerbiak ile geliştirdiği sınıflandırmada ise, sert ve yumuşak Avrupa şüpheciliği olmak üzere ikili bir ayırım yapmıştır. Sert Avrupa şüpheciliği, Avrupa bütünleşmesine ve AB'ye karşı doğrudan muhalif bir tutum benimseme ve karşı olma durumunu ifade ederken; yumuşak Avrupa şüpheciliği Avrupa bütünleşmesine ya da AB'ye

⁵ Liesbet Hooghe ve Gary Marks, "Sources of Euroscepticism", *Acta Politica* 42, (2007):120, doi:10.1057/palgrave.ap.5500192.

⁶ Aleks Szczerbiak ve Paul Taggart, "Theorising Party-Based Euroscepticism Problems of Definition, Measurement and Causality" (8th Biannual International Conference of the European Union Studies Association Conference'ta sunulan tebliğ, Nashville, Mart 27-29, 2003), Erişim Tarihi: Ocak 20, 2023, <http://aei.pitt.edu/6562/>, 2.

⁷ Marco R. Steenbergen vd., "Who's Cueing Whom? Mass-Elite Linkages and the Future of European Integration", *European Union Politics* 8, no 1 (2007):14, Erişim Tarihi: Aralık 21, 2021, doi:10.1177/1465116507073284; Sofia Vasilopoulou, "Continuity and Change in the Study of Euroscepticism: Plus ça change?", *Journal of Common Market Studies* 51, no 1 (2013):155, Erişim Tarihi: 5 Kasım 2021, doi:10.1111/j.1468-5965.2012.02306.x.

⁸ John Fitzgibbon, "Citizens against Europe? Civil Society and Eurosceptic Protest in Ireland, the United Kingdom and Denmark", *Journal of Common Market Studies* 51, no 1 (2007):105, doi:10.1111/j.1468-5965.2012.02302.x.

⁹ Paul Taggart, "A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems", *European Journal of Political Research* 33, no 3 (1998):368-369.

karşı koşullu muhalefeti ifade etmektedir¹⁰. Szczerbiak ve Taggart'ın geliştirdiği sert ve yumuşak Avrupa şüpheciliği sınıflandırması literatürdeki en popüler sınıflandırmadır. Bununla birlikte, bu sınıflandırma dışında geliştirilen sınıflandırmalar da bulunmaktadır. Örneğin, Usherwood ve Startin, Avrupa şüpheci siyasi partileri sert ve yumuşak Avrupa şüpheciliği temelinde ele alarak, dört tip Avrupa şüpheciliğinden bahsetmişlerdir¹¹. Kopecky ve Mudde da dörtlü bir sınıflandırma yoluna gitmiştir. Bu sınıflandırmaya göre, en uç düzeyde Avrupa reddiyeciler bulunmaktadır¹². Flood ve Usherwood ise, kendilerinden önce geliştirilen Avrupa şüpheciliği sınıflandırmalarına kıyasla Avrupa şüpheciliğini daha dar bir biçimde tanımlamışlar ve altı derecelik bir sınıflandırma yapmışlardır. Bu sınıflandırmanın en uç düzeyinde de reddiyeciler yer almaktadır¹³.

Literatürde, kamuoyu düzeyinde Avrupa şüpheciliğinin ise, faydacı yaklaşım¹⁴, kimlik temelli yaklaşım¹⁵ ve siyasi ipucu yaklaşımı¹⁶ olmak üzere üç temel yaklaşım çerçevesinde ele alındığı görülmektedir. Brexit kararına ilişkin literatür incelendiğinde, ağırlıklı olarak, faydacı ve kimlik temelli yaklaşımın alternatif açıklamalar olarak ön planda olduğu; ancak

¹⁰ Szczerbiak ve Taggart, 2-3, 8.

¹¹ Simon Usherwood ve Nicholas Startin, "Euroscepticism as a Persistent Phenomenon", *Journal of Common Market Studies* 51 no 1 (2013):5-6, doi:10.1111/j.1468-5965.2012.02297.x.

¹² Petr Kopecky ve Cas Mudde, "The Two Sides of Euroscepticism: Party Positions on European Integration in East Central Europe", *European Union Politics* 3, no 3 (2002):300-304.

¹³ Christopher Flood ve Simon Usherwood, "Positions, Dispositions, Transitions: A model of Group Alignment on EU Integration" (55th Annual Conference of the Political Studies Association'da sunulan tebliğ, University of Leeds, Nisan 5-7, 2005), Erişim Tarihi: Mart 30, 2022, <https://www.researchgate.net/publication/228490382>, 6.

¹⁴ Bkz. Matthew Gabel ve Harvey D. Palmer "Understanding Variation in Public Support for European Integration", *European Journal of Social Science* 27, no 1 (1995):3-19; Christopher J. Anderson ve M.Shawn Reichert, "Economic Benefits and Support for Membership in the E.U.: A Cross-National Analysis", *Journal of Public Policy* 15, no 3 (1995):231-249.

¹⁵ Bkz. Laruen M. McLaren, "Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?", *The Journal of Politics* 64, no 2 (2002):551-566; Liesbet Hooghe ve Gary Marks "Calculation, Community and Cues: Public Opinion on European Integration", *European Union Politics* 6, no 4 (2005):419-443, doi:10.1177/1465116505057816.

¹⁶ Steenbergen vd., 2007; Sara B. Hobolt ve Catherine E. de Vries, "Public Support for European Integration", *The Annual Review of Political Science* 19, (2016):413-432, Erişim Tarihi: Ekim 7, 2021, doi:10.1146/annurev-polisci-042214-044157.

siyasi ipucu yaklaşımının geri planda kaldığı görülür. Faydacı ve kimlik temelli yaklaşım çerçevesinde yürütülen çalışmalar, Brexit kararının “neden ya da hangi faktörlerin etkisiyle” alındığına odaklanmaktadır¹⁷. Bu nedenle bu çalışmada, siyasi ipucu yaklaşımı benimsenmektedir ve çalışma literatürdeki diğer çalışmalardan farklı olarak “nasıl” sorusuna odaklanmaktadır.

Yukarıdan-aşağıya yönlendirme yaklaşımına dayanan siyasi ipucu yaklaşımı uyarınca, kamuoyunu Avrupa bütünleşmesi konusunda yönlendirme aşamasında ulusal siyaset sahnesindeki siyasi aktörler önemli bir role sahiptir¹⁸. Bu yaklaşıma göre, siyasi aktörler ile kamuoyu arasındaki iletişim bilgi akışı ve ikna yoluyla kurulmaktadır¹⁹. Bu bakımdan, BK'daki Avrupa şüpheciliklerinin ve Brexit kararının ardında pek çok faktörün etkisi bulunmakla birlikte, referanduma giden süreçte aktif siyaset yürüten aktörlerin de kamuoyu tercihlerini etkileme gücüne sahip olduklarını söylemek mümkündür. Bu bağlamda, çalışma kapsamında, ayrılma yanlısı kampanya yürüten ve Szczerbiak ve Taggart tarafından geliştirilen sert Avrupa şüphesini tanımına uyan siyasi aktörlerden VL ve UKIP'in BK kamuoyunun gözünde Brexit kararını “nasıl” meşrulaştırmaya çalıştıkları araştırılmaktadır. Çalışmanın örnekleme, VL ve UKIP'in Türkiye'nin AB üyeliğine yönelik ürettikleri söylemlerle sınırlandırılmıştır ve bu aktörlerin söylemleri aracılığıyla kamuoyuna ilettikleri siyasi ipuçları analize tabi tutulmaktadır. Araştırma metodu olarak, söylemsel-tarihsel yaklaşım

¹⁷ Bkz. Matthew J. Goodwin ve Oliver Heath “The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-Level Analysis of the Result”, *The Political Quarterly*, (2016):1-10; Sara B. Hobolt, “The Brexit vote: a divided nation, a divided continent”, *Journal of European Public Policy* 23, no 9 (2016):1259-1277, doi:10.1080/13501763.2016.1225785; Jonathan Hopkin, “When Polanyi Met Farage: Market Fundamentalism, Economic Nationalism, And Britain's Exit From The European Union”, *The British Journal Of Politics And International Relations*, Special Issue Article, (2017):1-14; Sascha O. Becker vd., “Who Voted For Brexit? A Comprehensive District-Level Analysis”, *Centre For Economic Performance Discussion Paper No 1480*, (2017):1-62; James Dennison ve Andrew Geddes, “Brexit and the Perils of ‘Europeanised’ Migration”, *Journal of European Public Policy* 25, no 8 (2018):1-17, Erişim Tarihi: Mart 20, 2022, doi:10.1080/13501763.2018.1467953; Miguel Carreras vd., “Long-Term Economic Distress, Cultural Backlash, And Support For Brexit”, *Comparative Political Studies*, (2019):1-29, doi:10.1177/0010414019830714.

¹⁸ Hobolt ve de Vries, 422; Hooghe ve Marks, 2005:425.

¹⁹ Liesbet Hooghe, “What Drives Euroskepticism? Party-Public Cueing, Ideology and Strategic Opportunity”, *European Union Politics* 8, no 1(2007):6, doi:10.1177/1465116507073283; Steenbergen vd., 14.

benimsenerek yürütülen söylem analizi kapsamında ise, VL ve UKIP'in inşa ettikleri AB temsilcileri açığa çıkartılarak, bu temsillerdeki sert Avrupa şüpheli öğeler ortaya koyulmaya çalışılmaktadır.

II. Araştırma Metodu Olarak Söylemsel-Tarihsel Yaklaşım ve Veri Toplama

Söylemler sosyal anlamda “kurucu” nitelik taşırlar. Bu bakımdan, belirli sosyal durumların oluşumunda, üretiminde ve inşasında belirleyici rol oynayabildikleri gibi; belirli durumları meşrulaştırma işlevi görebilirler ya da mevcut statükonun değişiminde ya da yıkımında etkili olabilirler²⁰. Bu çerçevede, AB referandumu kampanyası sırasında, ayrılma yanlısı aktörlerin kamuoyunu Brexit oyu vermeye ikna etme amacı doğrultusunda ürettikleri mevcut statükoyu yıkıcı nitelikteki söylemlerin incelenmesi, BK'nın AB ile kırk üç yıllık ilişkisini sonlandırması anlamına gelen Brexit kararının ardındaki dinamiklerden birinin anlaşılmasını sağlayacaktır.

AB referandumuna giden süreçte yürütülen ayrılma kampanyası incelendiğinde, bu çalışma kapsamında da söylemleri analize tabi tutulacak olan iki başat aktör dikkat çekmektedir. Bu aktörlerden ilki, ayrılma bloğunu temsilen seçilmiş olan öncü grup VL iken; ikinci aktör kurulduğu tarihten itibaren BK'nın AB üyeliğinden ayrılması için çalışan ve referandum kampanyası sırasında VL'ye destek vermeyerek ondan bağımsız bir kampanya yürüten UKIP'tir. UKIP, AB referandumundan önceki yaklaşık son yirmi yıl süresince Avrupa şüpheliğin BK'daki yüzü olmuştur. Nitekim uzun yıllar boyunca ana akım partiler tarafından görmezden gelinmesine rağmen dönemin BK Başbakanı ve Muhafazakâr Parti lideri olan David Cameron'un AB üyeliğini referanduma taşıma vaadinde bulunmasında ve referandumda Brexit kararı alınmasında etkisi olan siyasi parti, Nigel Farage liderliğindeki UKIP'tir. Bu nedenle, bu çalışma kapsamında, ayrılma yanlısı aktörlerin söylemleri incelenirken, VL'nin yanı sıra, onun dışında kampanya yürüten UKIP'in ürettiği söylemler de analize dahil edilecektir.

VL ve UKIP'in Brexit kararını meşrulaştırmak için benimsedikleri söylemler, eleştirel söylem analizinin bir kolu olarak, Viyana Okulu'na bağlı olan Ruth Wodak öncülüğünde geliştirilen ve çoğunlukla siyasal söyleme

²⁰ Theo Van Leeuwen ve Ruth Wodak, “Legitimizing immigration control: a discourse-historical analysis”, *Discourse Studies* 1, no 1 (1999):92.

odaklanan söylemsel-tarihsel yaklaşım aracılığıyla söylem analizine tabi tutulacaktır. Eleştirel söylem analizi, söylemler ile toplumsal, kültürel ve siyasal olaylar arasındaki ilişkiyi ampirik olarak analiz etmeyi mümkün kılan söylem analizi metodu ortaya koymaktadır²¹. Söylemlerin şekillenmesi noktasında tarihsel süreçlere odaklanan söylemsel-tarihsel yaklaşım benimsenerek gerçekleştirilecek analiz kapsamında, bu çalışmanın, ayrılma yanlısı aktörlerin Brexit kararını Türkiye'nin AB üyeliğiyle ilişkilendirerek nasıl meşrulaştırmaya çalıştıklarını ve BK'nın AB ile ilişkilerine bakışını ortaya koyması beklenmektedir.

Söylemlerin iki boyutlu olduğunu söylemek mümkündür. Öyle ki, bir tarafta konuşmayı ya da metni üreten ve bu yolla kendisinden güçsüz gruplar üzerinde hâkimiyet yapıları inşa eden ve bunu meşrulaştıran ve yeniden üreten söylemin üreticisi; diğer tarafta ise, söz konusu konuşma ya da metinlerin alıcısı konumunda olan ve söylemler aracılığı inşa edilen bu yapıların sonuçlarından direkt olarak etkilenen kişi ya da gruplar bulunmaktadır²². Bu çerçevede, AB referandumuna giden süreçte, VL ve UKIP ayrılma yanlısı söylemlerin üreticisi konumundayken; BK halkı söylemlerin alıcısı konumundadır. Dolayısıyla, sert Avrupa şüpheci temelde üretilen ayrılma yanlısı söylemlerden ve bu söylemler aracılığıyla inşa edilen AB temsillerinin sonuçlarından etkilenen BK halkı olmuştur. Bu çalışmada, ayrılma yanlısı aktörlerin yürüttükleri kampanyanın Brexit kararının mimarı olduğu iddia edilmemekte ve Brexit kararının tüm faktörlerin bileşimi olduğu kabul edilmektedir. Bununla birlikte, AB referandumu sonucunda Brexit kararı alındığı göz önünde bulundurulduğunda, ayrılma yanlısı aktörlerin yürüttüğü kampanyanın AB üyeliğinin devamından yana olan aktörlerin yürüttüğü kampanyaya kıyasla daha başarılı olduğunu ve Brexit kararı yönünde etkili bir reaksiyon yarattığını söylemek mümkündür.

Bu çalışma kapsamında, söylemin üreticisi konumundaki ayrılma yanlısı aktörlerin söylemleri analiz edilirken söylemsel-tarihsel yaklaşımın üç aşaması takip edilmekle birlikte, öncelikle, analize tabi tutulacak söylemlerin üretildiği türler (metinler) tespit edilecek ve bu türlerin ortaya

²¹ Senem Aydın-Düzgit, "Avrupa Birliği-Türkiye İlişkilerine Postyapısalcı Yaklaşım: Almanya Örneğinde Dış Politika ve Söylem Analizi", *Uluslararası İlişkiler* 8, no 29 (2011):55.

²² Teun A. Van Dijk, "Principles of Critical Discourse Analysis", *Discourse and Society* 4, no 2 (1993):259.

çıkacağı tarihsel bağlam bilgisi verilecektir²³. Takip eden ilk aşamada ise, söylem konuları tespit edilecektir. İkinci aşamada, söylem analizi yapılan metinlerdeki söylemsel stratejiler belirlenecektir. Son aşamada ise, söylemsel stratejileri gerçekleştirmek için benimsenen dilsel araçlar araştırılacaktır²⁴. Bu çerçevede, bu çalışmada, öncelikle, referanduma giden süreçte üretilen ve analiz edilecek metinler belirlenecek ve bu metinlerin tarihsel bağlamına ilişkin bilgi verilecektir. Ardından, söylem analizinin ilk aşamasına geçilecek ve “Türkiye’nin AB üyeliği” konusunda üretilen söylemlerin ilişkili olduğu makro ve mikro söylem konuları tespit edilecektir. Analizin ikinci aşamasında, metinlere ampirik sorular yöneltilecek ve Brexit hedefi doğrultusunda söylemsel stratejilerden hangilerine başvurulduğu belirlenecektir. Analizin son aşamasında ise, söz konusu söylemsel stratejilerin hangi dilsel araçlar kullanılarak uygulandığı araştırılacaktır.

Bu çalışmada, söylem analizi kapsamında incelenecek metinlerin seçildiği türler arasında VL ve UKIP’in benimsediği sloganlar, bu aktörlere ve onların temsilcilerine ait politika belgeleri, tartışma metinleri ve gazete yazılarının yanında, her iki aktörün de resmî web sitelerinde yayımlanan yazı, haber, demeç, referanduma ilişkin afiş, broşür ve el ilanları bulunmaktadır. Söylem analizinin gerçekleştirileceği tarih aralığı ise, Ekim 2015- Haziran 2016 olarak belirlenmiştir. 9 Ekim 2015 tarihi VL’nin kuruluş tarihi olması; 23 Haziran 2016 tarihi ise, referandumun gerçekleştiği tarih olması bakımından ayrılma kampanyasına yönelik olarak yapılacak analiz bağlamında maksimum aktivitenin olduğu zaman aralığının belirlenmesinde etkili olmuştur.

Çalışmanın temel araştırma sorusu, AB referandumuna giden süreçte ayrılma yanlısı kampanya yürüten VL ve UKIP’in AB’ye adaylık statüsü bulunan Türkiye’nin olası üyeliği konusunda ürettikleri Avrupa şüpheli söylemler aracılığıyla Brexit kararını nasıl meşrulaştırmaya çalıştıklarıdır.

²³ Ruth Wodak, “The discourse-historical approach”, içinde *Methods of Critical Discourse Analysis: Introducing Qualitative Methods*, ed. Ruth Wodak ve Michael Mayer, (London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage Publications, 2001), 83.

²⁴ Van Leeuwen ve Wodak, 91; Wodak, 2001:72; Ruth Wodak, ““We have the character of an island nation” A discourse-historical analysis of David Cameron’s “Bloomberg Speech” on the European Union”, *European University Institute, Working Papers*, RSCAS 2016/36 (2016), Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme-224, 4.

Bu çerçevede, söylem analizi kapsamında metinlere yöneltilen sorular ise şu şekildedir:

1. AB ve Türkiye söylemsel olarak nasıl adlandırılmaktadır?
2. AB ve Türkiye'ye hangi özellikler ve nitelikler atfedilmektedir?
3. AB ve Türkiye'nin belli temsillerinin temel dayanak noktası nedir?

Metinlere yöneltilen bu üç sorunun cevaplanmasıyla birlikte, analizin ikinci aşamasında araştırılan ve pozitif öz-sunum ile negatif öteki inşasına katkıda bulunan²⁵, söylemsel stratejilerden ima yollu/adlaştırma, yükleme ve uslamlama stratejilerinin kullanımının tespit edilmesi beklenilmektedir. İma yollu/adlaştırma stratejileri, toplumsal aktörlerin söylemsel inşasıyla yakından ilgilidir²⁶. İç ve dış grupların inşası amacıyla benimsenen ima yollu/ adlaştırma stratejileri metaforalar, mecazlar vb. gibi dilsel araçlardan faydalanırlar²⁷. Yükleme stratejisi ise, isimlere fiil, zamir ve sıfat yüklenmesi gibi dil uygulamalarına odaklanır²⁸. Yükleme stratejileri, temel olarak, toplumsal aktörlerin pozitif ya da negatif özelliklerle nitelenmesi işlevi görürler²⁹. Son olarak, uslamlama stratejileri ise, toplumsal aktörlere yüklenen pozitif ya da negatif nitelikleri açıklama ve gerekçelendirme amacı taşırlar ve bunu yaparken “topos” adı verilen bazı önermelerden faydalanırlar³⁰.

III. Birleşik Krallık'ın Avrupa Birliği ile İlişkisi ve Referandumu Giden Süreç

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Avrupa kıtasındaki ülkeler, gelecekteki olası savaşların önüne geçebilmek adına iş birliği arayışına girmişlerdir. BK ise, İkinci Dünya Savaşı'nın galip devletleri arasında yer almasının da etkisiyle, Avrupa kıtasındaki ülkelere kıyasla siyasi, askeri ve ekonomik anlamda gücünü ve dolayısıyla özgüvenini korumuştur³¹. Bu da, BK'nın

²⁵ Wodak, 2001:73.

²⁶ Senem Aydın-Düzgüt ve Bahar Rumelili, “Discourse Analysis: Strengths and Shortcomings”, *All Azimuth* 8, no 2 (2019):298.

²⁷ Wodak, 2001: 73.

²⁸ Jennifer Milliken, “The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods”, *European Journal of International Relations* 5, no 2 (1999):232.

²⁹ Wodak, 2001: 73.

³⁰ Ibid., 73-74.

³¹ Hakan Samur, “Birleşik Krallık-Avrupa Birliği İlişkileri”, içinde *Avrupa Birliği ve Üye Devletler: AB15 Üzerine Bir İnceleme*, ed. Ercüment Tezcan ve İlhan Aras, (Ankara:Detay Yayıncılık, 2016), 219-220.

Avrupa'nın yeniden güç kazanabilmesi için kıtadaki ülkeler arasındaki iş birliğinin geliştirilmesi ve bütünleşmenin sağlanmasına destek vermesini beraberinde getirmiştir. İngiliz devlet insanı Winston Churchill'in 1946 yılında Zürih'te gerçekleştirdiği konuşma BK'nın Avrupa bütünleşmesine verdiği desteği açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Zürih Konuşması sırasında, savaş sona ermiş olsa da tehlikelerin süreklilik arz ettiğini ifade eden Churchill, "Avrupa Birleşik Devletleri"nin oluşturulması gerektiği fikrini ortaya atmıştır³². Bu bakımdan, Churchill'in Avrupa kıtasının geleceği açısından oynadığı rol bağlamında büyük önem taşıyan bir siyaset insanı olduğunu belirtmek gerekir.

Diğer taraftan, BK'nın Avrupa bütünleşmesi fikrine destek vermekle birlikte, bütünleşme sürecinin ilk aşamalarında böyle bir oluşumun içerisinde olmaya sıcak bakmadığı görülür. BK'nın bu tutumu, ülkede Avrupa şüpheciliğinin, bütünleşme sürecinin daha ilk aşamalarından itibaren varlık gösterdiğini ortaya koymasından önemlidir. BK'nın bütünleşme sürecinin dışında kalarak, AB'nin kurucu üyeleri arasında yer almamasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. BK'nın Avrupa bütünleşmesine şüpheyle yaklaşmasına neden olan ve "geleneksel" nedenler olarak da nitelendirilebilecek bu nedenler; tarihsel geçmiş, egemenlik, coğrafi konum, üstünlük algısı, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ile özel ilişki ve Milletler Topluluğu ile ilişkiler olarak sayılabilir³³.

BK'nın Avrupa bütünleşmesinin bir parçası olmaya sürecin en başından itibaren pek sıcak bakmadığı göz önünde bulundurulduğunda, ülkenin AB'ye sonradan katılmasında üyeliğin sağlayacağı fayda ve maliyetlerin etkili olduğu söylenebilir. Nitekim, AB'nin giderek güç kazanmaya başladığı dönemde, BK'nın ABD ve Milletler Topluluğu ile ilişkileri eski gücünü yitirirken, AB'ye rakip olarak BK öncülüğünde kurulan Avrupa Serbest Ticaret Birliği de kendisinden beklenen başarıyı sağlayamamıştır. Tüm bu gelişmeler, BK'nın Avrupa kıtasındaki bütünleşme hareketine katılım sürecini hızlandırıcı etki yaratmıştır³⁴. Bu konjonktürde AB'ye üyelik başvurusunda bulunan BK, 1973 yılında yaşanan ilk AB genişlemesi dâhilinde Danimarka ve İrlanda ile birlikte AB'ye tam üyelik statüsü kazanmıştır.

³² Bkz. Winston Churchill, "Churchill's Speech in Zurich", *Churchill in Zurich*, (19.09.1946), Erişim Tarihi: Haziran 24, 2020, <https://www.churchill-in-zurich.ch/en/churchill/en-churchills-zurich-rede/>.

³³ Ayçe Sepli, "Birleşik Krallık'ta Avrupa Şüpheciliği: 2016 Avrupa Birliği Referandumu" (Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, 2022), 57.

³⁴ *Ibid.*, 74-82.

Öte yandan, AB'ye üye olması ne BK'nın AB'ye yaklaşımını ne de BK ile AB arasındaki ilişkiyi umulduğu gibi pozitif yönde değiştirmemiştir. BK, AB üyeliği süresince, bütünleşmenin derinleşmesini yavaşlatacak ya da derinleşmenin önünde engel niteliği taşıyabilecek politikalar izlemiştir. Öyle ki BK, Avrupa bütünleşmesinin en somut iki göstergesi niteliğindeki Schengen ve Euro bölgelerine dahil olmaktan dahi kaçınmış ve AB'nin bu politika alanlarının dışında kalmıştır. Keza BK kamuoyu da Avrupa'da yaşayan diğer toplumlara kıyasla AB'ye karşı daha muhalif bir tutum takınmıştır. Gerek göreve gelen hükümetlerin bazı ortak AB politikalarını uygulamaktan çekilmesi gerekse BK kamuoyunun tutumu AB'nin şüpheli üyesi denildiğinde BK'nın ilk akla gelen üye olmasına neden olmuştur.

Avrupa kıtasındaki diğer devletlerden farklı olarak BK'da Avrupa şüpheli üyesi söz konusu olduğunda, bütünleşme sürecinin ilk aşamalarından itibaren gerek siyasi partiler düzeyinde gerekse kamuoyu düzeyinde şüpheli öğelerin varlık gösterdiği görülmekle birlikte, BK'da da aktif siyaset yürüten ve AB üyeliğine muhalif olan ya da tamamen karşı çıkan partilere olan destek de zaman içinde artış göstermiştir³⁵. Bu bağlamda, AB karşıtı politikalar benimseyen ve BK'nın AB'den ayrılması hedefi doğrultusunda çalışmalar yürüten UKIP'in elde ettiği kamuoyu desteğini ve görünürlüğünü zamanla arttırması da BK'daki Avrupa şüpheli üyesinin yükselişinin bir yansıması niteliğindedir. En nihayetinde, BK'daki Avrupa şüpheli üyesinin en belirgin sonucu ise, AB üyeliğinin referanduma taşınması ve bu referandum sonucunda Brexit kararı alınmasının ardından ülkenin AB üyeliğini sonlandırması olmuştur.

AB referandumuna giden süreci değerlendirmek gerekirse, AB üyeliğinin referanduma taşınmasında Cameron'un 23 Ocak 2013'te yaptığı ve BK'nın AB ile ilişkisi söz konusu olduğunda sıklıkla sözü edilen Bloomberg Konuşması'nın belirleyici olduğu söylenebilir. Cameron, Bloomberg Konuşması sırasında tek pazara olan destek ve bağlılığını vurgulamakla birlikte, 2015 genel seçimlerinde tekrar seçilmesi durumunda AB ile üyelik koşullarının yeniden müzakere edilmesinin ardından referandum yapılacağı vaadinde bulunmuştur³⁶. Cameron'un AB referandumunu gündeme getirmesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Öncelikle, 2010'lu yılların AB için kriz yılları olduğunu söylemek

³⁵ John McCormick, *Avrupa Birliği Siyaseti*, 1. Baskı, (Ankara: Adres Yayınları, 2015), 353.

³⁶ Bkz. David Cameron, "EU Speech at Bloomberg", *GOV.UK*, (23.01.2013), Erişim Tarihi: Kasım 18, 2022, <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>.

mümkündür. AB, 2008 küresel finans krizini takiben Euro bölgesi krizi, Ukrayna Krizi, Yunanistan borç krizi, sığınmacı krizi, aşırı sağın yükselişi gibi varlığına meydan okuyan krizlerle karşı karşıya kalmıştır. Söz konusu krizler, BK'da da hissedilmiş ve referanduma giden süreci hızlandırmıştır. Aynı dönemde, BK'nın bağımsızlığı yönünde kampanya yürüten UKIP'in benimsediği politikalar ve gittikçe artan destekçi kitlesi ise, ülkede geleneksel nedenlerle zaten varlığını korumakta olan Avrupa şüpheciliğinin yükselişe geçmesine zemin hazırlamıştır. Bu ortamda, Muhafazakâr Parti içerisinde varlık gösteren şüpheli hiziplerin baskıları da giderek artmıştır³⁷. Yaşanan tüm bu gelişmeler, Muhafazakâr Parti'nin UKIP'in politikalarıyla benzer çizgide politikalar benimsemesini beraberinde getirmiştir. Doğru koşulların sağlanması durumunda hükümette yer alan ana akım partilerin yanı sıra güçlü etki yaratabilen küçük çevre partileri de hükümetin Avrupa politikalarını etkileyebilme ve hükümeti Avrupa şüpheli çizgiye yönlendirebilme konusunda etki edebilirler³⁸. Bu durum, UKIP'in AB referandumunu Muhafazakâr Parti'nin gündemine getirmede etkili olduğu örnekte de açıkça görülmektedir. Nitekim, artan baskılar karşısında daha fazla direnemeyen Cameron'un AB üyeliğini referanduma taşıyacağı vaadinde bulunması, onun UKIP'in Avrupa şüpheli tutumunun etkisinde kaldığının bir göstergesidir.

BK'da genel seçim 7 Mayıs 2015'te gerçekleşmiş ve Cameron liderliğindeki Muhafazakâr Parti bu seçim sonucunda tek başına iktidar olmuştur. Cameron, Bloomberg Konuşması'nda verdiği vaade sadık kalarak, öncelikle, BK'nın AB'ye üyelik koşullarını yeniden müzakere etmiştir. Müzakereler noktasında, Temmuz 2015'ten itibaren teknik görüşmelere; 2015 yılının sonlarına doğru ise resmi görüşmelere başlanmıştır³⁹. 18-19 Şubat 2016 tarihindeki AB Zirvesi sırasında gerçekleşen müzakereler

³⁷ Rana İzci Connelly, "Avrupa Şüpheciliği ve Türkiye: Nasıl Bir Avrupa?", *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi* 23, no 2 (2015):64.

³⁸ Paul Taggart ve Aleks Szczerbiak, "Coming from the Cold? Euroscepticism, Government Participation and Party Positions on Europe", *Journal of Common Market Studies* 51, no 1 (2013):34, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2022, doi:10.1111/j.1468-5965.2012.02298.x.

³⁹ Bkz. Elise Uberoi, "European Union Referendum", *House of Commons Library*, Briefing Paper Number CBP 7639, (29.06.2016), Erişim Tarihi: Ekim 15, 2020, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7639/CBP-7639.pdf>; Nigel Walker, "Brexit Timeline: events leading to the UK's exit from the European Union", *House of Commons Library*, Briefing Paper Number 7960, (06.01.2021), Erişim Tarihi: Kasım 8, 2021, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7960/>.

sonucunda ise, AB ile BK arasında bir anlaşmaya varılmış⁴⁰ ve ardından AB referandumuna giden süreç başlamıştır.

AB referandumu kampanya süreci incelendiğinde, BK Seçim Komisyonuna kayıtlanan ayrılma yanlısı altmış ve AB yanlısı altmış üç olmak üzere toplam yüz yirmi üç kampanyacı bulunmakla birlikte; BK'nın AB'ye üyeliğinin devam etmesi gerektiğini savunan blokta "Britain Stronger in Europe", Brexit'i savunan blokta ise "VL" ve "Grassroots Out Movement" olmak üzere üç temel kampanya grubunun baskın olduğu görülür. Bu anlamda, AB üyeliğinin sonlandırılması yönünde yürütülen kampanya, AB üyeliğinin devamından yana yürütülen kampanya gibi tek bir çatı altında toplanmaktan uzaktır. Öte yandan, BK Seçim Komisyonu 13 Nisan 2016 tarihinde BK'nın AB'den ayrılması yönünde kampanya yürütecek öncü grubu VL; AB üyeliğinin devamı yönünde kampanya yürütecek öncü gurubu ise Britain Stronger in Europe olarak belirlediğini açıklamış ve 16 Nisan 2016 itibarıyla resmi kampanya periyodu başlamıştır⁴¹.

IV. Vote Leave ve UKIP'in Söylemlerinde Türkiye'nin Üyeliği ve Avrupa Birliği

Siyasette "algı" her şeydir⁴² ve "anlam" bir söylemin alıcısı ile üreticisi arasındaki etkileşim sonucu oluşmaktadır⁴³. Bu bağlamda, referanduma giden süreçte VL ile UKIP, söylemleri aracılığıyla BK kamuoyunun AB'ye yönelik algısını kendi istedikleri doğrultusunda yönlendirerek, Brexit kararını garanti altına almaya çabalamışlardır. VL ve UKIP'in Brexit yönünde yürüttükleri kampanya kapsamında ürettikleri söylemler incelendiğinde, BK'nın AB üyeliğinden ayrılmasının egemenlik, ekonomi ve göç olmak üzere üç makro konu çerçevesinde ele alındığı görülmektedir. Çalışma kapsamında söylemleri analize tabi tutulan bu aktörlerin söylemleri

⁴⁰ Bkz. European Council, "European Council, 18-19 February 2016", (19.02.2016), Erişim Tarihi: Eylül 24, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/02/18-19/>.

⁴¹ The Electoral Commission, 93-96.

⁴² Peter Hall, "The Roots of Brexit: 1992, 2004, and the European Union Expansion", *Foreign Affairs*, (28.06.2016), Erişim Tarihi: Ocak 21, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-kingdom/2016-06-28/roots-brexit>.

⁴³ Gunther Kress, "Critical Discourse Analysis", *Annual Review of Applied Linguistics* 11, (1990):85-86, Erişim Tarihi: Ağustos 3, 2021, doi:10.1017/S0267190500001975.

büyük ölçüde örtüşmekle birlikte, UKIP göç konusuna özellikle ağırlık verirken, VL'nin kampanyasının odak noktası egemenlik ve ekonomi etrafında şekillenmiştir. Nitekim, UKIP'in VL'den bağımsız kampanya yürütmesinin temel nedenlerinden biri de odak noktasına aldıkları konulardaki bu farklılaşmadır. Bununla birlikte, VL'nin göç konusuna yaptığı vurguyu kampanya sürecinin sonlarına doğru yoğunlaştırdığı tespit edilmiştir.

VL ve UKIP'in Brexit yönünde yürüttükleri kampanyada, referandumu sıradan insanlar ve siyasi kurumlar arasındaki bir savaş alanı gibi yansıtan popülist bir yaklaşımla hareket ettikleri görülmektedir. Bu bağlamda, popülist siyasetin en önemli gündem maddelerinden biri olan göç, referandum gündeminde önemli bir yer elde etmiştir. Çalışma kapsamında gerçekleştirilen söylem analizinin sonucu, VL ve UKIP'in Türkiye özelinde ürettikleri ayrılma yanlısı söylemlerde, Türkiye'nin AB üyeliğinin de AB'nin benimsediği göç politikaları çerçevesinde ele alındığını ortaya koymaktadır.

Çalışmada, Türkiye'nin tam üyelik statüsü kazanmasının göçle bağlantılı olarak güvenlik konusu başta olmak üzere, ekonomi ve kamu hizmetleri üzerinde yaratacağı baskı ve mali külfet çerçevesinde değerlendirildiği tespit edilmiştir. İlâveten, Türkiye'nin diğer aday ülkelere kıyasla daha kalabalık nüfusa sahip olması ayrılma yanlısı aktörler tarafından sıklıkla vurgulanmış ve olası bir üyelik durumunda AB ülkelerinden BK'ya gelen göçün artacağı ileri sürülerek, Türkiye'nin üye olacağı bir AB içerisinde bulunmak bir kaygı unsuru olarak sunulmuştur. Türkiye'nin üye olduğu bir AB'den ayrılmak ise, genel olarak, tehlike-terör, yük ve sayı toposlarına dayandırılarak meşrulaştırmaya ve haklı çıkartılmaya çalışılmıştır⁴⁴. Bu çerçevede, AB üyeliğinden ayrılan BK'nın, kendi göç sistemini, kendi çıkarları ve istekleri doğrultusunda yeniden düzenleyebileceği savunulmuştur. Söylem analizi, VL ve UKIP'in Türkiye'nin olası bir AB üyeliği üzerinden iki negatif AB temsili inşa ederek Brexit kararını meşrulaştırmaya ve haklı çıkarmaya çalıştıklarını ortaya koymaktadır. Sert Avrupa şüpheli söylemler temelinde gelişen bu temsiller, "güvenlik açığına yol açan bir AB" ile "ekonomi ve kamu hizmetleri üzerinde baskı yaratan bir AB" temsilleridir.

⁴⁴ Sepli, 212.

Çalışmanın bulgularına göre, güvenlik açığına yol açan bir AB temsilinde Türkiye'nin olası üyeliği AB göç politikalarına yöneltilen eleştiriler çerçevesinde ele alınmıştır. Bu temsilde, göç, güvenlik ve terörizm arasında bağlantı kurularak, Türkiye'nin üyeliği, BK'daki Avrupa şüpheciliğinin körüklenmesine zemin oluşturacak şekilde, ülke güvenliğine bir tehdit olarak konumlandırılmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'nin de üyesi olabileceği AB, "güvenlik açığına yol açan bir yapı" olarak temsil edilmiş ve AB'den ayrılmak "güvenli" bir seçenek olarak sunulmuştur. İnşa edilen bu AB temsili kapsamında "güvenlik", ulusal olan "biz" ile "biz"den farklılaşan "öteki"nin inşasında faydalanılan bir kavram niteliğindedir⁴⁵. Söz konusu AB temsilinin dayandığı temel argüman, Türkiye'nin de üyesi olacağı AB'ye üyeliğin BK'nın güvenlik sorunları yaşamasını beraberinde getireceğidir. AB referandumunun, BK halkı için Brexit kararı olarak geleceklerini güvence altına alma ya da AB üyeliğinin devamından yana tercihte bulunarak belirsiz bir geleceğe adım atma arasında bir tercih meselesi olarak tasvir edildiği söylemlere gerek VL gerekse UKIP tarafından sıklıkla yer verilmiştir. Dahası, sınırların ulusal güvenliğin korunması amacına hizmet etmesi bağlamında, bu AB temsilinin, bir anlamda, sınır kontrolünün geri kazanılarak egemen ulus-devletin etkinliğini yeniden artırma idealine de hizmet ettiğini söylemek mümkündür.

Türkiye'nin üyeliği, ekonomi ve kamu hizmetleri üzerinde baskı yaratan bir AB temsilinde de AB göç politikalarına yöneltilen eleştiriler kapsamında değerlendirilmiştir. Avrupa bütünleşmesinin derinleşmesi ve genişlemesi; ulusal sınırların aşınması, kitlesel göç ve ekonomik rekabetin artması gibi ciddi sonuçlar doğurmaktadır⁴⁶. Bu çerçevede, söz konusu AB temsilinin dayandığı temel argüman, AB üyeliğinden kaynaklanan göçün BK'da ekonomik refaha ve kamu hizmetlerine negatif etki ettiği yönünde gelişmiştir. Dolayısıyla, kontrol edilemeyen göçten kaynaklı olduğu iddia edilen ekonomik sorunlar ile barınma, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi kamu hizmetlerindeki aksamalar ve bu nedenle hissedilen baskı da kampanya süresince sıklıkla dile getirilmiştir. AB vatandaşlarına tanınan serbest dolaşım hakkı ve göçün yarattığı negatif etkilerin ön plana çıkartıldığı bu AB

⁴⁵ Senem Aydın-Düzgit, "Avrupa Birliği Kurumlarının Türkiye Söylemlerinde Bir Güvenlik Topluluğu Olarak Avrupa", *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi* 23, no 2 (2015):100.

⁴⁶ Liesbet Hooghe ve Gary Marks, "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", *British Journal of Political Science* 39, no 1(2009):13, Erişim Tarihi: Nisan 5, 2021, doi:10.1017/S0007123408000409.

temsilinde, Türkiye'nin de üyesi olacağı AB'ye üyeliği sonlandırma kararı BK'nın faydasına olacak bir durum olarak takdim edilmiş ve dolayısıyla kamuoyunda Avrupa şüpheciliğini tetikleme amacı taşımıştır.

Güçsüz grupların itibarını sarsmanın önemli bir yolu, onların hâkim grupların çıkar ve önceliklerine yönelik tehdit oluşturduklarına dair iddialarda bulunmaktır. Bu yolla, "biz"i oluşturan grubun inşa edilen "öteki" dolayısıyla daha az ya da daha kötü çalışma, barınma, eğitim ya da refah imkânına sahip olacağı ileri sürülmektedir. Bu stratejiye, özellikle, etnik ya da ırksal ayrımcılık söz konusu olduğunda başvurulduğu görülmektedir⁴⁷. İnşa edilen ikinci AB temsili de Türkiye'nin bilinçli bir şekilde ötekileştirilmesi yoluyla benimsenen Türk karşıtı tutumu ortaya koyması bağlamında bunu doğrulamaktadır. Bu temsil vasıtasıyla, göçün BK ekonomisine ve refah devletine yük oluşturduğuna inanan ve kötü sonuçları olduğunu düşünen kesimlerin tercihlerini Brexit'ten yana kullanmasına aracılık edilmek istenilmiştir.

Türkiye'nin olası üyeliği çerçevesinde üretildiği tespit edilen iki AB temsiline de temel dayanak noktasının referandumdan Brexit yönünde bir karar çıkması durumunda ülkeye gelen göçün ve dolayısıyla Türkiye'nin üyeliğinin BK'da yaratacağı negatif etkilerin azaltılabileceği yönündeki argüman olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte, ilk temsilde AB göç politikası çerçevesinde, genel olarak, sığınmacılar ve Schengen bölgesi içerisinde dolaşım halinde olan kişiler kastedilirken; ikinci temsilde serbest dolaşım hakkı çerçevesinde AB'ye gelebilecek kişiler konu edilmişlerdir.

