

ANKARA ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA TOPLULUKLARI
ARAŞTIRMA VE UYGULAMA MERKEZİ

ANKARA AVRUPA ÇALIŞMALARI
DERGİSİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ BASIMEVİ
İncitaşı Sokak No:10
06510 Beşevler / ANKARA
Tel: 0 (312) 213 66 55
Basım Tarihi: 15/12/2024

ANKARA AVRUPA ÇALIŞMALARI DERGİSİ

Yıl: 2024

Cilt: 23, Sayı: 2

İÇİNDEKİLER Araştırma Makaleleri

Erhan AKDEMİR

Avrupa Birliği Üyesi Ülke Olarak Polonya Cumhuriyeti'nin Kamu Diplomasisi
Uygulamalarının İncelenmesi
197

Bengi DEMİRCİ - Emel KARABULUT UÇAR

Role of Public Institutions and Soft Law in Climate Change Governance After
Paris Agreement: European Green Deal as a Catalyst and the Change in the
Administrative and Legal Set-Ups in the Case of Türkiye
229

Ayşegül ER KARAKAŞ

Avrupa Birliği Ayrımcılık Yasası ve Eşitlik Düzenlemelerinde Eksiklik ve
Sorunlar: Eşitlik ve Ayrımcılık Kavramları Üzerinden Bir Bakış
261

Rahman NURDUN

Navigating the Geopolitical Tightrope: The Complex Dynamics of Sino-EU
Relations in a Shifting World Order
293

Hale ŞAHİN

Yürürlüğe Girişinin Otuzuncu Yılına Geride Bırakan 93/13/EEC Sayılı Avrupa
Birliği Haksız Şartlar Direktifi: Quo Vadis?
329

Emriye Özlem ŞEKER

Judicial Review of the EU's Informal Migration Instruments - Admissibility in
the Case of the EU-Tunisia MoU
361

Esra ÜNAL

Alternative Dispute Resolution on Consumer Conflicts in the EU and Turkey
393

ANKARA AVRUPA ÇALIŞMALARI DERGİSİ (2024)

ANKARA REVIEW OF EUROPEAN STUDIES

Year: 2024

Volume: 23, Number: 2

CONTENTS

Research Articles

Erhan AKDEMİR

Examination of Public Diplomacy Practices of the Republic of Poland as a
Member Country of the European Union
197

Bengi DEMİRCİ - Emel KARABULUT UÇAR

Role of Public Institutions and Soft Law in Climate Change Governance After
Paris Agreement: European Green Deal as a Catalyst and the Change in the
Administrative and Legal Set-Ups in the Case of Türkiye
229

Ayşegül ER KARAKAŞ

Deficiencies and Problems in the European Union Anti-Discrimination and
Equality Law: A Perspective on the Concepts of Equality and Discrimination
261

Rahman NURDUN

Navigating the Geopolitical Tightrope: The Complex Dynamics of Sino-EU
Relations in a Shifting World Order
293

Hale ŞAHİN

The Unfair Terms Directive 93/13/EEC Left Behind Its 30 Years: Quo Vadis?
329

Emriye Özlem ŞEKER

Judicial Review of the EU's Informal Migration Instruments - Admissibility in
the Case of the EU-Tunisia MoU
361

Esra ÜNAL

Alternative Dispute Resolution on Consumer Conflicts in the EU and Turkey
393

ANKARA REVIEW OF EUROPEAN STUDIES (2024)

AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKE OLARAK POLONYA CUMHURİYETİ'NİN KAMU DİPLOMASİSİ UYGULAMALARININ İNCELENMESİ