Esasında, Türkiye'nin AB üyeliğinin gerek sığınmacılar ve üçüncü ülkelerin vatandaşları gerekse serbest dolaşım hakkı çerçevesinde ele alınarak Brexit kararının meşrulaştırılmaya çalışılması problemlidir. Öyle ki, üyeliği süresince göç konusunda ulusal egemenlik yetkilerini korumayı tercih eden BK, sınır düzenlemeleri, sığınma politikası ve üçüncü ülkelere yönelik yaklaşımında AB politikalarına katılım göstermemiş ve kendisi için hayati önem taşıyan konularda ulusal egemenlik yetkilerinden ödün vermemiştir. Buna rağmen, referandum sürecinde ayrılma yanlılarının göçe ilişkin söylemlerinde sığınmacılar ve Schengen bölgesi içerisinde seyahat halindeki üçüncü ülke vatandaşlarına geniş yer verdikleri görülmektedir. Bu bağlamda, ayrılma yanlısı aktörlerin, BK halkının göç konusundaki mevcut

⁴⁷ Van Djik, 264-265.

endişelerinden ⁴⁸ faydalanarak onları manipüle etmeye çalıştıkları söylenebilir.

Serbest dolaşım ise, Roma Antlaşması uyarınca AB çatısı altında sağlanan iş birliğinin temel prensiplerinden biridir ve AB hukuku uyarınca üye ülkelerin vatandaşlarına tanınan bir “hak” niteliğindedir. Bu hak çerçevesinde, AB’ye üye ülkelerin vatandaşları diğer üye ülkelerde yaşama, çalışma, eğitim görme ya da emekli olabilme gibi sosyal ve ekonomik haklar açısından buldukları ülkenin vatandaşları ile eşittir ⁴⁹. Ancak, etnik farklılığa ve çok kültürlülüğe karşı muhalif bir tutum benimseyen ve BK’nın AB üyeliğinin ülke için ekonomik yük oluşturduğunu düşünen kesimler, AB üyesi ülkelerin vatandaşlarının kendi ülkeleri dışında herhangi bir üye ülkede çalışma ve sosyal yardım talep etme hakkının kısıtlanması gerektiğine inanmaktadırlar. Bu bakımdan, serbest dolaşım hakkının referandum kampanyası sırasında önemli bir yer elde etmesinin ardında hem ekonomik hem kültürel gerekçelerin bulunduğu söylenebilir⁵⁰.

Serbest dolaşım hakkı çerçevesinde Türkiye’nin üyeliğine ilişkin tartışmalara bakıldığında, özellikle, 18 Mart 2016’de gerçekleşen AB-Türkiye Zirvesi’nde Türkiye ve AB arasında varılan anlaşma sonrasında konunun daha sık dile getirilmeye başlandığı görülür. Öyle ki, söz konusu Zirve’de, Türkiye’nin kökeni 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması ile başlatılan “Türkiye ile Vize Serbestisi Diyalogu”nun dayandığı “Vize Serbestisi Yol Haritası”nda yer alan gereklilikleri yerine getirmesi durumunda, 2016 yılının Haziran ayının sonuna kadar Türk vatandaşları için vize muafiyeti sağlanacağı ve ülkeye 6 milyar Euro yardım sağlanacağı konusunda anlaşmaya varılmıştır. Buna göre, Türk vatandaşları için vize muafiyeti, İrlanda ve BK dışındaki tüm AB ülkeleri ile İzlanda, Lihtenştayn, Norveç ve İsviçre için geçerlidir⁵¹. Türk vatandaşlarına tanınacak vize muafiyeti gerek VL gerekse UKIP tarafından

⁴⁸ Göç konusundaki endişeler için bkz. Ipsos MORI, “Concern about immigration rises as EU vote approaches”, (23.06.2016), Erişim Tarihi: Mayıs 26, 2023, <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/concern-about-immigration-rises-eu-vote-approaches>.

⁴⁹ Dennison ve Geddes, 3-4; Sofia Vasilopoulou, “UK Euroscepticism and the Brexit Referendum”, *The Political Quarterly* 87, no 2 (2016):222.

⁵⁰ Vasilopoulou, 225.

⁵¹ European Commission, “European Commission opens way for decision by June on visa-free travel for citizens of Turkey”, (04.05.2016), Erişim Tarihi: Ocak 20, 2023 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1622.

eleştirilmekle birlikte, anlaşma detaylarında da görüldüğü üzere, bu muafiyet BK'yı kapsamamaktadır. Bu da, başta UKIP olmak üzere ayrılma yanlısı aktörlerin referandumuna giden süreçte meydana gelen bu gelişmeyi kendi lehlerine kullandıklarının bir göstergesidir.

A. Güvenlik Açığı Yaratan Bir Avrupa Birliği

1. UKIP

UKIP lideri Farage'ın söylemlerinde Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin güvenlik endişeleriyle ilişkilendirilerek takdim edildiği örneklere sıklıkla rastlanmıştır. Farage'ın referandumuna giden süreçte, Şubat 2016'da Llandudno'da gerçekleştirilen UKIP konferansında yaptığı konuşma da bu örneklerden biridir⁵²:

Avrupa'nın gerçek patronu sayın Merkel ve baş destekçilerinden olan kendi başbakanımız da dahil olmak üzere diğerleri, Türkiye'nin önümüzdeki beş yıl içinde AB'ye katılmasını istediklerine karar verdiler (...) Eğer AB üyesi olarak kalırsak göçmen krizinin daha da kötüye gideceğini söylemenin tamamen makul bir şey olduğunu düşünüyorum. Ve sadece sayılar ve bunun yaşam kalitesini nasıl düşürdüğüyle ilgili tartışmanın da ötesinde belki de daha büyük bir tartışma ortaya çıkıyor; çünkü İngiliz Hükümeti'nin ilk görevlerinden biri halkımızı Paris'te yaşanan dehşetten (...) korumak için elinden gelen her şeyi yapmaktır. Ve bu tip şeyleri önlemeye çalışmanın en iyi ve güvenli yolu AB'den ayrılmak ve sınırlarımızın ve Britanya'ya gelenlerin kontrolünü geri kazanmaktır.

Farage'ın Avrupa'nın “gerçek patronu” olarak nitelendirdiği dönemin Almanya Şansölyesi Angela Merkel ve BK Başbakanı Cameron'un Türkiye'nin AB üyeliğini desteklemesinden kaynaklı rahatsızlığını dile getirdiği konuşmadan yapılan bu alıntıda, Türkiye'nin AB'ye üyeliği, BK'ya Türkiye'den gelecek göç ve bunun BK üzerindeki olası güvenlik etkileri çerçevesinde değerlendirilmiştir. Alıntıda, “kriz” olarak nitelendirilen göçün yarattığı sorunlara ilişkin yoğun vurgu açıkça görülmekle birlikte, beş yıl gibi yakın bir gelecekte AB üyesi olabilecek Türkiye'den BK'ya gelen

⁵² “UKIP Leader Nigel Farage's keynote speech from UKIP's Spring Conference in Llandudno”, (27.02.2016), *YouTube*, Erişim Tarihi: Nisan 7, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=pehGu7dp1tw>.

kişilerin “sayılar” olarak adlandırıldığı ve söylemsel olarak değersizleştirilmeye çalışıldığı dikkat çekmektedir. Ayrıca, Türkiye’den gelecek göç, BK’da yaşam kalitesine negatif etki yapan bir durum olarak sunularak, Türkiye’nin de üye olacağı AB’ye BK’nın üyeliğinin devam etmesi hali sorunsallaştırılmıştır. Ancak bunun da ötesinde, bu alıntıda asıl dikkat çekilmek istenilen Türkiye’nin üyeliği, göç ve terörizm arasında kurulmaya çalışılan ilişkidir. Tehlike-terör toposuna başvurulmuş alıntıda, göçün terörle ilişkisi, göçün BK üzerinde yaratacağı yükün negatif etkilerinden daha önemli bir sorun olarak takdim edilmiştir.

Söylemsel stratejilerden usamlama stratejileri kapsamında kullanılan tehlike-terör toposu, “biz”e ait olan dünyayı “güvenli” bir alan olarak inşa eder ve “barış” ortamı ya da “terörsüz” bir ortak olarak betimleme işlevi görür⁵³. Bu alıntıda da AB terörle ilişkilendirilerek, Türkiye’nin de üyesi olacağı AB “güvensiz” bir ortam olarak inşa edilmiş ve negatif temsil edilmiştir. Alıntıda yer alan “Paris’te yaşanan dehşet” ifadesi, Paris’te Kasım 2015’te yaşanan terör saldırılarına bir referans niteliğindedir. Böylece, Avrupa’da yaşanan terör olayları hatırlatılarak göç ve güvenlik konuları arasında ilişki kurulmuştur. Paris terör saldırılarının negatif yüklem stratejisi kapsamında stigma kelimeler grubunda yer alan ve negatif çağrışım yapan “dehşet” kelimesiyle nitelendirilmesi ise, ifadeyi yoğunlaştırma amacıyla kullanılmıştır.

Paris’te yaşanan terör saldırılarının İslam Devleti (*eski adıyla: Irak ve Şam İslam Devleti-IŞİD*) tarafından üstlenildiği bilinmektedir. Türkiye’nin AB üyeliği durumunda, ülkenin “İslamcı”⁵⁴ ya da “cihatçı”⁵⁵ teröristlerin Avrupa’ya geçiş güzergahında yer alacağı iddiası da gerek UKIP gerekse VL tarafından pek çok kez vurgulanmış ve terörizm ile Müslümanlar arasında bir ilişki olduğu algısı yaratılmak istenilmiştir. Bu çerçevede, Farage’dan yapılan bu alıntıda da AB’nin uyguladığı sınır politikaları gerekçe

⁵³ Ali Balcı, “Diskors ve Pratik Olarak Dış Politika”, *Uluslararası İlişkiler* 4, no 15 (2007):81.

⁵⁴ Bkz. UKIP, “We are better off outside the EU”, (04.04.2016), Erişim Tarihi: Nisan 5, 2021, https://web.archive.org/web/20160628171025/http://www.ukip.org/we_are_better_off_outside_the_eu#.

⁵⁵ Heather Stewart ve Rowena Mason, “Nigel Farage’s anti-migrant poster reported to police”, *The Guardian*, (16.06.2016), Erişim Tarihi: Mart 8, 2021, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/16/nigel-farage-defends-ukip-breaking-point-poster-queue-of-migrants>.

gösterilerek göç, terör ve İslam'la ilişkilendirilmiş ve halk arasındaki endişe duygusu araçsallaştırılarak Brexit kararı meşrulaştırılmaya çalışılmıştır. Ayrıca, UKIP liderinden yapılan bu alıntıda olduğu gibi, VL'nin de söylemlerinde göç karşıtlığını İslam karşıtlığı aracılığıyla inşa etmeye çalışması bağlamında her iki aktörün de söylemlerarasılığa başvurdukları görülmüştür.

Alıntıda, ayrıca, dehşet olarak nitelendirilen terör saldırılarından halkı koruma görevinin, “İngiliz hükümetinde” olduğu vurgulanmış ve hükümetin bunun için elinden gelen her şeyi yapması gerektiği belirtilmiştir. Hükümetin halkı korumasının “en iyi ve güvenli” yolu ise, AB'den ayrılmak ve sınırların kontrolünü geri kazanmak olarak sunulmuş ve bunun halk tarafından doğru olarak kabul edilmesi beklenilmiştir. Hükümetin halkı korumasının yolunun AB'den ayrılmak olarak takdimi, aynı zamanda, Cameron hükümetinin AB üyeliğinin devamından yana görüş bildirmesi çerçevesinde düşünüldüğünde hükümete yönelik bir eleştiri niteliği de taşımaktadır.

Farage tarafından sınırları ve ülkeye gelen kişileri kontrol etme gücünün yeniden tesisi bağlamında benimsenen “kontrolü geri kazanma” söyleminin VL'nin ana kampanya söylemiyle paralellik gösterdiği dikkat çekmektedir. Farage da tıpkı VL'nin yürüttüğü kampanya sürecinde söylemlerinde sıklıkla başvurduğu gibi egemenlik toposu aracılığıyla Brexit kararını kamuoyunun gözünde meşrulaştırmak istemiştir. “Ülkemizi geri istiyoruz” ve “Hadi 23 Haziran'ı Bağımsızlık Günü yapalım” olmak üzere UKIP'in benimsediği temel iki söylemin egemenlik toposuna dayandığı⁵⁶ göz önünde bulundurulduğunda, VL'nin geliştirdiği “kontrolü geri kazanma” yönündeki söylemin daha da anlamlı hale geldiğini vurgulamak gerekir. İlaveten, 23 Haziran'ı bağımsızlık günü olarak adlaştırmanın VL'nin söylemlerinde de başvurduğu bir strateji olduğunu belirtmek gerekir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde, ayrılma yanlısı aktörlerin göçe ve AB üyeliği devam ettiği sürece göçün kontrol edilemeyeceğine yaptıkları vurgu; egemenlik, ulusal politikaların üstünlüğü, demokrasi ve güvenlik arasındaki bağlantıyı gözler önüne sermektedir.

Farage, Mart 2016'da Avrupa Parlamentosu'nda yaptığı bir konuşmasında ise, Türk vatandaşlarına tanınması planlanan vize muafiyetiyle ilgili olarak AB'nin sığınmacı krizi dolayısıyla Türkiye

⁵⁶ Sepli, 164.

tarafından şantaj maruz kaldığını ileri sürmüş ve İngiliz halkı için daha güvenli olan seçeneğin “Türkiye AB’ye katılmadan önce ayrılma oyu vermek” olduğunu savunmuştur. Farage, söz konusu konuşmasında İngiliz halkının AB üyeliğinin devamından yana tercihte bulunması durumunda onları bekleyen durumu şu sözlerle özetlemiştir⁵⁷:

75 milyon Türk’ün vizesiz seyahatine evet denilmiş olacak (...) Ve tüm bunların karşılığında Türkiye’yi hızla AB’nin tam üyesi olarak göreceğiz (...) Dolayısıyla, Irak, İran ve Suriye ile sınırı olan bir ülkeyle siyasi bir birliğe gireceğiz (...) [AB’de] kalmak için verilen bir oy, Türkiye için bir oydur. Kalmak için verilen bir oy Britanya’ya kitlesel göç için verilen bir oydur ve Britanya’yı teröristlere karşı daha savunmasız hale getiren oydur. Ayrılma oyu vermek ve sınırlarımızın kontrolünü geri kazanmak daha güvenlidir.

Yukarıdaki anlatıda Farage’ın, AB ülkelerinden gelen göç ve terörizm arasında kurduğu bağlantıyı Türkiye’nin AB üyeliği çerçevesinde ele aldığı görülmektedir. Tehlike-terör toposuna dayanan bu anlatıda, Türkiye AB’ye üye olmadan önce BK’nın AB’den ayrılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede, ayrılma oyu vermek söylemsel stratejilerden pozitif yükleme stratejisine aracılığıyla “daha güvenli” seçenek olarak nitelendirilerek AB söylemsel olarak dışsallaştırılmış ve Brexit kararı meşrulaştırmaya çalışılmıştır. Bu anlatıda da tıpkı UKIP’in ve temsilcilerinin farklı söylemlerinde rastlanıldığı gibi, Türkiye’nin de üyesi olduğu AB’nin güvensizlikle ya da terörle tanımlanarak Brexit kararının doğallaştırılmaya çalışıldığını söylemek mümkündür. Öyle ki Farage, Türkiye’nin AB’ye üyelik statüsü elde etmesi sonrasında AB’nin sınırlarının “Irak, İran ve Suriye” gibi terörle tanımlanan ülkelere kadar uzanacağını belirtmiş ve endişe duygusunu araçsallaştırmıştır. Konuşmasında tehlike-terör toposuna başvuran Farage, söylemini daha ileri taşıyarak, AB’nin sınırlarının terörist örgütlerin faaliyet halinde olduğu bir bölgeye uzanması sonucunda ülkenin teröre açık hale geleceği iddiasını referandumda AB’de kalma yönünde verilen oyların BK’yı terör karşısında “daha savunmasız” hale getireceği argümanına dayandırmıştır. Savunmasız kelimesi, BK’nın AB’ye üyeliğinin devam etmesi durumunda mağdur olacağı algısı yaratmak amacı taşırken;

⁵⁷ Nigel Farage, “Debates-Preparation of the European Council meeting of 17 and 18 March 2016 and outcome of the EU-Turkey summit (debate)”, *European Parliament*, (09.03.2016), Erişim Tarihi: Nisan 2, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2016-03-09-INT-3-038-0000_EN.html.

daha kelimesi ise, ifadeyi yoğunlaştırma amacıyla kullanılmıştır. Farage böylelikle halk arasında endişe ve korku duygusunu yaygın hale getirerek, AB üyeliğinden ayrılmayı BK'nın faydasına olacak bir durum olarak inşa etmiştir. Dahası, Farage bu anlatıda, Türkiye'yi AB ile terör örgütlerinin faaliyet gösterdiği bölgeler arasında bir "tampon bölge" olarak sunarken, Türkiye'nin de AB'ye üye olmasıyla birlikte bu tampon bölgenin ortadan kalkması sonucunda BK'da güvenlik açığı oluşacağı algısı yaratmak istemiştir. Farage'ın sınır güvenliğine yaptığı vurgu ve egemenlik toposu benimsenerek geliştirilen kontrolü geri kazanma söylemi ise, egemen ulus-devletin etkinliğini yeniden artırma idealine hizmet etmiştir.

Bu noktada, tehlike-terör toposunun kullanıldığı ve Türkiye'nin AB'ye üye olması durumunda AB'nin sınırlarının terör örgütlerinin faaliyet gösterdiği bölgelere kadar genişleyeceğine dair vurguyla birlikte halk arasındaki korku ve endişe duygusunun körüklenmek istenildiği örnekler VL'nin söylemlerinde de rastlanıldığını belirtmek gerekir. Genel olarak değerlendirmek gerekirse, UKIP ve VL'nin Türkiye'yi Irak, İran, Suriye vb. gibi inşa edilmiş başka ötekiler aracılığıyla BK'nın ötekisi olarak inşa ettiklerini ve böylelikle AB'nin negatif inşasına katkı sağladıklarını söylemek mümkündür. Bu anlamda, ayrılma yanlısı aktörlerin söylemlerinde BK, ötekisi olarak inşa edilen AB ve bir diğer ötekisi konumundaki Türkiye ile güney komşularından güvenli ve korunması gereken bir alan olarak sunulmuştur.

Yukarıdaki anlatıya dönmek gerekirse, referandumda AB üyeliğinin devamından yana tercihte bulunulması durumunda Türkiye'nin de üye olacağı AB'den BK'ya gelecek göç, yükleme stratejisi kapsamında "kitlesele" olarak nitelendirilmiş ve Türk vatandaşlarına tanınacak serbest dolaşım hakkı negatif temsil edilmiştir. Bu anlatıda olduğu gibi, Farage'ın farklı zamanlardaki konuşmalarında Türkiye'nin nüfus bilgilerine yer vermesi de bu çerçevede okunmalı ve Brexit kararının sayı toposu aracılığıyla gerekçelendirilmeye çalışılmasına bir örnek olarak düşünülmelidir.

2. Vote Leave

VL ve VL'ye destek veren isimler de Türkiye'nin AB üyeliğini, AB ülkelerinden BK'ya gelen göç ve güvenlik meseleleriyle ilişkilendirerek ele almışlardır. VL kampanyası kapsamında, çoğu kez AB göç politikalarının güvenlik açığına yol açan ve hatta yeterince adil olmayan bir sistem yarattığı ileri sürülerek, Türkiye'nin de içinde bulunduğu aday ülkelerin tam üye olacağı AB'den ayrılmak BK için en makul seçenek olarak sunulmuştur. Bu noktada, incelenen söylem örneklerinde de görüldüğü üzere, VL'nin temelde

göç karşıtı olmakla birlikte kontrollü göçten yana olduğunu vurgulamak gerekir.

VL kampanyasının yürütücülerinden olan Muhafazakâr Partili Adalet Bakanı Michael Gove'un AB üyeliğinden ayrılacak BK için önerdiği göçmenlik politikası stratejisi, ülkenin ihtiyacı doğrultusunda çalışacak ve böylece hem maliyeti düşürecek hem de sınır güvenliğini sağlayacak bir öneri olarak belirmiştir. Hali hazırda AB'ye adaylık statüsü bulunan ülkelerin tam üyelik statüsü elde etme olasılıklarını serbest dolaşım hakkı çerçevesinde ele alan Gove'a göre, Avustralya tipi puan tabanlı bir göç politikası, göçmenleri yeteneklerine göre ve ülkenin ihtiyacı doğrultusunda elemeye olanak tanıyacak ve aynı zamanda sınırların korunmasını sağlayacaktır⁵⁸. Gove'un aday ülkelerin olası üyelikleriyle ilgili sözleri ise şu şekildedir⁵⁹:

Dahası, AB'ye katılmak için sırada bekleyen beş ülke daha var- Arnavutluk, Makedonya, Karadağ, Sırbistan ve Türkiye- ve Avrupa Komisyonu (...) 'serbest dolaşımı' AB üyeliğinin ayrılmaz bir ilkesi olarak görüyor...Ve benim tutkum ütöpik bir ideal değil-bu bir Avustralya gerçeği. Bir Avrupa açık kapı göç politikası yerine (...) Avustralya tipi puan tabanlı göç politikasına sahip olabiliriz. [Avustralya'nın] gerçek mültecileri kabul etme, çalışkan yeni vatandaşları karşılama, insan kaçakçılarını, yasa dışı göçe ya da sınırların güç kaybetmesine fırsat vermeden, başarılı çok ırklı bir toplum inşa etme konusundaki takdir edilesi sicilini taklit edebiliriz.

Yukarıdaki alıntıda, AB'ye aday ülkelerin isimlerine yer verilmekle birlikte, bu ülkeler "beş diğer ülke" olarak adlandırılmış ve "AB'ye katılmak için sırada" olarak betimlenmişlerdir. Aday ülkelerin AB'ye katılmak için sırada olarak betimlenmeleri, bu ülkelerin insana özgü niteliklerle eşleştirilmesine örnek oluşturmaktadır ve VL dışında UKIP'in söylemlerinde de rastlanan bir betimlemedir. "Beş diğer ülke" adlandırması ise, aday ülkelerin söylemler aracılığıyla ötekileştirilmesinin bir örneğidir.

Alıntıda, ayrıca, serbest dolaşımın AB kurumları tarafından "AB üyeliğinin ayrılmaz bir ilkesi" olarak görüldüğü belirtilmiştir. Bu anlamda, serbest dolaşım ilkesi BK'nın AB üyeliği devam ettiği sürece, uygulanması gereken ve aday ülkelerin üyelikleri sonrasında da değişmeyecek bir gerçek

⁵⁸ Bkz. VL, "Michael Gove: 'The Facts of Life Say Leave'", (19.04.2016), Erişim Tarihi: Nisan 8, 2021, http://www.voteleavetakecontrol.org/michael_gove_the_facts_of_life_say_leave.html.

⁵⁹ Ibid.

olarak sunulmuştur. AB vatandaşlarına tanınan serbest dolaşım hakkının referandum kampanyası boyunca göç söz konusu olduğunda en çok eleştirilen AB politikası olduğu düşünüldüğünde, Gove'un konuşmasında Türkiye'nin de içinde bulunduğu aday ülkelerin AB'ye katılımlarına yer vererek Brexit kararına zemin hazırlamaya çalıştığını söylemek mümkündür.

Alıntıda dikkat çeken bir diğer söylemsel strateji, AB'nin göç politikalarının "açık kapı göç politikası" olarak adlandırılmasıdır. Ayrılma yanlılarının söylemlerinde sıklıkla yer verdiği konteyner metaforları arasında yer alan ve bu adlandırma çerçevesinde kullanılan kapı metaforu, AB göç politikasını sorunsallaştırma işlevi görmektedir. Öyle ki, açık kapı göç politikası adlandırması, BK'nın sınırları belirli ve belirli bir kapasiteye sahip bir alan olarak inşa edilmesini sağlamanın yanında, AB'nin uyguladığı göç politikasını BK'nın sınır güvenliğini tehlikeye düşüren politikalar olarak dışsallaştırmıştır.

İlaveten, alıntıda sorumluluk, fayda ve tehlike-tehdit toposları bir arada kullanarak AB göç politikaları ve Avustralya'nın uyguladığı göç politikası arasında karşıtlık oluşturulmuştur. Böylelikle, AB'den ayrılma durumunda uygulamaya geçirilebilecek Avustralya tipi göçmenlik sistemi, AB'nin benimsediği göç politikaları karşısında yüceltilerek göçmenleri yeteneklerine göre ve ülkenin ihtiyacı doğrultusunda elemeye olanak tanıyacak ve aynı zamanda sınırların korunmasını sağlayacak bir sistem olarak sunulmuş ve Brexit kararı meşrulaştırılmaya çalışılmıştır. Ayrıca, yükleme stratejisine başvurularak AB üyesi ülkeler dışından BK'ya gelen bireyler "çalışkan" bireyler olarak nitelendirilirken, AB ülkelerinden gelen bireyler ise ötekileştirilmiştir. Dahası, BK'nın çalışkan bireyleri AB üyeliği dolayısıyla "geri çevirmek" durumunda kaldığı ve bunun bir "kayıp" olduğu algısı yaratılmak istenilmiştir.

Gove'un bireysel açıklamalarına benzer biçimde, VL kampanyasının başkanı ve yürütücülerinden biri olan İşçi Partili Gisela Stuart, Muhafazakâr Partili Londra Belediye Başkanı Boris Johnson ve Gove referandumdan yalnızca bir gün önce yayınladıkları ortak mesajda da aday ülkelerin üyeliklerine değinerek, Brexit yönünde oy verilmesi durumunda göç politikalarının kontrolünün geri kazanılabileceğini ifade etmişlerdir⁶⁰:

⁶⁰ VL. "Vote Leave for a Fairer Britain", (22.06.2016), Erişim Tarihi: Şubat 2, 2023, http://www.voteleavetakecontrol.org/vote_leave_for_a_fairer_britain.html.

Göç politikasının kontrolünü geri kazanacağız. Göç pek çok fayda sağlıyor ama demokratik kontrolümüzü kaybettik. Bu durum daha da tehlikelidir çünkü birliğe katılmak için sırada bekleyen beş ülke bulunmaktadır. Eğer ayrılma yönünde oy verirsek, insanları yaşadığı ülke temelinde ayırmayan daha adil ve puan temelli bir sistem sunabiliriz. Halk seçimlerde göç politikasını yeniden kontrol edebilir. Aşırılıkçılar etkisiz hale getirilir.

Yukarıdaki alıntıda, AB karşısında göç politikalarında kontrolü kaybetmek, BK açısından demokratik kontrolü kaybetmekle eş değer tutulmuştur. Bu anlamda, AB üyeliğinin demokratik değerleri aşındıran bir durum olarak sunulduğu görülmektedir. Gove, Johnson ve Stuart söz konusu kontrol kaybını “tehlikeli” olarak nitelendirmiş ve bu tehlikenin Türkiye’nin de içinde bulunduğu aday ülkelerin varlığını ön plana çıkartarak giderek daha fazla artacağı mesajını kamuoyuna iletmişler ve endişe duygusunu körüklemek istemişlerdir.

Alıntıda dikkat çeken bir ayrıntı, Gove’dan yapılan bir önceki alıntıya benzer bir biçimde AB’ye aday ülkelerin, üye olmak için “sırada bekleyen” ülkeler olarak betimlenmeleri; ancak tek tek isimlerine yer verilmeyerek “beş ülke” olarak adlandırılmalarıdır. Bu adlandırma, ülkelere sayılara indirgenerek bahsedilmesi bağlamında, aday ülkelerin söylemler aracılığıyla değersizleştirilmesine örnektir. Burada, Gove, Johnson ve Stuart’ın kamuoyunun dikkatini çekmek istedikleri nokta, AB’nin adaylık statüsü bulunan ülkeleri de içerecek şekilde genişlemesiyle birlikte AB vatandaşlarına tanınan serbest dolaşım hakkının bu ülkelere de tanınacağı ve “tehlike” yaratarak göç konusundaki kontrolü daha da zorlaştıracığıdır. Bu noktada, uslamlama stratejisine başvurularak, Brexit oyları meşrulaştırılmaya çalışılmış ve egemenlik, adalet ve tehlike-tehdit toposları bir arada kullanılmıştır. Brexit kararı alınması durumunda BK halkının kendi göç politikaları üzerinde söz söyleme hakkı elde edeceği, BK’ya özgü daha adil olan bir göç sistemi yaratılabileceği ve aşırılıkçıların etkisiz hale getirilebileceği yönündeki iddialar verilmesi istenilen Brexit oylarının dayanak noktasını oluşturmuştur.

VL çatısı altında ayrılma kampanyası yürüten isimlerin farklı zamanlarda yaptıkları bireysel ya da toplu açıklamalar göstermektedir ki, VL Türkiye’nin de içlerinde bulunduğu aday ülkelerin olası üyeliklerinden önce BK’nın AB üyeliğinden ayrılmasını AB’nin göç politikalarını güvenlik açığına yol açan politikalar olarak sunarak ve sorunsallaştırarak meşrulaştırmaya çalışmıştır.

B. Ekonomi ve Kamu Hizmetleri Üzerinde Baskı Yaratan Bir Avrupa Birliği

1. UKIP

Ayrılma yanlısı kampanya yürüten UKIP referandumuna giden süreçte göçü yalnızca AB üyelerinden gelen göç bağlamında değil AB'ye adaylık statüsü bulunan ülkelerin olası üyelikleri bağlamında da gündeme taşımıştır. Bu çerçevede, Türkiye'nin AB üyeliği UKIP'in söylemlerinde geniş yer elde etmiştir. Parti lideri Farage Express Gazetesi'nde yayınlanan bir yazısında, "Türkiye (...) yakın gelecekte AB'ye katılmayı umduğundan, AB'de kalmayı oylamamız durumunda, BK'ya göç seviyesi daha artacaktır" ifadelerine yer vermiştir⁶¹. Farage'ın Türkiye'nin AB üyeliğini, BK'ya gelen göçteki artışla ilişkilendirmesi, onun BK'nın AB üyeliğini aday ülkelerden gelecek göç bağlamında sorunsallaştırmaya çalıştığının önemli bir göstergesidir.

Farage, Express Gazetesi'nde yayınlanan bir diğer yazısında ise, Cameron'un Türkiye'nin AB üyeliğine verdiği desteği konu edinmiş ve sunları söylemiştir⁶²:

AB içerisinde kalırsak Türkiye'nin 2025 yılına kadar AB'ye üye olacağı konusunda aklımda hiçbir şüphe yok. Bu halihazırda kırılma noktasında bir alt yapıya sahip olan ülkemiz için tamamen yanlış olur. Bunun ne anlama geldiğini bir düşünün: net göç daha da yüksek olabilir, belki yılda net 400 bine hatta her yıl yarım milyona kadar çıkabilir (...) AB içinde bir gelecek, nüfusumuzun tamamen kontrolden çıkması ve kontrol dışı bir oranda daha da hızlı artması anlamına gelir. Bu AB yerinde sayan bir AB değil. Onun gücü artıyor, boyutu genişliyor ve Avrupa Birleşik Devletleri olmaya kararlı.

⁶¹ Nigel Farage, "Britain must leave the EU and control own borders, says Nigel Farage", *Express*, Son Güncelleme: Şubat 11, 2016, Erişim Tarihi: Nisan 7, 2021, <https://www.express.co.uk/comment/expresscomment/643337/Britain-leave-EU-control-borders-Nigel-Farage>.

⁶² Nigel Farage, "NIGEL FARAGE: Why we must vote LEAVE in the EU referendum", *Express*, Son Güncelleme: Haziran 21, 2016, Erişim Tarihi: Mart 26, 2021, <https://www.express.co.uk/comment/expresscomment/681776/nigel-farage-eu-referendum-brexit-vote-leave-independence-ukip>.

Yukarıdaki alıntıda, Türkiye’nin olası üyeliğinin BK üzerindeki etkilerine değinildiği ve bu çerçevede Brexit kararının kamuoyunun gözünde meşrulaştırılmaya çalışıldığı açıkça görülmektedir. Alıntıda, Türkiye’nin AB üyeliği için tarih verilmiş ve ülkenin “2025 yılına kadar” AB üyesi olacağı gerçekleşmesinden şüphe duyulmayan durum olarak sunulmuş ve halk tarafından doğal bir şekilde kabul edilmesi beklenilmiştir. Alıntıda, ayrıca, BK alt yapısının yükleme stratejileri kapsamında “kırılma noktasında” olmakla nitelendirildiği görülmektedir. Yükleme stratejisinin kullanılması vasıtasıyla, Türk vatandaşları özelinde, aday ülkelerin üyeliği durumunda BK’nın alacağı göç, BK alt yapısını zora sokacak bir durum olarak sunulmuştur. Bu anlamda, söylemsel stratejilerden uslamlama stratejilerine başvurulmuş ve yük toposu kullanılmıştır. Böylelikle AB, Türkiye’nin olası AB üyeliği aracılığıyla dışsallaştırılmıştır⁶³. İlâveten, BK alt yapısının “kırılma noktasında” olmakla nitelendirilmesi daha önce Haziran 2016’da UKIP tarafından yayımlanan “Kırılma Noktası” isimli postere bir atıf olarak düşünülebilir. Bu anlamda, Farage’ın bu yazısının bir metinlerarasılık örneği niteliğinde olduğunu belirtmek gerekir⁶⁴.

Bu alıntıda, Brexit kararını meşrulaştırmak için kullanılan bir diğer topos ise, sayı toposu olmuştur. Sayı toposu, aday ülkeler içerisinde en kalabalık nüfusa sahip Türkiye’nin üyeliği durumunda, BK’ya gelen göçün kontrolsüz bir şekilde artacağı iddiasının dayanak noktasını oluşturmuştur ve halk arasında zaten mevcut olan endişe duygusunu yaygınlaştırmak amacıyla kullanılmıştır. Ayrıca, Türkiye’nin AB’ye üyeliğinin BK açısından “yanlış” olacağına dair vurgu da “tamamen” ifadesinin kullanımıyla yoğunlaştırılarak, AB’nin söylemsel olarak dışsallaştırılmasını sağlamıştır.

Alıntıda dikkat çeken bir diğer detay, aday ülkelerin olası üyelikleri kapsamında genişleyen bir federal yapılanmaya karşı vurgudur. Öyle ki, AB güçlenen ve genişleyen bir yapılanma olarak nitelendirilmiş ve ima yollu stratejiler kapsamında “Avrupa Birleşik Devletleri” olma yolunda olarak sunulmuştur. Daha önce de belirtildiği üzere, Avrupa Birleşik Devletleri fikri Churchill tarafından ortaya atılmış olsa da BK daha ilk aşamalarından itibaren bütünleşme sürecinin dışında kalmayı tercih etmiştir. BK ilerleyen süreçte AB’ye katılmış olsa da bütünleşme karşısında şüpheli bir tutum benimsemiş ve AB’nin federal bir görünüme kavuşmasına daima karşı olmuştur. Nitekim, federal bir siyasi yapılanma AB üyelerinin egemenlik

⁶³ Sepli, 198.

⁶⁴ Sepli, 198.

yetkilerini kendisinde toplaması bağlamında ulus-devletlerin egemenliğinin aşınması anlamına gelmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, AB'nin Avrupa Birleşik Devletleri olabileceği yönündeki mesaj, onun federal bir devlet görünümüne bürünmesi karşısında duyulan endişeyi gözler önüne sermektedir.

Farage, bir başka konuşmasında ise AB'yi ve mevcut göç politikalarını Türkiye'nin üyelik ihtimali çerçevesinde şu sözlerle eleştirmiştir⁶⁵:

AB içerisinde sınırlarımızı kontrol etmek yalnızca zor değil, imkansızdır (...) Yirmi yedi AB ülkesinden 500 milyon insana açık kapımız var ve net göçün her yıl düzenli olarak 300 binin üzerinde olduğunu görüyoruz; bu hükümetin göçü on binlere indirme hedefinin çok üzerinde (...) Türkiye'nin bu hükümet tarafından AB üyesi olması için desteklenmesi ve aslında teşvik edilmesiyle mevcut göç seviyeleri daha da yükselebilir (...) eğer 23 Haziran'da AB'de kalma yönünde oy verirse sınırlarımızı asla kontrol edemeyiz; ancak ayrılma yönünde oy vermek bize kontrolü geri verecektir.

Yukarıdaki alıntıda, AB üyeliği dolayısıyla göç konusundaki yetkili üst otoritenin AB olması bağlamında, ulusal sınırların kontrolünün zor olmanın da ötesinde “imkânsız” olduğu vurgulanmıştır. İmkânsız ifadesi, söylemsel stratejiler kapsamında kullanılan abartılı ifadelerle örnek oluşturmanın yanı sıra, AB göç politikalarını ve dolayısıyla AB üyeliğini sorunsallaştırma işlevi görmüştür. Farage bu anlatısında kapı metaforundan faydalanmış ve AB'nin benimsediği politikalar dolayısıyla BK'nın ulusal sınırlarını AB vatandaşlarına açık olan bir “kapı” olarak adlandırmıştır. Kapı metaforu buradaki kullanımıyla, BK'nın AB göçünden korunması gereken, belirli sınırlara sahip bir alan olarak sunulmasına aracılık etmiştir. AB üyeliği ise, benimsenen göç politikaları dolayısıyla sınırların “açık kapı” haline gelmesine neden olduğu iddiasıyla sorunsallaştırılmıştır.

Alıntıda Türkiye'nin üyeliği üzerine gerçekleşen pek çok tartışmada olduğu gibi sayı toposundan yararlanılmıştır. Sayı toposu aracılığıyla AB'ye üye ülkelerin vatandaşı olan ve AB sınırları içerisinde serbest dolaşım

⁶⁵ UKIP, “It's not just difficult to control our borders within the EU, it's impossible”, (24.04.2016), Erişim Tarihi: Nisan 5, 2021, https://web.archive.org/web/20160628171947/http://www.ukip.org/it_s_not_just_difficult_to_control_our_borders_within_the_eu_it_s_impossible.

hakından faydalanabilecek kişi sayısına yer verilen bu alıntıda, ayrıca, otorite toposuna kullanılmış ve her yıl BK'ya gelen net göçe ilişkin veriler de aktarılarak hükümet tarafından üyeliği desteklenen Türkiye'nin de üye olacağı AB'den ayrılma kararı meşrulaştırılmak istenilmiştir. Dahası, otorite toposu aracılığıyla, BK'ya gelen net göçün hükümetin hedeflediğinin çok üzerinde olduğu ortaya koyularak, göç karşıtlığından hareketle AB karşıtı söylem yeniden üretilmiştir. 2010 yılında iktidara gelen Muhafazakâr Parti önderliğindeki yönetim net göçü yılda 100 bin kişinin altına düşüreceği vaadinde bulursa da bu hedefini gerçekleştirme konusunda ciddi bir ilerleme kaydedememiş ve hatta gerçeklikten uzak kalmıştır. Bu da, referandum kampanyası sırasında ayrılma kampanyası yürüten aktörlerin göçün azaltılması hedefine ulaşılabilmesi için AB'den ayrılmanın gerekli olduğunu savunması sonucunu doğurmuştur. Bu bakımdan, UKIP'in AB ülkelerinden artan göç oranlarının halkın göç konusundaki endişelerini arttıracığı kabulüyle hareket ettiğini söylemek mümkündür. Alıntıda ayrıca, AB referandumunu "23 Haziran" olarak adlandırılarak referandum tarihine dikkat çekilmiş ve Brexit oyları sınırların kontrolünü geri kazanma iddiasına dayandırılmıştır.

Yaptığı açıklamalarda Türkiye'nin AB üyeliğine özel olarak yer veren UKIP Göç Sözcüsü Steven Woolfe da AB'nin açık kapı politikasını gündeme taşımış ve Türkiye'nin olası AB üyeliğini bu çerçevede ele alan isimlerden biri olmuştur⁶⁶:

Bu ölçekteki kitlesel göç, kamu hizmetlerimiz üzerinde tarifsiz bir baskı oluşturuyor (...) sayıları kontrol edebilme becerisine sahip olmamız gerekiyor (...) [AB'de] kalma yönünde bir oy, BK'nın AB'deki 500 milyon kişiye açık sınıra sahip olmaya devam edeceği ve AB'nin nihayetinde üye olarak istediği Türkiye, Sırbistan, Bosna ve Ukrayna gibi ülkelerden 200 milyon kişinin daha geleceği anlamına gelmektedir.

Bu alıntıda, Woolfe'un Türkiye'nin de üyesi olacağı AB'nin vatandaşı olan kişilerin BK'ya göçüne karşı endişelerini dile getirdiği görülmektedir. Woolfe, anlatısında baskı metaforuna yer vererek, kontrolün geri

⁶⁶ UKIP, "True EU immigration figure 250,000 a year higher than first thought", (12.05.2016), Erişim Tarihi: Nisan 5, 2021, https://web.archive.org/web/20160628171220/http://www.ukip.org/true_eu_immigration_figure_250_000_a_year_higher_than_first_thought.

kazanılması gerektiği argümanını kamuoyunun gözünde geçerli kılmaya çalışmıştır. Konteyner metaforlardan biri olan baskı metaforu, BK'nın sunduğu kamu hizmetlerini belirli bir kapasiteye sahip olarak sunmanın yanı sıra, göçün BK kamu hizmetleri üzerinde yarattığı baskıyı tarif etmek amacıyla kullanılmıştır. Woolfe, ayrıca, sayı toposuna başvurarak, AB üyeliğinin devam etmesi durumunda mevcut AB vatandaşlarının göçüne ek olarak, Türkiye'nin de içerisinde bulunduğu ülkelerin üyelikleri sonucunda BK'ya göç eden kişi sayısının 700 milyon kişiyi aşacağını iddia ederken halk arasında bir endişe ortamı yaratmak istemiştir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, Farage ve Woolfe'un açıklamalarının paralellik gösterdiğini söylemek mümkündür. UKIP'in yürüttüğü kampanyaya destek veren bu iki aktör de BK'ya AB ülkelerinden gelen göçün Türkiye'nin de üye olması durumunda daha da artacağını ileri sürerek halk arasındaki endişe duygusunu arttırmak istemişler ve Brexit'e giden yola zemin hazırlamaya çalışmışlardır.

2. Vote Leave

VL ve yürüttüğü ayrılma yanlısı kampanyaya destek veren isimler de Türkiye'nin AB üyeliği bağlamında argümanlar geliştirerek Brexit kararını meşrulaştırmaya çalışmışlar ve Türkiye'nin AB'ye üye olması durumunda BK'ya gelecek olan göçün düzeyinde artış yaşanacağı ve bu bağlamda AB üyeliğinden kaynaklı olarak BK ekonomisi ve kamu hizmetleri üzerinde baskı hissedileceği mesajını kamuoyuna iletmek istemişlerdir.

Gove, Johnson ve Stuart, dönemin BK Başbakanı ve Dışişleri Bakanına yazdıkları mektupta Türkiye'nin AB üyeliği konusunda seçmenlerin aydınlatılmasını talep etmişlerdir. Referanduma giden süreçte AB'de kalma yönünde kampanya yürüten grupların bazılarının "Türkiye'nin AB üyeliği 3000 yılına kadar olmayacak"; bazılarının ise "Türkiye'nin üyeliği ihtimal dahilinde değil" gibi argümanlarla kamuoyunu üyeliğin devamından yana ikna etmeye çalıştıklarını ifade eden Gove, Johnson ve Stuart, bu gibi argümanların BK hükümetinin ve AB'nin resmi politikalarıyla çatıştığını ifade etmişlerdir. Öyle ki, gerek BK hükümeti gerekse AB Türkiye'nin üyeliğini destekler konumdadır. Hatta BK hükümeti "Türkiye'nin üyeliğinin mümkün olan en güçlü savunucusudur"⁶⁷. Gove, Johnson ve Stuart'ın

⁶⁷ VL, "Letter to the Prime Minister and Foreign Secretary - Getting the facts clear on Turkey", (16.06.2016), Erişim Tarihi: Ocak 27, 2023,

mektubunda yer alan ifadelerle göre, BK hükümeti, “Türkiye’nin üyeliğinin BK’yı ‘daha güvenli’ ve ‘daha zengin’” hale getireceği iddiasından hareketle AB üyeliğinin devamından yana tutum benimsemektedir. Mektupta, AB’nin Türkiye’nin üyeliğine yönelik politikalarıyla ilgili olarak ise, AB ve Türkiye arasında Mart 2016’da varılan anlaşmaya referansla, AB’nin Türkiye’nin katılım sürecini “yeniden canlandırma” konusunda adımlar attığı vurgulanmış ve şu ifadelerle yer verilmiştir⁶⁸:

Hem AB’nin hem de BK’nın Türkiye’nin AB’ye katılımını kolaylaştırmak için milyarlarca dolar ödediği bir gerçek. AB, Arnavutluk, Karadağ, Makedonya, Sırbistan ve Türkiye’ye, AB’ye katılmaları için 17,7 milyar Euro ödüyor. BK bu beş ülkeye katılmaları için yaklaşık 1,8 milyar sterlin ödüyor (...) *Türkiye’nin AB’ye katılımını ve katılım müzakerelerinin devam etmesini veto etmek ve bu yıl için planlanan vizesiz seyahatin Türkiye’ye kadar genişletilmesini durdurmak hükümet politikaları arasında mı? Eğer hükümet bu garantiyi vermezse, halk, Türkiye ile ortak sınırlara sahip olmaktan kaçınmanın tek yolunun 23 Haziran’da ayrılma oyu vermek ve kontrolü geri kazanmak olduğu yönündeki makul sonuca varacaktır.*

Türkiye’nin de aralarında bulunduğu AB’ye aday ülkelerin AB’ye ve BK’ya maliyeti konusunun işlendiği bu alıntıda, AB’nin Türkiye’nin üyeliğini hızlandıracak adımlar attığı ve BK hükümetinin de Türkiye’nin üyeliğini destekler yönde tutum benimsediği vurgulanmış ve buna karşıt bir tutum geliştirilmiştir. Alıntıda, aday ülkelerin üyeliklerinin gerek AB gerekse BK tarafından desteklendiği bu ülkelere yapılan maddi destek aracılığıyla belgelenerek, BK hükümetinin Türkiye’nin AB üyeliğiyle ilgili olarak yakın gelecekte bu üyeliğin mümkün olmadığı yönündeki söylemleri yanlışlanmak istenilmiştir. Uslamlama stratejileri kapsamında otorite ve maliyet toposlarına başvurularak, aday ülkelerin daha üyelikleri öncesinde dahi gerek AB’ye gerekse BK’ya belirli bir maliyeti olduğu vurgusu yapılmıştır. Otorite toposunun kullanılmasıyla, AB ve BK tarafından aday ülkelere ödenen miktarlar bir “gerçek” olarak sunulmuş, AB ve BK’nın aday ülkelere yaptığı ödemeler bilgisine yer verilmiştir. Böylelikle, durumun ciddiyetine dikkat çekilmeye çalışılmıştır. Maliyet toposu aracılığıyla ise,

http://www.voteleavetakecontrol.org/letter_to_the_prime_minister_and_foreign_secretary_getting_the_facts_clear_on_turkey.html

⁶⁸ Ibid.

söz konusu maliyetin BK'nın AB üyeliğinin devam etmesi durumunda daha da artacağı algısı yaratılmak istenilmiştir.

Alıntıda, ayrıca, egemenlik toposuna başvurulmuş ve BK hükümetinin Türkiye'nin üyeliğine ilişkin tutumunda daha açık olması gerektiği vurgulanmıştır. Hatta, hükümetinin Türkiye'nin üyeliğine ilişkin tutumuna açıklık getirmesi bakımından bazı sorulara yer verilmiş ve bu sorular italik olarak yazılarak özellikle vurgulanmıştır. Hükümetin Türkiye'ye ilişkin tutumunda gerekli güvenceyi vermemesi durumunda, Brexit oyu vermek "kontrolü geri kazanmanın" tek ve makul yolu olarak sunulmuştur. Söylemsel stratejiler kullanılarak, Brexit oyunun "tek" ve "makul" gibi pozitif anlam taşıyan etiket kelimelerle nitelendirilmesi, ayrılma kararının en doğru seçenek olarak takdim edilmesini sağlamıştır. Alıntıda, ilaveten, AB referandumunun "23 Haziran" olarak adlandırıldığı da dikkat çekmektedir.

Referandum yaklaşırken, Nisan 2016'da ilkokul öğrencilerinin yerleştirme sonuçları açıklanmadan hemen önce göç konusundaki artan endişelerin de etkisiyle İngiliz öğrencilerin ilk tercihlerinde yer alan okullara yerleşemeyeceğine dair oluşan algı, AB göç sistemine yöneltilen eleştirileri arttırmıştır. VL kampanyasına destek veren Muhafazakâr Partili İstihdam Bakanı Piriti Patel de aday ülkelerin olası üyeliklerini bu çerçevede değerlendirmiş ve Brexit yönünde verilecek oyların bir gerekçesi olarak sunmuştur⁶⁹:

İlkokul yerleştirmelerinin yetersizliği kontrolsüz göçün kamu hizmetlerimiz üzerinde nasıl sürdürülemez baskı yarattığının başka bir göstergesidir (...) Gerçek şu ki, AB üyesi kaldığımız sürece bu ülkeye gelen kişi sayılarını tamamen kontrol edemiyoruz ve AB'ye katılmak için sırada olan beş diğer ülkeyle-Arnavutluk, Makedonya, Karadağ, Sırbistan ve Türkiye-birlikte problem daha da kötüye gidecek (...) Eğer ayrılma oyu verirsek (...) her hafta AB'ye gönderdiğimiz 350 milyon sterlinin kontrolünü geri kazanabilir ve bu parayı hayati ve kıymetli kamu hizmetlerimize yeniden yatırabiliriz.

Yukarıdaki alıntıda da ayrılma yanlısı diğer Avrupa şüpheli söylemlerde olduğu gibi aday ülkelerin olası üyelikleri BK'ya gelecek olan

⁶⁹ VL, "Priti Patel: Uncontrolled migration is putting unsustainable pressures on our public services", (18.04.2016), Erişim Tarihi: Şubat 22, 2021, http://www.voteleavetakecontrol.org/_priti_patel_the_shortage_of_primary_school_places_is_yet_another_example_of_how_uncontrolled_migration_is_putting_unsustainable_pressures_on_our_public_services.html.

göç çerçevesinde ele alınmıştır. Alıntıda ilk dikkat çeken, baskı metaforunun kullanımınıdır. Anlatısında yük toposuna başvuran Patel, yükleme stratejisinden yararlanarak “kontROLSÜZ” olarak nitelendirdiği göçten kaynaklanan baskıyı “sürdürülemez” olarak betimlemiş ve AB üyeliğinin devam etmesi durumunda göçün kamu hizmetleri üzerinde yaratacağı negatif etkilere dikkat çekerek halkı Brexit kararı vermeye ikna etmek istemiştir. Bu noktada, “kontROLSÜZ” yükleme stratejisine VL kampanyası başta olmak üzere diğer ayrılma yanlılarının söylemlerinde de AB kaynaklı göçü nitelemek için sıkça başvurduğu tespit edilmiştir.

Alıntıda, daha önce farklı örneklerde de görüldüğü gibi, AB’ye aday ülkeler, isimlerine yer verilmekle birlikte, “beş diğer ülke” olarak adlandırılmış ve “AB’ye katılmak için sırada” olarak betimlemiştir. Burada özellikle belirtilmesi gereken, aday ülkelerin üyelikleri üzerine gerçekleşen bazı tartışmalar sırasında, Balkan ülkelerinden ziyade Türkiye’ye özel olarak vurgu yapıldığıdır⁷⁰. VL’nin yanı sıra UKIP’in söylemlerinde de tespit edilen bu tip örnekler, göçün kamu hizmetleri üzerinde yaratacağı baskılara her fırsata değinen ayrılma yanlısı aktörlerin aday ülkeler arasında en kalabalık nüfusa sahip Türkiye’nin üyeliğini gündeme taşıyarak söylemler aracılığıyla inşa etmeye çalıştıkları endişe duygusunu somutlaştırma girişimini ortaya koymaktadır.

Yukarıdaki alıntıda dikkat çeken bir diğer detay ise, Brexit kararının maliyet ve toplumsal fayda toposları aracılığıyla meşrulaştırılmaya çalışılmış olmasıdır. Öyle ki, ayrılma oyu verilmesi durumunda, her hafta AB’ye gönderildiği iddia edilen paranın kontrolünün geri kazanılarak, yükleme stratejisi kapsamında “hayati” ve “kıymetli” olarak nitelendirilen kamu hizmetlerine yatırılacağı iddiası, VL’in Türkiye’nin de aralarında bulunduğu ülkelerden gelen göçün ekonomik ve toplumsal sonuçlarına dikkat çekme amacını ortaya koymaktadır. Ayrıca, VL’in Brexit kararını meşrulaştırmak için ekonomi konusunda ürettiği söylemlerin belkemiği niteliğinde sayılabilecek olan 350 milyon sterlinin AB’ye gönderilmeyip BK’nın çıkarları doğrultusunda harcanabileceği iddiasının aday ülkelerin olası üyelikleri çerçevesinde yeniden üretilmesi söylemlerarasılığa bir örnektir ve göç karşıtı söylemin ekonomi konusunda üretilen söylemlerden etkilenecek geliştiğini ortaya koymaktadır⁷¹.

⁷⁰ Bkz. VL, “Why Vote Leave”, (t.y.), Erişim Tarihi: Şubat 23, 2021, http://www.voteleavetakecontrol.org/why_vote_leave.html.

⁷¹ Sepli, 190.

Sonuç

Bu çalışmada, BK’da ayrılma yönünde yürütülen AB referandum kampanyası incelenmiştir. Bu kapsamda, sert Avrupa şüphecisi aktörler olan VL ve UKIP’in değindiği söylem konularından biri olan “Türkiye’nin AB üyeliği” hakkında ürettikleri söylemler analiz edilmiş ve bu söylemler aracılığıyla Brexit kararını kamuoyunun gözünde nasıl meşrulaştırmaya ve doğrulamaya çalıştıklarının tespit edilmesi amaçlanmıştır.

Avrupa tarihsel süreçte, “öteki” olarak tanımladığı medeniyetler karşısında, özellikle Doğu medeniyeti karşısında, “biz”in dayandığı üst kimlik olarak ortaya çıkan “Avrupalılık” etrafında birleşmiş ve hâkim Avrupa anlatısı kendisinden farklı olanı hakir görme eğiliminde olmuştur⁷². Bu bakımdan, BK’da AB referandum kampanyası sırasında gözlemlenen durum, BK ve Avrupa kıtasındaki ülkeler arasındaki farkı ortaya koymaktadır. Ayrılma kampanyası sırasında BK, gerek AB özelinde Avrupa’yı gerekse Avrupa’nın ötekisi konumundaki Doğu medeniyetini ve Türkiye’yi “öteki” olarak inşa etmiştir. AB ve Türkiye öteki olarak inşa edilerek marjinalleştirilip uzak durulması gereken gruplar olarak sunulurken, biz grubu içerisindeki birlik duygusu vurgulanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın bulguları ışığında, VL ve UKIP’in Türkiye’nin üyeliğini Brexit hedefi doğrultusunda bir propaganda aracı olarak kullandıklarını söylemek mümkündür. VL ve UKIP, Türkiye’nin üyeliğine ilişkin benimsedikleri söylemler aracılığıyla, Türkiye’yi ve Türk vatandaşlarını bilinçli bir şekilde ötekileştirmişler ve Türkiye’nin de yakın gelecekte üye olma ihtimali bulunan AB’yi sorunsallaştırmışlardır. Böylelikle, BK halkının hafızalarında tarihsel olarak yer etmiş olan Avrupa şüpheciliği yeniden üretilmiştir. Öyle ki, Türkiye ve üyesi olduğu bir AB, BK’nın negatif ötekisi olarak inşa edilmiş ve AB üyeliği negatif bir durum olarak sunulurken, Brexit kararı meşrulaştırılmaya çalışılmıştır. VL ve UKIP, Brexit kararını meşrulaştırma amacı doğrultusunda Türkiye’nin üyeliğine ilişkin benimsedikleri Avrupa şüpheci söylemler vasıtasıyla iki negatif AB temsili inşa etmişlerdir. Bu temsiller: “güvenlik açığı yaratan bir AB” ve “ekonomi ve kamu hizmetleri üzerinde baskı yaratan bir AB”dir.

⁷² Büşra Avşar ve Ayça Ferda Kansu, “Benzerlikler ve Farklılıklar Işığında Avrupalılığın Psikopolitiği”, içinde *Travmaların Gölgesinde: Politik Psikoloji*, ed. Deniz Ülke Arıboğan, (İstanbul: İnkılap Kitabevi, 2020), 305-313.

İnşa edilen her iki AB temsilinde de göç konusu ön planda olmakla birlikte, AB'nin ve onun benimsediği göç sisteminin eleştirildiği tespit edilmiştir. Göç, her iki temsilde de sınırların geçirgenliği bağlamında ele alınmış ve AB üyeliğinin BK sınırlarını göçe açık hale getirdiği vurgusu yoğun olarak işlenmiştir. Bu bakımdan, ayrılma yanlısı aktörlerin, göçe ilişkin endişeleri zaten oldukça önemli düzeyde olan halkın mevcut endişelerini söylemleri aracılığıyla körüklemeye çalıştıkları söylenebilir. Nitekim, toplumun farklı kesimleri tarafından ülkenin karşılaştığı en önemli sorunlardan biri olarak görülmesi bağlamında göç, ideolojinin de ötesinde toplumun farklı kesimlerini bir araya getiren bir konu niteliğindedir⁷³. Öte yandan, göç konusunun toplumun farklı kesimlerini birleştirici bir güce sahip olmasının yanında; sınırların geçirgenliği bakımından değerlendirildiğinde ayrıştırıcı etki doğurabildiği de unutulmamalıdır. Arıboğan'ında belirttiği gibi, bir devletin varoşunun gereği olarak ortaya çıkan sınırlar, sınırların dışında kalan ötekini tanımlamayı gerekli kılmaktadır⁷⁴. Bu anlamda, göç konusu çerçevesinde referandum gündemine getirilen ve BK'nın ötekisi olarak sunulan Türkiye'nin AB üyeliği, sınırların artan önemine yapılan vurgu bağlamında ulus-devletin etkinliğini yeniden arttırmak amacıyla araçsallaştırılarak Brexit idealine hizmet etmiştir.

Güvenlik açığına yol açan bir AB temsili incelendiğinde, Türkiye'nin AB üyeliğinin, genel olarak, AB'nin benimsediği göç, sığınma ve sınır politikaları çerçevesinde değerlendirildiği ve güvenlik, sınır güvenliği ve terörizm gibi mikro söylem konularıyla ilişkili olarak ele alındığı görülmektedir. Güvenlik açığına yol açan bir AB temsiline gerek VL gerekse UKIP'in söylemlerinde rastlanmakla birlikte, bu temsilin VL'ye kıyasla UKIP'in söylemlerinde daha geniş yer tuttuğu belirlenmiştir.

Ekonomi ve kamu hizmetleri üzerinde baskı yaratan bir AB temsilinde ise, Türkiye'nin olası üyeliği AB vatandaşlarına tanınan serbest dolaşım hakkı bağlamında ele alınmış ve sağlık, eğitim sistemi vb. gibi mikro söylem konularıyla ilişkili olarak söylemler üretilmiştir. Bu temsilde, konteyner metaforların kullanımı özellikle dikkat çekmektedir. Konteyner metaforlar,

⁷³ Matthew Goodwin ve Caitlin Milazzo, "Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit", *The British Journal of Politics and International Relations*, Special Issue Article, (2017):13, Erişim Tarihi: Mart 20, 2021, doi:10.1177/1369148117710799.

⁷⁴ Deniz Ülke Arıboğan, *Duvar: Tarih Geri Dönüyor*, 1. Baskı, (İstanbul: İnkılap Kitabevi, 2017), 35.

BK'nın sunduğu kamu hizmetlerini belirli bir kapasiteye sahip olarak sunmanın yanı sıra, göçün BK kamu hizmetleri üzerindeki negatif etkilerini tarif etmek amacıyla kullanılmıştır.

Avşar ve Kansu'nun da ifade ettiği gibi “AB savaşı sona erdirmek için farklılıkların bir arada yaşaması amacını güderken; göçmen, Türk, Müslüman nüfusuna karşı siyasi ve toplumsal söylemlerde aynı çizgide değildir”⁷⁵. Bu durum, BK'daki ayrılma yanlısı aktörlerin Türkiye'nin üyeliğine ilişkin söylemlerinde de belirgin bir biçimde gözlemlenmiştir. Keza VL ve UKIP'in Türkiye'nin AB üyeliği hakkında ürettikleri söylemlerin sert Avrupa şüpheli öğelerin yanı sıra, göç-göçmen karşıtı, Türk karşıtı ve İslam karşıtı öğeleri de barındırdığı tespit edilmiştir.

Kaynakça

- Anderson, Christopher J. ve Reichert, M.Shawn. “Economic Benefits and Support for Membership in the E.U.: A Cross-National Analysis”, *Journal of Public Policy* 15, no 3 (1995): 231-249.
- Arıboğan, Deniz Ülke. *Duvar: Tarih Geri Dönüyor*, 1. Baskı, İstanbul: İnkılap Kitabevi, 2017.
- Avşar, Büşra ve Kansu, Ayça Ferda. “Benzerlikler ve Farklılıklar Işığında Avrupalılığın Psikopolitiği”, içinde *Travmaların Gölgesinde: Politik Psikoloji*, editör Deniz Ülke Arıboğan, 229-327, İstanbul: İnkılap Kitabevi, 2020.
- Aydın-Düzgüt, Senem. “Avrupa Birliği-Türkiye İlişkilerine Postyapısalcı Yaklaşım: Almanya Örneğinde Dış Politika ve Söylem Analizi”, *Uluslararası İlişkiler* 8, no 29 (2011): 49-70.
- Aydın-Düzgüt, Senem. “Avrupa Birliği Kurumlarının Türkiye Söylemlerinde Bir Güvenlik Topluluğu Olarak Avrupa”, *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi* 23, no 2 (2015): 99-112.
- Aydın-Düzgüt, Senem ve Rumelili, Bahar. “Discourse Analysis: Strengths and Shortcomings”, *All Azimuth* 8, no 2 (2019): 284-305.
- Balcı, Ali. “Diskors ve Pratik Olarak Dış Politika”, *Uluslararası İlişkiler* 4, no 15 (2007): 67-87.
- Becker, Sascha O., Fetzer, Thiemo ve Noyy, Dennis. “Who Voted For Brexit? A Comprehensive District-Level Analysis”, *Centre For Economic Performance Discussion Paper No 1480*, (2017): 1-62.

⁷⁵ Avşar ve Kansu, 300.

- Cameron, David. "EU Speech at Bloomberg", *GOV.UK*, (23.01.2013), Erişim Tarihi: Kasım 18, 2022, <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>.
- Carreras, Miguel, Irepoglu Carreras, Yasemin ve Bowler, Shaun. "Long-Term Economic Distress, Cultural Backlash, And Support For Brexit", *Comparative Political Studies*, (2019): 1–29, doi:10.1177/0010414019830714.
- Churchill, Winston. "Churchill's Speech in Zurich", *Churchill in Zurich*, (19.09.1946), Erişim Tarihi: Haziran 24, 2020, <https://www.churchill-in-zurich.ch/en/churchill/en-churchills-zuricher-rede/>.
- Connelly, Rana İzci. "Avrupa Şüphesizliği ve Türkiye: Nasıl Bir Avrupa?", *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi* 23, no 2 (2015): 59-77.
- Dennison, James ve Geddes, Andrew. "Brexit and the Perils of 'Europeanised' Migration", *Journal of European Public Policy* 25, no 8 (2018): 1-17, Erişim Tarihi: Mart 20, 2022, doi:10.1080/13501763.2018.1467953.
- European Commission. "European Commission opens way for decision by June on visa-free travel for citizens of Turkey", (04.05.2016), Erişim Tarihi: Ocak 20, 2023 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1622.
- European Council. "European Council, 18-19 February 2016", (19.02.2016), Erişim Tarihi: Eylül 24, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/02/18-19/>.
- Farage, Nigel. "Britain must leave the EU and control own borders, says Nigel Farage", *Express*, Son Güncelleme: Şubat 11, 2016, Erişim Tarihi: Nisan 7, 2021, <https://www.express.co.uk/comment/expresscomment/643337/Britain-leave-EU-control-borders-Nigel-Farage>.
- Farage, Nigel. "Debates-Preparation of the European Council meeting of 17 and 18 March 2016 and outcome of the EU-Turkey summit (debate)", *European Parliament*, (09.03.2016), Erişim Tarihi: Nisan 2, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2016-03-09-INT-3-038-0000_EN.html.
- Farage, Nigel. "NIGEL FARAGE: Why we must vote LEAVE in the EU referendum", *Express*, Son Güncelleme Haziran 21, 2016, Erişim Tarihi: Mart 26, 2021, <https://www.express.co.uk/comment/expresscomment/681776/nigel-farage-eu-referendum-brexit-vote-leave-independence-ukip>.
- Fitzgibbon, John. "Citizens against Europe? Civil Society and Eurosceptic Protest in Ireland, the United Kingdom and Denmark", *Journal of Common Market Studies* 51, no 1 (2007): 105-121, doi:10.1111/j.1468-5965.2012.02302.x.
- Flood, Christopher ve Usherwood, Simon. "Positions, Dispositions, Transitions: A model of Group Alignment on EU Integration" (55th Annual Conference of the Political Studies Association'da sunulan tebliğ, University of Leeds, Nisan 5-7,

- 2005), Erişim Tarihi: Mart 30, 2022, <https://www.researchgate.net/publication/228490382>.
- Gabel, Matthew ve Palmer, Harvey D. “Understanding Variation in Public Support for European Integration”, *European Journal of Social Science* 27 no 1 (1995): 3-19.
- Goodwin, Matthew J. ve Heath, Oliver. “The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-Level Analysis of the Result”, *The Political Quarterly*, (2016): 1-10.
- Goodwin, Matthew ve Milazzo, Caitlin. “Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit”, *The British Journal of Politics and International Relations*, Special Issue Article, (2017): 1-15, Erişim Tarihi: Mart 20, 2021, doi: 10.1177/1369148117710799.
- Hall, Peter. “The Roots of Brexit: 1992, 2004, and the European Union Expansion”, *Foreign Affairs*, (28.06.2016), Erişim Tarihi: Ocak 21, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-kingdom/2016-06-28/roots-brexit>.
- Hobolt, Sara B. “The Brexit vote: a divided nation, a divided continent”, *Journal of European Public Policy* 23, no 9 (2016): 1259-1277, doi:10.1080/13501763.2016.1225785.
- Hobolt, Sara B. ve de Vries, Catherine E. “Public Support for European Integration”, *The Annual Review of Political Science* 19, (2016): 413-432, Erişim Tarihi: Ekim 7, 2021, doi: 10.1146/annurev-polisci-042214-044157.
- Hooghe, Liesbet. “What Drives Euroscepticism? Party-Public Cueing, Ideology and Strategic Opportunity”, *European Union Politics* 8, no 1(2007): 5-12, doi:10.1177/1465116507073283.
- Hooghe, Liesbet ve Marks, Gary. “Calculation, Community and Cues: Public Opinion on European Integration”, *European Union Politics* 6, no 4 (2005): 419-443, doi:10.1177/1465116505057816.
- Hooghe, Liesbet ve Marks, Gary. “Sources of Euroscepticism”, *Acta Politica* 42, (2007): 119-127, doi:10.1057/palgrave.ap.5500192.
- Hooghe, Liesbet ve Marks, Gary. “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *British Journal of Political Science* 39, no 1(2009): 1-23, Erişim Tarihi: Nisan 5, 2021, doi:10.1017/S0007123408000409.
- Hopkin, Jonathan. “When Polanyi Met Farage: Market Fundamentalism, Economic Nationalism, And Britain’s Exit From The European Union”, *The British Journal Of Politics And International Relations*, Special Issue Article, (2017): 1-14.

- Ipsos MORI, “Concern about immigration rises as EU vote approaches”, (23.06.2016), Erişim Tarihi: Mayıs 26, 2023, <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/concern-about-immigration-rises-eu-vote-approaches>.
- Jones, Alistair. *Britain and the European Union*, Edinburg: Edinburgh Üniversitesi Yayınları, 2007, eBook Academic Collection (EBSCOhost), Erişim Tarihi: Temmuz 1, 2018, <http://eds.b.ebscohost.com/eds/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzE5NDE1NF9fQU41?sid=60af5d6b-e901-47d5-a09c-e4de1fee57c0@sessionmgr101&vid=3&format=EB&rid=1>.
- Kopecky, Petr ve Mudde, Cas. “The Two Sides of Euroscepticism: Party Positions on European Integration in East Central Europe”, *European Union Politics* 3, no 3 (2002): 297-326.
- Kress, Gunther. “Critical Discourse Analysis”, *Annual Review of Applied Linguistics* 11, (1990): 84-89, Erişim Tarihi: Ağustos 3, 2021, doi: 10.1017/S0267190500001975.
- McCormick, John. *Avrupa Birliği Siyaseti*, 1. Baskı, Ankara: Adres Yayınları, 2015.
- McLaren, Laruen M. “Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?”, *The Journal of Politics* 64, no 2 (2002): 551-566.
- Milliken, Jennifer. “The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods”, *European Journal of International Relations* 5, no 2 (1999): 225-254.
- Samur, Hakan. “Birleşik Krallık-Avrupa Birliği İlişkileri”, içinde *Avrupa Birliği ve Üye Devletler: AB15 Üzerine Bir İnceleme*, editör Ercüment Tezcan ve İlhan Aras, 213-260, Ankara: Detay Yayıncılık, 2016.
- Sepli, Ayçe. “Birleşik Krallık'ta Avrupa Şüphesizliği: 2016 Avrupa Birliği Referandumu” (Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, 2022).
- Steenbergen, Marco R., Edwards, Erica E. ve de Vries, Catherine E. “Who’s Cueing Whom? Mass-Elite Linkages and the Future of European Integration”, *European Union Politics* 8, no 1 (2007): 13-35, Erişim Tarihi: Mart 21, 2022, doi: 10.1177/1465116507073284
- Stewart, Heather ve Mason, Rowena. “Nigel Farage's anti-migrant poster reported to police”, *The Guardian*, (16.06.2016), Erişim Tarihi: Mart 8, 2021, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/16/nigel-farage-defends-ukip-breaking-point-poster-queue-of-migrants>.
- Szczerbiak, Aleks ve Taggart, Paul. “Theorising Party-Based Euroscepticism Problems of Definition, Measurement and Causality”, 8th Biannual International Conference of the European Union Studies Association Conference’ta sunulan tebliğ, Nashville, Mart 27-29, 2003, Erişim Tarihi: Ocak 20, 2023, <http://aei.pitt.edu/6562/>

- Taggart, Paul. "A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems", *European Journal of Political Research* 33, no 3 (1998): 363-388.
- Taggart, Paul ve Szczerbiak, Aleks. "Coming from the Cold? Euroscepticism, Government Participation and Party Positions on Europe", *Journal of Common Market Studies* 51, no 1 (2013): 17-37, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2022, doi: 10.1111/j.1468-5965.2012.02298.x.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı. "Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi", Son Güncelleme: Şubat 12, 2020, Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023, https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html.
- The Electoral Commission, "The 2016 EU referendum: Report on the 23 June 2016 referendum on the UK's membership of the European Union", Son Güncelleme: Temmuz 29, 2022, Erişim Tarihi: Ocak 20, 2023, <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/report-23-june-2016-referendum-uks-membership-european-union>.
- Uberoi, Elise. "European Union Referendum", *House of Commons Library*, Briefing Paper Number CBP 7639, (29.06.2016), Erişim Tarihi: Ekim 15, 2020, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7639/CBP-7639.pdf>.
- UKIP, "We are better off outside the EU", (04.04.2016), Erişim Tarihi: Nisan 5, 2021, https://web.archive.org/web/20160628171025/http://www.ukip.org/we_are_better_off_outside_the_eu#.
- UKIP, "It's not just difficult to control our borders within the EU, it's impossible", (24.04.2016), Erişim Tarihi: Nisan 5, 2021, https://web.archive.org/web/20160628171947/http://www.ukip.org/it_s_not_just_difficult_to_control_our_borders_within_the_eu_it_s_impossible.
- UKIP, "True EU immigration figure 250,000 a year higher than first thought", (12.05.2016), Erişim Tarihi: Nisan 5, 2021, https://web.archive.org/web/20160628171220/http://www.ukip.org/true_eu_immigration_figure_250_000_a_year_higher_than_first_thought.
- Usherwood, Simon ve Startin, Nicholas. "Euroscepticism as a Persistent Phenomenon", *Journal of Common Market Studies* 51 no 1 (2013): 1-16, doi:10.1111/j.1468-5965.2012.02297.x.
- Van Djik, Teun A. "Principles of Critical Discourse Analysis", *Discourse and Society* 4, no 2 (1993): 249-283.
- Van Leuween, Theo ve Wodak, Ruth. "Legitimizing immigration control: a discourse-historical analysis", *Discourse Studies* 1, no 1 (1999): 83-118.

- Vasilopoulou, Sofia. “Continuity and Change in the Study of Euroscepticism: Plus ça change?”, *Journal of Common Market Studies* 51, no 1 (2013): 153-168, Erişim Tarihi: 5 Kasım 2021, doi: 10.1111/j.1468-5965.2012.02306.x.
- Vasilopoulou, Sofia. “UK Euroscepticism and the Brexit Referendum”, *The Political Quarterly* 87, no 2 (2016): 219-227.
- VL, “Why Vote Leave”, (t.y.), Erişim Tarihi: Şubat 23, 2021, http://www.voteleavetakecontrol.org/why_vote_leave.html.
- VL, “Priti Patel: Uncontrolled migration is putting unsustainable pressures on our public services”, (18.04.2016), Erişim Tarihi: Şubat 22, 2021, http://www.voteleavetakecontrol.org/_priti_patel_the_shortage_of_primary_school_places_is_yet_another_example_of_how_uncontrolled_migration_is_putting_unsustainable_pressures_on_our_public_services.html.
- VL, “Michael Gove: ‘The Facts of Life Say Leave’”, (19.04.2016), Erişim Tarihi: Nisan 8, 2021, http://www.voteleavetakecontrol.org/michael_gove_the_facts_of_life_say_leave.html.
- VL, “Letter to the Prime Minister and Foreign Secretary - Getting the facts clear on Turkey”, (16.06.2016), Erişim Tarihi: Ocak 27, 2023, http://www.voteleavetakecontrol.org/letter_to_the_prime_minister_and_foreign_secretary_getting_the_facts_clear_on_turkey.html
- VL. “Vote Leave for a Fairer Britain”, (22.06.2016), Erişim Tarihi: Şubat 2, 2023, http://www.voteleavetakecontrol.org/vote_leave_for_a_fairer_britain.html.
- YouTube. “UKIP Leader Nigel Farage's keynote speech from UKIP's Spring Conference in Llandudno”, (27.02.2016), Erişim Tarihi: Nisan 7, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=pehGu7dp1tw>.
- Walker, Nigel. “Brexit Timeline: events leading to the UK’s exit from the European Union”, *House of Commons Library*, Briefing Paper Number 7960, (06.01.2021), Erişim Tarihi: Kasım 8, 2021, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7960/>.
- Wodak, Ruth. “The discourse-historical approach”, içinde *Methods of Critical Discourse Analysis: Introducing Qualitative Methods*, editör Ruth Wodak ve Michael Mayer, 63-94, London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage Publications, 2001.
- Wodak, Ruth. ““We have the character of an island nation” A discourse-historical analysis of David Cameron’s “Bloomberg Speech” on the European Union”, *European University Institute, Working Papers*, RSCAS 2016/36 (2016): 1-25, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme-224.

AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI 55'E UYUM: TÜRK LOJİSTİK SEKTÖRÜ ÜZERİNE İNCELEME♦

Hakan TUNAHAN*
Ayşegül KARATAŞ**
Büşra GARİP***
Gülenay ATAKAN****
Araştırma Makalesi

Öz

Avrupa Birliği'nin Yeşil Mutabakat 55'e Uyum (Fit for 55) ile 2050 yılına kadar karbon-nötr bir kıta olma amacı Türk firmalarını ilgilendirmektedir. Bu çalışma, lojistik işletmeleri, meslek örgütleri ve ilişkili kamu kurumlarının 55'e uyuma ne derece hazır olduğunu tespit etmeyi amaçlamaktadır. Araştırma verileri 120 kurundan çevrimiçi anket ile toplanmıştır. Hazır bulunuşluk boyutlarının bilişsel, operasyonel, altyapı ve süreç olduğu görülmektedir. Türk lojistik sektörü Fit for 55'e bilişsel ve operasyonel alanlarda görece hazır, ancak altyapı eksiklikleri yoğunudur. Kamu ve sektör temsilcilerinin arasında sürece yönelik belirsizliğin hâkim olduğu gözlemlenmesine rağmen, görüşlerinin genel olarak paralel olduğu tespit edilmiştir. Bununla birlikte kamu desteklerinin yeterliliği, çevreci anlayışın benimsenmesi ve lojistik altyapı hazır bulunuşluğu konusunda fikirler farklılaşmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Yeşil Mutabakatı, 55'e Uyum, Türk Lojistik Sektörü, Hazır Bulunuşluk.

♦ Bu makale, Gülenay Atakan yürütücülüğünde ve Arş. Gör. Dr. Büşra Garip danışmanlığında tamamlanan "Avrupa Yeşil Mutabakatı Kapsamında 55'e Uyum" Paketinin Türk Lojistik Sektörüne Etkisi" başlıklı TÜBİTAK 2209/A projesi verilerine dayanılarak üretilmiştir.

* Prof. Dr. Sakarya Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Uluslararası Ticaret ve Finansman Bölümü, E-posta: htunahan@sakarya.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9556-214X

** Dr. Öğr. Üyesi, Sakarya Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Uluslararası Ticaret ve Finansman Bölümü, E-posta: karatas@sakarya.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8587-5994

*** Arş. Gör. Dr. Sakarya Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Uluslararası Ticaret ve Finansman Bölümü, E-posta: bgarip@sakarya.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5188-5687

****Mezun, Sakarya Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Uluslararası Ticaret ve Finansman Bölümü, E-posta: gulenay.atakan@hotmail.com

Makalenin Gönderilme Tarihi:26/02/2023, Kabul Edilme Tarihi: 25/05/2023

The European Green Deal Fit for 55: A Study on Turkish Logistics Sector

Abstract

The aim of European Union to become a carbon-neutral continent by 2050 with Green Deal Fit for 55 concerns Turkish companies. This study aims to determine the readiness of logistics firms, professional associations and public institutions for Fit for 55. Research data was collected from 120 institutions by an online questionnaire. It is seen that readiness dimensions are cognitive, operational, infrastructure and process. Turkish logistics industry is relatively ready for Fit for 55 in cognitive and operational areas but infrastructure deficiencies are intense. Although it is observed that there is uncertainty about the process among public and sector representatives; their views are generally parallel. Their opinions differ on the adequacy of public support, the adoption of an environmentalist understanding, and the readiness of logistics infrastructure.

Keywords: *European Green Deal, Fit for 55, Turkish Logistics Sector, Readiness.*

Giriş

Sanayi devrimi sonrasında artan üretim, uygun fiyatlı ürünlerin ulaşılabilir olması nedeniyle refahı arttıracak bir gelişme olarak nitelendirilmiştir. Teknolojinin gelişmesi ile bu süreç daha da hızlanmış, dijital dönüşüm ise bu hıza ivme katmıştır. Ancak gelinen noktada artan üretim ve tüketim, tüm dünya nüfusunu etkileyebilecek küresel ısınma gerçeğine neden olmuştur.

Küresel ısınmanın sadece belirli bir coğrafyanın, ülkenin ya da toplumun problemi olmadığı, tüm dünya canlılarını etkileme potansiyeli taşıyan bir tehlike olduğu açıktır. Ancak, bu problem ile mücadele, üretimin yoğunlaştığı ülkelerde alınacak aksiyonlar sayesinde daha hızlı bir şekilde çözüme ulaşabilir. Avrupa Birliği bu konuda ürettiği politikalar ve aldığı önlemler ile ön plana çıkmaktadır.

Yeşil Mutabakat, Avrupa Birliği'nin dünyayı gelecek nesiller için yaşanabilir kılmaya amacıyla aldığı aksiyonlardan en geniş kapsamlı ve en güncel olanıdır. Emisyon azaltımı için alınan bir dizi önlemleri içeren ve bu önlemlerin öncelikli uygulama alanlarını belirleyen bu politikalar dizisinde nihai hedef; karbon nötr bir kıtaya ulaşabilmektedir. Yeşil Mutabakat sadece devam eden kısımlarda detaylı olarak açıklanan Emisyon Ticaret Sistemi'nin (ETS) yaygınlaştırılmasını, Sınırdaki Karbon Düzenlemesi Mekanizmasını (SKDM) ve üye devletlerin emisyon azaltma hedeflerini değil; bunların

yanında temiz ve döngüsel ekonomi, çevre, biyoçeşitlilik, temiz, erişilebilir ve güvenli enerji arzı, tarım ve ormancılıktan kaynaklanan emisyonların azaltılması, kargo ve yolcu taşıyan araçlar için karbondioksit emisyon standartları, alternatif yakıtlar, akıllı ulaşım ile sosyal iklim fonu gibi başlıkları da içeren oldukça geniş kapsamlı bir uyum paketidir.

Yeşil mutabakat sadece Avrupa Birliği (AB) ülkelerini değil, AB ile ticari ilişkileri bulunan tüm ülkeleri etkileyecek politikalar içermektedir. Çünkü AB sadece kendi coğrafyasında üretilen ürünlerin değil, tüketilen ürünlerin de çevreye verdiği zararları gözeterek önlemler alacağını deklare etmektedir. Bu nedenle AB'ye ihraç edilen ürünlerin de sebep olduğu karbon salımı ek bir vergiye konu olacaktır. Bu durum en büyük ihraç pazarı AB olan Türkiye'yi doğrudan etkileyecektir.

Türkiye, hem çevre konusunda alınan aksiyonları destekleyen bir ticari partner olmak hem de AB piyasasında rekabet gücünü kaybetmemek için Yeşil Mutabakat önlemlerine nasıl uyum sağlayacağını değerlendirmek durumundadır. Bu minvalde çalışmaların devlet düzeyinde başladığı görülmektedir. İşletmelerin ise konu ile ilgili çalışmalarının ne aşamada olduğu bilinmemektedir.