Erhan AKDEMİR*
Araştırma Makalesi

Öz

Bu çalışma 1 Mayıs 2004 yılında Avrupa Birliği (AB) üyesi olan Polonya Cumhuriyeti'nin kamu diplomasisi uygulamalarını, tarihsel geçmişten hareketle, Polonya'nın tarihsel süreçte güçlü komşuları tarafından fiziksel varlığının ortadan kaldırıldığını, bu konuda ciddi travma(lar) yaşadığını ve yine bu bağlamda ciddi kimlik krizleri yaşadığını göz önünde bulundurarak analiz etmiştir. Makalenin temel argümanını, Polonya'nın siyasi tarihinin, kimliğinin, kültürünün ve bu bağlamda ortaya çıkan ulusal mirasının ülkenin bugünkü kamu diplomasisi uygulamalarına keskin bir şekilde yön verdiği iddiası oluşturmaktadır. Bu çerçevede bu çalışmada, Polonya'nın özellikle 2000 yılı sonrası takip ettiği kamu diplomasisi politikalarında ülkenin fiziksel mevcudiyetinin, var oluşunun, egemenlik haklarının ve Avrupa uluslar ailesi ve AB içerisindeki siyasi, kültürel ve ekonomik kimliğinin sağlamlaştırılmasına yönelik uygulamalara ağırlık verildiğinin analizi yapılmıştır. Bu analiz Polonya devletinin kamu diplomasisi uygulamalarının iki ana aktörü olan Polonya Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren Polonya Enstitüleri'nin ve Polonya Cumhuriyeti Kültür ve Ulusal Miras Bakanlığı tarafından desteklenen Adam Mickiewicz Enstitüleri'nin çalışmaları üzerinden gerçekleştirilmiştir. Analiz kapsamında, Polonya'nın kamu diplomasisi faaliyetlerinde yukarıda ifade edilen unsurları hangi araçlar aracılığıyla ortaya koymaya çalıştığı ve kamu diplomasisi uygulamalarında bunları ne ölçüde yansıtabildiğinin analizi yapılmıştır. Bu bağlamda Polonya kamu diplomasinin kendine özgü yanlarının neler olduğu ve ulus

* Doç. Dr., Anadolu Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, e-posta: erhanakdemir@anadolu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4579-3759.
Gönderilme Tarihi: 28 Aralık 2023, Kabul Tarihi: 31 Mayıs 2024



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

markalamasının Polonya için neden önemli olduğu sorularına da çalışma içerisinde yanıtlar aranmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa, Polonya, kamu diplomasisi, Polonya Enstitüleri, Adam Mickiewicz Enstitüsü

Examination of Public Diplomacy Practices of the Republic of Poland as a Member Country of the European Union

Abstract

This study analyzed the public diplomacy practices of the Republic of Poland that became a member of the European Union on 1 May 2004. based on the historical past, considering that Poland's physical existence was eliminated by its powerful neighbors in the historical process, and it experienced serious traumas and identity crises. In this context, the main argument of the article is that Poland's political history, identity, culture and national heritage that emerge in this context sharply direct the country's current public diplomacy practices. This study analyzed that the public diplomacy policies followed by Poland, after 2000, focused on practices aimed at consolidating the country's physical presence, existence, sovereign rights and political, cultural and economic identity within the European family of nations and in the EU. This analysis was carried out through the two main actors of the Polish state's public diplomacy practices, the Polish Institutes and the Adam Mickiewicz Institutes. Within the scope of the analysis, an analysis was made of the tools through which Poland tried to reveal the above-mentioned elements in its public diplomacy activities and to what extent it was able to reflect them in its public diplomacy practices.

Keywords: Europe, Poland, Public diplomacy, Polish Institutes, Adam Mickiewicz Institute

Giriş

Kamu diplomasisi, Golan ve Yang'ın tanımıyla "ulusal çıkarları teşvik etmek ve yabancı ülke kamuoylarını da bu ulusal çıkar çerçevesinde etkileyebilmek için çeşitli iletişim kanalları aracılığıyla yabancı kamuoylarına ulaşmaya yönelik belirli, bilgilendirici ve etki temelli hedefleri olan bir iletişim ve etkileşim aracıdır".¹ Bu tanım çerçevesinde başta ulus devletler olmak üzere, devlet dışı aktörler ve diğer diplomatik aktörler de bu iletişim ve etkileşim mekanizmasının bir parçası durumundalardır. Amerikan Başkanı

¹ Guy J. Golan ve Sung-Un Yang, "Introduction: The Integrated Public Diplomacy Perspective", içinde *International Public Relations And Public Diplomacy: Communication and Engagement*, ed. Guy J. Golan, Sung-Un Yang, Dennis F. Kinsey (New York: Peter Lang Publishing, 2015), 2.