Lojistik sektörü 2022 yılının ortalarına kadar Yeşil Mutabakatın en öncelikli sektörlerinden biri değilken sonrasındaki Paket genişlemesinde karbon salımı konusunda oldukça önemli bir paya sahip olması nedeniyle kritik sektörlerden biri haline gelmiştir. Gerçekten de dış ticarete konu olan her mal, bir ulaştırma sürecinden geçtiği için sebep olduğu karbon salımının bir kısmı taşımadan kaynaklanmaktadır. Kullanılan taşıma modları, tercih edilen yakıtlar, süreçlerin optimizasyonu gibi pek çok seçim AB sınırına gidecek malların sebep olduğu toplam karbon salımına etki etmektedir. Bunların ötesinde lojistik sektörünün Yeşil Mutabakat politikalarına uyum sağlaması, tüm sektörlerin uyum sağlamasında önemli bir hızlandırıcı olacaktır. Çünkü 1990 ile 2020 arasında enerji ve imalat dâhil olmak üzere AB'deki sektörlerin sera gazı emisyonları %32 oranında düşmüş olmasına rağmen; blokun ekonomi genelindeki toplam emisyonlarının yaklaşık %25'inden sorumlu olan ulaştırma sektörü, aynı dönemde emisyonlarında %7'lik bir artışla trendi tersine çeviren tek sektör olmuştur.¹

Yeşil Mutabakata uyum sürecinde lojistik sektöründe pek çok

¹ World Economic Forum, The European Union has cut greenhouse gas emissions in every sector - except this one, 2022, Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, <https://www.weforum.org/agenda/2022/09/eu-greenhouse-gas-emissions-transport>

dönüşüme ihtiyaç duyulacaktır. Bu dönüşümlerin bazılarının, örneğin alternatif yakıt tüketimine geçiş, maliyet arttırıcı etkilerinin olabileceği öngörülmektedir. Daha az karbon salımına sebep olan taşıma modlarının kullanımının arttırılması gibi dönüşümler ise yatırım maliyetlerini beraberinde getirecektir. Türk lojistik sektörünün bu dönüşümlere ne derece hazır olduğu bilinmemektedir.

Bu araştırmanın amacı öncelikle Yeşil Mutabakatı Türk lojistik sektörü kapsamında incelemek; sonrasında ise gerek kamu kurumları, gerekse işletmeler ve meslek örgütleri açısından Fit for 55'e hazır bulunuşluğu tespit etmektir. Kamu kurumları, meslek örgütleri ve lojistik işletmelerinin hazır bulunuşluk açısından farklı görüşlerinin bulunduğu alanların tespit edilmesi hangi alanlarda daha fazla iş birliği fırsatı olduğunu açığa çıkarabileceğinden bu farklılık tespitleri araştırmanın bir diğer amacını teşkil etmektedir. Çalışmanın bundan sonraki kısmı, Yeşil Mutabakatın lojistik sektörü bağlantısı ve Türk lojistik sektörünün durumunu ele alan yazın taraması ile Türkiye'de yerleşik lojistik işletmeleri, bu işletmeleri temsil eden lojistik sektörü ile doğrudan ilişkili meslekî örgütler ve kamu kurumları örnekleminde yapılan nicel analizi içermektedir.

I. Avrupa Yeşil Mutabakatı

Önlenmesi için tedbir alınması düşüncesinden, artık geri döndürülemez "kayıplarla yüzleşilmesi gereği" noktasına gelen küresel iklim değişikliğine yönelik ilgi, son yıllarda eşi görülmemiş düzeyde artmıştır. Bu bağlamda sürdürülebilirliğin sağlanmasına ilişkin girişimler ve araştırmalara 18.yy başlarından itibaren rastlanmaktadır. İlk dönemlerde ormanların ve ağaçlık alanların korunması üzerine gelişen sürdürülebilirlik²; zamanla hem kapitalist politikalarından hem de endüstrideki gelişmelerden etkilenerek farklı bir forma bürünmüştür. Özellikle sanayi devriminin getirmiş olduğu büyüme ve kalkınma çabaları, sürdürülebilirliğin sorgulanmasına ve üzerinde daha fazla tartışılmasına yol açmaktadır. Yaşanan bu yapısal değişikliğin yansımalarını 1972'de Roma Kulübü tarafından kaleme alınan "Büyümenin Sınırları" başlıklı raporda görmek mümkündür. Kalkınmanın doğa üzerinde gerçekleştirdiği tahribata dair veriler ve öngörülerini ele alması nedeniyle bu rapor; sürdürülebilirliğin tartışıldığı ilk metin olarak değerlendirilebilir.³

² Richard Heinberg ve Daniel Lerch, *The post carbon reader: managing the 21st century's sustainability crises*, Healdsburg, CA: Watershed Media, 2010.

³ Hasan Yaylı, "Sürdürülebilir kalkınmanın sürdürülebilirliği." International Conference On Advances In Natural & Applied Sciences, 2007.

1987 yılında ise Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından yayınlanan Brundtland Raporu olarak da bilinen Ortak Geleceğimiz Raporu'nda yukarıdaki dokümanı destekleyici tespitler ve öngörüler bulunmaktadır. Bu raporda da sürdürülebilirlik, kalkınma ile beraber ele alınan bir tanıma dönüşmekte ve “bugünün gereksinim ve beklentilerini, gelecek kuşakların kendi gereksinimlerini ve beklentilerini karşılama olanaklarını tehlikeye atmaksızın karşılamak” şeklinde açıklanmaktadır.⁴ Gerçekten de sürdürülebilirlik gelişen ve sürekli tüketme eğilimi içinde olan dünyada kaynakları ve kapasiteyi koruma olarak değerlendirilebilir. Robert Solow'un⁵ da belirttiği gibi sürdürülebilirlik “bir slogan veya duygu ifadesinden başka bir şeyse, üretken kapasiteyi belirsiz bir gelecek için koruma emri anlamına gelmelidir.”

Küresel iklim değişikliği artık dünyanın en önemli ekonomik, politik ve sosyal gündem maddesi haline gelmiştir. Ortaya çıkan bu duruma, insan faaliyetlerinin gezegen üstündeki etkisinin mi (Antroposen), yoksa kapitalist üretim biçimi tarafından şekillendirilen insan faaliyetlerinin (Kapitalosen) mi neden olduğu hala tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Bununla birlikte bilim insanlarına göre çevre sorunlarının en önemli nedeninin insan faaliyetleri olduğu oldukça açıktır.⁶ Bunun en önemli kanıtlarından biri Covid-19 salgını nedeniyle 2020'de düşen enerji talebine bağlı olarak küresel CO2 emisyonlarının %5,2 oranında azalmasıdır. Dahası 2021 yılında da dünyada benzeri görülmemiş hızlı bir ekonomik toparlanma ile enerji üretimi ve endüstriyel süreçlerden kaynaklanan küresel CO2 emisyonları, şimdiye kadarki en yüksek yıllık seviyelerine ulaşmıştır.⁷ Sonuç insanlığı

⁴ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Birleşmiş Milletler, 1987. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

⁵ Robert Solow, *An almost practical step toward sustainability; an invited lecture on the occasion of the Fourtieth Anniversary of Resources for the Future*, No. AV 333.716 no. 13. Resources for the Future, Washington, DC (EUA), 1992.

⁶ Eyring, V., N.P. Gillett, K.M. Achuta Rao, R. Barimalala, M. Barreiro Parrillo, N. Bellouin, C. Cassou, P.J. Durack, Y. Kosaka, S. McGregor, S. Min, O. Morgenstern, and Y. Sun, 2021: Human Influence on the Climate System. In *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 423–552, doi:10.1017/9781009157896.005.

⁷ Global Energy Review: CO2 Emissions in 2021, International Energy Agency (IEA), 2022, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/c3086240->

tehdit eden bir felakete dönüşmektedir. Dünya Meteoroloji Örgütü (WMO) değerlendirmesine göre 2021 yılı en sıcak 7 yıldan biri olmuştur.⁸ Dünyanın farklı bölgelerinde gerçekleşen aşırı kuraklık ve aşırı yağış olayları da iklim krizinin somut örnekleridir.⁹

Dünyanın sürdürülebilirliğine tehdit oluşturan bozulmaların ancak küresel çapta ve devletlerin iş birliği ile kontrol altına alınacağı aşikârdır. Birleşmiş Milletler organı olan Hükümetler Arası İklim Değişikliği Paneli (IPCC), Türkiye'nin 2016'da imzaladığı ve Ekim 2021'de iç hukuk onay sürecini tamamladığı Paris Anlaşması ile Kyoto Protokolü bu iş birliklerinin en bilinen örnekleridir. Bu girişimler bağlamında AB'nin; uluslararası düzeyde iş birliklerinin, kurum ve protokollerin temellerini atan ve sürdürülebilirliğin tartışılmasını sağlayan önemli yapılardan biri olduğu söylenebilir. Gerçekten de BM Stockholm Konferansı'nın bir sonucu olarak, 1972'den beri, Avrupa Ülkeleri hem gelecekteki yasama önerilerini hem de çevre politikasına ilişkin beklentileri belirleyen ardışık sekiz "Çevresel Eylem Programı" uygulamaya koymuştur.¹⁰

Her geçen gün artan iklim değişikliği kaynaklı bozulmalara karşı AB 2019 yılında, dünyadaki sürdürülebilirlik çabaları ile karşılaştırılmayacak düzeyde kapsamlı, dönüştürücü ve hedefleri ile itibariyle oldukça iddialı "Avrupa Yeşil Mutabakatı" adı altında bir dizi politika girişimi başlatmıştır. Söz konusu Mutabakat AB'yi, 2050 yılında sera gazı emisyonlarının olmadığı, kaynakların verimli kullanılmasıyla ekonomik büyümenin sağlandığı, rekabetçi bir ekonomi ile adil ve müreffeh bir topluma dönüştüren bir büyüme stratejisi olarak değerlendirilmektedir. AB ülkelerinin karbon salımını 1990 yılındaki seviyesine kıyasla 2030 yılına kadar % 55 oranında azaltmak ve Avrupa'yı iklim bakımından dünyanın ilk nötr kıtası yapmaktır. Avrupa Yeşil Mutabakatının iklim eylemleriyle ve özellikle % 55 net emisyon azaltma iklim hedefi ile bağlantılı revizyonları ve inisiyatifleri Temmuz 2021'de AB Parlamentosu kararı ile "55'e Uyum" Paketi altında sunulmuştur.¹¹ Gerçekleştirilen bu Mutabakatın özellikle

732b-4f6a-89d7-db01be018f5e/GlobalEnergyReviewCO2Emissionsin2021.pdf.

⁸ State of Climate in 2021: Extreme events and major impacts, World Meteorological Organization (WMO), 31 October 2021 Press Release Number: 31102021.

⁹ Dünya Meteoroloji Örgütü: 2021 en sıcak 7 yıldan biri oldu, Birleşmiş Milletler, 21 Ocak 2022, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://turkiye.un.org/tr/168974-dunya-meteoroloji-orgutu-2021-en-sicak-7-yildan-biri-oldu>

¹⁰ Kemal Yaman ve Murat Gül, "Kuruluşundan günümüze Avrupa Birliği'nin çevre politikası." *Ekonomi İşletme ve Yönetim Dergisi* 2.2 (2018): 198-217.

¹¹ European Commission 'Fit for 55': delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to

çevresel etkilerin daha fazla görüldüğü sektörlerde (öncelikli olarak demir-çelik, çimento, alüminyum, gübre ve elektrik sektörleri) dönüştürücü politikalara yol açması beklenmektedir. Enerji yoğun bu sektörler engellerle karşılaşmamak için Yeşil Mutabakata şu alternatifler ile intibak sağlayabileceklerdir: Emisyonların azaltılması, daha fazla hurda ve geri dönüşümlü girdi kullanılması, teknolojinin yenilenmesi ve yeşil hidrojen gibi alternatif yakıtlara geçilmesi.

Bazı taraflar, iklim değişikliğinin bir sonucu olarak atılan bu adımın örtük amaçlarını, çevreye yönelik tedbirleri içeriyor olması nedeniyle AB'nin, DTÖ kurallarına tabii olmadan blok dışındaki ülkelere karşı tarife dışı bir engel oluşturma imkânı elde etmesi ve yurtdışına taşınan “Karbon Kaçağı” AB firmalarının, Yeşil Mutabakat nedeniyle oluşacak maliyet artışlarına karşı evlerine dönmelerinin sağlanması olarak ifade etmektedir.

Yeşil Mutabakat ve dolayısı ile “Fit for 55” paketinin amacına ulaşmasının önemli ayakları ETS ve SKDM'dir. Kyoto Protokolünün 12. Maddesinde yer alan programlardan biri olan ETS, AB'de “Üst Sınır ve Takas Programı” olarak adlandırılmaktadır. 2005 yılında kurulan AB ETS, AB'nin iklim değişikliğiyle mücadele politikasının temel taşı ve sera gazı emisyonlarını maliyet etkin bir şekilde azaltmaya yönelik temel araçtır. Dünyanın ilk ve tek büyük bu emisyon ticareti piyasası tüm AB ve EFTA ülkelerini kapsamakta, enerji sektörü ve imalat sanayiindeki AB'nin sera gazı emisyonlarının hemen hemen %40'ını oluşturan yaklaşık 10.000 tesisin ve bu ülkeler arasında faaliyet gösteren havayollarının emisyonlarını sınırlamaktadır. Bununla birlikte çalışmanın ilerleyen bölümlerinde diğer sektörler için de açıklanacağı üzere, ETS sisteminde havayolları, bu üst sınır kapsamındaki emisyon tahsisatlarının %82'sini ücretsiz olarak alabilmektedir.¹² Ancak havayolları ücretsiz haklarını sürekli olarak aştıklarından, diğer sektörlerden bazı tahsisatları satın almak zorunda kalmaktadırlar. Bu nedenle bu şirketler AB ETS kapsamındaki emisyonlarının yaklaşık yarısını (2019'da %47,5) ödemektedirler.¹³ Sistemde

climate neutrality Brussels, Avrupa Komisyonu, 14.7.2021 COM(2021) 550 final, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN>

¹² İklim Aksiyonu, EU Emissions Trading System (EU ETS), Free Allocation, Allocation to the aviation sector, Avrupa Komisyonu, 2021, Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/allocation-aviation-sector_en

¹³ Carbon Market Watch, How can the EU Emissions Trading System drive the aviation sector's decarbonisation?, Avrupa Komisyonu, Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, <https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2021/06/How-can-the-EU-Emissions->

üst sınırın zamanla azaltılmasına bağlı olarak toplam emisyonların düşeceği ve ayrıca “sağlam” bir karbon fiyatının, yenilikçi, düşük karbon teknolojilerine yatırımı da teşvik edeceği varsayılır.¹⁴ Bununla birlikte ETS sisteminin işlevselliği üzerine tartışmalar devam etmektedir. Dünyanın diğer yerlerindeki ETS sistemlerinin özellikle AB ETS’sinden kurumsal öğrenme sağladıkları görülmektedir.¹⁵ AB’nin ETS sisteminin bu amaçlarına ulaşip ulaşmadığı üzerine yapılan akademik çalışmalarda farklı sonuçlara ulaşılmaktadır. Örneğin Koch¹⁶ 2008-2013 yıllarını içeren analizlerinde bu piyasada işlem gören Karbondioksit Esaslı Avrupa Birliği Tahsisatlarının (EUA) fiyat değişikliklerinin %90’ının, emisyon azaltımı ile ilgili temeller tarafından açıklanamadığını savunurken, Rogge vd¹⁷ AB ETS’nin tek başına kurumsal inovasyon faaliyetlerine yeterli teşvik sağlayamayacağını ortaya koymuşlardır. AB ETS sisteminin Dördüncü Faz’ında da ücretsiz tahsisat sisteminin on yıl daha uzatılması kararı ve bazı sektörlerde sadece belirli boyutun üstündeki tesislerin bu sisteme dâhil edilmesi bu dönüşüm iştahını azaltan uygulamalar olarak düşünülebilir.¹⁸ Bununla birlikte Bayer ve Aklin¹⁹ AB ETS’nin karbon piyasalarının olmadığı bir dünyaya göre 2008 ve 2016 yılları arasında yaklaşık 1,2 milyar ton CO₂ (%3,8) veya başka bir deyişle, AB hükümetlerinin Kyoto Protokolü taahhütleri kapsamında azaltmayı taahhüt ettikleri miktarın neredeyse yarısını kurtardığını tespit etmişlerdir. Ayrıca AB ETS’sinin, karbon piyasası ile enerji piyasaları arasındaki bilgi akışını ve bağlantıyı güçlendirerek, karbon-enerji sistemini daha karmaşık hale getirdiği konusunda literatürde genel bir fikir birliğine varılmıştır.²⁰

Trading-System-drive-the-aviation-sectors-decarbonisation_.pdf

- ¹⁴ İklim Aksiyonu, EU Emissions Trading System (EU ETS), Avrupa Komisyonu, 2022a, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en
- ¹⁵ Easwaran Narassimhan et al. "Carbon pricing in practice: A review of existing emissions trading systems." *Climate Policy* 18.8 (2018): 967-991.
- ¹⁶ Nicolas Koch et al. "Causes of the EU ETS price drop: Recession, CDM, renewable policies or a bit of everything?—New evidence." *Energy Policy* 73 (2014): 676-685.
- ¹⁷ Karoline S Rogge, Malte Schneider, ve Volker H. Hoffmann. "The innovation impact of the EU Emission Trading System—Findings of company case studies in the German power sector." *Ecological Economics* 70.3 (2011): 513-523.
- ¹⁸ İklim Aksiyonu, EU Emissions Trading System (ETS), Revision for phase 4 (2021-2030), Avrupa Komisyonu, 2021, Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/revision-phase-4-2021-2030_en
- ¹⁹ Patrick Bayer ve Michaël Aklin, “The European Union Emissions Trading System reduced CO₂ emissions despite low prices”, April 2020 Proceedings of the National Academy of Sciences 117(16):201918128 DOI: 10.1073/pnas.1918128117
- ²⁰ Qiang Ji, Dayong Zhang ve Jiang-bo Geng. "Information linkage, dynamic spillovers in prices and volatility between the carbon and energy markets." *Journal of Cleaner Production* 198 (2018): 972-978.

AB temel aldığı %55 net emisyon azaltma ve ilk nötr kıta olma hedeflerine SKDM olarak adlandırdığı bir tür vergilendirme sistemi ile de ulaşmayı amaçlamaktadır. Esasında emisyon ticaret sisteminin AB'nin kendi dışındaki ticaret ortaklarına doğru genişletilmesi ile oluşan bu mekanizma; AB'de üretilen ve (şimdilik) yukarıda belirlenmiş ürünlerin karbon maliyetlerine eşdeğer bir maliyetin ETS kapsamında AB'ye ithal edilen aynı ürünlere de uygulanması anlamına gelmektedir. Mekanizma ile 2023 yılından itibaren bir emisyon raporlaması yükümlülüğü, ardından da 2026 yılından itibaren de raporlama sistematığına dayalı olarak vergi uygulamasına geçilmesi öngörülmektedir.²¹ SKDM'ye ilişkin regülasyonun 3. Eki'nden anlaşıldığı üzere²² AB ilk aşamada elektrik, çimento, alüminyum, gübre ve demir-çelik üretiminden kaynaklanan emisyonu adil bir fiyat biçmeyi amaçlamaktadır. Birincil amacı karbon kaçağı riskini önlemek olsa da SKDM ile karbon kaçağı riski olmadığına bile ithalata vergi konulacağı ve bunun da sera gazı emisyonlarını artırabileceğine yönelik eleştiriler de bulunmaktadır.²³ Bunların yanında SKDM'yi Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması'nın (GATT) ticaret kurallarına uygunluğu açısından ciddi hukuki sorunlar ve ticari uyuşmazlıklar beklenmektedir.²⁴

II. Yeşil Mutabakat ve Lojistik Sektörü

AB'nin toplam sera gazı emisyonlarının yaklaşık %25'i taşımacılık sektöründen kaynaklanmakta ve bu emisyonlar son yıllarda artış göstermektedir.²⁵ Dolayısı ile sanayi ve tüketim gibi alanlarda yaşanacak

²¹ Annexes to the Regulation of the European Parliament and of the Council Brussels, 14.7.2021 COM(2021) 564 final ANNEXES 1 to 5 establishing a carbon border adjustment mechanism, Avrupa Komisyonu, 2021b, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a95a4441-e558-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF.

²² Annexes to the Regulation of the European Parliament and of the Council Brussels, 14.7.2021 COM(2021) 564 final ANNEXES 1 to 5 establishing a carbon border adjustment mechanism, Avrupa Komisyonu, 2021b, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a95a4441-e558-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF.

²³ Sakuya Yoshida Sato, "EU's Carbon Border Adjustment Mechanism: Will It Achieve Its Objective (s)?" *Journal of World Trade* 56.3 (2022).

²⁴ Byeongho Lim, et al, "Pitfalls of the eu's carbon border adjustment mechanism." *Energies* 14.21 (2021): 7303.

²⁵ Providing efficient, safe and environmentally friendly transport, Avrupa Komisyonu, 2021, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/transport-and-green-deal_en

olan bu radikal dönüşümün lojistik sektörünü de etkilemesi muhtemeldir. Bu süreçte kombine taşımacılığın geliştirilmesine bağlı olarak sürdürülebilir ve yeşil ulaşım modlarının payı ile birlikte yük taşımacılığında demiryolu ve iç su yolu taşımacılığının payının artması beklenmektedir. Bununla birlikte sıfır emisyonlu araçların piyasaya sunulması; elektrikli araç altyapısının geliştirilmesi ve tüm ulaşım modlarında sürdürülebilir ve alternatif yakıtların üretiminin/kullanımının artırılması söz konusu olacaktır. Ancak bu dönüşümler beraberinde ulaşımın fiyatlandırılmasının da yeniden ele alınmasını getirecektir.²⁶ Fit for 55 kapsamında taşıma modları ve hatta taşıma araçları üzerindeki maliyet artışlarının birbirinden oldukça farklılaştığı görülmektedir. Örneğin İsveç için deniz taşımacılığının maliyet artışının görece fazla olacağı, bu nedenle sektörün diğer taşıma modlarına doğru evrilebileceği tartışılmaktadır. Aynı taşıma modu içerisindeki taşıma araçlarındaki farklılığına örnek vermek gerekirse, hızlı giden gemilerin yavaşlara nazaran daha fazla emisyonu sebep olması nedeniyle en olumsuz etkilenecek olan deniz araçlarının Ro-Ro'lar olacağı tahmin edilmektedir.²⁷

Yeşil Mutabakat ile 2030'a kadar Avrupa yollarında en az 80.000 sıfır emisyonlu kamyonun faaliyette olması ve sıfır emisyonlu deniz araçlarının piyasaya hazır olması hedeflenmektedir. 2050 yılına kadar ise neredeyse tüm binek araçları, kamyonetler, otobüsler ve yeni ağır hizmet araçlarının sıfır emisyonlu olması beklenmektedir.²⁸ Bu gibi iddialı hedeflere ulaşmak için Avrupa Konseyi, 29 Haziran 2022'de Yeşil Mutabakatın temel ayakları olan ETS, SKDM ve Sosyal İklim Fonu'na dair genel yaklaşımı benimsemiştir. Bu genel yaklaşım ile Konsey taşımacılık anlamında iki önemli adım atmıştır: Deniz taşımacılığı emisyonlarını ETS kapsamına dahil etmiş ve karayolu taşımacılığı sektörleri için ETS 2 olarak adlandırılan yeni, ayrı bir emisyon ticaret sistemi oluşturmayı kabul etmiştir. Bunun yanında Konsey, 2027 yılına kadar havacılık sektörü için ücretsiz emisyon tahsisatlarını kademeli olarak kaldırmayı da benimsemiştir.²⁹

²⁶ Yeşil Mutabakat Eylem Planı, T.C. Ticaret Bakanlığı, 2021, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022,

<https://ticaret.gov.tr/data/60f1200013b876eb28421b23/MUTABAKAT%20YE%C5%9E%C4%B0L.pdf>

²⁷ Inge Vierth et al. "The cost impacts of Fit for 55 on shipping and their implications for Swedish freight transport.", *Diva Portal*, 2023.

²⁸ Questions and Answers: Sustainable and Smart Mobility Strategy, Avrupa Komisyonu, 2022b, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2330

²⁹ European Council, Fit for 55 package: Council reaches general approaches relating to

Deniz taşımacılığındaki atılan bu adım oldukça önemlidir. Bu uzlaşi ile 2024 itibariyle Avrupa Ekonomik Alanı (EEA) limanlarına uğrayan tüm gemilerin karbondioksit emisyonlarının yaklaşık %90'nını oluşturan 5.000 gros ton ve üzerindeki gemiler tarafından gerçekleştirilen Avrupa içi rotaların tamamı ve Avrupa dışı rotaların yüzde 50'si ETS'ye tabi hale gelirken, 2027'den itibaren, AB dışındaki ülkelerin gemilerinin de ETS kapsamına alınacağı karara bağlanmıştır.³⁰ Ancak daha küçük gemilerin ETS kapsamında değerlendirilmemesi emisyon vergilerinden kaçınmak isteyen işletmelerin filolarına daha küçük gemileri dahil edip büyükleri satacak şekilde yenilemelerine açık kapı bırakmaktadır. 2026 yılına kadar tüm gemilerin kapsama dâhil edilebileceği söylentileri konusunda Avrupa Birliği'nce yapılacak bir açıklama sektörün arzu edilmeyen olası uygulamalarının önüne geçebilir.³¹

Yukarıda da belirtildiği üzere kara yolu taşımacılığını da kapsayan ETS 2; ayrı fakat bütünleşik emisyon ticareti anlayışıyla kurulacak gibi görünmektedir. Böylece sabit tesisler ve havacılık sektörlerinde iyi işleyen emisyon ticaretindeki herhangi bir aksama olmaması amaçlanmıştır. ETS 2, aşırı fiyat etkilerine karşı koruma sağlayan, piyasa katılımcılarının beklentilerini şekillendiren ve tamamlayıcı politikalar ve önlemlerin eşlik edeceği bir sistem olarak ifade edilmektedir.³² Eş-yasa koyucular, sistemin 2027'de başlayacağı konusunda anlaşmış olmalarına rağmen; enerji fiyatlarının olağanüstü yüksek olması durumunda, yeni ETS'nin başlaması 2028 yılına kadar ertelenecektir.³³ Karayolu bağlamında ilk etapta sadece ticari araçları kapsayacak olan sistemden 2029 yılına kadar vatandaşlar muaf

emissions reductions and their social impacts, 2022, Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/29/fit-for-55-council-reaches-general-approaches-relating-to-emissions-reductions-and-removals-and-their-social-impacts/>

³⁰ Avrupa Komisyonu, Commission Staff Working Document Impact Assessment Report,2021, Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7b89687a-ee6-11eb-a71c-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1&format=PDF

³¹ Inge Vierth et al. "The cost impacts of Fit for 55 on shipping and their implications for Swedish freight transport." *Diva Portal*, 2023.

³² Avrupa Komisyonu, 55'e Uyum Düzenlemesi, 2022, Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10796-2022-INIT/x/pdf>

³³ Avrupa Konseyi, Fit for 55: Council and Parliament reach provisional deal on EU emissions trading system and the Social Climate Fund, 2022, Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/18/fit-for-55-council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-eu-emissions-trading-system-and-the-social-climate-fund/>

tutulacaktır.³⁴ Bu yeni düzenlemeyi hem uluslararası karayolu taşımacı birlikleri hem de önemli okyanus taşıma şirketleri tepki ile karşılamış³⁵, bu kararın maliyet ve fiyat artışlarını beraberinde getireceğini ifade etmişlerdir.

Havayolu taşımacılığının emisyon sorumluluğunun diğer modlara göre oldukça yüksek olması nedeniyle ekonomisi turizme dayalı ülkeler ve yine ekonomik açıdan ithalata daha bağımlı olan ülkeler üzerinde, alınacak olan emisyon önlemlerin etkisinin daha fazla olması beklenmektedir.³⁶ Türkiye'nin de turizm ülkesi olması ve dış ticaret açığı veriyor olması göz önünde bulundurulduğunda pek çok ülkeye nazaran ekonomik etkilerin daha negatif olacağını öngörmek yanlış olmayacaktır.

Taşımacılık üzerine varılan bu uzlaşma sonrasında müzakereler devam etmiş ve kurumların 29 Kasım 2022'de bir ön anlaşmaya varmasıyla sonuçlanmış, nihayetinde de 18 Aralık 2022'de geçici siyasi anlaşmaya dönüşmüştür. Geçici anlaşma taslağı 8 Şubat 2023'te yayınlanmıştır. Nihai revize edilmiş yasal çerçevenin 2023'ün ilk çeyreğinde AB Parlamentosu tarafından resmi olarak kabul edilmesi ve yayınlanması öngörülmüştür.

Ovaere ve Proost³⁷ çalışmalarında, AB'nin "Fit for 55" paketinin birçok pazar etkinsizliğini ortadan kaldıracığını, ancak maliyet etkinliği anlamında iyileştirebilecek yönlerinin bulunduğunu tespit etmişlerdir. Çalışma özellikle, Türkiye gibi ülkelerin uyum anlamında önemli bir sorununa atıf yapmaktadır. Bu sorun, Avrupa politikasının dünyanın geri kalanı üzerinde önemli yan etkileri olduğudur. Gerçekten de sürdürülebilirliğe geçiş bağlamında gelişmekte olan ülkelerin, gelişmiş ülkelere nazaran politik ekonomi kısıtları daha fazladır. Dahası; gelişmiş ülkelerde yeşil teknolojilere verilen teşvikler, pazar odaklı yönetmelikler, verimlilik standartları gibi fiyat haricindeki düzenlemeler gelişmekte olan ülkelere nazaran daha yaygındır. Bu nedenle karbon düzenleme politikasının ana odağının karbon

³⁴ Revision of the EU Emissions Trading System, Avrupa Parlamentosu, 2022, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0246_EN.html

³⁵ "\$173 per feu: Maersk warns EU's emissions trading plans will be 'significant'", Splash 247.com, 19 Temmuz 2022, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://splash247.com/173-per-feu-maersk-warns-eus-emissions-trading-plans-will-be-significant/>

³⁶ Annela Anger et al. "Research to assess impacts on developing countries of measures to address emissions in the international aviation and shipping sectors." *Climate Strategies*, 2013.

³⁷ Marten Ovaere ve Stef Proost. "Cost-effective reduction of fossil energy use in the European transport sector: An assessment of the Fit for 55 Package." *Energy Policy* 168 (2022): 113085.

fiyatlamasının olması geliştirmekte olan ülkeler için uygun olmayabilir.³⁸

Wissner ve Defour, deniz taşımacılığının AB ETS'sine dâhil edilmesinin, küresel düzeyde sera gazı azaltma politikalarının uygulanması bağlamında herhangi bir teknik engelle neden olmayacağı hatta AB ETS'sinin, Uluslararası Denizcilik Örgütü'nde bu tür bir pazar temelli politikanın tasarımına ilişkin tartışmaları ve anlaşmaları hızlandırabileceğini savunmaktadırlar.³⁹ Bununla birlikte Mellin ve Rydhed,⁴⁰ AB ETS'ye deniz taşımacılığının dahil edilmesinin, başlangıçta, önemli emisyon azaltım önlemlerin uygulanmasını teşvik etmek için yeterli olmayabileceğini, dahası azaltma maliyetlerinin belirsiz olduğunu ve gelecekte muhtemelen değişeceğini ifade etmektedirler.⁴¹

İlginç şekilde Yeşil Mutabakatın ülkelerin rekabet gücüne olumlu etkisini ele alan çalışmalar da mevcuttur. Örneğin Aleeksevenkova⁴²; İtalya'nın son on yılda toplam deniz trafiğindeki payındaki düşüş nedeniyle ülkenin rekabet gücünün azalmakta olduğunu, Avrupa Yeşil Mutabakatının İtalya'nın sadece rekabet gücünü yenilemek için değil, aynı zamanda rekabet gücünü artırmak için de eşsiz bir fırsat olduğunu ifade etmektedir.

III. Yeşil Mutabakat ve Türk Lojistik Sektörü

Yeşil Mutabakat dönüşümlerinden en çok etkilenen ülkelerden birinin daha önce de bahsedildiği üzere AB'nin en önemli ticaret partneri olan Türkiye olacağı açıktır. Aşağıdaki grafikte de görüldüğü üzere Türkiye'nin Rusya'dan sonra SKDM'den dünyada en çok etkilenecek ikinci ülke olması, dâhil olan sektörler ve kamu tarafından konunun ne kadar ciddiye alınması gerektiğini ortaya koymaktadır.

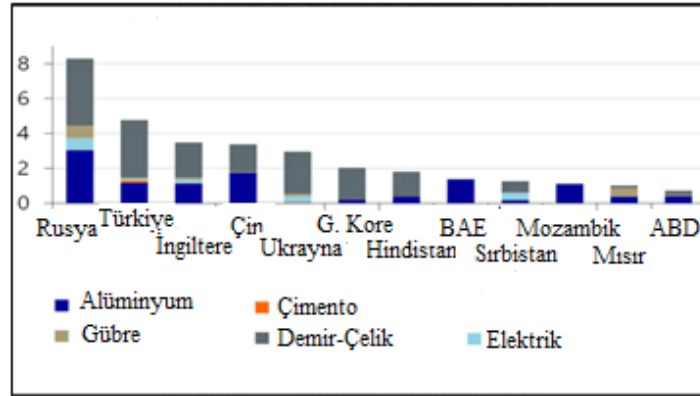
³⁸ Dominique Finon, "Carbon policy in developing countries: Giving priority to non-price instruments." *Energy Policy* 132 (2019): 38-43.

³⁹ Germany's Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 2021, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Integration-of-maritime-transport-in-EU-ETS.pdf>

⁴⁰ Anna Mellin ve Rydhed Hanna. "Swedish ports' attitudes towards regulations of the shipping sector's emissions of CO₂." *Maritime Policy & Management* 38.4 (2011): 437-450.

⁴¹ Lighthouse, Including maritime transport in the EU Emission Trading System – addressing design and impacts, 2020, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <file:///C:/Users/B%20C3%BC%20C5%9Ffra/Downloads/IncludingmaritimetransportintheEUemissiontradingSystem-addressingdesignandimpacts.pdf>.

⁴² E Aleksevenkova. "Italian Maritime Economy and the EU Green Deal." *Contemporary Europe-Sovremennaya Evropa* (2021): 63-74.



Grafik 1: Kirlilik Oluşturan Sektörlerde AB 27 İthalatı (Milyar Dolar)

Kaynak: Alexandra Dumitru, Barbara Kölbl and Maartje Wijffelaars Rabobank The Carbon Border Adjustment Mechanism explained, July 16, 2021, <https://economics.rabobank.com/publications/2021/july/cbam-carbon-border-adjustment-mechanism-eu-explained/>

Acar vd.⁴³ tarafından yapılan çalışmada, SKDM'nin Türkiye ekonomisi üzerindeki potansiyel olumsuz etkisinin, 2030 yılına kadar GSYİH'nın %2,7 ile %3,6'sı arasında olabileceği belirtilmektedir.

Yeşil Mutabakattan bu denli etkilenecek bir ülke olarak Türkiye, 2021 yılında Ticaret Bakanlığı liderliğinde çeşitli kurumların katılımıyla oluşturulan Çalışma Grubunca "Yeşil Mutabakat Eylem Planı" hazırladı. Eylem Planı'nda ülkenin kalkınma hedefleriyle uyumlu sürdürülebilir, kaynak etkin ve yeşil bir ekonomiye geçişin desteklenmesinin amaçlandığı görülmektedir. 2021 3. Çeyrek ile 2025 4. Çeyrek dönemleri arasında yapılacak aksiyonları ifade eden plan; Sınırdaki Karbon Düzenlemeleri, Yeşil ve Döngüsel Bir Ekonomi, Yeşil Finansman, Temiz, Ekonomik ve Güvenli Enerji Arzı, Sürdürülebilir Tarım, Sürdürülebilir Akıllı Ulaşım, İklim Değişikliği ile Mücadele ana başlıkları üzerinden tasarlanmıştır.⁴⁴

Türkiye'de lojistik sektörünün büyüklüğü üzerine yapılan değerlendirmelerde büyük oranda varsayımlardan yola çıkılmaktadır.⁴⁵

⁴³ Sevil Acar, Ahmet Atıl Aşıcı ve Erineç Yeldan, "Potential Effects of the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism on the Turkish Economy", 2022, Environment, Development and Sustainability, 24(6), 8162-8194.

⁴⁴ Yeşil Mutabakat Eylem Planı, T.C. Ticaret Bakanlığı, 2021, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://ticaret.gov.tr/data/60f1200013b876eb28421b23/MUTABAKAT%20YE%C5%9E%C4%B0L.pdf>

⁴⁵ Lojistik Sektörü Raporu 2021, UTİKAD, 2021, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022,

Bununla birlikte sektörün büyüklüğünü anlamak açısından TÜİK'in Üretim Yöntemine göre cari fiyatlarla GSYH hesabında sektörlerin payları istatistiklerinde Ulaştırma ve Depolama Sektörü'nün GSYİH'deki payı dikkate alınabilir. Bu pay 2016-2020 yılları arasında %8 civarındadır.⁴⁶ Bununla birlikte Ulaştırma ve Depolama (H) faaliyet alanı istatistiklerinde yük yanında yolcu taşımacılığı faaliyetlerinin de yer alması sektörün durumu hakkında sağlıklı bir değerlendirme yapmayı engellemektedir. 2020 yılı itibarıyla yurt içi yük taşımacılığının %88,3'ü karayolu ile yapılmaktadır.⁴⁷

TCMB verilerinde ise hizmet ticareti bağlamında Ödemeler Dengesinde Taşımacılık Faaliyetleri kaleminde yük taşımacılığının kırımını bulmak mümkündür.

Tablo 1: Ödemeler Dengesinde Taşımacılık Faaliyetleri (Milyon Dolar)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Navlun	2.413	2.389	2.982	2.789	3.511	4.016	3.514	2.974	3.398	4.017
Gelir	3.894	8.314	8.721	7.520	8.207	8.954	9.103	9.036	9.482	12.210
Gider	6.307	5.925	5.739	4.731	4.696	4.938	5.589	6.062	6.084	8.203

Kaynak: TCMB, EVDS Ödemeler Dengesi Ayrıntılı Sunum

Türkiye'de denizcilik sektörünün, dünya denizciliğinden yeterli payı alamadığı görülmektedir. Türkiye'nin deniz ticaret filosunun büyüklüğü yıllar itibarıyla önemli bir artış göstermese de ılımlı bir tablo çizmektedir.

Tablo 2: Detveyt (DWT) (300 GT ve Üzeri Gemiler) ve Adet Gelişimi 2020-2021

Gemi Cinsi	2020		2021	
	DWT	Adet	DWT	Adet
Kuru Yük Gemileri (Genel Kargo)	1.064.624	261	939.592	235
Dökme Yük Gemileri	1.713.840	43	1.691.908	42
Konteyner	1.028.620	56	998.316	53
Sıvı / Gaz Taşıyan Tankerler	2.172.958	140	2.163.559	145

Kaynak: UAB, Denizcilik Genel Müdürlüğü-Deniz Ticaretini Geliştirme Daire Başkanlığı <https://denizcilikistatistikleri.uab.gov.tr>

<https://www.utikad.org.tr/images/HizmetRapor/utikadlojistiksektoruraporu2021-1654.pdf>.

⁴⁶ İstatistik Veri Portalı, Ulusal Veri Sayfası, TÜİK, 2022a, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=ulusal-hesaplar-113>

⁴⁷ Ulaşan ve Erişen Türkiye, T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2021, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://www.uab.gov.tr/uploads/pages/bakanlik-yayinlari/ulasan-ve-erisen-turkiye-2021.pdf>.

Türkiye’den AB ülkelerine yönelik yapılan taşımacılığın önemli bir kısmı Ro-Ro taşımacılığı ile gerçekleştirilmektedir. 2021 yılında Ro-Ro ile toplam 15 hatta 434.972 araç taşımacılığı yapılmıştır.⁴⁸ Ro-Ro’lar, yüksek hızları nedeniyle denizyolu araçları arasında en yüksek emisyon salımına neden olanlardır.

Karayolu taşımacılığı, taşınan malın değeri bazında deniz taşımacılığından sonra Türkiye’nin dış ticaretinde ikinci sırada yer almaktadır. Türkiye’nin ihracat taşımalarında karayolu taşımacılığının değer bazında payı 2021’de %30,85 olmuştur.⁴⁹ Türkiye’de karayolu ile uluslararası taşıma yapma izni olan (C2/L2 belgeli) 2.500 civarında firma bulunmaktadır. Sektörde çekici sayısı 64 bin, römork sayısı ise 70 bin civarındadır. Avrupa hatlarında çalışan çekici sayısı ise yaklaşık 25 bin adettir.⁵⁰ Avrupa Birliği’ne yapılan taşımalarda karayolunun payı (diğer taşımacılık modları ile birlikte ele alındığında) oldukça yüksek seviyededir.

Bu çalışmanın amacına uygun olarak; Türkiye’den AB (27) ülkelere yapılan yük taşımacılığı hizmeti ihracatının parasal hacminin 2020 yılında modlara göre dağılımı şu şekildedir:

Tablo 3: Modlar İtibariyle Türkiye’den AB (27) Ülkelerine Yapılan Yük Taşımacılığı Hizmet İhracat Gelirleri (2020)

Mod	Taşımacılık Geliri (Dolar)
Deniz Taşımacılığı	742.119.396
Hava Yolu Taşımacılığı	736.104.402
Diğer Taşımacılık Modları	2.341.790.789
Kara Yolu Taşımacılığı	2.327.961.807

Kaynak: TÜİK (2022b), İstatistik Veri Portalı, Dış Ticaret, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=Dis-Ticaret-104>

⁴⁸ Ulaşan ve Erişen Türkiye, T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2021, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://www.uab.gov.tr/uploads/pages/bakanlik-yayinlari/ulasan-ve-erisen-turkiye-2021.pdf>.

⁴⁹ Lojistik Sektörü Raporu 2021, UTİKAD, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://www.utikad.org.tr/images/HizmetRapor/utikadlojistiksektoruraporu2021-1654.pdf>.