Dwight D. Eisenhower tarafından 1 Ağustos 1953'te kurulan Amerika Birleşik Devletleri Bilgi Ajansı'nın 1980'lerde yaptığı kamu diplomasisi kavramı tanımını da yukarıda aktarılan tanım bağlamında değerlendirebiliriz. Ajans söz konusu kavramı "medeni bir ikna yöntemi" olarak tarif etmiştir.² Bu çerçevede kamu diplomasisi kavramı Soğuk Savaş döneminde, devletlerin dış politika amaçlarını yabancı halklarla ilişkiler kurarak gerçekleştirmeye çalıştıkları süreci ifade etmek için kullanılmış³ olsa da söz konusu dönem içinde bu amacı gerçekleştirmenin zorluğu, bu kavramın uluslararası ilişkilerde geçerli ve etkili bir dış politika aracı olarak kullanılması için bu dönemin sona ermesini beklemesini gerektirmiştir. Öte yandan, 'kamu diplomasisi' terimi yine Soğuk Savaş döneminde, 1965 yılında, Tufts Üniversitesi Hukuk ve Diplomasi Fakültesi Dekanı Edmund Gullion'un Kamu Diplomasisi Merkezini kurmasıyla bilimsel bir kimlik kazanmaya da başlamıştır.⁴ Günümüzde ise kamu diplomasisini ülkelerin dış politikalarının bir bileşeni olarak, bir ülkenin değerlerinin ve ideolojisinin yurtdışında yayılması için elverişli bir ortamın yaratılması olarak tanımlayabiliriz. Armstrong'un kamu diplomasisi tanımı da çalışmayı bu anlamda destekler niteliktedir. Armstrong'a göre kamu diplomasisi "yerli ve yabancı halklarla iletişim, etkileşim ve temas kurarak onları anlama, bilgilendirme ve etkileme; böylece ulusal, güvenlik, ekonomik, kültürel ve siyasal çıkarlarını korumak" anlamına gelmektedir.⁵ Öte yandan kamu diplomasisi, geleneksel diplomasiinin yanında devletler arasındaki ikili ya da çok taraflı ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesinde etkili bir rol oynamaktadır. Söz konusu alanlardaki faaliyetler ise yabancı kurum, kuruluş ve toplulukları hedef almaktadır. Bunun temel nedeni ise ülke dış politika çıkarlarının savunulmasını, geliştirilmesini ya da en azından ilgili ülkenin çıkarlarına karşı oluşabilecek tutum ve davranışların önüne geçilebilmesini

² Robert S. Fortner, *Public Diplomacy and International Politics: The Symbolic Constructs of Summits and International Radio News* (Westport, Connecticut, London: Greenwood Publishing Group, 1994), 29.

³ Nicholas J. Cull, "Public Diplomacy: Taxonomies and Histories," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 616 (2008): 31.

⁴ Elena Gurgu ve Aristide Dumitru Cocuban, "The Role of Public Diplomacy in International Relations in Full Process of Globalization," *Annals of Spiru Haret University Economic Series*, no (2) 2016: 126.

⁵ Matthew C. Armstrong, *Operationalizing Public Diplomacy*, içinde Routledge Handbook of Public Diplomacy, ed. Nancy Snow et al. (New York: Routledge, 2009); 66'dan aktaran, Yasin Yaylar, *Karşılaştırmalı Kamu Diplomasisi Analizi: Türkiye, ABD ve Japonya*, (Ankara: Akademisyen Kitabevi, 2020), 36.

sağlamaktır. Bir anlamda kamu diplomasisinin amacı, diğer ülkelerin toplumlarıyla iletişim kurmaktır.