⁵⁰ “Uluslararası TIR filomuz yüzde 50 kapasiteyle çalışıyor!”, Ekonomik E-Gazete, 2021, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://www.ekonomim.com/sectorler/lojistik/uluslararası-tir-filomuz-yuzde-50-kapasiteyle-calisiyor-haberi-640139>.

Türkiye’den karayolu ile yapılan ihracat taşımalarında değer olarak ilk beş ülkeden dördü AB üyesidir: Bunlar sırasıyla Almanya, Romanya, Bulgaristan ve Polonya’dır.⁵¹

Son yıllarda Türkiye’de özellikle havayolu ile kargo taşımacılığında da önemli bir mesafe kaydedilmiştir. 2021 yılı itibarıyla dört Türk şirketinin 33 kargo uçağı taşımacılık yapmaktadır. Bu şirketlerden THY A.O kapasitenin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.⁵²

Orta Asya, İran, Arap Dünyası ve Avrupa arasında olmasının getirdiği coğrafi avantajlara rağmen Türkiye’den AB’ye yönelik demiryolu yük taşımacılığı henüz gelişme yolundadır. Bu anlamda Türkiye ile AB arasındaki demiryolu ulaşımı, Türkiye/Bulgaristan sınır kapısı Kapıkule, Türkiye/Yunanistan sınır kapısı Uzunköprü (Pityon) üzerinden sağlanmaktadır.

Türkiye’de ulaştırma kaynaklı emisyonların toplam seragazi emisyonlarındaki payı 2017 yılında %16,1 olmuştur. TÜİK’in 2017 yılı seragazi emisyon envanteri verilerine göre; ulaşırmadan kaynaklı CO₂ emisyonunun %93’ü karayolundan, %4,5’i havayolundan, %1,1’si denizyolundan, %0,5’i demiryolundan ve %0,9’i ise diğer ulaştırma türlerinden kaynaklanmıştır. Buna karşın 2018 yılında AB-28’deki toplam seragazi emisyonlarının %25’i ulaşımdan kaynaklanmıştır.⁵³ Türkiye’de 1994-2020 yılları arasında yenilenen motor teknolojileri ile birlikte araç emisyonlarındaki azalma öne çıkmaktadır.⁵⁴ 2018 yılında, ulaştırma sektöründe tüketilen toplam enerji miktarı 1990 yılına göre, %226,1 artarak 28.441 bin TEP (Ton Eşdeğer Petrol) olmuştur. Boru hatları için kullanılan 293 bin TEP hariç tutulursa, 28.148 bin TEP enerjinin %93,4’ü karayolu, %4,4’i havayolları, %1,4’ü denizyolları ve %0,8’si demiryollarında kullanılmıştır.⁵⁵

⁵¹ Lojistik Sektörü Raporu 2021, UTİKAD, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://www.utikad.org.tr/images/HizmetRapor/utikadlojistiksektoruraporu2021-1654.pdf>.

⁵² Faaliyet Raporu, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, 2021, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/kurumsal/faaliyet/2021.pdf>.

⁵³ Ulaştırma Türüne Göre Seragazi Emisyonu, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022a, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/ulastirma-turune-gore-seragazi-emisyonu-i-85790#_edn1.

⁵⁴ Ulaşımın Kaynaklanan Hava Kirleticileri Emisyonu, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022b, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/ulasimdan-kaynaklanan-hava-kirleticileri-emisyonu-i-85795#_edn1.

⁵⁵ Ulaştırma Tipine Göre Nihai Enerji Tüketimi, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022c, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/ulastirma-tipine-gore-nihai-enerji-tuketimi-i-85796>.

Yeşil Mutabakat ile özellikle taşıt teknolojisi ve yakıt dönüşümüne yatırım yapma ihtiyacı içine girecek olan Türk taşımacılık sektörünün mali yapısı ve zorlukları da önem arz etmektedir. Sektörün kredi hacmi son dönemde artmakla birlikte, kullanılan kredilerin GSYH içindeki payı dikkate alındığında, aşırı borçlu olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte KPMG (2021) raporuna göre “Toplam Tasfiye Olunacak Krediler” hacmi içerisindeki sektör payı artış trendindedir. 2019 sonunda %2,8 olan oran, 2020 sonunda %3,2’ye, 2021 Mart ayında ise %3,7’ye yükselmiştir. Bu durum, sektör oyuncularının pandemi sebebiyle yaşadıkları likidite sorunlarının göstergelerinden biri olarak kabul edilebilir. Ayrıca, sektörün sorunlu krediler oranı ise %4,4 ile bankacılık sektör ortalamasının üzerinde yer almaktadır. Bununla birlikte sektöre yabancı yatırımcıların yüksek ilgisi bulunmaktadır. Sektör, 2020 yılını 525 milyon USD yatırım çekerek tamamlamış ve toplam içinden aldığı pay %9,3 olarak gerçekleşmiştir.⁵⁶ Yabancı yatırımcıların artan ilgisinin, Türk taşımacılarının Yeşil Mutabakata uyum sürecini kolaylaştırabileceği düşünülebilir.

IV. Metodoloji

Araştırmanın evrenini Türkiye’de yerleşik lojistik işletmeleri, bu işletmeleri temsil eden meslekî örgütler ve lojistik sektörü ile doğrudan ilişkili kamu kurumları oluşturmaktadır. Mesleki örgütler ve kamu kurumu evreninde çok sayıda örnek bulunmadığından ulaşılabilen kurum ve örgütlerin tamamı örnekleme dâhil edilmiştir. Sektör temsilcilerine ulaşma konusunda da kolayda örnekleme tekniği kullanılmıştır. Araştırma örneklemini 54 lojistik işletmesi, 35 kamu kurumu ve 31 meslekî örgüt oluşturmaktadır.

Araştırmada verilere Şubat- Nisan 2022 tarihleri arasında çevrimiçi anket kullanılarak ulaşılmıştır. Ankette Yeşil Mutabakat ve Fit for 55 konusunda işletmelerin hazır bulunuşluğuna yönelik 23 ifadeye katılım derecelerinin sorgulandığı bölüm bulunmaktadır. Bununla birlikte işletmelerin demografik özelliklerini sorgulayan bir bölüm anketin ikinci kısmını oluşturmaktadır. Bu kısım sadece lojistik işletmelerine uygulanmıştır.

Elde edilen veriler nicel analiz yöntemleri ile analiz edilmiştir. Veri analizinde istatistik paket programı kullanılmıştır.

⁵⁶ KPMG Perspektifinden Taşımacılık ve Lojistik Sektörüne Bakış, KPMG, 2021, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/tr/pdf/2021/09/kpmg-perspektifinden-tasimacilik-ve-lojistik-sektorune-bakis-2021.pdf>.

A. Analiz ve Bulgular

1. Tanımlayıcı İstatistikler

Tablo 4'te örneklemdaki işletmelerin nitelikleri özetlenmektedir. Tablo incelendiğinde işletmelerin çoğunun oldukça köklü olduğu ve 50'den fazla çalışanın bulunduğu görülmektedir. En sık faaliyet gösterdikleri ülkeler de Türkiye'nin en fazla ihracat gerçekleştirdiği Avrupa ülkeleridir. Firmaların taşıma modlarına çeşitlilik hâkim olsa da karayolu en fazla faaliyet gösterdikleri taşıma modu olarak ön plana çıkmaktadır.

Tablo 4: Örneklemdaki Lojistik İşletmelerin Niteliklerinin Frekansları

İşletmenin Yaşı	0-5	%22	Çalışan Sayısı	0-10	%15
	6-10	%19		11-50	%31
	11-15	%13		51-250	%35
	16-20	%7		251 ve üzeri	%19
	21 ve üzeri	%39			
Taşıma Modu	Hava	%12	En Sık Faaliyet Gösterilen Ülkeler	Almanya	%43
	Kara	%22		Fransa	%25
	Deniz	%15		Hollanda	%22
	Demir	%10		İngiltere	%20
	Kombine	%16		İtalya	%17
	Tüm modlar	%25		Belçika	%15

2. Lojistik Sektörünün Fit for 55'e Hazır Bulunuşluk Derecesi

Lojistik işletmelerinin ve lojistik sektörü meslek örgütlerinin Fit for 55'e hazır bulunuşluk ölçeğinin maddelerine verdikleri cevapların yüzdesel dağılımları Tablo 5'te sunulmaktadır.

Tablo 5. Lojistik Sektörünün Fit for 55'e Hazır Bulunuşluk Derecesi (%)

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum.	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Fit for 55 sektörden beklentilerinin farkındayız.	6	17	22	41	15
Yeşil mutabakat ve Fit for 55'e yönelik ulusal düzenlemeleri takip ediyoruz.	6	17	30	35	13
Yeşil mutabakatın içeriğini biliyoruz.	2	8	17	44	29
AB'nin uzun yıllardır yürüttüğü sürdürülebilirlik çalışmalarını takip ediyoruz.	0	4	17	54	26
Lojistik operasyon alanları (liman, terminal, gümrük kapıları vb.) Fit for 55 dönüşümüne hazırdır.	12	45	31	11	1
Sektör, alternatif yakıt kaynaklarını kullanmaya hazırdır.	18	41	29	11	1
Kamunun bu hazırlığa desteği yeterlidir.	23	44	30	4	0
Sürdürülebilirlik ve yeşil dönüşüm için kombine taşımacılığın artırılmasına yönelik çalışmalar gerçekleştiriyoruz.	4	9	26	33	28
Karbon salımına yönelik verileri izliyor ve raporluyoruz.	7	17	33	30	13
Fit for 55'in ulaştırma anlamında gerektirdiği yakıt ve teknolojik dönüşümün belirlenen dönemde mümkün olmadığını düşünüyoruz.	0	13	42	38	7
Fit for 55'e yönelik düzenlemelerin ticaret üzerinde olumsuz etki yaratacağını düşünüyoruz.	4	42	37	15	2

B. Açıklayıcı Faktör Analizi

İşletmelerin Yeşil Mutabakata Hazır Bulunuşluğunu belirleyen faktörlerin belirlenebilmesi için Temel Bileşenler Faktör Analizi uygulanmıştır. Analiz, örneklemdaki işletmeler ve işletmeleri temsil eden meslek kuruluşları üzerinde gerçekleştirilmiştir. Kamu kurumlarının bu analize dâhil edilmemesinin nedeni; hazır bulunuşluk açısından kamu kurumlarının özel sektörden farklı çalışmalar yürütmesidir.

Verilerin tutarlılığının ölçülmesi amacıyla Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) ölçütü kullanılmaktadır. KMO, verilerin faktör analizine uygunluğunu gösteren bir indistir. KMO değeri olarak 0,5-1,0 arası değerler kabul edilebilir olarak değerlendirilirken 0,5'in altındaki değerler faktör analizinin söz konusu veri seti için uygun olmadığını göstergesidir.⁵⁷ Yapılan KMO

⁵⁷ Remzi Altunışık et al. "Sosyal bilimlerde araştırma yöntemleri SPSS uygulamalı." Sakarya Kitabevi (2012).

analizi sonucunda elde edilen indis 0,69'dur. Anlamlılık derecesi 0,001'den küçüktür ve istatistiki açıdan veriler faktör analizinin gerçekleştirilebilmesi için uygundur. Analize 23 madde dâhil edilmiş ancak farklı boyutlara benzer yükler yükleyen ya da faktör yükü herhangi bir boyutta 0,5'ten yüksek olmayan maddeler aşamalı olarak çıkarılmıştır. Bu işlemler sonrasında 11 madde ve 4 boyut ile optimum sonuca ulaşılmıştır. Ulaşılan sonuçta açıklanan varyans %75,72'dir. Parsinomi açısından az sayıda madde ile yüksek açıklayıcılığın bulunduğu görülmektedir. Analiz sonuçları Tablo 6'da sunulmaktadır.

Tablo 6: Temel Bileşenler Faktör Analizi

BİLİŞSEL HAZIR BULUNUŞLUK	Faktör Yükleri	Açıklanan Varyans %
Fit for 55 sektörden beklentilerinin farkındayız.	,939	27,11
Yeşil mutabakat ve Fit for 55'e yönelik ulusal düzenlemeleri takip ediyoruz.	,908	
Yeşil mutabakatın içeriğini biliyoruz.	,858	
AB'nin uzun yıllardır yürüttüğü sürdürülebilirlik çalışmalarını takip ediyoruz.	,533	
ALTYAPININ HAZIR BULUNUŞLUĞU		
Lojistik operasyon alanları (liman, terminal, gümrük kapıları vb.) Fit for 55 dönüşümüne hazırdır.	,875	20,46
Sektör, alternatif yakıt kaynaklarını kullanmaya hazırdır.	,849	
Kamunun bu hazırlığa desteği yeterlidir.	,831	
OPERASYONEL HAZIR BULUNUŞLUK		
Sürdürülebilirlik ve yeşil dönüşüm için kombine taşımacılığın artırılmasına yönelik çalışmalar gerçekleştiriyoruz.	,887	15,36
Karbon salımına yönelik verileri izliyor ve raporluyoruz.	,760	
SÜRECE YÖNELİK HAZIR BULUNUŞLUK		
Fit for 55'in ulaştırma anlamında gerektirdiği yakıt ve teknolojik dönüşümün belirlenen dönemde mümkün olmadığını düşünüyoruz.	,845	12,78
Fit for 55'e yönelik düzenlemelerin ticaret üzerinde olumsuz etki yaratacağını düşünüyoruz.	,728	

Güvenilirlik ölçütü olarak Cronbach α Modeli kullanılmıştır. Ölçekte Cronbach α 0,73 olarak hesaplanmış olup, güvenilirlik kabul edilebilir düzeydedir.

Tablo 5 ve Tablo 6 birlikte değerlendirildiğinde, sektörün bilişsel ve operasyonel hazır bulunuşluk açısından oldukça iyi durumda olduğu ancak altyapı konusunda aynı durumun söz konusu olmadığı görülmektedir. Sürece yönelik hazır bulunuşluk boyutu incelendiğinde ise sektör temsilcilerinin fikirlerinin “belirsizlik” taşıdığını öne sürmek yanlış olmayacaktır.

C. Kurum Tipine Göre Farklılık Analizleri

Anketteki tüm ifadeler katılım derecelerinin kurum bazındaki ortalamaları Grafik 1’de sunulmaktadır. Her ne kadar bu ifadelerin bazıları Faktör Analizinde dışlanmış olsa da hazır bulunuşluk olmasa bile Fit for 55 ile ilişkili olmaları nedeniyle grafikte tüm ifadeler verilen cevaplar raporlanmaktadır.

Grafik incelendiğinde kamu kurumları, meslek örgütleri ve işletmelerin verdiği cevaplardaki farklılıkların üç ifadeye dikkat çekici şekilde farklılık gösterdiği görülmektedir. Bu ifadelerden ikisi Faktör Analizi sonucunda oluşan Altyapısal Hazır Bulunuşluk boyutunun altındadır. Bu maddelerden ilki “Kamu kurumlarının bu hazırlığa desteği yeterlidir.” maddesidir. Kamu kurumlarının sektör temsilcilerine nazaran bu konuda daha olumlu görüşlere sahip olduğu görülmektedir. Benzer şekilde “Lojistik operasyon alanları Fit for 55’e hazırdır.” ifadesinde de kamu kurumlarının daha olumlu görüşler bildirdiği görülmektedir. Son olarak Faktör Analizi sonucu dışlanan “Uzun yıllardır sürdürülebilir lojistik anlayışına sahibiz.” ifadesine kamu kurumları sektör temsilcilerine nazaran daha olumsuz cevaplar vermiştir.

Her ne kadar grafiksel analiz görüşlerin farklılığı konusunda fikir verse de bu farklılıkların istatistiksel açıdan anlamlı olup olmadığı ancak farklılık analizleri ile mümkündür. Araştırma maddelerine sektör temsilcileri, meslek örgütleri ve kamu kurumlarının verdiği yanıtların farklılıkların ölçümüne dair parametrik olmayan analizlerden Kruskal Wallis Analizi uygulanmıştır. Grafik analizleri sonucunda dikkat çeken üç maddede üç grubun dağılımlarının farklı çıktığı görülmektedir. Anlamlılık oranları “Kamu kurumlarının bu hazırlığa desteği yeterlidir.” ve “Lojistik operasyon alanları Fit for 55’e hazırdır.” ifadelerinde 0.001’in altındadır. “Uzun yıllardır sürdürülebilir lojistik anlayışa sahibiz.” ifadesinde ise anlamlılık derecesi 0.004 olarak bulunmuştur. Diğer maddelerde ise gruplar arası farklılıklar istatistiksel açıdan anlamlı değildir.

Tablo 7: Bağımsız Gruplar Kruskal-Wallis Testi Sonuçları

		Anlamlılık	Test Sonucu
1	İklim değişikliğinin yıkıcı ve geri dönülemez etkileri olduğunu düşünüyoruz	0,794	Null Hipotez kabul edilmiştir.
2	AB'nin uzun yıllardır yürüttüğü sürdürülebilirlik çalışmalarını takip ediyoruz.	0,676	Null Hipotez kabul edilmiştir.
3	Yeşil mutabakatın içeriğini biliyoruz.	0,211	Null Hipotez kabul edilmiştir.
4	Uzun yıllardır sürdürülebilir lojistik anlayışına sahibiz.	0,000	Null Hipotez reddedilmiştir.
5	Fit for 55 Hedeflerine ulaşabileceğine inanıyoruz.	0,251	Null Hipotez kabul edilmiştir.
6	Fit for 55'in Türk lojistik sektörüne rekabet avantajı sağlayacağını düşünüyoruz.”	0,620	Null Hipotez kabul edilmiştir.
7	Fit for 55'in Türk lojistik sektörünün maliyetlerini ciddi biçimde artıracığını düşünüyoruz.	0,696	Null Hipotez kabul edilmiştir.
8	Fit for 55'in ulaştırma anlamında gerektirdiği yakıt ve teknolojik dönüşümün belirlenen dönemde mümkün olmadığını düşünüyoruz.	0,359	Null Hipotez kabul edilmiştir.
9	Fit for 55'e yönelik düzenlemelerin ticaret üzerinde olumsuz etki yaratacağını düşünüyoruz.	0,29	Null Hipotez kabul edilmiştir.
10	Sektör Yeşil mutabakat ve Fit for 55'e hazırdır.	0,314	Null Hipotez kabul edilmiştir.

11	Stratejik bir planlama dahilinde Fit for 55 dönüşümüne hazırız.	0,110	Null Hipotez kabul edilmiştir.
12	İnsan kaynağımız Fit for 55 dönüşümüne hazırdır.	0,900	Null Hipotez kabul edilmiştir.
13	Sektör Fit for 55'in özellikle yakıt alanındaki dönüşümün maliyetini karşılayabilir.	0,857	Null Hipotez kabul edilmiştir.
14	Kamunun bu hazırlığa desteği yeterlidir.	0,000	Null Hipotez reddedilmiştir.
15	Kamu uyum için vergi desteği (muafiyeti) sağlamalıdır.	0,07	Null Hipotez kabul edilmiştir.
16	Lojistik operasyon alanları (liman, terminal, gümrük kapıları vb.) Fit for 55 dönüşümüne hazırdır.	0,004	Null Hipotez reddedilmiştir.
Asimptotik anlamlılık dereceleri sunulmuştur. Anlamlılık derecesi 0,05'tir.			

Sonuç

Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında Fit for 55 Paketi'nin ülkeler, sektörler ve lojistik sektörü özelinde; taşıma modları ve hatta araçları üzerinde farklı ekonomik etkilerinin olacağı öngörülmektedir. Bu öngörü nedeniyle, araştırmacıların Paket'in taşımacılık sektörü üzerindeki olası etkilerine ilişkin çalışmaları literatürde yer bulmaya başlamıştır. Bu anlamda son yıllarda İsveç⁵⁸, Danimarka⁵⁹, Finlandiya⁶⁰ gibi ülkelerden araştırmacıların Fit for 55 uygulamalarından lojistik sektörlerinin nasıl etkileneceği üzerinde projeksiyonlar yaptığı görülmektedir. Yazarların bildiği kadarı ile bu araştırma, AB ülkesi olmayan ve Yeşil Mutabakattan en çok etkilenmesi beklenen ülkelere biri olan Türkiye'nin lojistik sektörünün Fit for 55 paketine hazırlıklarını ve potansiyel eksikliklerini tespit etmeye yönelik yapılan ilk akademik çalışmadır.

Çalışmanın bulguları lojistik sektörü ekosisteminin Fit for 55'e bilişsel ve operasyonel alanlarda görece hazır bulunduğunu, ancak önemli altyapı eksikliği ve yol haritasının belirsizliği sorunlarının olduğunu ortaya koymaktadır.

⁵⁸ Inge Vierth et al. "The cost impacts of Fit for 55 on shipping and their implications for Swedish freight transport." *Diva Portal*, 2023,

⁵⁹ Till ben Brahim, Frauke Wiese, and Marie Münster. "Pathways to climate-neutral shipping: A Danish case study." *Energy* 188 (2019): 116009.

⁶⁰ Merenkulun markkinaselvitys, 2022, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/163976/LVM_2022_6.pdf?sequence=1.

Türk lojistik sektörü temsilcilerinin Fit for 55'a uyum süreci konusunda algıladıkları belirsizliğin yapılacak olan projeksiyonlar ışığında azalabileceği düşünülmektedir. Ancak algılanan bu belirsizlik sadece Türkiye'den kaynaklanmamaktadır. Avrupa Birliği'nin 2050 yılına kadarki projeksiyonunun uygulama detayları ile sunmuyor oluşu alınacak olan aksiyonların da ertelenmesine neden olduğu görülmektedir. Gerek alternatif yakıt tüketimi gerekse altyapı iyileştirme gibi konular maliyet artırıcı etkileri ya da yatırım gerekliliğinden dolayı finansman ihtiyacını gündeme getirmektedir. Ancak, 2026 yılı itibariyle 5000 gros ton altındaki gemilerin de ETS kapsamına alınma ihtimali yatırım planları konusunda daha dikkatli olmayı gerektirmektedir.

Lojistik işletmeleri, meslek örgütleri ve ilgili kamu kurumlarının Fit for 55'a yönelik hazır bulunuşluluk konusunda pek çok konuda görüşlerinin ortak olması bu alanda yapılabilecek olan çalışmaların hızlı bir şekilde ilerlemesini sağlayabilir. Görüşlerin farklılaştığı nokta ise kamu destekleridir. T.C. Ticaret Bakanlığı'nın Yeşil Mutabakat Eylem Planı'nın "Sürdürülebilir Akıllı Ulaşım" başlığı altında bu alanda yapılacak alt yapı iyileştirme planları paylaşılmıştır. Ancak bu konudaki çalışmaların yeterli ya da etkin olup olmadığı ya da hangi aşamada olduğu yine başka bir çalışma ile tespit edilebilir.

Sektör, kamuya nazaran çevreci uygulamalar konusunda daha köklü bir anlayışa sahiptir. Bu nedenle kamunun çalışmalarını sektör iş birliği ile yürütmesi daha etkin sonuçların alınmasını sağlayabilir.

Türk lojistik sektörünün Fit for 55'e uyum sağlayamaması sadece Türkiye ekonomisini değil, Türkiye'den ürün tedariki yapan Avrupalı şirketler üzerinden Avrupalı ülkelerin de ekonomisini olumsuz yönde etkileyecektir. Dolayısıyla bu çevreci ve yaptırımcı politikalara uyum konusunda kamu sektörünün Avrupa Birliği temsilcileri ile birlikte yol haritası çizmesi gerekmektedir.

Kaynakça

- Acar Sevil, Aşıcı Ahmet Atıl ve Yeldan Eriñ. "Potential Effects of the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism on the Turkish Economy". 2022. *Environment, Development and Sustainability*, 24(6), 8162-8194.
- Alekseenkova E. "Italian Maritime Economy and the EU Green Deal." *Contemporary Europe-Sovremennaya Evropa* (2021): 63-74.
- Altunışık Remzi et al. *Sosyal bilimlerde araştırma yöntemleri SPSS uygulamalı*. Sakarya Kitabevi (2012).
- Anger Annela et al. "Research to assess impacts on developing countries of measures to address emissions in the international aviation and shipping sectors." *Climate Strategies*, 2013.
- Avrupa Komisyonu. *Commission Staff Working Document Impact Assessment Report*. 2021. Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7b89687a-eec6-11eb-a71c-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1&format=PDF
- Avrupa Komisyonu. *55'e Uyum Düzenlemesi*. 2022, Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10796-2022-INIT/x/pdf>
- Avrupa Komisyonu. *Annexes to the Regulation of the European Parliament and of the Council Brussels. COM(2021) 564 final ANNEXES 1 to 5 establishing a carbon border adjustment mechanism*. 14.7.2021. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a95a4441-e558-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF.
- Avrupa Komisyonu. Carbon Market Watch. *How can the EU Emissions Trading System drive the aviation sector's decarbonisation?* Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2021/06/How-can-the-EU-Emissions-Trading-System-drive-the-aviation-sectors-decarbonisation_.pdf
- Avrupa Komisyonu. *Fit for 55 package: Council reaches general approaches relating to emissions reductions and their social impacts*. 2022. Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/29/fit-for-55-council-reaches-general-approaches-relating-to-emissions-reductions-and-removals-and-their-social-impacts/>
- Avrupa Komisyonu. İklim Aksiyonu. EU Emissions Trading System (ETS). *Revision for phase 4 (2021-2030)*. 2021, Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/revision-phase-4-2021-2030_en
- Avrupa Komisyonu. İklim Aksiyonu. EU Emissions Trading System (EU ETS). *Free Allocation. Allocation to the aviation sector*. 2021, Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/allocation-aviation-sector_en

- Avrupa Komisyonu. İklim Aksiyonu. *EU Emissions Trading System (EU ETS)*. 2022a, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en
- Avrupa Komisyonu. *Providing efficient, safe and environmentally friendly transport*. 2021. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/transport-and-green-deal_en
- Avrupa Komisyonu. *Questions and Answers: Sustainable and Smart Mobility Strategy*. 2022. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2330
- Avrupa Konseyi. *Fit for 55': Council and Parliament reach provisional deal on EU emissions trading system and the Social Climate Fund*. 2022. Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/18/fit-for-55-council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-eu-emissions-trading-system-and-the-social-climate-fund/>
- Avrupa Parlamentosu. *Revision of the EU Emissions Trading System*. 2022, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0246_EN.html
- Bayer Patrick ve Aklin Michaël, "The European Union Emissions Trading System reduced CO 2 emissions despite low prices".April 2020 *Proceedings of the National Academy of Sciences* 117(16):201918128 DOI: 10.1073/pnas.1918128117
- Birleşmiş Milletler. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. 1987. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.
- Brahim Till ben, Wiese Frauke ve Münster Marie. "Pathways to climate-neutral shipping: A Danish case study." *Energy* 188 (2019): 116009.
- Byeongho Lim, et al, "Pitfalls of the eu's carbon border adjustment mechanism." *Energies* 14.21 (2021): 7303.
- Dumitru Alexandra, Kölbl Barbara ve Rabobank Wijffelaars Maartje *The Carbon Border Adjustment Mechanism explained*. July 16, 2021, <https://economics.rabobank.com/publications/2021/july/cbam-carbon-border-adjustment-mechanism-eu-explained/>
- Dünya Meteoroloji Örgütü: 2021 en sıcak 7 yıldan biri oldu, Birleşmiş Milletler, 21 Ocak 2022, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://turkiye.un.org/tr/168974-dunya-meteoroloji-orgutu-2021-en-sicak-7-yildan-biri-oldu>
- Ekonomik E-Gazete. *Uluslararası TIR filomuz yüzde 50 kapasiteyle çalışıyor!* 2021. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://www.ekonomim.com/sectorler/lojistik/uluslararasi-tir-filomuz-yuzde-50-kapasiteyle-calisiyor-haberi-640139>.

- European Commission. 'Fit for 55': delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality Brussels. 14.7.2021 COM(2021) 550 final, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN>
- Eyring, Veronika, et al. "Human Influence on the Climate System. In Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change." *IPCC Sixth Assessment Report* (2021).
- Finon Dominique, "Carbon policy in developing countries: Giving priority to non-price instruments." *Energy Policy* 132 (2019): 38-43.
- Germany's Federal Ministry for the Environment. *Nature Conservation and Nuclear Safety*. 2021, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Integration-of-maritime-transport-in-EU-ETS.pdf>
- Heinberg Richard ve Lerch Daniel. *The post carbon reader: managing the 21st century's sustainability crises*. Healdsburg, CA: Watershed Media. 2010.
- International Energy Agency (IEA). *Global Energy Review: CO2 Emissions in 2021*. 2022, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/c3086240-732b-4f6a-89d7-db01be018f5e/GlobalEnergyReviewCO2Emissionsin2021.pdf>.
- Koch Nicolas et al. "Causes of the EU ETS price drop: Recession, CDM, renewable policies or a bit of everything? —New evidence." *Energy Policy* 73 (2014): 676-685.
- KPMG. *KPMG Perspektifinden Taşımacılık ve Lojistik Sektörüne Bakış*. 2021. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/tr/pdf/2021/09/kpmg-perspektifinden-tasimacilik-ve-lojistik-sektorune-bakis-2021.pdf>.
- Lighthouse. *Including maritime transport in the EU Emission TradingSystem – addressing designand impacts*. 2020. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <file:///C:/Users/B%C3%BC%C5%9Fra/Downloads/IncludingmaritimetransportintheEUEmissionTradingSystem-addressingdesignandimpacts.pdf>.
- Mellin, Anna, and Hanna Rydhed. "Swedish ports' attitudes towards regulations of the shipping sector's emissions of CO2." *Maritime Policy & Management* 38.4 (2011): 437-450.
- Narassimhan Easwaran et al. "Carbon pricing in practice: A review of existing emissions trading systems." *Climate Policy* 18.8 (2018): 967-991.
- Ovaere Marten ve Proost Stef. "Cost-effective reduction of fossil energy use in the European transport sector: An assessment of the Fit for 55 Package." *Energy Policy* 168 (2022): 113085.

- Qiang Ji, Dayong Zhang ve Jiang-bo Geng. "Information linkage, dynamic spillovers in prices and volatility between the carbon and energy markets." *Journal of Cleaner Production* 198 (2018): 972-978.
- Rogge Karoline S, Schneider Malte, ve Hoffmann Volker H. "The innovation impact of the EU Emission Trading System—Findings of company case studies in the German power sector." *Ecological Economics* 70.3 (2011): 513-523.
- Sakuya Yoshida Sato, "EU's Carbon Border Adjustment Mechanism: Will It Achieve Its Objective (s)?" *Journal of World Trade* 56.3 (2022).
- Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü. *Faaliyet Raporu*. 2021. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/kurumsal/faaliyet/2021.pdf>.
- Solakivi Tomi et al. *Denizcilik Piyasa Araştırması (Merenkulun markkinaselvitys)*. 2022, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/163976/LVM_2022_6.pdf?sequence=1.
- Solow Robert. *An almost practical step toward sustainability; an invited lecture on the occasion of the Fourtieth Anniversary of Resources for the Future*, No. AV 333.716 no. 13. Resources for the Future. Washington DC (EUA). 1992.
- Splash 247.com. *\$173 per feu: Maersk warns EU's emissions trading plans will be 'significant'*. 19 Temmuz 2022, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://splash247.com/173-per-feu-maersk-warns-eus-emissions-trading-plans-will-be-significant/>
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. *Ulaşımın Kaynaklanan Hava Kirleticileri Emisyonu*. 2022. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/ulasimdan-kaynaklanan-hava-kirleticileri-emisyonu-i-85795#_edn1.
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. *Ulaştırma Türüne Göre Seragazi Emisyonu*. 2022. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/ulastirma-turune-gore-seragazi-emisyonu-i-85790#_edn1.
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. *Ulaştırma Tipine Göre Nihai Enerji Tüketimi*. 2022. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/ulastirma-tipine-gore-nihai-enerji-tuketimi-i-85796>.
- T.C. Ticaret Bakanlığı. *Yeşil Mutabakat Eylem Planı*. 2021, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://ticaret.gov.tr/data/60f1200013b876eb28421b23/MUTABAKAT%20YE%C5%9E%C4%B0L.pdf>
- T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı. *Ulaşan ve Erişen Türkiye*. 2021. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://www.uab.gov.tr/uploads/pages/bakanlik-yayinlari/ulasan-ve-erisen-turkiye-2021.pdf>.

- TÜİK. *İstatistik Veri Portalı, Ulusal Veri Sayfası*. 2022. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=ulusal-hesaplar-113>
- UTİKAD. *Lojistik Sektörü Raporu 2021*. 2021. Erişim Tarihi: Aralık 12, 2022, <https://www.utikad.org.tr/images/HizmetRapor/utikadlojistiksektoruraporu2021-1654.pdf>.
- Vierth Inge et al. "The cost impacts of Fit for 55 on shipping and their implications for Swedish freight transport.", *Diva Portal*, 2023.
- World Economic Forum. *The European Union has cut greenhouse gas emissions in every sector - except this one*. 2022. Erişim Tarihi: Nisan 25, 2023, <https://www.weforum.org/agenda/2022/09/eu-greenhouse-gas-emissions-transport>
- World Meteorological Organization (WMO). *State of Climate in 2021: Extreme events and major impacts*. 31 October 2021 Press Release Number: 31102021.
- Yaman Kemal ve Gül Murat, "Kuruluşundan günümüze Avrupa Birliği'nin çevre politikası." *Ekonomi İşletme ve Yönetim Dergisi* 2.2 (2018): 198-217.
- Yaylı Hasan. "Sürdürülebilir kalkınmanın sürdürülebilirliği." *International Conference On Advances In Natural & Applied Sciences*. 2007.

AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI'NA UYUM ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DEKİ İŞLETMELERİN EMİSYON TİCARETİNE VERDİKLERİ DESTEĞİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER♦

Ayşe UYDURANOĞLU*
Zahide Eylem GEVREK**
Sevil ACAR***
Araştırma Makalesi

Öz

Avrupa Birliği, iklim değişikliği ile mücadelede karbon kaçaklarını engellemek ve küresel düzeyde daha çok ülkenin bu mücadeleye katılmasını sağlamak için sınırdaki karbon düzenleme mekanizmasını uygulayacaktır. Avrupa Birliği ile ticaret ilişkisi olan ve karbon fiyatlandırma politikaları uygulamayan ülkeler bu düzenlemeye tabi olacaklardır. Bu ülkelerden biri olan Türkiye'de emisyon ticaret sisteminin kurulması için çalışmalar başlamıştır. Bu çalışmanın iki amacı vardır: Birincisi, enerji yoğun sektörlerde faaliyette bulunan ve emisyon ticaret sistemi tarafından regüle edilme olasılığı yüksek olan işletmelerin, ekolojik sürdürülebilirliği sağlamak için hangi yeşil pratikleri gerçekleştirdiklerini incelemektir. İkincisi, bu şirketlerin emisyon ticaret sistemine verdikleri desteğin hangi faktörlerden etkilendiğini araştırmaktır. Sonuçlarımız, işletmelerin yeşil uygulama pratiklerinin ve emisyon ticaret sistemini iklim değişikliği ile mücadele etkili bir araç olarak görmelerinin, emisyon ticaret sistemine verdikleri destek üzerinde olumlu etkiye sahip olduğunu göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: İşletme Özellikleri, Yeşil Uygulamalar, Avrupa Yeşil Mutabakatı, Emisyon Ticaret Sistemi, Probit.

♦ Yazarlar bu makaledeki analizin geliştirilmesini mümkün kılan TÜBİTAK 1001 Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Projelerini Destekleme Programı Proje No: 114K934 kapsamında sağlanan mali destek için TÜBİTAK'a teşekkür eder.

* Prof. Dr. İstanbul Bilgi Üniversitesi, Ekonomi Bölümü ve Çevre, Enerji, Sürdürülebilirlik Uygulama ve Araştırma Merkezi, E-posta: ayse.uyduranoğlu@bilgi.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9040-0942

** Dr. Öğretim Üyesi, Portekiz Katolik Üniversitesi, Ekonomi Bölümü, E-posta: egevrek@ucp.pt, ORCID: 0000-0002-5281-970X

*** Prof. Dr., Boğaziçi Üniversitesi, Yönetim Bilimleri Fakültesi, E-posta: sevil.acar@boun.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5535-8673.

Makalenin Gönderilme Tarihi:16/12/2022, Kabul Edilme Tarihi:07/06/2023

Factors Affecting the Support of Turkish Firms for the Emissions Trading System in the Context of Harmonization with the European Green Deal

Abstract

The European Union will implement a carbon border adjustment mechanism to curb carbon leakage and encourage more countries to participate in the fight against climate change. Countries trading with the Union and lacking carbon pricing policies will be subject to this regulation. Turkey, one of these countries, initiated efforts to establish an emissions trading system (ETS). This study has two objectives: The first is to investigate the environmentally sustainable practices of firms in energy-intensive industries that are likely to be regulated by the ETS. The second is to explore the determinants of support for the ETS. Our findings indicate that firms' adoption of green practices and perception of the ETS as an effective tool have a positive impact on their support for the ETS.

Keywords: *Business Features, Green Practices, European Green Deal, Emissions Trading System, Probit.*

Giriş

İklim değişikliği sorunu, dünyanın en önemli sorunlarından biri olarak ilk sıralarda yer almaktadır. Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC) tarafından yapılan araştırmalar sonucunda periyodik aralıklarla yayımlanan raporlar, konunun bilimsel gerçekliğini ortaya koymakta ve Sanayi Devrimi'nden bu yana yeryüzü ortalama sıcaklığının 1°C'den fazla arttığını belirtmektedir.¹ Sorunun temelinde ise, fosil yakıtların yoğunluğunu oluşturduğu enerji kaynakları kullanımının artması sonucu ortaya çıkan sera gazı emisyonları yatmaktadır. Sera gazı emisyonlarının (başta karbondioksit olmak üzere) atmosferdeki yoğunluğunun sürekli artması, iklimde kalıcı değişimlere neden olmaktadır. Bilimsel araştırmalar, ülkelerin sera gazı emisyonlarını düşürecek etkili önlemler almaması halinde, yeryüzü ortalama sıcaklığının Sanayi Devrimi'nden itibaren bu yüzyılın sonuna kadar 2°C ile 4.5°C arasında artacağını tahmin etmektedir. 2°C'nin üzerindeki sıcaklık artışının etkileri ise katastrofik olacaktır. Aşırı hava olayları (seller, kuraklık ve sıcak hava dalgaları gibi), azalan biyoçeşitlilik, artan gıda, su ve barınak güvensizliği ve orman yangınları akla ilk gelen sorunlardır. Bu sorunlara bağlı olarak iklim mültecilerinin sayısında önemli bir artış beklenebilir.

¹ "IPCC Sixth Assessment Report", Son Güncelleme: Nisan 4, 2022, <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>.

Stern tarafından yapılan çalışma, baz patika (*business as usual* - BAU) senaryosu altında iklim değişikliğinin yıllık maliyetinin farklı hesaplamalara göre küresel Gayri Safi Milli Hasıla'nın en az yüzde 5'ine tekabül edeceğini, hatta yüzde 20'lere kadar çıkabileceğini belirtmiştir.² Çok daha yakın zamanda yayımlanan McKinsey Raporu'na göre ise kişi başına düşen milli geliri daha düşük olan ülke ve bölgeler genel olarak daha büyük makroekonomik risk altında olacaktır.³

İklim değişikliğine neden olan sera gazı emisyonları, sorunun doğası gereği ancak uluslararası işbirliği ile kontrol altına alınabilir. Birleşmiş Milletler (BM) öncülüğünde 1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (İDÇS), bu konuda atılan ilk uluslararası adımdır ve 2. maddesi, sözleşmenin amacını "atmosferde sera gazı etkisine neden olan gaz emisyonunu, iklim sistemi üzerinde tüm tehlikeli insan kaynaklı düzensizliği önleyecek seviyede tutmak olarak" belirtmiştir. Aynı Sözleşme'nin 3. maddesi, ülkelerin ortak fakat gelişmişlik seviyelerine göre farklı sorumluluklar alması gerektiğini belirtmiştir. 2008-2012 yıllarını kapsayan Kyoto Protokolü Birinci Yükümlülük Dönemi'nde sadece gelişmiş ülkelerden sera gazı emisyonlarında azaltım yapmaları beklenirken, gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan emisyon artışları kaygı vericidir. Kyoto Protokolü'nü kapsayan dönem sonrasında, bu ülkelerin de azaltım yapmaması halinde sıcaklık artışını 2°C ile sınırlandırmanın olanaksız olduğu tartışılmaktadır. Aralarında Çin ve Türkiye'nin de bulunduğu gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik büyüme paralelinde hızlı emisyon artışları olmaktadır. 2015 yılında Paris'te yapılan 21. Taraflar Konferansı'nda, sıcaklık artışının 2°C'nin altında, hatta 1.5°C ile sınırlandırılması konusunda mutabık kalınmış ve konferansta kabul edilen Paris Anlaşması, 4 Kasım 2016'da yürürlüğe girmiştir. Bütün bu gelişmeler, sıcaklık artışını 1.5°C ile sınırlandırmak için gelişmekte olan ülkelerin de sera gazı emisyonlarında azaltım taahhüdünde bulunması gerektiğini göstermektedir. Buna paralel olarak, 2015'te Türkiye sera gazı emisyonlarını baz senaryo üzerinden 2030 itibarıyla yüzde 21 azaltım hedefini içeren ilk Ulusal Katkı Beyanı'nı, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) Sekretaryası'na iletmiş, 2022'de Mısır'da düzenlenen 27. Taraflar Toplantısı

² Nicholas Stern, *The Economics of climate change: The Stern review*. Cambridge University Press, (Cambridge: 2006).