Bu noktada, Polonya Dışişleri Bakanlığı'nın kamu diplomasisi tanımı da "yabancı bir ülkede olumlu bir kamuoyu oluşturmayı ve uluslararası sahnede itibarı güçlendirmeyi amaçlayan geniş bir yelpazedeki bilgilendirme faaliyetlerini kapsamaktadır" şeklindedir.⁶ Bu çerçevede Polonya, kendisini uluslararası sahnede saygın bir konuma taşıyacağını düşündüğü ülkenin 'Avrupalı genlere sahip' siyasi, kültürel ve ekonomik kimlik değerlerinin ve ideolojisinin belirli, bilgilendirici ve etkili bir iletişim tekniğiyle bölgesel ve küresel düzeyde yayılmasını sağlayacak ve yine yurtdışındaki kamuoylarının da bu yönde şekillenmesini beraberinde getirecek stratejik faaliyetleri kamu diplomasisi uygulamalarının merkezine koymaktadır. Bieniek ve Bayır da bu duruma dikkat çekerek Polonya'nın kamu diplomasisi algısını, yabancı ülkelerde Polonya Cumhuriyeti için olumlu bir kamuoyunun oluşturulmasını amaçlayan çok boyutlu ve bilgilendirici faaliyetler olarak tarif etmişlerdir. Bu faaliyetlerin ana amacı ise Polonya'yı ve onun Avrupa ve dünya kalkınmasına katkısını daha iyi anlatarak ülkenin uluslararası prestijini güçlendirmek ve böylece ülkenin uluslararası işbirliği yaptığı aktörler arasında temas ve işbirliğini teşvik etmektir.⁷ Bu itibarla Polonya, kamu diplomasisi stratejilerinde ülkenin siyasi tarihinin, kimliğinin, kültürünün ve bu bağlamda ortaya çıkan ulusal mirasının önemine vurgu yapmaktadır. Örneğin, komünist rejimin çöküşünden sonra Polonya devleti, gerek kamu diplomasisi çalışmalarının gerekse de kültürel diplomasi çalışmalarının öncelikle ve en başta Avrupa Birliği (AB) ülkelerine yönelik olmasına karar vermiştir.⁸ Bunun temel nedeni, çalışmanın da temel argümanı bağlamında, Polonya kimliğinin, kültürünün, tarihinin ve ekonomisinin Avrupalı boyutunun AB ülkeleri kamuoyları nezdinde daha fazla tanınır ve bilinir kılınmasını sağlayabilmek ve bu anlamda da Polonya'nın Avrupa'nın ve onun değerlerinin bir parçası olduğu fikrinin söz konusu kamuoylarında yaygınlaştırılmasını ve kabulünü sağlamaktır. Bu durum, Polonya'nın bu ülkelerde daha fazla olumlu bir imaja sahip olmasına ve böylece ülkenin dış politika çıkarlarına daha uygun bir

⁶ Rafał Zajęcki, Antonina Shuliak, Olesya Fesyk, "Using Public Diplomacy For Creating International Peace and Security - The Case of Poland and Sweden," *Torun International Studies*, no. (1) 13 (2020): 166.

⁷ Karol Bieniek ve Özgün Erler Bayır, "Public Diplomacy and Soft Power in Polish Foreign Policy Making," *SİYASAL: Journal of Political Sciences*, 21. Yüzyılda Polonya Dış Politikası Özel Sayısı, no (31) (2022): 565.

⁸ Beata Ociepa, "Cultural diplomacy as an external voice of cultural policy. The case of Poland," *International Journal of Cultural Policy*, no (27) 2 (2021): 235.

uluslararası ilişkilerin inşa edilmesine olumlu yönde katkı sağlayabilecektir. Bu çerçevede 2000 yılında Polonya'nın ilk kamu diplomasisi kampanyası AB ülkelerine yönelik olarak başlatılmıştır. 2000 – 2003 yıllarını kapsayan bu kampanya, Polonya'nın 1 Mayıs 2004 tarihinde Birliğe üye olmasıyla sonuçlanmıştır.