³ McKinsey Global Institute. "Climate risk and response: Physical hazards and socioeconomic impacts". (2020) Erişim tarihi: Aralık 12, 2022. <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/climate-risk-and-response-physical-hazards-and-socioeconomic-impacts>.

(COP27)'nda da azaltım hedefini yüzde 41 olarak güncellemiştir. Türkiye'yi ilgilendiren gelişmelerden biri de Avrupa Birliği'nin (AB) 2019 yılında duyurusunu yaptığı ve bütün çevre sorunlarını (kaynak kullanımı ve atıklar) ve yeşil büyümeyi tek bir çatı altında topladığı Avrupa Yeşil Mutabakatı'dır. Bu Mutabakat'ın hedeflerinden biri, karbon kaçaklarını önlemek için karbon fiyatlandırması olmayan ülkelerden AB'ye yapılan ihracatı Birlik sınırlarında karbon fiyatlandırması ile regüle etmektir. Türkiye de kendi ulusal sınırları içinde sera gazı emisyonlarını fiyatlandırmaz (emisyon ticaret sistemi – ETS ve/veya karbon vergisi ile) ise, AB'ye yaptığı ihracattan dolayı sınırda bu düzenlemeye tabi olacaktır. İhracatının nerede ise yarısını yaptığı AB ile ihracatını sürdürülebilir kılmak için ETS'yi hayata geçirmek üzere hazırlıklara Mutabakat'ın ilanından çok önce başlamış olan Türkiye, AB'ye üyelik perspektifinden hareketle AB ETS ile uyumlu bir izleme, raporlama ve doğrulama (MRV) sisteminin yasal altyapısını uzun süredir oluşturmaya çalışmaktadır.

Bu çalışmada, işletmelerin yeşil uygulama pratiklerinin ve ETS'yi iklim değişikliğinde etkin bir politika aracı olarak algılamalarının, işletmeler tarafından ETS'ye verilen destek üzerinde etkisi olup olmadığı araştırılmıştır. Çalışmada cevaplanan iki soru vardır: Birincisi, enerji yoğun sektörlerde faaliyette bulunan işletmelerin, ekolojik sürdürülebilirliği sağlamak için hangi yeşil pratikleri gerçekleştirdikleridir. İkincisi, bu işletmelerin ETS'ye verdiklerin desteğin hangi faktörlerden etkilendikleridir. Çalışmanın akışı şu şekildedir: Bölüm II'de nihai hedefi 2050 yılına kadar iklim-nötr bir kıta yaratmak olan Avrupa Yeşil Mutabakatı bağlamında karbon fiyatlandırmasının önemi ve Türkiye'nin yeni düzene nasıl uyum sağlayabileceği anlatılmaktadır. Bölüm III'te ilgili literatür özetlenmektedir. Bölüm IV, işletmelere yönelik anket tasarımı ve yeşil endekse ait bilgilere ayrılmıştır. Bölüm V'te veri analizi için kullanılan model ve tahminleri anlatılmaktadır. Bölüm VI'da ise sonuçlar ve tartışmaya yer verilmiştir.

I. Avrupa Yeşil Mutabakatı'na Uyum Çerçevesinde Karbonun Fiyatlanması

11.12.2019 tarihinde açıklanan Avrupa Yeşil Mutabakatı'na göre AB, 2050 yılına kadar iklim açısından nötr bir blok olmayı, diğer bir deyişle net sera gazı emisyonlarını sıfıra indirmeyi ve aynı zamanda üretim ve istihdam seviyelerini korumayı hedeflemektedir. Mutabakat ile AB'yi daha adil ve müreffeh bir toplum haline getirmek için yeni bir büyüme stratejisi (yeşil büyüme) oluşturulması, kaynak kullanımı açısından daha modern, rekabetçi

ve verimli bir ekonominin ortaya çıkarılması amaçlanmaktadır. Avrupa Komisyonu, AB'de doğal varlıkların korunması ve iyileştirilmesi, AB vatandaşlarının sağlık ve refahının çevresel risk ve etkilerden korunması, kapsayıcı ve adil bir geçiş sürecinin gerçekleştirilmesinin Mutabakat'ın hedefleri arasında olduğunu belirtmektedir.

2050 yılı için belirlenen hedef olan iklim-nötr statüsüne ulaşmak, ekonomik faaliyetlerden kaynaklanan sera gazı emisyonlarının belirli bir program çerçevesinde azaltılmasını gerektirmektedir. Avrupa Komisyonu'na göre, ekonomi genelinde etkili karbon fiyatlandırması, iklimle ilgili hedeflere ulaşmak için temel bir ön koşuldur. Bu amaçla AB, ETS'yi kurmuştur ve her yıl belirli sektörler giderek azalan emisyon kotaları tanımlamaktadır. Bir "karbon fiyatlandırma" mekanizması olarak uygulanan ETS, ilgili sektörlerde faaliyet gösteren üreticilerin emisyon seviyelerinin kendilerine tanınan limitleri aşması durumunda piyasada bu kotaları satın almalarını zorunlu kılmaktadır. 1990-2018 döneminde ekonomisi yüzde 61 büyümüş olsa da AB sera gazı emisyonlarını bu dönemde yüzde 23 oranında azaltmayı başarmıştır.⁴ Öte yandan AB, 2030 yılına kadar sera gazı emisyonlarını 1990 seviyelerine kıyasla yüzde 55 oranında azaltmayı, bunu da iklimle ilgili mevcut politikalarını revize ederek başarmayı planlamaktadır. Bu revizyonlardan bazıları AB ETS'sinin gözden geçirilmesi, bu fiyatlandırma politikasının diğer sektörleri de (deniz yolu ulaşımı, konutlarda tüketilen enerji) kapsayacak şekilde genişletilmesi, enerjinin iklim hedefleriyle uyumlu olarak fiyatlandırılmasıdır.

Bir karbon fiyatlandırma mekanizması olarak ETS, üreticilerin AB'de katlandıkları maliyetleri ve dolayısıyla AB içinde ve uluslararası pazarlardaki rekabet güçlerini etkilemektedir. Üretilen ürünün niteliklerine (karbon yoğunluğu ve ticaret yoğunluğu gibi) göre üreticilerin bu düzenlemeden etkilenmeleri farklı farklı olmaktadır. Yer değiştiremeyen (karayolu taşıma gibi) sektörler AB içinde faaliyetlerine devam edip, sorumlu oldukları karbon için bir maliyete katlanmak durumunda kalırken, özellikle dış ticaretin yoğun olduğu kimi sektörlerde (demir-çelik, çimento gibi) AB'li üreticiler üretim tesislerini herhangi bir karbon düzenlemesi olmayan ülkelere kaydırmaya meyilli olmaktadır. Bunun -AB açısından düşünüldüğünde- iki sakıncası bulunmaktadır. İlki, karbon düzenlemesi sonucu bir kısım üretimin yurt dışına kayması sonucu ortaya çıkan üretim ve

⁴ Sevil Acar, Ahmet Atıl Aşıcı ve Erinc Yeldan, "Potential Effects of the EU's Border Carbon Adjustment Mechanism on the Turkish Economy". *Environment, Development and Sustainability*, 24, (2022): 8162–8194.

istihdam kaybıdır. İkincisi ise, AB içinde kalsa belli bir süreç içinde emisyonlarını düşürmek zorunda olan sektörlerin yurt dışına kaydığında böyle bir zorunluluğu kalmayacağından emisyonlarına aynı düzeyde devam edecek olmalarıdır. Literatürde bu soruna “karbon sızıntısı” adı verilmektedir. Karbon sızıntısı, karbon fiyatlandırması olan ve olmayan bölge/ülke arasında ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle karbon sızıntısını azaltma hedefiyle ilgili olarak Mutabakat’ın gündeme getirdiği en önemli konulardan biri Sınırdaki Karbon Düzenleme (SKD) Mekanizması’dır. Mekanizmanın amacı, ticareti yapılan malların üretiminde içerilen karbon maliyetleri arasındaki farkların sınırdaki uyarılama yöntemiyle giderilmesidir. Buna göre, AB sınırından girecek malların karbon içeriği –eğer geldikleri ülkede fiyatlanmamışsa- fiyatlanacak, geldikleri ülkede fiyatlanmışsa o fiyat AB’de geçerli olan karbon fiyatından düşülerek uyarılama yapılacaktır. Henüz son halini almamış düzenlemenin Aralık 2022 itibarıyla geldiği aşamadaki anlaşmaya⁵ göre SKD Mekanizması, Ekim 2023’ten itibaren yürürlüğe girecektir. Başlangıçta SKD Mekanizması, sadece raporlama yükümlülüğü getirecek ve böylece işletmelerden ilgili veriler toplanmış olacaktır. Sonrasında SKD Mekanizması tam olarak uygulanacak, ücretsiz tahsisatların aşamalı olarak kaldırılmasına paralel olarak ilgili sektörlerde kademeli olarak hayata geçirilecektir. Mekanizma ilk aşamada çimento, alüminyum, gübre, elektrik, hidrojen, demir-çelik ve bazı alt ürünleri kapsayacaktır. Kapsam 1 (işletmelerin doğrudan faaliyetleri sonucu oluşan emisyonlar) ile birlikte Kapsam 2 (elektrik girdisi kaynaklı) emisyonlar da düzenlemeye dahil edilecektir.

Hem AB müktesebatına uyum bağlamında hem de SKD’ye ilişkin yukarıda bahsi geçen son gelişmeler ışığında Türkiye, kendi sınırları içinde ETS’yi hayata geçirmek üzere hazırlıkları sürdürmektedir. SKD Mekanizması’nın takvimi göz önünde bulundurularak, ETS pilot uygulamasının 2024 yılında başlaması öngörülmektedir. Türkiye’nin kendi ETS’sini hayata geçirmesi iki bakımdan önemlidir. Birincisi, SKD altında her halükârda AB ETS’sine ödenmek zorunda kalınacak tutarların içeride bir karbon fiyatlandırma sistemi kurulduğunda Türkiye’de sektörlerin dönüşümü için kullanılması mümkündür. Bu fon, emisyon-yoğun sektörlerin kendilerini dönüştürebilmeleri için çeşitli şekillerde kullanılabilir. İkincisi,

⁵ The Council of the European Union, “EU climate action: provisional agreement reached on Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)”, Son Güncelleme: Aralık 13, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/13/eu-climate-action-provisional-agreement-reached-on-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam/>.

Avrupa Yeşil Mutabakatı'na uyum çerçevesinde emisyon azaltımını, emisyon ticaretinden elde edilen gelirlerin şirketlerin yeşil dönüşümü amacıyla kullanılmasını ve yenilenebilir enerji ile enerji verimliliğini merkeze alan bir yeşil dönüşüm patikası sayesinde gerek milli gelirde, gerekse sera gazı emisyonlarında anlamlı iyileştirmelerin sağlanabileceği son dönemde yapılan akademik çalışmalarda bulgulanmaktadır.⁶ Hem Türkiye'nin AB ile olan ilişkilerinin güçlendirilmesi bağlamında hem de iyi kurgulandığında iklim politikasının ulusal ekonomiye olası olumlu etkileri açısından Türkiye'de bir karbon fiyatlandırma mekanizmasının kurulması elzemdir.

II. Literatür Özeti

İklim değişikliği, ekonomi literatüründe “negatif dışsallık” olarak tanımlanmakta ve bir tür piyasa aksaklığı olarak kabul edilmektedir. Arthur C. Pigou, bu tür piyasa aksaklıklarına devletin vergiler aracılığı ile müdahale etmesi gerektiğini savunmuştur.⁷ Ronald D. Coase ise, çevre problemlerinin "iyi tanımlanmış mülkiyet hakları" ile çözümlenebileceğini ileri sürmüştür.⁸ Her iki yaklaşım da literatürde çok tartışılmış, uygulamada sırasıyla karbon vergisi ve emisyon ticaretine ilham kaynağı olmuşlardır.⁹ Piyasa bazlı

⁶ Erinç Yeldan, Ahmet Atıl Aşıcı, Ayşen Yılmaz, Bengisu Özenç, Bora Kat, Burcu Ünüvar, Ebru Voyvoda, Ethemcan Turhan, Fatma Taşkın, Göksel N. Demirer, İsmail Yücel, Levent Kurnaz, Ömer İlder Çakmak, Mustafa Özgür Berke, Osman Balaban, Pınar İpek, Ramazan Sarı, Semra Cerit Mazlum, Sevil Acar, Uğur Soytaş, Ümit Şahin ve Vesile Kulaçoğlu, *Ekonomi Politikaları Perspektifinden İklim Değişikliği ile Mücadele*. TÜSİAD, (İstanbul, 2016); Acar vd., “Potential Effects”.

⁷ Arthur C. Pigou, *The economics of welfare*. (London: Macmillan and Co., 1920).

⁸ Ronald D. Coase, “The problem of social costs”, *Journal of Law and Economics*, 3, (1960), 1-44.

⁹ Örneğin bakınız, Martin L. Weitzman, “Prices vs. quantities”. *Review of Economic Studies*, 41(4), (1974), 477-91; McKay, Stephen, Pearson Mark Andrew ve Smith, Stephen. “Fiscal instruments in environmental policy”. *Fiscal Studies*, 11(4), (1990), 1-20; Stephen Smith, “Taxation and the environment: A survey”. *Fiscal Studies*, 13(4), (1992), 21-57; Bernard P. Herber ve Jose T Raga, “An International Carbon Tax to Combat Global Warming: An Economic and Political Analysis of the European Union Proposal”. *The American Journal of Economics and Sociology*, 54(3), (1995), 257-267; Robert N. Stavins, “Policy Instruments for Climate Change: How Can National Governments Address a Global Problem”. Discussion Paper 97-11. University of Chicago Law School (1997); Andrea Baranzini, Jose' Goldemberg ve Stefan Speck, “Survey: A Future for Carbon Taxes”. *Ecological Economics*, 32, (2000), 395-412.

Jenny Sumner, Lori Bird ve Hillary Smith, “Carbon taxes: A review of experience and policy design consideration”, Technical Report, NREL/TP-6A2-47312, National

enstrümanlar olarak bilinen karbon vergisi ve emisyon ticareti sera gazı emisyonlarını fiyatlandırarak, emisyon miktarını azaltmayı amaçlamakta ve maliyet etkin özelliklerinden dolayı iklim değişikliği ile mücadele en çok tartışılan politika araçları olarak ön plana çıkmaktadırlar. Her iki politika aracı da son yıllarda sayıları giderek artan ülkede sera gazı emisyonlarını azaltmak amacı ile uygulamaya konmuştur. Karbon vergisi, ilk defa İsveç'te uygulanmaya başlamıştır. Emisyon ticareti ise, Kyoto Protokolü yürürlüğe girmeden daha önce Amerika'da 1960'lardan itibaren "pazarlanabilir kirlilik izinleri" adı altında uygulama alanı bulmuştur.¹⁰ Özellikle iklim değişikliğine karşı kullanılabilecek bir politika aracı olarak benimsenmesi ise BMİDÇS ile olmuştur. Kyoto Protokolü'nün 17. maddesi, 2008-2012 yılları arasında Protokolü onaylayarak yükümlülük alan ülkelerin (Ek B ülkeleri) yükümlülüklerini gerçekleştirebilmeleri için esneklik mekanizmalarından¹¹ biri olan emisyon ticaretinden faydalanabileceklerini belirtmiştir. Kyoto Protokolü sonrası ise AB, 2005 yılında kendi sınırları içinde geçerli olan AB ETS'sini uygulamaya başlamıştır. Şu anda AB, uluslararası ticarete açık ve AB üyesi olmayan ancak ETS'yi uygulayan diğer ülkeler ile bağlantılı olarak çalışmaktadır.¹² 2022 yılı itibariyle dünya genelinde karbon vergisi ve emisyon ticaretinden oluşan 68 karbon

Renewable Energy Laboratory (2009); OECD. *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, Paris (2006).

¹⁰ John H. Dales, *Pollution, Property and Prices*. University of Toronto Press, Toronto (1968).

¹¹ Ortak yürütme, temiz kalkınma mekanizması ve emisyon ticaretinden oluşan esneklik mekanizmalarının amacı, emisyon azaltım yükümlülüğü alan ülkelerin, belirlenen süreçte kendi ülkelerinde azaltımın daha maliyetli olması halinde başka ülkelerde gerçekleştirecekleri projeler ile de yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamaya yardımcı olmaktır. Bu mekanizmalar, ülkelere geçiş süreci tanıyarak orta ve uzun vadede daha az, hatta mümkünse hiç emisyonu açmayan alternatif enerji kaynaklarına ülkeleri yönlendirmeyi hedeflemişlerdir.

¹² 2003/87/EC Direktifi ile kurulan AB ETS'si dört aşamadan oluşmakta olup, 2005-2007 yıllarını kapsayan dönemde daha çok pilot uygulama niteliğindedir. Bu sürede sadece AB ülkeleri ile yapılan ticaret, 2008-2012 yıllarını kapsayan dönemde İzlanda, Norveç ve Lihtenştayn'da kendi ETS'leri ile AB ETS'sine bağlanması ile hacim ve coğrafi olarak genişlemiştir. Üçüncü aşama 2012-2020 yıllarını kapsamış, dördüncü aşama ise 2021'de başlamıştır. "Cap and trade" olarak uygulanan sistemde, emisyonları belli miktarda olan işletmeler yer almakta ve bu işletmelere kota verilmektedir. Kota hakkının tamamını kullanmayan diğer bir deyişle, azaltım maliyeti düşük olan işletmeler bu haklarını, kota hakkından daha fazla emisyonu açan ve azaltım maliyetleri yüksek olan işletmelere satabilmektedir. Yıllar içinde elde edilen tecrübeye dayanılarak sistem daha da geliştirilmiş, daha fazla işletme ve sektör ile karbondioksit ilave olarak, diğer bazı sera gazları da sisteme dahil edilmiştir. Ayrıca kotaların tamamının bedelsiz dağıtımını yerine, bir kısmının açık artırma usulü ile verilmesi sistemin yeni özelliklerinden biridir.

fiyatlandırma politikası yürürlüktedir ve karbon fiyatlandırmasından elde edilen toplam gelir 2021'de yüzde 60 artarak 84 milyar dolar olmuştur.¹³

Bununla birlikte her iki politika aracının, daha önce fiyatlandırılmayan sera gazı emisyonlarını fiyatlandıkları için hane halkları ve işletmelerden oluşan kirleticiler tarafından kabul edilebilir ve desteklenebilir olmaları önemlidir.¹⁴ Son yıllarda çevre ekonomisi literatüründe tercih deneyi yöntemi kullanılarak hane halklarının iklim politikası araçlarının niteliklerine ilişkin tercihlerini araştırmak için yapılan uluslararası çalışmaların sayısı artmaktadır. Saelen ve Kallbekken¹⁵ tarafından tercih deneyi yöntemi ile Norveç'te yapılan araştırma, akaryakıt vergilerinin sera gazı emisyonlarını azaltmak için artırılmasının toplum tarafından kabul edilebilirliğini incelemiş ve vergilerin tahsis edilmiş (*earmarked*) olarak tasarlanmasının kabul edilebilirliği artırdığını vurgulamıştır. Brännlund ve Persson,¹⁶ İsveç'te tercih deneyi yöntemi ile hane halklarının karbon vergisi ve başka politika araçları arasındaki tercihlerini araştırmıştır. Araştırma sonuçları, İsveç hane halkının vergiler yerine, çevre dostu teknolojiler üzerinde olumlu etkisi olan ve çevreye karşı duyarlılığı arttıracak politikaları tercih ettiklerini belirtmiştir. Bristow vd.,¹⁷ yine tercih deneyi yöntemi ile karbon vergisi ve emisyon ticareti niteliklerinin hane halklarının tercihlerinde nasıl bir rol oynadığını belirlemeye çalışmış ve her iki politika aracının sahip oldukları niteliklerin, tercihler üzerinde önemli bir rol oynadığını tespit etmişlerdir. Liu vd.,¹⁸ aynı yöntemi işletmeler için

¹³ World Bank. "States and Trends of Carbon Pricing". <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37455> Erişim tarihi: Kasım 12, 2022.

¹⁴ Farklı ülkelerde, farklı zamanlarda çevre sorunları ile mücadele edebilmek için önerilen fiyatlandırma politikaları toplum tarafından desteklenmemiş ve bu öneriler uygulanamamıştır. Bu duruma en çarpıcı örnek Fransa'dan verilebilir. İklim değişikliği ile mücadele edebilmek için akaryakıt vergilerinin 2018 yılında artırılmasını öneren Fransa, önce Paris'te başlayan sonra bütün Fransa'ya yayılan "Sarı Yelekliler" in düzenlediği şiddete varan gösteriler ile karşılaşmış ve öneriyi geri çekmek zorunda kalmıştır (Maestre-Andres vd., 2019).

¹⁵ Håkon Saelen ve Steffen Kallbekken, "A choice experiment on fuel taxation and earmarking in Norway". *Ecological Economics*, 70, (2011), 2181-2190.

¹⁶ Runar Brännlund ve Lars Persson, "To tax, or not to tax: Preferences for climate policy attributes". *Climate Policy*, 12, (2012), 704-721.

¹⁷ Abigail L Bristow, Mark Wardman, Alberto M. Zanni ve Phani K. Chintakayala, "Public acceptability of personal carbon trading and carbon tax". *Ecological Economics*, 69, (2010), 1824-1837.

¹⁸ Xianbing Liu, Can Wang, Dongjie Niu, Sunhee Suk ve Cunkuan Bao, "An analysis of company choice preference to carbon tax policy in China". *Journal of Cleaner Production*, 103, (2015), 393-400.

uygulayarak, Çin’de karbon vergisi uygulanması halinde işletmelerin tercihlerini incelemiş, işletmelerin enerji yoğun sektörlerde vergi indirimini ve vergiden elde edilen gelirin, iklim değişikliği projelerinde kaynak olarak kullanılmasını tercih ettiklerini gözlemlemiştir.

Karbon fiyatlandırmasına yönelik işletme tutumunu belirleyen faktörler literatürde kısıtlı bir yer tutmaktadır. Örneğin Liu vd.,¹⁹ işletmelerin karbon fiyatlandırmasına yönelik algılarında politikaların, sosyal baskının ve paydaş beklentilerinin kurumsal davranışı belirleyici bir faktör olduğuna; rakiplerin, tedarikçilerin ve tüketicilerin bu algıyı şekillendirdiğine vurgu yapmaktadır. Yang vd.,²⁰ Çin’de ETS’nin pilot olarak uygulandığı bölgelerde topladıkları verilerle, işletmelerin ETS’ye yönelik tutumlarının devlet düzenlemeleri ve politikalarından, halkla ilişkiler yönetiminden ve karbon fiyatlandırmasından elde edilecek olası ekonomik faydadan olumlu yönde etkilendiğini göstermektedir. Bunlardan halkla ilişkiler yönetimi en belirleyici faktördür ve olası ekonomik faydanın nispeten zayıf bir belirleyici olduğu bulgulanmaktadır. Aynı çalışmada, işletmelerin kendi özelliklerinin de ETS’ye yönelik tutumda önemli olabileceği düşünülerek analize işletme bazlı değişkenler de dahil edilmiş, fakat işletmelerin çevre ve enerji stratejileri ile ETS’ye yönelik desteği arasında anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. İlginç bir şekilde, analiz ettikleri veride görece yüksek düzey emisyon azaltım teknolojisine sahip çok sayıda şirketin ETS’ye karşı olumsuz bir tutum sergilediğini görmeleri üzerine, Yang vd.²¹ işletmelerin azaltım teknolojilerinin düzeyi ile ETS’ye verdikleri destek arasında ters U şeklinde bir ilişki bulmuştur. Meckling²² ise, 1999’dan 2008’e kadar AB ETS’sinin oluşturulmasında işletme tutumlarını incelediği çalışmada işletmenin geçmişi, büyüklüğü ve organizasyonel kültürünü içeren işletme-bazlı faktörlerin ETS’ye yönelik algıda önemli rol oynadığını belirtmektedir. Ana odak noktası, ETS’ye yönelik tutum ve destek olmasa da Zhao vd. de²³

¹⁹ Xianbing Liu, Beibei Liu, Tomohiro Shishime, Qinqin Yu, Jun Bi ve Tetsuro Fujitsuka, “An empirical study on the driving mechanism of proactive corporate environmental management in China”. *Journal of Environmental Management*, 91, (2010), 1707–1717.

²⁰ Lin Yang, Fengyu Li ve Xian Zhang, “Chinese companies’ awareness and perceptions of the Emissions Trading Scheme (ETS): Evidence from a national survey in China”. *Energy Policy*, 98, (2016), 254-265.

²¹ Yang vd., “Chinese companies’ awareness”.

²² Jonas Meckling, “Oppose, Support, or Hedge? Distributional Effects, Regulatory Pressure, and Business Strategy in Environmental Politics”. *Global Environmental Politics*, 15(2), (2015), 19–37.

²³ Yibing Zhao, Can Wang, Yuwei Sun, Xianbing Liu, “Factors influencing companies’ willingness to pay for carbon emissions: Emission trading schemes in China”. *Energy Economics*, 75, (2018), 357-367.

enerji tasarruf planı yapan, karbon azaltım teknolojileri hakkında farkındalığı olan Çinli işletmelerin karbon fiyatlandırmasını kabul edebilirliklerinin yüksek olduğunu bulgulamaktadır. Bunun yanında ulusal karbon piyasasına katılım için beklenen süre ve ulusal karbon ETS'si nedeniyle şirketin beklediği azaltım oranı da kabul edilebilirlikte önemli rol oynamaktadır.

Karbon vergisi ve emisyon ticareti üzerine diğer ülkelerde yapılan çalışmalar ile kıyaslandığında, Türkiye'de bu konularda yapılan bilimsel araştırmalar çok az sayıdadır. Bununla birlikte, son yıllarda gelişmekte olan ülkelerin de sorumluluk alması gerektiği sık sık vurgulandığından, bu konudaki bilimsel çalışmaların sayısında bir artış gözlemlenmektedir. Telli vd.,²⁴ genel denge modellemesi ile sera gazı emisyonlarını azaltmak için konulan karbon vergisinin ekonomi üzerindeki etkisini farklı senaryolar ile incelemişlerdir. Elde ettikleri sonuçlar, karbon vergisinden elde edilen gelirin nasıl kullanıldığıнын, verginin ekonomi üzerinde etkilerini değiştirdiğini göstermektedir. Eğer diğer vergi oranlarında bir değişiklik yapılmıyor ise, karbon vergisinin ekonomi üzerinde (sektörler ve istihdam üzerinde) etkisi olumsuzdur. Gelirler, diğer vergi oranlarını özellikle ekonomik büyüme için olumsuz olan gelir vergisi oranlarını indirmek için kullanılıyorsa karbon vergisinin ekonomi üzerinde olumlu etkisi vardır. Ancak kullandıkları model, emisyon azaltımına bağlı olarak sağlık sorunlarındaki düzelmelerin refaha olan olumlu etkisini belirlemede yetersizdir. Adaman vd.²⁵ tarafından yapılan çalışma, Türkiye'de hane halklarının karbon emisyonunu azaltmak için ödeme istekliliğini (Öİ) ve Öİ'yi etkileyen sosyo-ekonomik faktörler dahil olmak üzere diğer faktörleri de incelemişlerdir. Sadece sosyo-ekonomik özelliklerin değil, aynı zamanda problemle ilgili farkındalığın da Öİ üzerinde olumlu etkisi vardır. Ertör-Akyazı vd.²⁶ tarafından yapılan çalışmada, Türk hane halklarının yenilenebilir ve nükleer enerjiye ilişkin tercihleri incelenmiş; bu enerji türlerine yapılacak yatırımlar, elektrik faturalarında yüzde 25 oranında bir

²⁴ Cagatay Telli, Ebru Voyvoda ve Erinc Yeldan, "Economics of environmental policy in Turkey: A General equilibrium investigation of the economic evaluation of sectoral emission reductions policies for climate change". *Journal of Economic Modelling*, 30, (2008), 321-240.

²⁵ Fikret Adaman, Nihan Karali, Gürkan Kumbaroğlu, İlhan Or, Begüm Özkaynak ve Unal Zenginobuz, "What determines urban households' willingness to pay for CO₂ emission reductions in Turkey: A Contingent valuation survey". *Energy Policy*, 39(2), (2011), 689-698.

²⁶ Pınar Ertör-Akyazı, Fikret Adaman, Begüm Özkaynak ve Ünal Zenginobuz, "Citizen's preferences on nuclear and renewable energy sources: Evidence from Turkey". *Energy Policy*, 47, (2012), 309-320.

artışa neden olsa bile yenilenebilir enerji kaynaklarının iklim değişikliği ile mücadeleye katkıda bulunması koşuluyla tercih edildiği saptanmıştır. Akın-Olcum ve Yeldan,²⁷ genel denge modellemesi ile Türkiye'de kurulacak olan ETS'nin AB ETS'sine bağlanması halinde, farklı azaltım senaryolarına göre Türkiye ve AB'nin refah kayıp ve kazançlarını incelemişlerdir. Elde ettikleri sonuçlar, AB'nin yüzde 20 azaltım yapması halinde AB'nin kaybı olduğunu, AB'nin yüzde 30 azaltım yapması halinde ise, azaltım yükünün bir kısmını Türkiye üstleneceği için daha iyi durumda olduğunu göstermektedir. Arı,²⁸ Türkiye'de ETS'nin kurulması için gerekli olan yasal mevzuata ilişkin önerilerde bulunmuş ve potansiyel emisyon ticaret hacmini incelemiştir. Arı,²⁹ emisyon azaltımında Türkiye'nin gönüllü karbon piyasasında oynadığı rolü incelemiş ve yeni yapılacak çeşitli projeler ile ne kadar karbondioksit eşdeğeri (CO₂e) sera gazı emisyonu azaltımı yapılabileceğini araştırmıştır. Arı³⁰ tarafından elde edilen sonuçlar, toplamda 1.071 milyon CO₂e olmak üzere enerji verimliliği ile 403, yenilenebilir enerji ile 312 ve katı atık yönetimi ile 356 milyon ton azaltım yapılabileceğini göstermiştir. Yeldan vd.³¹ tarafından hazırlanan ve TÜSİAD tarafından yayımlanan raporda, BAU senaryosu esas alınarak, 2030'da yüzde 21 emisyon azaltımına ulaşmak için konulacak karbon vergisi yükünün ne kadar olması gerektiği ve bunun ekonomiye maliyeti, genel denge modellemesi ile irdelenmiştir. Diğer vergi oranlarında herhangi bir değişiklik yapılmaması halinde, karbon vergisi uygulaması ile BAU esas alındığında 2030 itibarıyla milli gelirde yüzde 8.7 oranında bir gerileme olduğu, diğer vergi oranlarında değişiklik yapılması halinde ise milli gelirdeki düşüşün baz patıkaya kıyasla sadece yüzde 3.7 az olacağı saptanmıştır. Fakat bu çalışmada, sera gazı emisyonlarındaki düşüşten sağlanan ek faydalar dikkate alınmamaktadır. Gevrek ve Uyduranoglu³² tercih deneyi yöntemi ile Türkiye'de 16 ilde hane halklarına iklim değişikliği ile mücadelede politika aracı olarak nasıl bir karbon vergisinin tasarlanması gerektiği sormuştur. Elde ettikleri sonuçlar, hane halklarının vergi gelirlerinin çevre koruma amaçlı ya da gelir dağılımındaki

²⁷ Gökçe Akın-Olcum ve Erinç Yeldan, "Economic impact assessment of Turkey's post-Kyoto vision on emission trading". *Energy Policy*, 60, (2013), 764-774.

²⁸ İzzet Arı, "İklim değişikliği ile mücadelede emisyon ticareti ve Türkiye uygulaması". DPT Uzmanlık Tezi. (2010), Ankara.

²⁹ İzzet Arı, "Voluntary emission trading potential of Turkey". *Energy Policy*, 62, (2013), 910-919.

³⁰ Arı, "Voluntary emission".

³¹ Yeldan vd., "Ekonomi Politikaları".

³² Zahide Eylem Gevrek ve Ayşe Uyduranoglu, "Public preferences for carbon tax attributes". *Ecological Economics*, 118, (2015), 186-197.

adaletsizliğin azaltılması için kullanılmasını, gelire doğru orantılı karbon vergisi tahsil edilmesini tercih ettiklerini göstermiştir. Uyduranoglu ve Ozturk'un³³ yaptığı araştırmada Türkiye'de hane halklarının olası bir karbon vergisine verdikleri desteğin, karbon vergisinin etkin bir politika aracı olduğunu düşüncülerinden olumlu etkilendiği tespit edilmiştir.

Mevcut çalışma, gelişmekte olan ve AB ile ticaretini sürdürülebilir kılmak için daha iddialı bir sera gazı azaltım yükümlülüğü alması gereken bir ülke olan Türkiye'de, enerji yoğun sektörlerde faaliyette bulunan ve ETS tarafından regüle edilme olasılığı yüksek işletmelerin ETS'ye verdikleri desteğin belirleyicilerini incelemektedir. Çalışmadan elde edilen sonuçlar, bir yandan Türkiye'deki politika yapıcılara önemli bilgiler sağlarken, diğer yandan literatürde ilgili çalışmaların çok az olmasından kaynaklı boşluğu kapatma amacındadır.

III. Anket Tasarımı ve Yeşil Endeks

Çalışmada kullanılan modellere veri tabanı sağlamak üzere hazırlanan anket, katılımcı işletmelerin karakteristik özellikleri, ekolojik sürdürülebilirlik ve yeşil uygulama pratiklerine yönelik eğilimleri ile ETS'ye verdikleri desteğin hangi faktörlerden etkilendiğini belirlemek için on beş sorudan oluşmaktadır. Anket tasarımında Türkiye'de faaliyette bulunan uzman piyasa aktörlerine de danışılmıştır.

A. Anketin Veritabanının Karakterizasyonu

Anket aralarında İstanbul, Kocaeli, Bursa ve Gaziantep'in de olduğu 13 sanayi ilinde faaliyette bulunan 404 işletme ile 2016 Aralık-2017 Ocak aylarında işletmelerin üst düzey yetkililerinden önceden randevu alınarak İnfakto Danışmanlık Şirketi aracılığıyla yüz yüze yapılmış olup, işletmeler faaliyet gösterdikleri cam, çelik, çimento, demir, enerji, kağıt ve karton, metal, seramik ve benzeri diğer sektörlerden rassal olarak örneklenmiştir. İşletmelerin bu sektörlerden özellikle tercih edilmelerinin nedeni, enerji yoğun sektörlerde faaliyet gösteriyor olmalarından dolayı emisyon miktarlarının yüksek olmasıdır. Diğer bir deyişle, sektörler AB ETS'sinde yer alan sektör yapısına uyum sağlayacak şekilde seçilmiştir.

³³ Ayşe Uyduranoglu ve Serda Selin Ozturk, "Public support for carbon taxation in Turkey: Drivers and barriers". *Climate Policy*, 20(9), (2020), 1175-1191.

Anketin ilk üç sorusuna alınan yanıtlar ile katılımcı işletmelerin faaliyet gösterdikleri sektörler ve ölçekleri hakkında oluşturulan özet bilgi Tablo 1’de sunulmaktadır.³⁴

Tablo 1. Betimleyici İstatistikler

Sektör	Örneklem (yüzde)
Cam	1.98
Çelik	16.58
Çimento	3.47
Demir	14.60
Enerji	5.45
Kağıt ve Karbon	3.71
Metal	40.84
Seramik	2.23
Diğer	11.14

Ölçek	Tanım*	Örneklem (yüzde)
Büyük	Çalışan sayısı 250’den fazla, yıllık net satışı 50 milyon Euro’dan fazla	10.3
Orta	Çalışan sayısı 250’den az, yıllık net satışı 50 milyon Euro’ya kadar	28.4
Küçük	Çalışan sayısı 50’den az, yıllık net satışı 10 milyon Euro’ya kadar	61.1

*İşletme ölçeklerinin tanımında, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın yaptığı tanımı yeniden düzenleyen, 2012/3894 sayılı ve 4.11.2012 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Bakanlar Kurulu kararı esas alınmıştır.

Katılımcı işletmelerin yüzde 40.84’ü metal sektöründen, yüzde 16.58’i çelik sektöründen, yüzde 14.60’ı da demir sektöründendir. Bu üç sektör, anket örnekleminin yüzde 72’sini oluşturmaktadır. İşletme ölçekleri, Tablo 1’deki tanıma sadık kalınarak belirlenmiştir. Bu tanıma göre katılımcı işletme, 250’den fazla çalışanı var ise ve yıllık net satış hasılatı 50 milyon Euro’dan fazla ise “büyük”, 250’den az çalışanı var ise ve yıllık net satış hasılatı 50 milyon Euro’ya kadar ise “orta”, 50’den az çalışanı var ise ve

³⁴ Anket soruları ekte yer almaktadır.

yıllık net satış hasılatı 10 milyon Euro'ya kadar ise “küçük” ölçek olarak kabul edilir. Bu bağlamda işletmelerin yüzde 61.1'i küçük ölçekli, yüzde 28.4'ü orta ölçekli ve yüzde 10.3'ü büyük ölçeklidir. Sektörlere göre işletmelerin ölçekleri de Tablo 2'de özetlenmiştir. Tablo 2'de yer alan veriler, tüm sektörlerde katılımcı işletmelerin çoğunluğunun küçük ve orta ölçekli olduğunu göstermektedir.

Tablo 2. Sektörlere Göre İşletme Ölçekleri

Sektör	Büyük Ölçek %	Orta Ölçek %	Küçük Ölçek %	Toplam Adet
Cam	12.50	25.00	62.50	8
Çelik	11.94	37.31	50.75	67
Çimento	35.71	50.00	14.29	14
Demir	1.69	27.12	71.19	59
Enerji	22.73	22.73	54.55	22
Kağıt ve Karbon	20.00	33.33	46.67	15
Metal	9.09	25.45	65.45	165
Seramik	11.11	44.44	44.44	9
Diğer	6.67	20.00	73.33	45

B. Yeşil Uygulama Pratikleri

Bu bölümde anketin ilk on üç sorusuna verilen yanıtlar ile katılımcı işletmelerin ekolojik sürdürülebilirliği sağlayabilmek için yaptıkları yeşil uygulama pratikleri ve bu pratiklerin işletmeler üzerindeki etkisi değerlendirilmiştir. Bu bilgiler, Tablo 3 – 10'da özetlenmektedir. Tablo 3'te çevre bölümü olan ve olmayan katılımcı işletmelerin sayısı, sektörlerine ve ölçeklere göre dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 3. Sektörlere ve Ölçeklere Göre Çevre Bölümü Olan ve Olmayan İşletmeler

Sektör	Çevre Bölümü Olan İşletme				Çevre Bölümü Olmayan İşletme			
	Büyük Ölçek %	Orta Ölçek %	Küçük Ölçek %	Toplam İşletme adet %*	Büyük Ölçek %	Orta Ölçek %	Küçük Ölçek %	Toplam İşletme adet %*
Cam	100.00	-	-	1 12.5	-	28.57	71.43	7 87.5
Çelik	27.27	36.36	36.36	22 32.8	4.44	37.78	57.78	45 67.2
Çimento	44.44	33.33	22.22	9 64.3	20.00	80.00	-	5 35.7
Demir	-	41.18	58.82	17 28.8	2.38	21.43	76.19	42 71.2
Enerji	41.67	16.67	41.67	12 54.5	-	30.00	70.00	10 45.5
Kağıt ve Karbon	40.00	20.00	40.00	5 33.3	10.00	40.00	50.00	10 66.7
Metal	15.25	22.03	62.71	59 35.8	5.66	27.36	66.98	106 64.2
Seramik	33.33	33.33	33.33	3 33.3	-	50.00	50.00	6 66.7
Diğer	12.00	20.00	68.00	25 55.6	-	20.00	80.00	20 44.4
Toplam (adet / %)	153 / 37.87				251 / 62.13			

* Adetler her sektörden rastgele seçilmiş sırasıyla çevre bölümü olan ve çevre bölümü olmayan işletme sayısıdır. Yüzdeler ise, bu adetlerin kendi türleri içerisindeki toplamda olan payıdır. Bir başka deyişle, "X" sektörde çevre bölümü olan (olmayan) işletme sayısının, çevre bölümü olan (olmayan) toplam işletme sayısına yüzdelik oranıdır.

Buna göre, çimento ve enerji sektörü hariç diğer tüm sektörlerde katılımcı işletmelerin çoğunluğunda çevre bölümü bulunmamaktadır. Tüm örnekleme ise katılımcı işletmelerin yüzde 37.87'sinde çevre bölümü bulunurken, yüzde 62.13'ünde çevre bölümü bulunmamaktadır.

Tablo 4. Ekolojik Sürdürülebilirlik

Değer	Çevre Bölümü Olan İşletme adet*	Çevre Bölümü Olan İşletme oran**	Çevre Bölümü Olmayan İşletme adet*	Çevre Bölümü Olmayan İşletme oran**
Sürdürülebilirlik Raporlaması Yapılıyor	60	%39	71	%28
<i>Sürdürülebilirlik Raporlaması Yayımlanıyor***</i>	39	%25	48	%19
Sürdürülebilirlik Raporlaması Yapılması beş yıl içinde planlanıyor	6	%4	16	%6
Karbon Ayak İzi Hesaplanıyor	25	%16	24	%10
<i>Karbon Ayak İzi Hesaplaması Onaylatılıyor***</i>	20	%13	17	%7
Ekolojik Sürdürülebilirlik ve Yeşil Uygulamalar için AR-GE faaliyetleri var	89	%58	97	%39
Ekolojik Sürdürülebilirlik ve Yeşil Uygulamalar için son beş yılda personele eğitim verilmiştir	90	%59	107	%43

* Çevre bölümü olan ve olmayan toplam işletme sayısı sırasıyla 153 ve 251'dir.