Öte yandan, Polonya Dışişleri Bakanlığı yurtdışındaki halklarla diyalog ilişkileri kurarken kamu diplomasisini, kültürel diplomasi ve uluslararası markalaşma kavramlarıyla birlikte de kullanmaktadır.⁹ Bu itibarla tanıtım, marka, imaj ve kamuoyu kavramları Polonya'nın uluslararası ilişkilerinde kamu diplomasisi araçlarını şekillendirirken kullandığı kilit kavramlar arasında yer almaktadır. Bu durum Polonya Dışişleri Bakanlığının yapısında da kurumsallaştırılmıştır. Zira, ülkenin söz konusu yurtdışı faaliyetleri Polonya Dışişleri Bakanlığı'nın bir birimi olan Kamu ve Kültürel Diplomasi Bölümü üzerinden yürütülmektedir. Ociepka'ya göre ve çalışmanın da temel argümanı olarak ifade edildiği şekliyle, bu kavramlara yönelinmesinin temel nedeni eski bir komünist ülke olarak ve bir geçiş süreci yaşayan ülke olarak Polonya'nın son yirmi yıldaki kamu diplomasi uygulamalarının ülkenin uluslararası imajının ve 'Polonya markasının' Polonya'nın Avrupalı kimliği, kültürü ve ulusal mirası temelinde yaratılmak istenmesinde aranabilir.¹⁰ Bu anlamda, ülkenin kamu diplomasisi uygulamalarında yer verilen 'Polonya markası' kavramı, Polonya'nın ekonomik, siyasi ve kültürel boyutlarıyla onun Avrupalı kimliğinin sağlamlaştırılmasına yönelik uygulamalara işaret etmektedir. Bu noktada 2004 yılında kurulan Polonya Tanıtma Konseyi'ni de dile getirmemiz gerekmektedir. Söz konusu Konseyin temel amacı, Polonya markası oluşturacak programlar ve projeler hazırlamak ve bu projelerin özellikle yurt dışındaki sivil toplum kuruluşlarıyla koordinasyonunu sağlamaktır.¹¹ Bu minvalde örneğin 2013 yılında Polonya Tanıtma Konseyi tarafından hazırlanan belgede "Polonya markası"na vurgu yapılmıştır. Ayrıca, Polonya dış politikasında kamu diplomasisi uygulamalarının varlığı, ülkenin komünist sistemden çoğulcu demokratik siyasi sisteme geçiş sürecinde dış

⁹ M. Daris Tantowi Ikram, Agus Sudarya, Anton Iman Santosa, "Public Diplomacy in Poland's Re-Branding Effort by Institute of Adam Mickiewicz (IAM) Through Polska Brand," *The International Journal of Business Management and Technology*, no (5) 6 (2021): 153.

¹⁰ Beata Ociepka, "Public Diplomacy in the European Union: Models for Poland," *Policy Paper, The Polish Institute of International Relations*, no (5) 88 (2014): 2.

¹¹ Beata Ociepka ve Marta Ryniejska Kieldanowicz, "Public Diplomacy and EU Enlargement: the Case of Poland," *Discussion Papers In Diplomacy Netherlands Institute of International Relations*, 2005, 12.

politika uygulamalarının da modernizasyona uğradığı ve uluslararası siyasal, kültürel ve ekonomik ilişkilerde iletişime açık hale geldiği şeklinde de yorumlanabilir. Bu noktada belki de en doğru yaklaşım, Polonya'nın kamu diplomasisinin onun trajik geçmişi ile başarılı çağdaşlaşma süreci arasındaki dengeye dayandığı şeklinde olacaktır.¹² Bu çerçevede belirtmek gerekir ki, Polonya'nın kamu diplomasisi uygulamaları her ülkede olduğu gibi ülkenin dış politik öncelikleri temelinde şekillendirilmektedir ve bu durum da Polonya için ülkenin Avrupalı kimliği boyutunun ön plana çıkartılması olarak ifade edilebilir.¹³

Bu minvalde Polonya devleti yurtdışında uyguladığı kamu diplomasisi çalışmalarını temelde iki aktör üzerinden yürütmektedir. Bunlardan ilki Polonya Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren Polonya Enstitüleri'dir. İkincisi ise Polonya Cumhuriyeti Kültür ve Ulusal Miras Bakanlığı tarafından desteklenen Adam Mickiewicz Enstitüleri'dir. Tarihsel süreçte ülkenin fiziksel mevcudiyetinin, var oluşunun ve egemenlik haklarının yok edilmesi karşısında ülke halkının verdiği mücadelenin, direncin ve dayanışmanın söz konusu kamu diplomasisi uygulamalarına nasıl yansıdığına analizi ise bu çalışmanın nirengi noktasıdır. Ayrıca, yine söz konusu iki birimin de Avrupa uluslar ailesi içerisinde yerinin bir daha göz ardı edilemeyecek şekilde sağlamlaştırılması bağlamında Polonya'nın siyasi, kültürel ve ekonomik kimliğini, değerlerini ve ideolojisini ortaya koyup koyamadığının analizi de bu çalışmanın çerçevesini oluşturmaktadır.