** Satırda sözü geçen işletmelerin çevre bölümü olan ve olmayan toplam işletme sayısına oranıdır.

*** Sadece karbon ayak izini hesaplayan işletmeler yanıtlamışlardır.

Tablo 4'te de görüldüğü üzere çevre bölümü olmayan işletmelere kıyasla, çevre bölümü olan işletmeler, ekolojik sürdürülebilirlik ve yeşil uygulamalar konusunda daha aktiftir. Örneğin, sürdürülebilirlik raporlaması yapan ve yayımlatan, ekolojik sürdürülebilirlik ve yeşil uygulamalar için AR-GE faaliyetlerinde bulunan ve personeline son beş yıl içerisinde eğitim verdiren işletme oranı, çevre bölümü olanlarda daha fazladır. Bunun yanı sıra, karbon ayak izi hesaplananların ve onaylananların oranı çevre bölümü olanlarda daha yüksektir. Beklentiler doğrultusunda çevre bölümü olan katılımcı işletmelerin, son beş yılda ekolojik sürdürülebilirlik ve yeşil uygulama pratikleri bağlamında çevre bölümü olmayan katılımcı işletmelerden çok daha aktif oldukları gözlemlenmektedir. Öte yandan, beş yıl içinde sürdürülebilirlik raporlaması yapmayı planlayan işletmelerin oranı çevre bölümü olan ve olmayan işletmelerde birbirine çok yakın olup, yüzde 4 ve yüzde 6'dır.

Tablo 5. Yeşil Uygulama Pratikleri I

	Çevre Bölümü Olan İşletmeler			Çevre Bölümü Olmayan İşletmeler		
	Sıra	Ortalama %*	Standart Sapma %**	Sıra	Ortalama %*	Standart Sapma %**
Enerji tasarrufu yapılıyor	1	86.93	33.82	1	81.20	39.15
Yenilenebilir enerji kullanılıyor	6	46.41	50.03	4	41.30	49.34
Atık yönetimi yapılıyor	2	78.29	41.36	2	63.35	48.28
Ses kirliliği engelleniyor	4	54.61	49.95	3	55.82	49.76
Yeşil etiket uygulaması var	8	28.38	45.24	8	23.69	42.61
Yeşil bina/ofis uygulaması var	9	26.85	44.47	9	20.32	40.32
Personel toplu ulaşım araçlarının çevre dostu olması teşvik ediliyor	7	31.79	46.72	7	30.40	46.09
Çevre yönetimi için personel istihdam ediliyor	5	48.37	50.14	6	33.86	47.42
AR-GE ile daha az doğal kaynak kullanımı hedefleniyor	3	56.86	49.69	5	38.80	48.83
Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi, [0,9]****		4.56	2.38		3.94	2.41

* Ortalama hesaplanırken öncelikle tüm yeşil uygulama pratikleri ikili değere dönüştürülmüş, daha sonra her bir pratik için çevre bölümü olan ve olmayan işletmeler üzerinden ayrı ayrı hesaplanmıştır.

** Standart sapma hesaplanırken öncelikle tüm yeşil uygulama pratikleri ikili değere dönüştürülmüş, daha sonra her bir pratik için çevre bölümü olan ve olmayan işletmeler üzerinden ayrı ayrı hesaplanmıştır.

*** Öncelikle tüm yeşil uygulama pratikleri ikili değere dönüştürülmüş, daha sonra tüm pratikler üzerinden her bir işletme için bir toplam hesaplanmıştır. Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi, bu toplamaların tüm işletmeler üzerinden ortalamalarıdır, standart sapması ise tüm işletme toplamalarının standart sapmasıdır. Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi, toplamda 9 yeşil uygulama pratiği olduğundan 0 ile 9 kapalı aralığında değer alabilir.

Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi hariç, tüm hesaplamalarda “Bilmiyorum” yanıtı ile doldurulanlar veya yanıtsız bırakılanlar, hesaplamalara dahil edilmemiştir.

Tablo 5'te görüldüğü üzere çevre bölümü olan katılımcı işletmeler, son beş yılda “ses kirliliğini engelleme” pratiği dışında tüm yeşil uygulama pratiklerinde, çevre bölümü olmayan katılımcı işletmelerden daha aktif gözükmektedir. Son beş yılda “ses kirliliğini engelleme” pratiğinde ise çevre bölümü olan katılımcı işletmeler ile çevre bölümü olmayan katılımcı işletmeler neredeyse aynı derecede aktiflerdir. Yine Tablo 5'te görüldüğü üzere çevre bölümü olan katılımcı işletmelerin yeşil uygulama pratikleri endeksi, çevre bölümü olmayan katılımcı işletmelerden daha yüksektir. Tablo 5'te aynı zamanda yeşil uygulama pratiklerinin sıralaması da bulunmaktadır. Bu sıralamaya göre tüm işletmeler için ilk iki pratik sırasıyla “enerji tasarrufu” ve “atık yönetimi” iken, son üç pratik sırasıyla “personel toplu ulaşım araçlarının çevre dostu olması için teşviki”, “yeşil etiket uygulaması” ve “yeşil bina ve ofis uygulaması” olarak gözükmektedir. Bu beş pratik dışında, çevre bölümü olan ve olmayan işletmeler için sıralamalarda bir tutarlılık gözlemlenmemektedir.

Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde gözlemler, işletmelerin çevre bölümü olup olmadığı dikkate alınmadan sunulacaktır. Tablo 6'da işletmelerin ekolojik sürdürülebilirlik ve yeşil uygulamalara olan hassasiyetleri ölçülmüştür.

Tablo 6. Ekolojik Sürdürülebilirlik

Değer	Adet*	%**
Sürdürülebilirlik Raporlaması Yapılıyor	131	32.43
<i>Sürdürülebilirlik Raporlaması Yayımlanıyor***</i>	87	66.41
Sürdürülebilirlik Raporlaması Yapılması beş yıl içinde planlanıyor	22	5.45
Karbon Ayak İzi Hesaplanıyor	49	12.13
<i>Karbon Ayak İzi Hesaplaması Onaylatılıyor***</i>	37	75.51
Ekolojik Sürdürülebilirlik ve Yeşil Uygulamalar için AR-GE faaliyetleri var	186	46.04
Ekolojik Sürdürülebilirlik ve Yeşil Uygulamalar için son beş yılda personele eğitim verilmiştir	197	48.76

* Çevre bölümü olup ve olmadığı gözetilmeksizin işletme sayısı.
** İşletme sayısının, toplam işletme sayısı olan 404'e göre oranı.
*** Sadece karbon ayak izin hesaplanan işletmeler yanıtlamışlardır. Bu sebeple tabloda bulunan yüzde oranlarda payda bir üstteki satırda bulunan kategorilere dahil işletmelerin toplam sayısıdır.

Tablo 6'dan görülmektedir ki katılımcı işletmelerin sadece yüzde 37.88'i sürdürülebilirlik raporlaması ya yapmakta ya da beş yıl içinde yapmayı planlamakta ve işletmelerin sadece yüzde 12.13'ü karbon ayak izi hesaplatmaktadır. Öte yandan, katılımcı işletmelerin yüzde 46.04'ü ekolojik sürdürülebilirlik ve yeşil uygulamalar için AR-GE faaliyetleri yürütmektedir ve yüzde 48.76'sı bu konularda son beş yıl içerisinde personeline eğitim verdirtmiştir. Bu veriler, gelecekte işletmelerin çevre bilincinde artış olacağına dair işaret olarak kabul edilebilir. Tablo 7, işletmelerin son beş yılda hangi yeşil uygulama pratiklerini uyguladıklarını göstermektedir.

Tablo 7. Yeşil Uygulama Pratikleri II

	Sıra	Ortalama %*	Standart Sapma %**
Enerji tasarrufu yapılıyor	1	83.37	37.09
Yenilenebilir enerji kullanılıyor	5	43.25	49.62
Atık yönetimi yapılıyor	2	68.98	46.35
Ses kirliliği engelleniyor	3	55.36	49.76
Yeşil etiket uygulaması var	8	25.44	43.64
Yeşil bina/ofis uygulaması var	9	22.75	42.01
Personel toplu ulaşım araçlarının çevre dostu olması teşvik ediliyor	7	30.92	46.31
Çevre yönetimi için personel istihdam ediliyor	6	39.36	48.88
AR-GE ile daha az doğal kaynak kullanımı hedefleniyor	4	45.66	49.86
Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi, [0,9]***		4.20	2.41

* Ortalama hesaplanırken öncelikle tüm yeşil uygulama pratikleri ikili değere dönüştürülmüş, daha sonra her bir pratik işletmeler üzerinden ayrı ayrı hesaplanmıştır.

** Standart sapma hesaplanırken öncelikle tüm yeşil uygulama pratikleri ikili değere dönüştürülmüş, daha sonra her pratik işletmeler üzerinden ayrı ayrı hesaplanmıştır.

*** Öncelikle tüm yeşil uygulama pratikleri ikili değere dönüştürülmüş, daha sonra tüm pratikler üzerinden her bir işletme için bir toplam hesaplanır. Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi, bu toplamların tüm işletmeler üzerinden ortalamalarıdır, standart sapması ise tüm işletme toplamlarının standart sapmasıdır. Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi, toplamda 9 pratik olduğundan 0 ile 9 kapalı aralığında değer alabilir. Katılımcı işletmelerin Yeşil Uygulama Pratikleri Endeks değerleri 9'a yaklaştıkça, işletmelerin çevreye karşı duyarlılık seviyeleri artıyor.

Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi haricinde tüm hesaplamalarda "Bilmiyorum" yanıtı ile doldurulanlar veya yanıtız bırakılanlar, hesaplamalara dahil edilmemiştir.

Tablo 7’de yer alan bilgilere göre, işletmeler için en önde gelen ilk üç pratik sırasıyla “enerji tasarrufu”, “ses kirliliğini engellemek” ve “yenilenebilir enerji kullanımı” iken, son üç pratik ise sırasıyla “personel toplu ulaşım araçlarının çevre dostu olması için teşviki”, “yeşil etiket uygulaması” ve “yeşil bina ve ofis uygulaması” olarak gözükmektedir. Enerji tasarrufu uygulamasının ilk sırada çıkması, yani en çok yapılan yeşil uygulama olması şaşırtıcı bir sonuç değildir. Çalışmamızda yer alan sektörlerin enerji kullanımı yoğun olan sektörler olmasından dolayı işletmeler, enerji tasarrufuna diğer yeşil uygulamalardan daha fazla önem vermektedirler. Atık yönetimi ve ses kirliliğinin önlenmesi için alınan tedbirlerin, diğer uygulamalardan önce gelmesi ise bu konularla ilgili hukuki düzenlemeler ile alakalı olabilir.

Tablo 8, yeşil uygulama pratiklerinin işletme üzerindeki etkilerinin neler olduğuna dair bilgi vermektedir. Örneklemin yaklaşık yüzde 58’si, bu pratiklerin toplumdaki itibarlarını artırdığını düşünmektedir. İşletmelerin yüzde 50.84’ü ise, bu pratiklerin endüstrideki rekabet güçlerini artırdığını belirtmektedirler. Araştırmalarda da yeşil uygulama pratikleri gerçekleştirildiğinde, katılımcı işletmelerin endüstrideki rekabet gücüne ve toplumdaki itibarına olumlu katkısı olduğu tartışılmaktadır. Porter ve van der Linde³⁵ tarafından yapılan çalışmalar, çevreye ilişkin regülasyonların üretim verimliliğini ve teknolojik buluşları teşvik ederek, işletmelerin rekabetçi gücünü artırdığını vurgulamıştır. Diğer bir deyişle, kısa dönemde aslında maliyetli gibi görünen pratikler, orta ve uzun dönemde işletmelere avantaj sağlamaktadır.

Tablo 8. Yeşil Uygulama Pratiklerinin İşletme Üzerindeki Etkileri

	Artırıcı	Azaltıcı	Etkisiz	Toplam İşletme Sayısı
İşletmenin giderleri	40.93	40.11	18.96	364
İşletmenin toplumdaki itibarı	57.58	18.73	23.69	363
İşletmenin endüstrideki rekabet gücü	50.84	22.07	27.09	358

* “Bilmiyorum” yanıtını tercih eden veya hiç yanıt vermeyen işletmeler, bu istatistiklere dahil edilmemişlerdir. Bu sebeple, yüzde hesaplarında toplam işletme sayısı son kolonda belirtilmiştir.

³⁵ Michael E. Porter ve Claas van der Linde, “Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship”. *Journal of Environmental Perspectives*, 9, (1995), 97-118.

Öte yandan, bu pratiklerin işletme giderleri üzerine olumlu veya olumsuz etkisi çok belirgin değildir. Çünkü bu pratiklerin etkisini, giderleri arttırıcı ya da tam tersi azaltıcı olarak niteleyen katılımcı işletme sayısı, birbirine çok yakındır ve yüzde 50'nin altındadır.

Tablo 9. Yeşil Uygulama Pratiklerini Teşvik Eden Faktörler

	En Önemli Faktör %*	İkinci Sıradaki Faktör %**
Çevreye ilişkin regülasyonlar	25.50	21.96
İşletmenin karlılığını artırmak	26.35	13.35
Sosyal duyarlılık ve çevre konularına hassasiyet	22.66	17.21
İşletmenin itibarını artırmak	14.16	23.74
Risk yönetimi (olası enerji, su gibi doğal kaynak kıtlığından kaynaklanan problemleri minimize etmek) ³⁶	6.23	15.43
Sürdürülebilirlik raporlaması ³⁷	1.13	2.37
Yabancı ortak/müşterilerin uluslararası standartları talep etmeleri	2.55	2.37
Yabancı pazarda işletmenin rekabet gücünü artırmak	1.42	3.56

* “Bilmiyorum” yanıtını tercih eden veya hiç yanıt vermeyen işletmeler bu istatistiklere dahil edilmemişlerdir. Bu yüzden yüzdelikler hesaplanırken toplam işletme sayısı 353'tür.

** “Bilmiyorum” yanıtını tercih eden veya hiç yanıt vermeyen işletmeler bu istatistiklere dahil edilmemişlerdir. Bu yüzden yüzdelikler hesaplanırken toplam işletme sayısı 337'tür.

³⁶ İşletmelerin, iklim değişikliği sonucu ortaya çıkan risklere bire bir maruz kalmaları, riski minimize etmek için aldıkları önlemleri artırmalarına neden olmaktadır. Tarım sektöründe suya olan bağımlılığın daha net gözlenmesi sonucunda bu sektörde faaliyette bulunan işletmelerin, iklim değişikliğine karşı uygulanan politikalara destek olmalarına yol açmaktadır (Kemausuor vd., 2011). Ancak diğer taraftan, değişen miktarlarda da olsa sanayide de su, önemli bir girdidir (WWF, 2014a). Bu konuda yapılan araştırmalar, su sıkıntısı ile birlikte işletmelerin sadece üretimlerinin değil, aynı zamanda itibarlarının da etkileneceğini göstermektedir (WWF, 2009; WWF, 2010; WWF, 2014b).

³⁷ Sürdürülebilirlik için ekonomik, sosyal ve ekolojik sürdürülebilirliğin aynı anda sağlanması gerekir. Bunlardan birinde sorun yaşanması, diğerlerini de olumsuz yönde etkileyecektir. Sürdürülebilirlik raporlaması zorunlu olmamakla birlikte, işletmelere pozisyonlarını değerlendirebilmelerinde oldukça yardımcı olmaktadır. Gelecekte uluslararası kredi kuruluşlarının, kredi sağlamasında da etkili bir faktör olabilir. Ancak Tablo 9'da yer verilen son üç faktör, bu konuda yapılan çalışmalar ile daha detaylı incelenebilir. Örneğin, ihraç edilen ürünlerin, ihraç edildiği pazarda rekabet gücünü artırmak için bu uygulamalara gereksinim olup olmadığını bilmek önemlidir.

Tablo 9, işletmelerde yeşil uygulama pratiklerini teşvik eden faktörleri göstermektedir. Bu tablodan görüldüğü üzere, katılımcı işletmelerin yüzde 26.35'i bu pratikleri öncelikli olarak işletmenin karlılığını arttırmak için yapmaktadır. Çevreye ilişkin regülasyonlardan, yani bu pratiklerin daha çok "zorunlu" gözükmemesinden dolayı yapan işletmeler örneklemin yüzde 25.50'sini oluşturmaktadır. Diğer taraftan bu uygulamaların gerçekleştirilmesi, ilerde uygulanabilecek regülasyonlara uyumun daha kolay olmasını sağlayacaktır. Bu pratikleri, sosyal duyarlılık ve çevre konularına hassasiyet gibi nedenlerden yapan işletmeler ise, örneklemin yüzde 22.66'sını oluşturmaktadır. Katılımcı işletmelerin yüzde 23.74'ü bu pratiklerin arasından ikincil sebep olarak en çok işletmenin itibarını arttırmayı görmektedirler. Bu sebebi sırasıyla, yüzde 21.96 ile çevreye ilişkin regülasyonlar ile yüzde 17.21 ile sosyal duyarlılık ve çevre konularına hassasiyet izlemektedir.

C. Emisyon Ticaret Sistemi Üzerine Katılımcı İşletmelerin Algıları

Bu bölümde ankete katılan işletmelerin ETS'ye bakış açıları incelenmektedir. Sonuçlar Tablo 10 – 11'de özetlenmiştir. Türkiye'nin ETS'ye dair tecrübesinin olmamasına ve sadece gönüllü karbon piyasasında faaliyette bulunmasına rağmen işletmelerin, ETS'nin iklim değişikliğinde etkin bir politika aracı olduğuna inanmaları olumlu bir durumdur.

Tablo 10. Emisyon Ticaret Sistemi ve İklim Değişikliği ile Mücadele

ETS'nin, iklim değişikliği ile mücadelede etkili bir politika aracı olduğuna inanıyor musunuz?	İşletme Adet	İşletme %*
Kesinlikle inanıyoruz	174	45.43
İnanıyoruz	169	44.13
İnanmıyoruz	28	7.31
Kesinlikle inanmıyoruz	12	3.13
Bilmiyorum / Yanıt Yok	21	-

* "Bilmiyorum" yanıtını tercih eden veya hiç yanıt vermeyen işletmeler, bu istatistiklere dahil edilmemişlerdir. Bu sebeple yüzde hesaplarında toplam işletme sayısı 383'tür.

Tablo 10, ETS'nin, iklim mücadelesinde etkin bir politika aracı olup olmadığı dair soruyu katılımcı işletmelerin yüzde 94.80'inin yanıtladığını göstermektedir. Sektör ve ölçek sınıflandırması yapılmaksızın işletmelerin yüzde 89.56'sı (kesinlikle inanan ve inananların oranı), iklim değişikliğine karşı verilen mücadelede ETS'nin etkin bir politika aracı olduğuna inanmaktadır.

Tablo 11. Emisyon Ticaret Sistemine Verilen Destek

Emisyon Ticaret Sistemini	İşletme Adet	İşletme %*
Kesinlikle Destekliyoruz	176	46.81
Destekliyoruz	167	44.41
Desteklemiyoruz	25	6.65
Hiç Desteklemiyoruz	8	2.13
Bilmiyorum / Yanıt Yok	28	-

* “Bilmiyorum” yanıtını tercih eden veya hiç yanıt vermeyen işletmeler, bu istatistiklere dahil edilmemişlerdir. Bu yüzden, yüzde hesaplarında toplam işletme sayısı 376’dır.

Tablo 11, ankette yer alan ETS’yi destekleyip, desteklemedikleri sorusunu katılımcı işletmelerin yüzde 93.07’si yanıtladığını ve yine sektör ve ölçek sınıflandırması yapılmaksızın işletmelerin yüzde 91.22’sinin iklim değişikliğine karşı mücadelede ETS uygulamasını desteklediğini göstermektedir.

IV. Model ve Bulgular

Katılımcı işletmelerin, ETS’ye destek vermelerini etkileyen faktörleri araştırmak amacıyla probit modeli kullanılmıştır. Tasarlanan probit modelinin bağımlı değişkeni, katılımcı işletme ETS’ye destek veriyor ise 1 değerini, vermiyor ise 0 değerini alır.

İşletme i ’nin ETS’ye destek verme olasılığı aşağıdaki gibi modellenmiştir:

$$P(y_i = 1|x_i) = F(x_i'\beta) \quad (1)$$

(1) numaralı denklemde, x_i ETS’ye destek olma olasılığını etkileyen, modeldeki bağımsız değişkenleri içeren vektörü, β ise tahmin edilecek parametre vektörünü göstermektedir.

Probit modeli, F fonksiyonunun standart normal birikimli dağılım fonksiyonu olduğunu varsayar.³⁸ Bu varsayım altında, işletmelerin ETS’ye destek verme olasılığını aşağıdaki şekilde düzenleyebiliriz:

$$P(y_i = 1|x_i) = \Phi(x_i'\beta) = \int_{-\infty}^{x_i'\beta} \phi(t) dt = \int_{-\infty}^{x_i'\beta} \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{t^2}{2}} dt \quad (2)$$

³⁸ Probit modeliyle ilgili detaylı bilgi için Wooldridge (2002: 457)’e bakınız.

(2) numaralı denklemde, $\Phi(.)$ standart normal dağılımı için birikimli dağılım fonksiyonunu, $\phi(.)$ ise standart normal dağılım için yoğunluk fonksiyonunu gösterir. Probit modelinde kullanılan bağımsız değişkenlerin tanımları, Tablo 12'de verilmiştir.

Tablo 12. İşletmelerin Emisyon Ticaret Sistemine Desteğini Etkileyen Olası Faktörler

Etkili Politika Aracı	“ETS'nin iklim değişikliği ile mücadelede etkili bir politika aracı olduğuna inanıyor musunuz?” sorusuna yanıt: “Kesinlikle İnanıyoruz” ve “İnanıyoruz” ise = 1, “Kesinlikle İnanmıyoruz” ve “İnanmıyoruz” ise = 0
Büyük Ölçek	Katılımcı işletme büyük ölçek ise =1, Katılımcı işletme büyük ölçek değil ise =0
Orta Ölçek	Katılımcı işletme orta ölçek ise =1, Katılımcı işletme orta ölçek değil ise =0
Küçük Ölçek	Katılımcı işletme küçük ölçek ise =1, Katılımcı işletme küçük ölçek değil ise =0
Çevre Bölümü	Katılımcı işletmede çevre bölümü var ise =1, Katılımcı işletmede çevre bölümü yok ise =0
Sürdürülebilirlik Raporlaması	Katılımcı işletme sürdürülebilirlik raporlaması yapıyor veya 5 yıl içinde yapmayı planlıyor ise =1, Katılımcı işletme sürdürülebilirlik raporlaması yapmıyor ise =0
Karbon Ayak İzi	Katılımcı işletme karbon ayak izi hesaplatıyor ise =1, Katılımcı işletme karbon ayak izi hesaplatmıyor ise =0
AR-GE Faaliyet	Katılımcı işletmenin ekolojik sürdürülebilirlik ve yeşil uygulamalar için AR-GE faaliyetleri var ise = 1, Katılımcı işletmenin ekolojik sürdürülebilirlik ve yeşil uygulamalar için AR-GE faaliyetleri yok ise = 0,
Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi	Katılımcı işletmeler için Tablo 7'de belirtilen Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi kullanılmıştır.

Tablo 13'te probit modelinden elde ettiğimiz ortalama marjinal etkiler sunulmuştur. Tahmin sonuçları, “*Etkili Politika Aracı*” ve “*Karbon Ayak İzi*” değişkenlerine ait marjinal etkilerin istatistiksel olarak 0.01 seviyesinde anlamlı ve “*Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi*” değişkenine ait marjinal etkinin ise istatistiksel olarak 0.05 seviyesinde anlamlı olduğunu göstermektedir. ETS'nin iklim değişikliği ile mücadelede etkili bir politika aracı olarak görülmesi ve karbon ayak izi hesaplaması yapılması ETS'yi destekleme olasılığını, ortalama olarak, sırasıyla 50.2 yüzde puanı ve 3.3 yüzde puanı arttırır. ‘*Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi*’ değişkeninin pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı marjinal etkisi, işletmelerde ekolojik sürdürülebilirlik ve yeşil uygulama pratiklerine önem verilmesinin ETS'yi

destekleme olasılığı üzerindeki olumlu etkisi olduğunu vurgular. Tahmin edilen marjinal etki, “Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi”ndeki bir puanlık artışın, ortalama olarak, ETS’yi destekleme olasılığında 1 yüzde puanlık bir artışla ilişkilendirilebileceğini gösterir.

Öte yandan, tahmin sonuçları işletme ölçeğinin, faaliyet gösterdiği sektörün, kurumsal yapıda çevre bölümünün olmasının, sürdürülebilirlik raporu yayımlanmasının ve yeşil uygulamalar için AR-GE faaliyetleri yürütülmesinin, ETS’ye destek olma olasılığı üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etki yaratmadığına işaret etmektedir.³⁹

Tablo 13. Probit Modeli Tahminleri

P (Emisyon Ticaret Sistemine Destek=1)	
	Marjinal Etki
Etkili Politika Aracı	0.502** (0.098)
Büyük Ölçek	-0.134 (0.089)
Orta Ölçek	0.008 (0.015)
Çevre Bölümü	-0.004 (0.018)
Sürdürülebilirlik Raporlaması	-0.002 (0.021)
Karbon Ayak İzi	0.033** (0.013)
AR-GE Faaliyet	-0.019 (0.021)
Yeşil Uygulama Pratikleri Endeksi	0.010* (0.004)
Sektörel kukla değişkenleri	Evet
Gözlem Sayısı	374
Pseudo R²	0.454
Log-likelihood	-60.862

* 0.05 anlamlılık seviyesinde anlamlı, ** 0.01 anlamlılık seviyesinde anlamlı.

Parantez içindeki değerler, standart hata değerleridir.

Tabloda bağımsız değişkenlere ait ortalama marjinal etkiler raporlanmıştır.

Ekonomik modelde bağımsız değişkenler kümesine sektörel kukla değişkenler dahil edilmiştir.

³⁹ Sektörel kukla değişkenlere ait marjinal etkiler, Tablo 13’te raporlanmamıştır. Sözü geçen marjinal etkilerin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı gözlemlenmiştir.

Literatürde işletmelerin ETS'ye verdikleri desteğin belirleyicilerini inceleyen araştırma sayısı oldukça sınırlıdır. Çalışmamızın yukarıda özetlenen bulguları, daha önceki literatürde ETS'ye desteği belirleyen faktörlere ilişkin bazı bulgulardan farklılaşmaktadır. Örneğin, Yang vd.'nin çalışmasında, Çin'deki işletmelerin ETS'ye yönelik tutumlarının işletmelerin çevre ve enerji stratejilerinden etkilenmediği bulunmuştur.⁴⁰ Yazarlar, görece yüksek düzey emisyon azaltım teknolojilerine sahip çok sayıda şirketin ETS'ye karşı olumsuz bir tutum sergilediğini görmeleri üzerine, işletmelerin azaltım teknolojilerinin düzeyi ile ETS'ye yönelik tutumları arasında ters U şeklinde bir ilişki bulmuştur. Diğer yandan bulgularımız, Zhao vd.'nin⁴¹ enerji tasarruf planı yapan, karbon azaltım teknolojileri hakkında farkındalığı olan Çinli işletmelerin karbon fiyatlandırmasını kabul edebilirliklerinin yüksek olduğunu gösteren bulgularıyla örtüşmektedir.

Sonuç

İklim değişikliğine neden olan sera gaz emisyonları kontrol altına alınarak düşürülmezse yeryüzü ortalama sıcaklık artışının 2^oC'den fazla olması kaçınılmazdır. Son yıllarda, gelişmekte olan ülkelerin küresel emisyonlara katkıları artmış ve bu ülkelerin de emisyon azaltım çabalarına destek vermesinin gerekliliği tartışılmaya başlanmıştır. Kyoto Protokolü, gelişmekte olan ülkelere emisyon azaltım yükümlülüğü vermez iken, Paris Anlaşması iklim değişikliği ile etkin bir şekilde mücadele edebilmek için gelişmekte olan ülkeler de dahil her ülkenin kendi olanakları dahilinde yükümlülük alması gerektiğini vurgulamıştır. Sera gazı emisyonlarını azaltmanın maliyet etkin yolu olan karbon fiyatlandırması, karbon vergisi ve/veya ETS olarak, çeşitli gelişmiş ülkelerde uygulanmaya başlamıştır. Buna ilave olarak, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde de ya ETS uygulanmaya başlamış ya da uygulanması için hazırlıklar başlatılmıştır. Türkiye'de ETS'ye ilişkin hazırlıklar her ne kadar AB Yeşil Mutabakatı'nın duyurusundan önce başlamış ise de bu duyurudan sonra hız kazanmıştır. ETS'nin Türkiye'de daimi olarak uygulanmasından önce 2024 yılında en az bir yıl sürecek olan pilot bir uygulama planlanmaktadır.

Bu çalışmada, ETS tarafından regüle edilme olasılığı yüksek olan ve enerji yoğun sektörlerde faaliyette bulunan işletmelerin hangi yeşil

⁴⁰ Yang vd., "Chinese companies' awareness".

⁴¹ Zhao vd., "Factors influencing".

uygulama pratiklerini benimsedikleri, bu pratikleri ne amaçla yaptıkları ve ETS'ye verdikleri desteğin hangi faktörlerden etkilendiği incelenmiştir. Çalışmadan elde edilen en önemli bulgu, işletmelerin iklim değişikliği ile mücadele ETS'nin etkin bir araç olduğuna inanmalarının ETS'ye verdikleri desteği artırmasıdır. Bu bulgu, literatür ile uyumludur. Araştırmalardan elde edilen bulgulara göre, çeşitli çevre sorunları ile mücadele edebilmek için karbon vergisi de dahil önerilen fiyatlandırma politikalarına verilen destek, bu politikaların kirleticiler tarafından etkin politikalar olarak algılanması ile artmaktadır.⁴² Toplum ve/veya işletmeler, çevre sorunları ile mücadelede fiyatlandırma politikalarının etkin olduğuna inanıyorlarsa fiyatlandırma politikalarını desteklemektedirler. Araştırmalardan elde edilen sonuçların yanı sıra, gerçek hayat deneyimleri de bu bulguları desteklemektedir. Bu deneyimlerden en çarpıcı olanı, Stokholm ve Milan'da uygulanan ve karayolu ulaşımına bağlı olarak ortaya çıkan çevre sorunları ile mücadele etmek için önerilen uygulamalardır. Stokholm şehir merkezinde yaşanan trafik sıkışıklığı ile mücadele etmek için politika yapıcılar, "trafik sıkışıklığı fiyatlandırması" için referanduma gitmiş ve bu öneri çoğunluk tarafından farklı nedenlerden dolayı reddedilmiştir.⁴³ Bunun üzerine, politika yapıcılar, bu fiyatlandırma politikasını daimi olarak uygulamadan önce pilot uygulamayı denemişlerdir. Pilot uygulama süresince elde edilen sonuçlar düzenli olarak toplum ile paylaşılmış, trafik sıkışıklığındaki ve gürültedeki azalma, hava kalitesindeki iyileşme sürekli olarak topluma farklı iletişim kanalları ile duyurulmuştur. Pilot uygulama sonrası fiyatlandırmanın daimi olmasını öneren bir referandum daha yapılmış ve bu kez çoğunluk öneriyi kabul etmiştir. Milan'da ise araçlardan ortaya çıkan hava kirliliğine karşı uygulanan fiyatlandırma politikası, trafik sıkışıklığında da azalmaya neden olduğu için toplumun desteği ile "trafik sıkışıklığı fiyatlandırması" olarak yeniden tasarlanmıştır.⁴⁴ Toplumun önerilen bu fiyatlandırma politikalara destek vermesinin en önemli nedeni, trafik sıkışıklığındaki azalmayı kendilerinin bire bir tecrübe etmesi kadar, hava ve çevre kalitesindeki iyileşme hakkında da sürekli bilgilendirilmeleridir. Bu nedenle,

⁴² Tommy Garling ve Geertje Schuitema, "Travel demand management targeting reduced private cars use: Effectiveness, public acceptability and political feasibility". *Journal of Social Issues*, 63(1), (2007); 139–153; Uyduranoglu ve Ozturk, "Public Support".

⁴³ Jonas Eliasson, "Lessons from the Stockholm congestion charging trial". *Transport Policy*, 15(6), (2008), 395–404; Jonas Eliasson ve Lina Jonsson, "The unexpected 'yes': Explanatory factors behind the positive attitudes to congestion charges in Stockholm". *Transport Policy*, 18(4), (2011), 636–647.

⁴⁴ David A. Hensher ve Zheng Li, "Referendum voting in road pricing reform: A review of the evidence". *Transport Policy*, 25, (2013), 186–197.

fiyatlandırma politikalarının çevre sorunları ile mücadelede etkin politikalar olduklarına dair işletmelerin de dahil olduğu kirleticiler ile bilgi paylaşımı bu politikalara verilen desteği artırmak için çok önemlidir.

İşletmelerin karbon ayak izini hesaplatmalarının ve yeşil uygulama pratiklerine sahip olmaları ETS'ye verilen desteği olumlu olarak etkileyen faktörler arasında yer almaları da önemli bulgulardır. İşletmelerin karbon ayak izini hesaplatmalarının nedeni iklim değişikliği hakkında bilgi sahibi ve soruna dair kaygılı olmalarıdır. Araştırmalar, iklim değişikliğine dair bilgi ve kaygı sahibi olmanın fiyatlandırma politikalarına verilen desteği artırdığını göstermektedir.⁴⁵ Aynı şekilde yeşil uygulamalar da işletmelerin çevre sorunlarına karşı hassasiyetini gösterir. Bu nedenle, zaman içinde ETS tarafından regüle edilme olasılığı yüksek olan işletmelerin iklim değişikliği ve çevre sorunları hakkında düzenli olarak verilen eğitimlerle bilgilendirilmeleri önemlidir.⁴⁶

Kanımızca bu çalışma, uluslararası literatüre katkıda bulunmanın yanı sıra, hem Türkiye'de hem de sanayi yapısı Türkiye'ye benzeyen gelişmekte olan ülkelerde politika yapıcılara önemli bilgiler sağlamaktadır. Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları çerçevesinde Türkiye, sanayinin verimlilik temelli yapısal dönüşümünün hızlandırılmasını hedeflemektedir. Bu dönüşüm içinde sürdürülebilir üretimin, düşük karbonlu ekonomiye geçişin ve iklim değişikliği ile mücadelenin önemi büyüktür. İklim krizine karşı maliyet-etkin bir yöntem olması nedeniyle karbon fiyatlandırmasında piyasa temelli mekanizmalar ön plana çıkmakta ve kabul görmektedir. Öyle ki, hem iklim krizi kaynaklı mevcut ve gelecek risklerin farkına varan hem de karbon fiyatlandırmasının olası olumlu etkilerini gören 250'den fazla işletme, 2014 yılında aralarında Dünya Bankası Grubu, Dünya Ekonomik Forumu, Uluslararası Para Fonu'nun da bulunduğu Karbon Fiyatlandırması Liderlik Koalisyonu'nun yayımladığı, hükümetleri karbon fiyatlandırma yöntemlerini uygulamaya ve bu yöndeki belirsizlikleri azaltmaya davet eden bir bildiriye katılmıştır.⁴⁷ Bu yöndeki uluslararası çaba ve girişimler devam ederken, son dönemde Avrupa Yeşil Mutabakatı uygulamalarından biri olarak gündeme gelen SKD Mekanizması'na karşı Türkiye'nin gerçekçi bir

⁴⁵ Stefan Drews ve Jeroan C. J. M. van den Bergh, "What explains public support for climate policies? A review of empirical and experimental studies". *Climate Policy*, 16(7), (2016) 855–876; Uyduranoglu ve Ozturk, "Public Support".

⁴⁶ Gevrek ve Uyduranoglu, "Carbon Tax".

⁴⁷ "The Carbon Pricing Leadership Coalition", Erişim: Aralık 29, 2022, <https://www.carbonpricingleadership.org/partners>.

emisyon azaltım hedefini merkeze alan, sektörel ve işletme özelliklerini dikkate alan bir karbon fiyatlandırma mekanizması kurması, işletmesi ve elde edilen olumlu gelişmeleri ETS tarafından ilk aşamada regüle edilmeyen, ama ETS'nin kapsamı genişletildikçe daha sonraki aşamalarda edilme olasılığı yüksek olan işletmeler ile sürekli paylaşması da önemlidir.

Sonuç olarak, gelişmekte olan ülkelerde ETS'ye ilişkin araştırmaların az olması, öte yandan dünya genelinde ETS uygulamalarının karbon vergisi uygulamalarından daha fazla olması bu konuda yapılacak araştırmaların önemini artırmaktadır. Bu çalışma, bu alanda yapılabilecek benzer çalışmalar için bir kapı açmıştır. Özellikle, Türkiye'de daha fazla işletmenin ETS'ye vereceği desteğin incelenmesi hem literatürü zenginleştirecek hem de politika yapıcılara gelişmeler ile ilintili daha güncel bilgiler sağlayacaktır.

Kaynaklar

- Acar, Sevil, Aşıcı, Ahmet Atıl ve Yeldan, Erinç. "Potential Effects of the EU's Border Carbon Adjustment Mechanism on the Turkish Economy". *Environment, Development and Sustainability*, 24, (2022) 8162–8194.
- Acemoglu, Daron, Aghion, Philippe, Bursztyn, Leonardo ve Hemous, David. "The Environment and Directed Technical Change". *The American Economic Review*, 102(1), (2012), 131-166.
- Adaman, Fikret, Karali, Nihan, Kumbaroğlu, Gürkan, Or, İlhan, Özkaynak, Begüm ve Zenginobuz, Unal. "What determines urban households' willingness to pay for CO₂ emission reductions in Turkey: A Contingent valuation survey". *Energy Policy*, 39(2), (2011), 689-698.
- Akın-Olcum, Gökçe ve Yeldan, Erinç. "Economic impact assessment of Turkey's post-Kyoto vision on emission trading". *Energy Policy*, 60, (2013), 764-774.
- Arı, İzzet. "İklim değişikliği ile mücadelede emisyon ticareti ve Türkiye uygulaması". DPT Uzmanlık Tezi. (2010), Ankara.
- Arı, İzzet. "Voluntary emission trading potential of Turkey". *Energy Policy*, 62, (2013), 910-919.
- Baranzini, Andrea, Goldemberg, Jose' ve Speck, Stefan. "Survey: A Future for Carbon Taxes". *Ecological Economics*, 32, (2000), 395-412.
- Brännlund, Runar ve Persson, Lars. "To tax, or not to tax: Preferences for Climate Policy Attributes". *Climate Policy*, 12, (2012), 704-721.

- Bristow, Abigail L., Wardman, Mark, Zanni, Alberto M. ve Chintakayala, Phani K. "Public acceptability of personal carbon trading and carbon tax". *Ecological Economics*, 69, (2010), 1824-1837.
- Coase, Ronald. "The problem of social costs". *Journal of Law and Economics*, 3, (1960), 1-44.
- Dales, John H. *Pollution, Property and Prices*. University of Toronto Press, Toronto (1968).
- Drews, Stefan ve van den Bergh, Jeroen. C. J. M. "What explains public support for climate policies? A review of empirical and experimental studies". *Climate Policy*, 16(7), (2016) 855–876
- Eliasson, Jonas. "Lessons from the Stockholm congestion charging trial". *Transport Policy*, 15(6), (2008). 395–404.
- Eliasson, Jonas ve Jonsson, Lina. "The unexpected "yes": Explanatory factors behind the positive attitudes to congestion charges in Stockholm". *Transport Policy*, 18(4), (2011), 636–647.
- Ertör-Akyazı, Pınar, Adaman, Fikret, Özkaynak, Begüm ve Zenginobuz, Ünal. "Citizen's preferences on nuclear and renewable energy sources: Evidence from Turkey". *Energy Policy*, 47, (2012), 309-320.
- Garling, Tommy ve Schuitema, Geertje. "Travel demand management targeting reduced private cars use: Effectiveness, public acceptability and political feasibility". *Journal of Social Issues*, 63(1), (2007), 139–153.
- Gevrek, Zahide Eylem ve Uyduranoglu, Ayse. "Public Preferences for Carbon Tax Attributes". *Ecological Economics*, 118, (2015), 186-197.
- Hensher, David. A. ve Li, Zheng. "Referendum voting in road pricing reform: A review of the evidence". *Transport Policy*, 25, (2013),186–197.
- Herber, Bernard P. ve Raga, Jose T. "An International Carbon Tax to Combat Global Warming: An Economic and Political Analysis of the European Union Proposal". *The American Journal of Economics and Sociology*, 54(3), (1995), 257-267.
- Kemausuor, Francis, Dwamena, Ernest, Bart-Plange, Ato ve Kyei- Baffour, Nicholas. "Farmers' perception of climate change in the Ejura-Sekyedumase District of Ghana". *ARPJ Journal of Agricultural and Biological Science*, (10)6, (2011), 26-37.
- Liu, Xianbing, Liu, Beibei, Shishime, Tomohiro, Yu, Qinqin, Bi, Jun ve Fujitsuka, Tetsuro. "An empirical study on the driving mechanism of proactive corporate environmental management in China". *Journal of Environmental Management*, 91, (2010), 1707–1717.

- Liu, Xianbing, Wang, Can, Niu, Dongjie, Suk, Sunhee ve Bao, Cunkuan. “An analysis of company choice preference to carbon tax policy in China”. *Journal of Cleaner Production*, 103, (2015), 393-400.
- Maestre-Andres, Sara, Drews, Stefan ve van den Bergh, Jeroen. “Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: A review of the literature”. *Climate Policy*, 19(9), (2019), 1186–1204.
- McKay, Stephen, Pearson, Mark Andrew ve Smith, Stephen. “Fiscal instruments in environmental policy”. *Fiscal Studies*, 11(4), (1990), 1-20.
- McKinsey Global Institute. Climate risk and response: Physical hazards and socioeconomic impacts. (2020) Erişim: <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/climate-risk-and-response-physical-hazards-and-socioeconomic-impacts>. 12.12.2022.
- Meckling, Jonas. “Oppose, Support, or Hedge? Distributional Effects, Regulatory Pressure, and Business Strategy in Environmental Politics”. *Global Environmental Politics*, 15(2), (2015), 19–37.
- Pigou, Arthur Cecil. *The economics of welfare*. Macmillan and Co, London (1920).
- OECD. *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, Paris (2006).
- Saelen, Håkon ve Kallbekken, Steffen. “A choice experiment on fuel taxation and earmarking in Norway”. *Ecological Economics*, 70, (2011), 2181-2190.
- Smith, Stephen. “Taxation and the environment: A survey”. *Fiscal Studies*, 13(4), (1992), 21-57.
- Stavins, Robert N. “Policy Instruments for Climate Change: How Can National Governments Address a Global Problem”. Discussion Paper 97-11. University of Chicago Law School (1997).
- Stern, Nicholas. *The Economics of climate change: The Stern review*. Cambridge University Press, Cambridge (2006).
- Sumner, Jenny, Bird, Lori ve Smith, Hillary. “Carbon taxes: A review of experience and policy design consideration”, Technical Report, NREL/TP-6A2-47312, National Renewable Energy Laboratory (2009).
- Porter, Michael E. ve van der Linde, Claas. “Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship”. *Journal of Environmental Perspectives*, 9, (1995), 97-118.
- Telli, Cagatay, Voyvoda, Ebru ve Yeldan, Erinc. “Economics of environmental policy in Turkey: A General equilibrium investigation of the economic evaluation of sectoral emission reductions policies for climate change”. *Journal of Economic Modelling*, 30, (2008), 321-240.

- Uyduranoglu, Ayse ve Ozturk, Serda Selin. "Public Support for carbon taxation in Turkey: Drivers and barriers". *Climate Policy*, 20(9), (2020), 1175-1191.
- Weitzman, Martin L. "Prices vs. quantities". *Review of Economic Studies*, 41(4), (1974), 477-91.
- Wooldridge, Jeffrey M. *Econometric analysis of cross section and panel data*. The MIT Press, (2002).
- World Bank. *States and Trends of Carbon Pricing*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37455> Erişim tarihi: 12.11.2022.
- WWF. *Understanding Water Risks: A premier on the consequences water scarcity for government and business* (2009).
- WWF. *Global Water Scarcity: Risk and challenges for business*. (2010).
- WWF. *Türkiye'nin Su Ayak İzi Raporu*. (2014a).
- WWF. *Türkiye'nin Su Riskleri Raporu*. (2014b).
- Yang, Lin, Li, Fengyu ve Zhang, Xian. "Chinese companies' awareness and perceptions of the Emissions Trading Scheme (ETS): Evidence from a national survey in China". *Energy Policy*, 98, (2016), 254-265.
- Yeldan, Erinç, Aşıcı, Ahmet Atıl, Yılmaz, Ayşen, Özenç, Bengisu, Kat, Bora, Ünüvar, Burcu, Voyvoda, Ebru, Turhan, Ethemcan, Taşkın, Fatma, Demirer, Göksel N., Yücel, İsmail, Kurnaz, Levent, Çakmak, Ömer İlter, Berke, Mustafa Özgür, Balaban, Osman, İpek, Pınar, Sarı, Ramazan, Mazlum, Semra Cerit, Acar, Sevil, Soytaş, Uğur, Şahin, Ümit ve Kulaçoğlu, Vesile. *Ekonomi Politikaları Perspektifinden İklim Değişikliği ile Mücadele*. İstanbul: TÜSİAD, (2016).
- Zhao, Yibing, Wang, Can, Sun, Yuwei ve Liu, Xianbing. "Factors influencing companies' willingness to pay for carbon emissions: Emission trading schemes in China". *Energy Economics*, 75, (2018), 357-367.

ANKARA AVRUPA ÇALIŞMALARI DERGİSİ

GENEL YAYIN İLKELERİ

Ortak Kurallar

1. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, sosyal bilimler alanında yılda iki kez **Haziran ve Aralık** aylarında yayımlanan hakemli bir dergidir. Dergi, Avrupa Birliği ve Avrupa çalışmaları alanlarındaki eserler ile ilgilenmektedir.
2. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi'ne makale, olay incelemesi ve kitap incelemesi gibi eserler gönderilebilir.
3. Eserler, **Türkçe veya İngilizce** dillerinden birisinde olabilir.
4. Dergiye gönderilecek olan eserler, işlediği konuya yeni bir boyut getirecek şekilde özgün ve daha önce hiçbir yayın organında yayınlanmamış ya da yayınlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
5. Gönderilen eserlerin tüm yayın hakları yayınlanmasından sonra Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi'ne (ATAUM) aittir. Yazarlar eserlerinin telif haklarını eser başvurusu sırasında dolduracakları "Yazarlık ve Telif Hakkı Devir Formu" aracılığıyla ATAUM'a devreder (Bkz. ¶ 13).
6. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi'nde editör ve/veya hakem değerlendirmesinden geçmiş bilimsel yayınlar, internet aracılığıyla; finansal, yasal ve teknik engeller olmaksızın, serbestçe erişilebilir, okunabilir, indirilebilir, kopyalanabilir, dağıtılabilir, basılabilir, taranabilir, tam metinlere bağlantı verilebilir, dizinlenebilir, yazılıma veri olarak aktarılabilir ve her türlü yasal amaç için kullanılabilir.
7. Ayrıca, açık erişim sağlama politikaları kapsamında Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi'nde editör ve/veya hakem değerlendirmesinden geçmiş bilimsel yayınlar "Creative Commons Alıntı-GayriTicari-Türetilemez 4.0 Uluslararası Lisans (CC BY-NC-ND 4.0)" ile lisanslanmıştır.
8. Yayımlanan eserlerden alıntı yapılması halinde kaynak belirtilmesi zorunludur. Eserlerin tamamının kullanılması derginin iznine bağlıdır.
9. Yayımlanan eserin sorumluluğu yazara aittir. Eserdeki hiçbir görüş dergiye veya ATAUM'a yüklenemez.
10. Dergi, **Yayın Etiği Komitesinin (COPE)** "Dergi Editörleri için Davranış Kuralları ve En İyi Uygulama Rehber İlkeleri" ve "Dergi Yayıncıları için Davranış Kuralları" belgelerini takip etmektedir.

COPE'nin belgeleri ile ilgili olarak bkz. <https://publicationethics.org>

Derginin **Yayın Etiği ve Hatalı Uygulama Bildirimi** için bkz.

<http://aacd.ankara.edu.tr/etik-rehber-ilkeler/>

11. Dergi, herhangi bir işlem ücreti veya başvuru ücreti talep etmemektedir.

12. Eserler, **Microsoft Word** programında, **Times New Roman** karakterinde yazılacaktır. Satır aralığı **1,5** olmalıdır. Metin için **12** punto, dipnotlar için **10** punto kullanılmalıdır.

13. Yazarlar, eserlerini, dolduracakları “Yazarlık ve Telif Hakkı Devir Formu” ile birlikte **aacd@ankara.edu.tr** adresine elektronik posta yoluyla gönderir.

Yazarlık ve Telif Hakkı Devir Formu ile ilgili olarak bkz.

<http://aacd.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/462/2018/06/Yazarlik-ve-Telif-Hakki-Devir-Formu.docx>

14. Sunulan eserler önce derginin yayın kıstaslarını karşılayıp karşılamadığı açısından editörler ve editör yardımcıları tarafından incelenir. Kıstasları karşılamayan eserler editörler ve editör yardımcıları tarafından reddedilebilir veya eserde bazı düzeltmeler istenebilir. Yazar, en kısa sürede, ilgili karar hakkında bilgilendirilir.

15. Sunulan eserler ayrıca intihali önleyebilmek adına iThenticate programına sokulur. Benzerlik oranının %20'nin altında olması beklenmektedir. Benzerlik oranı raporu çerçevesinde editörler ve editör yardımcıları ilgili eseri reddedebilir veya eserde bazı düzeltmeler isteyebilir. Yazar, en kısa sürede, ilgili karar hakkında bilgilendirilir.

16. Dergi'ye sunulan eser genel yayın ilkeleri ile uyumluysa hakem süreci eserin türü temelinde ilerler. Hakem süreci dış/bağımsız hakemlik şeklinde olup hakemler yazarlardan bağımsız olur. Bu bakımdan, asgari olarak, hakem yazar ile aynı kurumdan bir kişi olamaz.

Kitap İncelemeleri ve Benzerleri

17. Kitap incelemeleri, kural olarak, dipnotlar dâhil **1500-2000** kelime arasında olmalıdır.

18. Derginin yayın kıstaslarını karşılayan kitap incelemesi gibi eserler, editörler ve editör yardımcılarının kararına göre yayınlanmaya uygun bulunabilir, yayınlanmaya uygun bulunmayabilir ya da eserde bazı düzeltmeler istenebilir. Yazar, en kısa sürede, ilgili karar hakkında bilgilendirilir.

Olay İncelemeleri ve Benzerleri

19. Olay incelemeleri, kural olarak, dipnotlar dâhil **3000-5000** kelime arasında olmalıdır. Eserin sonuna kaynakça listesi eklenmelidir.

20. Derginin yayın kıstaslarını karşılayan olay incelemesi gibi eserler tek bir hakeme gönderilir. Eser hakeme gönderildikten sonra hakem, hakem raporu kıstasları çerçevesinde, eseri bir ay içinde değerlendirir ve kararını gönderir. Hakem mazeret belirtmeksizin hakem raporunu süresi içerisinde göndermezse eser başka bir hakeme gönderilir. İlgili eser, hakem kararı çerçevesinde yayımlanmaya uygun bulunabilir, yayımlanmaya uygun bulunmayabilir ya da eserde bazı düzeltmeler istenebilir. Yazar, en kısa sürede, ekinde hakem raporlu bir yazı ile karar hakkında bilgilendirilir.

Makaleler

21. Makale, kural olarak, dipnotlar dâhil **6.000-10.000** kelime arasında olmalıdır. Makalelerin sonuna kaynakça listesi eklenmelidir.

22. Makale, Türkçe dilinde yazılmışsa Türkçe ve İngilizce özet ve anahtar kelime, yabancı dilde yazılmışsa yazıldığı dilde ve Türkçe özet ve anahtar kelime makaleye eklenmelidir. Yabancı dildeki makaleler bakımından, gerektiğinde, editörler ve editör yardımcıları Türkçe özet ve anahtar kelime eklemesi yapabilir. Özetler en fazla **125** kelime olmalı, anahtar kelimeler ise **5'er** adedi geçmemelidir.

23. Derginin yayın kıstaslarını karşılayan makale aynı anda iki hakeme gönderilir. Makale hakeme gönderildikten sonra hakem, hakem raporu kıstasları çerçevesinde makaleyi bir ay içinde değerlendirir ve kararını gönderir. Herhangi bir hakem mazeret belirtmeksizin hakem raporunu süresi içerisinde göndermezse makale başka bir hakeme gönderilir. İlgili makale, hakem kararı çerçevesinde yayımlanmaya uygun bulunabilir, yayımlanmaya uygun bulunmayabilir ya da makalede bazı düzeltmeler istenebilir. Yazar, en kısa sürede, ekinde hakem raporlu bir yazı ile karar hakkında bilgilendirilir.

24. Bir makale yönünden iki hakemden bir tanesi olumlu, diğeri olumsuz hakem raporu verdiğinde editörler ve editör yardımcıları, ilgili makaleyi üçüncü bir hakeme gönderme imkânı saklı kalmak kaydıyla, makalenin yayımlanıp yayımlanmayacağı ile ilgili nihai kararı verir. Yazar, en kısa sürede, ilgili karar hakkında bilgilendirilir.

Başlık Sistemi ve Dipnot Usulü

25. Eserlerde kullanılacak alt başlık sisteminde ilk alt başlık "I-II-III-..." şeklinde, ikinci alt başlık "A-B-C-..." şeklinde, üçüncü alt başlık "1-2-3-..."

şeklinde, dördüncü alt başlık “a-b-c-...” şeklinde, beşinci alt başlık “i-ii-iii-...” şeklinde ve altıncı alt başlık “aa-bb-cc-...” şeklinde olacaktır.

26. Eserlerdeki dipnotlar, *Chicago* stili (*Notes and Bibliography* / Dipnotlar ve Kaynakça) ile uyumlu olmalıdır.

Chicago stili atıf usulü ile ilgili olarak bkz. <http://www.chicagomanualofstyle.org/home.html>

Chicago stili (*Notes and Bibliography* / Dipnotlar ve Kaynakça) çerçevesinde hazırlanan “Dipnot Yazım İlkeleri” ile ilgili olarak bkz. <http://aacd.ankara.edu.tr/dipnot-yazim-ilkeleri/>

Dergi Gönderimi

27. Eserin yayımlandığı 1 adet dergi hem basılı hem de PDF biçiminde olmak üzere yazara ücretsiz olarak verilecektir.

ANKARA REVIEW OF EUROPEAN STUDIES
GENERAL PUBLICATION PRINCIPLES

Common Rules

1. Ankara Review of European Studies is a refereed journal, published two times a year in **June and December** in the field of social sciences. The Review is interested in the works in the field of European Union or European studies.
2. Articles, case comments and book reviews etc. may be submitted to the Ankara Review of European Studies.
3. The works can be in **Turkish or English**.
4. The works to be sent to the Review should be original which introduces a new dimension to the topic it treats and should not have been sent to or be published in any other publication unit.
5. After its publication all publication rights of the works sent to the Review will belong to the European Union Research Centre of the Ankara University. The authors transfer their copyright to the European Union Research Centre of the Ankara University by fulfilling the “Authorship and Copyright Transfer Form” when submitting their works (See ¶ 13).
6. All publications in Ankara Review of European Studies have free availability on the public internet, permitting any users to read, download, copy, distribute, print, search, or link to the full texts of these articles, crawl them for indexing, pass them as data to software, or use them for any other lawful purpose, without financial, legal, or technical barriers other than those inseparable from gaining access to the internet itself.
7. Besides all publications in Ankara Review of European Studies are licensed under the “Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0)” within the context of open access policies.
8. The source should be mentioned, when the published work is quoted. The whole of the work can only be used with the permission of the Review.
9. The responsibility of the published work belongs to the author(s). None of the views in the work can be attributed to the Review or European Union Research Centre of the Ankara University.
10. The Review follows the “Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors” and “Code of Conduct for Journal Publishers” documents of **Committee on Publication Ethics (COPE)**.

For the documents of COPE, see: <https://publicationethics.org>

For **Publication Ethics and Malpractice Statement** of the Review, see:

<http://aacd.ankara.edu.tr/en/ethics-guidelines/>

11. The Review does not charge article processing charges or submission charges.

12. The works should be written in **Microsoft Word**, in **Times New Roman**. The row spacing should be **1,5**. The type size should be **12** for the text and **10** for the footnotes.

13. The authors should send their works to **aacd@ankara.edu.tr** electronically with the fulfilled “Authorship and Copyright Transfer Form” in the attachment.

For the **Authorship and Copyright Transfer Form**, see:

<http://aacd.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/462/2018/06/Authorship-and-Copyright-Transfer-Form.docx>

14. In the first place, the editors and assistant editors examine the works submitted with a view to check whether they meet the publication criteria of the Review. The editors and assistant editors may reject or request some adjustments to the works that do not meet those criteria. The author will be informed about this decision as soon as possible.

15. Besides, the works submitted undergo iThenticate software in order to preventing plagiarism. It is expected that the similarity rate is under 20%. Within the framework of the similarity rate report, the editors and assistant editors may reject or request some adjustments to the works. The author will be informed about this decision as soon as possible.

16. Where the work submitted to the Review is in line with the publication criteria, the review process continues based on the kind of the work. Peer review process is based on external/independent peer review and reviewers are independent of the authors. In this regard, as a minimum, a reviewer and an author cannot be affiliated with the same institution.

Book Reviews or the Like

17. Book reviews should be in principle **1500-2000** words (footnotes included).

18. The book reviews or the like which meet the publication criteria of the Review can be found suitable for publication or unsuitable for publication or some adjustments to the work can be requested, with the decision of the editors

and assistant editors. The author will be informed about this decision as soon as possible.

Case Comments or the Like

19. Case comments should be in principle **3000-5000** words (footnotes included). A bibliography should be added to the end of the work.

20. The case comments or the like which meet the publication criteria of the Review will be sent to a referee. After receiving the work, the referee will evaluate this work within the framework of referee report form criteria in one month and sends his/her decision. If the referee does not send his/her report within the time-limit without any justification, the work will be sent to another referee. This work can be found suitable for publication or unsuitable for publication or some adjustments to the work can be requested, within the framework of the referee report. The author will be informed about this decision as soon as possible, with the referee report attached to it.

Articles

21. Articles should be in principle **6.000-10.000** words (footnotes included). A bibliography should be added to the end of the work.

22. If written in Turkish the Article should include Turkish and English abstract and keywords. If written in a language other than Turkish the Article should include abstract and keywords in that language and Turkish. As regards the Articles written in a language other than Turkish, where appropriate, the editors and assistant editors may add the abstract and keywords in Turkish. The abstract should be **125** words at max and the key words should be **5** at max.

23. The Articles which meet the publication criteria of the Review will be sent to two referees. After receiving the Article, the referee will evaluate this Article within the framework of referee report form criteria in one month and sends his/her decision. If the referee does not send his/her report within the time-limit without any justification, the work will be sent to another referee. This Article can be found suitable for publication or unsuitable for publication or some adjustments to the Article can be requested, within the framework of the referee report. The author will be informed about this decision as soon as possible, with the referee report attached to it.

24. When one of the referees gives a positive and the other gives a negative report about an Article, save for the possibility of sending the Article to a third referee, the editors and assistant editors will decide finally upon whether the

Article will be published or not. The author will be informed about this decision as soon as possible.

Heading System and Footnote Style

25. The heading system to be used in the works should be as follows: First Heading will be like “I-II-III-...”, Second Heading will be like “A-B-C-...”, Third Heading will be like “1-2-3...”, Fourth Heading will be like “a-b-c-...”, Fifth Heading will be like “i-ii-iii-...” and Sixth Heading will be like “aa-bb-cc-...”.

26. The footnotes in the works should be in line with *Chicago* style (Notes and Bibliography).

For the *Chicago* style, see: <http://www.chicagomanualofstyle.org/home.html>

For the “Footnote Writing Principles” prepared in line with *Chicago* style (Notes and Bibliography), see <http://aacd.ankara.edu.tr/en/footnote-writing-principles/>

Journal Sending

27. The Review in which the work is published will be sent to the author in paperback and PDF form free of charge.

DİPNOT YAZIM İLKELERİ

Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi'ne yayınlanmak üzere gönderilen eserler, *Chicago* stili (*Notes and Bibliography* / Dipnotlar ve Kaynakça) ile uyumlu olmalıdır.

Dipnotlar ve Kaynakça: Atıf Örnekleri

Aşağıdaki örnekler, Notlar ve Kaynakça sistemini kullanan atıfları göstermektedir. Dipnot örnekleri, aynı kaynağa yönelik atıfların kısaltılmış biçimleri ile takip edilmektedir. Daha fazla detay ve çok daha fazla örnek için *The Chicago Manual of Style* Bölüm 14'e bakılabilir.

Kitap

Tek Yazarlı

1. Michael Pollan, *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, 2. Baskı (New York: Penguin, 2006), 99–100.

2. Pollan, *Omnivore's Dilemma*, 3.

Pollan, Michael. *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*. 2. Baskı. New York: Penguin, 2006.

İki ya da Daha Çok Yazarlı

1. Geoffrey C. Ward ve Ken Burns, *The War: An Intimate History, 1941–1945* (New York: Knopf, 2007), 52.

2. Ward ve Burns, *War*, 59–61.

Ward, Geoffrey C. ve Ken Burns. *The War: An Intimate History, 1941–1945*. New York: Knopf, 2007.

Dört veya daha çok yazar için kaynakçada tüm yazarlar listelenmelidir; ancak dipnotta yalnızca ilk yazar belirtilmeli ve bunu *et al.* (“ve diğerleri”) takip etmelidir:

1. Dana Barnes et al., *Plastics: Essays on American Corporate Ascendance in the 1960s* . . .

2. Barnes et al., *Plastics* . . .

Yazar yerine Editör, Çevirmen veya Derleyen

1. Richmond Lattimore, çeviren, *The Iliad of Homer* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), 91–92.

2. Lattimore, *Iliad*, 24.

Lattimore, Richmond, çeviren. *The Iliad of Homer*. Chicago: University of Chicago Press, 1951

Yazar ile birlikte Editör, Çevirmen veya Derleyen

1. Gabriel García Márquez, *Love in the Time of Cholera*, çeviren. Edith Grossman (London: Cape, 1988), 242–55.

2. García Márquez, *Cholera*, 33.

García Márquez, Gabriel. *Love in the Time of Cholera*. Çeviren Edith Grossman. London: Cape, 1988.

Kitap Bölümü veya Kitabın Bir Başka Kısmı

1. John D. Kelly, “Seeing Red: Mao Fetishism, Pax Americana, and the Moral Economy of War,” içinde *Anthropology and Global Counterinsurgency*, ed. John D. Kelly et al. (Chicago: University of Chicago Press, 2010), 77.

2. Kelly, “Seeing Red,” 81–82.

Kelly, John D. “Seeing Red: Mao Fetishism, Pax Americana, and the Moral Economy of War.” İçinde *Anthropology and Global Counterinsurgency*, editörler John D. Kelly, Beatrice Jauregui, Sean T. Mitchell ve Jeremy Walton, 67–83. Chicago: University of Chicago Press, 2010.

Orijinal Olarak Bir Başka Yerde Yayınlanmış Editörlü Ciltli Kitap Bölümü (Birincil Kaynaklarda Olduğu Gibi)

1. Quintus Tullius Cicero, “Handbook on Canvassing for the Consulship,” içinde *Rome: Late Republic and Principate*, ed. Walter Emil Kaegi Jr. ve Peter White, cilt 2, *University of Chicago Readings in Western Civilization*, ed. John Boyer ve Julius Kirshner (Chicago: University of Chicago Press, 1986), 35.

2. Cicero, “Canvassing for the Consulship,” 35.

Cicero, Quintus Tullius. “Handbook on Canvassing for the Consulship.” İçinde *Rome: Late Republic and Principate*, editörler Walter Emil Kaegi Jr. ve Peter White. cilt 2, *University of Chicago Readings in Western Civilization*, editörler John Boyer ve Julius Kirshner, 33–46. Chicago: University of Chicago Press, 1986. Orijinal yayın: Evelyn S. Shuckburgh, çeviren, *The Letters of Cicero*, cilt 1, (London: George Bell & Sons, 1908).

Kitabın Önsözü, Sunuşu, Girişi veya Benzer Bir Başka Kısmı

1. James Rieger, introduction to *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, by Mary Wollstonecraft Shelley (Chicago: University of Chicago Press, 1982), xx–xxi.

2. Rieger, introduction, xxxiii.

Rieger, James. Introduction to *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, by Mary Wollstonecraft Shelley, xi–xxxvii. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

Elektronik Olarak Yayınlanan Kitaplar

Eğer bir kitap birden çok biçimde mevcutsa danışılan biçime atıf verilmelidir. Online olarak danışılan kitaplar için URL’si ve erişim tarihi belirtilmelidir. Eğer herhangi bir sabit sayfa numarası mevcut değilse kısım başlığı veya bölüm veya diğer bir numara belirtilebilir.

1. Jane Austen, *Pride and Prejudice* (New York: Penguin Classics, 2007), Kindle edition.

2. Philip B. Kurland ve Ralph Lerner, eds., *The Founders’ Constitution* (Chicago: University of Chicago Press, 1987), Erişim Tarihi: Şubat 28, 2010, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.

3. Austen, *Pride and Prejudice*.

4. Kurland ve Lerner, *Founder’s Constitution*, bölüm 10.

Austen, Jane. *Pride and Prejudice*. New York: Penguin Classics, 2007. Kindle edition.

Kurland, Philip B. ve Ralph Lerner, eds. *The Founders’ Constitution*. Chicago: University of Chicago Press, 1987. Erişim Tarihi: Şubat 28, 2010. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.

Dergi Makalesi

Basılı Dergideki Makale

Dipnotta –mevcutsa– danışılan spesifik sayfa numaralı belirtilmelidir. Kaynakçada makalenin bütününün sayfa aralığı belirtilmelidir.

1. Joshua I. Weinstein, “The Market in Plato’s *Republic*,” *Classical Philology* 104, no 2 (2009): 440.

2. Weinstein, “Plato’s *Republic*,” 452–53.

Weinstein, Joshua I. “The Market in Plato’s *Republic*.” *Classical Philology* 104, no 2 (2009): 439–58.

Online Dergideki Makale

Eğer dergi listeliyorsa DOI (*Digital Object Identifier* / Dijital Nesne Tanımlayıcısı) belirtilmelidir. DOI sabit bir kimlik kartı olup bir internet tarayıcısında <http://dx.doi.org/> adresine girildiğinde kaynağa erişilebilecektir. Eğer DOI yoksa URL ve erişim tarihi belirtilmelidir.

1. Gueorgi Kossinets ve Duncan J. Watts, “Origins of Homophily in an Evolving Social Network,” *American Journal of Sociology* 115 (2009): 411, Erişim Tarihi: Şubat 28, 2010, doi:10.1086/599247.

2. Kossinets ve Watts, “Origins of Homophily,” 439.

Kossinets, Gueorgi ve Duncan J. Watts. “Origins of Homophily in an Evolving Social Network.” *American Journal of Sociology* 115 (2009): 405–50. Erişim Tarihi: Şubat 28, 2010. doi:10.1086/599247.

Gazetedeği veya Popüler Dergideği Makale

Gazete ve popüler dergi makaleleri, dipnot yerine metin içerisinde belirtilebilir (“Sheryl Stolberg ve Robert Pear’in 27 Şubat 2010 tarihinde *New York Times*’teki makalelerinde belirttiği gibi ...”) ve genellikle kaynakçada yer almaz. Aşağıdaki örnekler atfın daha resmi biçimlerini göstermektedir. Eğer makaleye online olarak danışıldıysa URL ve erişim tarihi belirtilmelidir. Yazar belirtilmemişse atfa makale başlığı ile başlanmalıdır.

1. Daniel Mendelsohn, “But Enough about Me,” *New Yorker*, Ocak 25, 2010, 68.

2. Sheryl Gay Stolberg ve Robert Pear, “Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote,” *New York Times*, Şubat 27, 2010, Erişim Tarihi: Şubat 28, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>.

3. Mendelsohn, “But Enough about Me,” 69.

4. Stolberg ve Pear, “Wary Centrists.”

Mendelsohn, Daniel. “But Enough about Me.” *New Yorker*, Ocak 25, 2010.

Stolberg, Sheryl Gay ve Robert Pear. "Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote." *New York Times*, Şubat 27, 2010. Erişim Tarihi: Şubat 28, 2010. <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>.

Kitap İncelemesi

1. David Kamp, "Deconstructing Dinner," inceleme: *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, Michael Pollan, *New York Times*, Nisan 23, 2006, Sunday Book Review, <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>.

2. Kamp, "Deconstructing Dinner."

Kamp, David. "Deconstructing Dinner." İnceleme: *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, Michael Pollan. *New York Times*, Nisan 23, 2006, Sunday Book Review. <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>.

Tez veya Bitime Projesi

1. Mihwa Choi, "Contesting *Imaginaires* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty" (Doktora Tezi, University of Chicago, 2008).

2. Choi, "Contesting *Imaginaires*."

Choi, Mihwa. "Contesting *Imaginaires* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty." Doktora Tezi, University of Chicago, 2008.

Bir Toplantıda veya Konferansta Sunulan Tebliğ

1. Rachel Adelman, " 'Such Stuff as Dreams Are Made On': God's Footstool in the Aramaic Targumim and Midrashic Tradition" (Society of Biblical Literature'nin yıllık toplantısında sunulan tebliğ, New Orleans, Louisiana, Kasım 21-24, 2009).

2. Adelman, "Such Stuff as Dreams."

Adelman, Rachel. " 'Such Stuff as Dreams Are Made On': God's Footstool in the Aramaic Targumim and Midrashic Tradition." Society of Biblical Literature'nin yıllık toplantısında sunulan tebliğ, New Orleans, Louisiana, November 21-24, 2009.

İnternet Sitesi

Bir internet sitesi içeriğine yönelik atf, genellikle metin veya dipnot içerisinde belirtmekle sınırlı tutulabilir ("19 Temmuz 2008 itibariyle McDonald's Şirketinin kendi internet sitesinde listelediği üzere ..."). Daha

resmi atf isteniyorsa aşağıdaki örnekler gibi stil seçilebilir. Bu tür içerik değişime tabi olduğundan erişim tarihi veya mevcutsa sitenin en son güncellendiği tarih belirtilmelidir.

1. “Google Privacy Policy,” Son Güncelleme: Mart 11, 2009, <http://www.google.com/intl/en/privacypolicy.html>.
2. “McDonald’s Happy Meal Toy Safety Facts,” McDonald’s Corporation, Erişim Tarihi: Temmuz 19, 2008, <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>.
3. “Google Privacy Policy.”
4. “Toy Safety Facts.”

Google. “Google Privacy Policy.” Son Güncelleme: Mart 11, 2009. <http://www.google.com/intl/en/privacypolicy.html>.

McDonald’s Corporation. “McDonald’s Happy Meal Toy Safety Facts.” Erişim Tarihi: Temmuz 19, 2008. <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>.

Blog Girişi veya Yorumlar

Blog girişleri veya yorumlar, dipnot yerine metin içerisinde belirtilebilir (“23 Şubat 2010’da *The Becker-Posner Blog*’a gönderilen bir yorumda ...”) ve genellikle kaynakçada yer almaz. Aşağıdaki örnekler atfın daha resmi biçimlerini göstermektedir. Açıkça farazi veya gayri resmi isimlerden sonra “*pseud.*” eklemeye gerek yoktur. (Erişim tarihi belirtilmelidir, örnekler yukarıda bulunabilir.)

1. Jack, Şubat 25, 2010 (7:03 p.m.), Yorum: Richard Posner, “Double Exports in Five Years?,” *The Becker-Posner Blog*, Şubat 21, 2010, <http://uchicagolaw.typepad.com/beckerposner/2010/02/double-exports-in-five-years-posner.html>.
2. Jack, Yorum: Posner, “Double Exports.”
Becker-Posner Blog, The. <http://uchicagolaw.typepad.com/beckerposner/>.

E-posta veya cep telefonu mesajı

E-posta veya cep telefonu mesajları dipnot yerine metin içerisinde belirtilebilir (“1 Mart 2010’daki yazara gönderdiği cep telefonu mesajı ile John Doe açıklığa kavuşturmuştur ki...”) ve genellikle kaynakçada yer almaz. Aşağıdaki örnek dipnotun daha resmi biçimini göstermektedir.

1. John Doe, yazara dönük e-posta mesajı, Şubat 28, 2010.

Ticari Veritabanındaki Öge

Ticari veritabanından alınan ögeler için yayının bilgileri girildikten sonra veritabanının adı ve erişim numarası eklenmelidir. Aşağıdaki örnekte yukarıda atıfta bulunulan tez ProQuest'in tezler ve bitirme projeleri veritabanından alınsaydı nasıl atıf yapılacağını göstermektedir.

Choi, Mihwa. "Contesting *Imaginaires* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty." Doktora Tezi, University of Chicago, 2008. ProQuest (AAT 3300426).

FOOTNOTE WRITING PRINCIPLES

The footnotes in the works that are submitted to be published in Ankara Review of European Studies should be in line with *Chicago* style (Notes and Bibliography).

Notes and Bibliography: Sample Citations

The following examples illustrate citations using the notes and bibliography system. Examples of notes are followed by shortened versions of citations to the same source. For more details and many more examples, see chapter 14 of *The Chicago Manual of Style*.

Book

One author

1. Michael Pollan, *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, 2nd ed. (New York: Penguin, 2006), 99–100.

2. Pollan, *Omnivore's Dilemma*, 3.

Pollan, Michael. *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*. 2nd ed. New York: Penguin, 2006.

Two or more authors

1. Geoffrey C. Ward and Ken Burns, *The War: An Intimate History, 1941–1945* (New York: Knopf, 2007), 52.

2. Ward and Burns, *War*, 59–61.

Ward, Geoffrey C., and Ken Burns. *The War: An Intimate History, 1941–1945*. New York: Knopf, 2007.

For four or more authors, list all of the authors in the bibliography; in the note, list only the first author, followed by *et al.* (“and others”):

1. Dana Barnes et al., *Plastics: Essays on American Corporate Ascendance in the 1960s* . . .

2. Barnes et al., *Plastics* . . .

Editor, translator, or compiler instead of author

1. Richmond Lattimore, trans., *The Iliad of Homer* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), 91–92.

2. Lattimore, *Iliad*, 24.

Lattimore, Richmond, trans. *The Iliad of Homer*. Chicago: University of Chicago Press, 1951.

Editor, translator, or compiler in addition to author

1. Gabriel García Márquez, *Love in the Time of Cholera*, trans. Edith Grossman (London: Cape, 1988), 242–55.

2. García Márquez, *Cholera*, 33.

García Márquez, Gabriel. *Love in the Time of Cholera*. Translated by Edith Grossman. London: Cape, 1988.

Chapter or other part of a book

1. John D. Kelly, “Seeing Red: Mao Fetishism, Pax Americana, and the Moral Economy of War,” in *Anthropology and Global Counterinsurgency*, ed. John D. Kelly et al. (Chicago: University of Chicago Press, 2010), 77.

2. Kelly, “Seeing Red,” 81–82.

Kelly, John D. “Seeing Red: Mao Fetishism, Pax Americana, and the Moral Economy of War.” In *Anthropology and Global Counterinsurgency*, edited by John D. Kelly, Beatrice Jauregui, Sean T. Mitchell, and Jeremy Walton, 67–83. Chicago: University of Chicago Press, 2010.

Chapter of an edited volume originally published elsewhere (as in primary sources)

1. Quintus Tullius Cicero, “Handbook on Canvassing for the Consulship,” in *Rome: Late Republic and Principate*, ed. Walter Emil Kaegi Jr. and Peter White, vol. 2 of *University of Chicago Readings in Western Civilization*, ed. John Boyer and Julius Kirshner (Chicago: University of Chicago Press, 1986), 35.

2. Cicero, “Canvassing for the Consulship,” 35.

Cicero, Quintus Tullius. “Handbook on Canvassing for the Consulship.” In *Rome: Late Republic and Principate*, edited by Walter Emil Kaegi Jr. and Peter White. Vol. 2 of *University of Chicago Readings in Western Civilization*, edited by John Boyer and Julius Kirshner, 33–46. Chicago: University of Chicago Press, 1986. Originally published in Evelyn S. Shuckburgh, trans., *The Letters of Cicero*, vol. 1 (London: George Bell & Sons, 1908).

Preface, foreword, introduction, or similar part of a book

1. James Rieger, introduction to *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, by Mary Wollstonecraft Shelley (Chicago: University of Chicago Press, 1982), xx–xxi.

2. Rieger, introduction, xxxiii.

Rieger, James. Introduction to *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, by Mary Wollstonecraft Shelley, xi–xxxvii. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

Book published electronically

If a book is available in more than one format, cite the version you consulted. For books consulted online, list a URL and include an access date. If no fixed page numbers are available, you can include a section title or a chapter or other number.

1. Jane Austen, *Pride and Prejudice* (New York: Penguin Classics, 2007), Kindle edition.

2. Philip B. Kurland and Ralph Lerner, eds., *The Founders' Constitution* (Chicago: University of Chicago Press, 1987), accessed February 28, 2010, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.

3. Austen, *Pride and Prejudice*.

4. Kurland and Lerner, *Founder's Constitution*, chap. 10, doc. 19.

Austen, Jane. *Pride and Prejudice*. New York: Penguin Classics, 2007. Kindle edition.

Kurland, Philip B., and Ralph Lerner, eds. *The Founders' Constitution*. Chicago: University of Chicago Press, 1987. Accessed February 28, 2010. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.

Journal article

Article in a print journal

In a note, list the specific page numbers consulted, if any. In the bibliography, list the page range for the whole article.

1. Joshua I. Weinstein, "The Market in Plato's *Republic*," *Classical Philology* 104, no 2 (2009): 440.

2. Weinstein, "Plato's *Republic*," 452–53.

Weinstein, Joshua I. "The Market in Plato's *Republic*." *Classical Philology* 104, no 2 (2009): 439–58.

Article in an online journal

Include a DOI (Digital Object Identifier) if the journal lists one. A DOI is a permanent ID that, when appended to <http://dx.doi.org/> in the address bar of an Internet browser, will lead to the source. If no DOI is available, list a URL and include an access date.

1. Gueorgi Kossinets and Duncan J. Watts, "Origins of Homophily in an Evolving Social Network," *American Journal of Sociology* 115 (2009): 411, accessed February 28, 2010, doi:10.1086/599247.

2. Kossinets and Watts, "Origins of Homophily," 439.

Kossinets, Gueorgi, and Duncan J. Watts. "Origins of Homophily in an Evolving Social Network." *American Journal of Sociology* 115 (2009): 405–50. Accessed February 28, 2010. doi:10.1086/599247.

Article in a newspaper or popular magazine

Newspaper and magazine articles may be cited in running text ("As Sheryl Stolberg and Robert Pear noted in a *New York Times* article on February 27, 2010, . . .") instead of in a note, and they are commonly omitted from a bibliography. The following examples show the more formal versions of the citations. If you consulted the article online, include a URL and include an access date. If no author is identified, begin the citation with the article title.

1. Daniel Mendelsohn, "But Enough about Me," *New Yorker*, January 25, 2010, 68.

2. Sheryl Gay Stolberg and Robert Pear, "Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote," *New York Times*, February 27, 2010, accessed February 28, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>.

3. Mendelsohn, "But Enough about Me," 69.

4. Stolberg and Pear, "Wary Centrists."

Mendelsohn, Daniel. "But Enough about Me." *New Yorker*, January 25, 2010.

Stolberg, Sheryl Gay, and Robert Pear. "Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote." *New York Times*, February 27, 2010. Accessed February 28, 2010. <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>.

Book review

1. David Kamp, "Deconstructing Dinner," review of *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, by Michael Pollan, *New York Times*, April 23, 2006, Sunday Book Review, <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>.

2. Kamp, "Deconstructing Dinner."

Kamp, David. "Deconstructing Dinner." Review of *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, by Michael Pollan. *New York Times*, April 23, 2006, Sunday Book Review. <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>.

Thesis or dissertation

1. Mihwa Choi, "Contesting *Imaginares* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty" (PhD diss., University of Chicago, 2008).

2. Choi, "Contesting *Imaginares*."

Choi, Mihwa. "Contesting *Imaginares* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty." PhD diss., University of Chicago, 2008.

Paper presented at a meeting or conference

1. Rachel Adelman, "'Such Stuff as Dreams Are Made On': God's Footstool in the Aramaic Targumim and Midrashic Tradition" (paper presented at the annual meeting for the Society of Biblical Literature, New Orleans, Louisiana, November 21–24, 2009).

2. Adelman, "Such Stuff as Dreams."

Adelman, Rachel. "'Such Stuff as Dreams Are Made On': God's Footstool in the Aramaic Targumim and Midrashic Tradition." Paper presented at the annual meeting for the Society of Biblical Literature, New Orleans, Louisiana, November 21–24, 2009.

Website

A citation to website content can often be limited to a mention in the text or in a note ("As of July 19, 2008, the McDonald's Corporation listed on its

website . . .”). If a more formal citation is desired, it may be styled as in the examples below. Because such content is subject to change, include an access date or, if available, a date that the site was last modified.

1. “Google Privacy Policy,” last modified March 11, 2009, <http://www.google.com/intl/en/privacypolicy.html>.
2. “McDonald’s Happy Meal Toy Safety Facts,” McDonald’s Corporation, accessed July 19, 2008, <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>.
3. “Google Privacy Policy.”
4. “Toy Safety Facts.”

Google. “Google Privacy Policy.” Last modified March 11, 2009. <http://www.google.com/intl/en/privacypolicy.html>.

McDonald’s Corporation. “McDonald’s Happy Meal Toy Safety Facts.” Accessed July 19, 2008. <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>.

Blog entry or comment

Blog entries or comments may be cited in running text (“In a comment posted to *The Becker-Posner Blog* on February 23, 2010, . . .”) instead of in a note, and they are commonly omitted from a bibliography. The following examples show the more formal versions of the citations. There is no need to add *pseud.* after an apparently fictitious or informal name. (An access date is required, see examples elsewhere in this guide.)

1. Jack, February 25, 2010 (7:03 p.m.), comment on Richard Posner, “Double Exports in Five Years?,” *The Becker-Posner Blog*, February 21, 2010, <http://uchicagolaw.typepad.com/beckerposner/2010/02/double-exports-in-five-years-posner.html>.
2. Jack, comment on Posner, “Double Exports.”

Becker-Posner Blog, The. <http://uchicagolaw.typepad.com/beckerposner/>.

E-mail or text message

E-mail and text messages may be cited in running text (“In a text message to the author on March 1, 2010, John Doe revealed . . .”) instead of in a note, and they are rarely listed in a bibliography. The following example shows the more formal version of a note.

1. John Doe, e-mail message to author, February 28, 2010.

Item in a commercial database

For items retrieved from a commercial database, add the name of the database and an accession number following the facts of publication. In this example, the dissertation cited above is shown as it would be cited if it were retrieved from ProQuest's database for dissertations and theses.

Choi, Mihwa. "Contesting *Imaginaires* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty." PhD diss., University of Chicago, 2008. ProQuest (AAT 3300426).