Öte yandan, Polonya'nın kamu diplomasisi uygulamalarını incelemeye geçmeden önce ülkenin tarihsel geçmişini ve dış politikasını incelemekte yarar vardır. Zira çalışmanın ana argümanı olarak da vurgulandığı gibi, Polonya'nın siyasi tarihi, kimliği, kültürü ve bu bağlamda ortaya çıkan ulusal mirası ülkenin bugünkü kamu diplomasisi uygulamalarına keskin bir şekilde yön vermektedir.

I. Polonya Tarihi

Polonya, batısında Almanya, güneybatısında Çekya, güneyinde Slovakya, kuzeydoğusunda Rusya ve Litvanya, doğusunda Belarus, güneydoğusunda Ukrayna ve kuzeyinde ise Baltık Denizi ile sınırı olan bir Orta Avrupa devletidir. Polonya adı Polan topluluğundan gelmektedir ve

¹² Ociepka, "Public Diplomacy in the European Union: Models for Poland," 2-4.

¹³ Jarosław Szczepankiewicz, "From Public Diplomacy to a Brand for Poland," *Yearbook of Polish Foreign Policy*, no 1 (2006): 269.

Polonların ilk yöneticileri ise Piastlardır. Böylece aslında Polonya'nın tarih sahnesine çıkışı da IX. yüzyılda Piast hanedanı ile gerçekleşmiştir. Piast Hükümdarı I. Mieszko'nun 966'da Hristiyanlığı kabul etmesiyle de Polonya devlet kimliği oluşmaya başlamıştır.¹⁴ Piast hanedanlığı, Polonya Kralı III. Casimir'in 1370 tarihinde ölümü ile sona ermiş ve krallık tacı 1386 yılından itibaren Litvanya'lı Jagiellon hanedanına geçmiştir.¹⁵ Bu geçiş Litvanya Grandükü Jagiello'nun Hristiyanlığı kabul edip Polonyalı Prenses Jadwiga ile evlenmesiyle olmuştur.¹⁶ Böylece Polonya için Piast hanedanlığı sona ererek Jagiellon hanedanlığı dönemi başlamıştır. Bu dönem içerisinde Polonya ve Litvanya aynı kral tarafından yönetilmiş olsa da iki ayrı devlet olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Bu durum iki devleti bir araya getiren ve 1 Temmuz 1569 tarihinde imzalanan Lublin Antlaşması'na kadar devam etmiştir. Söz konusu Antlaşma ile Polonya - Litvanya Birliği de hayata geçirilmiştir. Bu durum ayrıca Polonya'da Birinci Cumhuriyetin kurulması anlamına da gelmektedir. Ortaya çıkan bu yeni devlet ise tek kralın yönetiminde, tek meclis (Sejm) ve senatoya sahip şekilde 1795 yılına kadar varlığını sürdürmüştür.¹⁷ Ancak söz konusu devletin varlığı komşuları tarafından sürekli olarak tehdit edilmiş ve ağır işgallere de uğratılmıştır. 1772, 1793 ve 1795 yıllarında Polonya topraklarının söz konusu komşu devletler olan Rusya, Prusya ve Avusturya tarafından paylaşılması ise bu devletin Avrupa'daki siyasi varlığının sonlanmasına yol açmıştır.¹⁸ Hatta 1797 tarihli ek bir Antlaşma ile, yukarıda ifade edilen üç paylaşımçı devletler, 'Polonya' adının kullanılmamasını bile kabul etmişlerdir.¹⁹

¹⁴ Anita j. Prazmowska, *Polonya Tarihi*, çeviren. Nurullah Duru (İstanbul, Alfa Yayınları, 2022), 24.

¹⁵ Fahir Armaoğlu, "Avrupa Politikasında Polonya," *Bellekten*, No (57) 218 (1993): 285.

¹⁶ Robert Frost, *The Oxford History of Poland-Lithuania: Volume I: The Making of the Polish-Lithuanian Union, 1385-1569* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 34.

¹⁷ Sabire Arık, *Kuruluşun XVII. Yüzyıla Polonya Tarihi*, (Ankara: KÖK Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Vakfı); 2010'dan aktaran Hakan Demir, "Polonyalı Hotel Lambert ve Büyük Sırbistan "Načertanije" Planı (1840-1844)," *Avrasya İncelemeleri Dergisi*, No (2) 1 (2013): 274.

¹⁸ Hacer Topaktaş, "Avrupa'nın ortak derdi Polonya Tahtı: Stanislaw August Poniatowski'nin Seçimi (1763-1764)," *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, no (28) 1 (2011): 183.

¹⁹ Norman Davies, *Heart of Europe: The Past in Poland's Present*, (Oxford: Oxford University Press, 2001), 138.

1795 – 1918 yılları arasında boyunduruk altında kalan Polonya devleti gerek Rusya'da gerçekleşen 1917 Bolşevik Devrimi (Büyük Ekim Sosyalist Devrimi) sonrasında iktidara gelen Bolşevik yönetiminin ulusların kendi kaderlerini tayin hakkına saygı göstererek Polonya'nın bağımsızlığını kabul etmeleri²⁰ gerekse de Birinci Dünya Savaşı'nın sona ermesi ile 11 Kasım 1918 tarihinden itibaren dünya tarihinde bağımsız bir devlet olarak yeniden yer almaya başlamıştır.²¹ Bu durum ayrıca Polonya'da İkinci Cumhuriyetin de kurulduğu anlamına gelmektedir. İkinci Cumhuriyetin varlığı ise 1939 yılına kadar sürmüştür.

Polonya, II. Dünya Savaşı'nın başlangıcını da oluşturan 1 Eylül 1939'da Nazi işgaline uğramıştır. 1933 yılında Almanya'da Hitler'in ve Nazi Partisi'nin iktidara gelmesi ile başlayan Avrupa'daki siyasi gerginlikler Polonya'nın da bir kez daha işgali ile sonuçlanmıştır. Polonya, İkinci Dünya Savaşı'nın patlak verdiği 1 Eylül 1939 öncesinde Nazi Almanyası ile Sovyet Rusya arasında Ağustos 1939'da yapılan Alman-Rus Tarafsızlık ve Saldırmazlık Paktı ile paylaşılmıştır. Söz konusu Pakta göre Polonya toprakları, Almanya ve Sovyet Rusya arasında nüfuz alanlarına bölünmüş, ülkenin bağımsız bir devlet olarak kalıp kalmayacağı ise sonraya bırakılmıştır. Ancak Paktın imzasından on gün sonra Hitler Polonya'yı işgale başlamıştır. Rusya ise bu duruma yanıt olarak ve Polonya'nın tamamının Nazi işgaline gireceğini düşünerek 17 Eylül'de Polonya'ya savaş ilan ederek Polonya'ya girmiştir. İki taraf arasındaki sükûnet Moskova'da 28 Eylül 1939 günü yapılan ve Polonya'nın bu iki devlet arasında paylaşılması ile sağlanabilmiştir. Polonya ise hem tarihinde dördüncü kez paylaşılmış hem de ikinci kez tarih sahnesinden silinmiştir.²² Almanya'nın Polonya üzerinden Sovyet Rusya'ya saldırması üzerine 1945 Ocağında Sovyet birlikleri Varşova'ya girmiş ve Polonya'daki Alman işgali böylece 1945 Mart'ında sonlandırılmıştır. Böylece Polonya bağımsız bir devlet olarak yeniden Avrupa haritasındaki yerini alabilmiştir.

II. Dünya Savaşı'nın ardından ise Sovyetler Birliği Polonya'ya Sovyet tarzı bir komünist sistem dayatmak istemiş, Stalin'in kendi sözleriyle de bu durum "Komünizmi Polonya'ya getirmek, bir ineğe eyer takmak gibiydi" şeklinde ifade edilmiştir.²³ Ülke bu dayatma ile birlikte, Varşova Paktı²⁴ ve

²⁰ Piotr S. Wandycz, "Poland and Russia: The Perennial Question," *The International History Review*, no (7) 1 (1985): 15.

²¹ Mieczysław B. Biskupski, "War and The Diplomacy of Polish Independence, 1914–18," *The Polish Review*, no (35) 1 (1990): 99.

²² Armaoğlu, "Avrupa Politikasında" 293-294.

²³ Davies, *Heart of Europe*, 2.

²⁴ Sovyetler Birliği ile Arnavutluk, Demokratik Alman Cumhuriyeti, Bulgaristan, Macaristan, Polonya, Romanya ve Çekoslovakya arasında 14 Mayıs 1955

Comecon²⁵ gibi örgütler bünyesinde Sovyetler Birliği'nin liderliğindeki Doğu Bloku ülkeleri grubunda yer almak zorunda kalmıştır. 1980'lerin sonlarında ise Doğu Blokunda yaşanan çözümler Polonya'ya da yansımış ve Polonya'da komünist sistemin temsilciliğini yapan Polonya Halk Cumhuriyeti yıkılmıştır. Ardından ülkede 30 Ocak 1990'da Üçüncü Cumhuriyet kurularak demokratik yönetime geçen Polonya, Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle komünist sistemden Batılı liberal siyasal ve ekonomik düzene geçiş yapmıştır.

Polonya'nın tarihsel geçmişini kısa bir şekilde ele aldıktan sonra şimdi de bu ülkenin Soğuk Savaş sonrası dış politikasının temel unsurlarını ele alacağız.

II. 1990 Sonrası Polonya Dış Politikası

Yukarıda da değinildiği gibi 1989 yılında Berlin Duvarı'nın yıkılmasının ardından Orta ve Doğu Avrupa'da demokratik değişimler yaşanmaya başlamıştır. Sovyetler Birliği'nin önderliğindeki Doğu Blokunun çöküşünün ardından Polonya'nın jeopolitik ve jeostratejik konumu da bu doğrultuda değişime uğramıştır. Çöken Doğu Blokunun ardından Polonya, kendisini yeni bir uluslararası ortamda bulmuştur. Bu ortam artık Doğu Blokunun bir parçası değildir. Ülke artık Batı Blokunun bir parçası haline gelmeye başlamıştır. Bu süreçte Polonya'da Üçüncü Cumhuriyetin kurulmasının ardından komünist bir devlet yapısından kapitalist bir ekonomik sisteme ve liberal bir demokrasiye geçiş yapılmıştır. Bu çerçevede ülke, kendisinde ve yakın coğrafyasında söz konusu sistemin devamını ve yayılmasını sağlayacak ve kendi ekonomik, siyasal ve güvenlik ihtiyaçlarını karşılayabilecek bölgesel işbirliklerinin içerisinde de yer almıştır. Bunların başında Polonya'nın, Macaristan ve o zamanki adıyla Çekoslovakya (Çekya ve Slovakya) ile 15 Şubat 1991 yılında Vişegrad Grubu'nu²⁶ kurması gelmektedir. Polonya'nın 26 Kasım 1991'de Avrupa Konseyi'ne²⁷ ve yine aynı yıl Merkezi Avrupa İnisyatifi'ne²⁸ katılımı da bu sürecin önemli göstergeleri olmuştur. Ülke

tarihinde imzalanmış ve "Dostluk, İşbirliği ve Karşılıklı Yardım Antlaşması" adıyla kurulmuştur. Siyasi ve askeri temelli olan Pakt 1991 tarihinde sonlanmıştır.

²⁵ Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi (Council for Mutual Economic Assistance, COMECON) 25 Ocak 1949'da kurulan ve Soğuk Savaş döneminde Sovyetler Birliği'nin önderliğindeki Doğu Bloku devletleri arasında ekonomik iş birliğini ve dayanışmayı sağlamak amacıyla kurulan bir uluslararası örgüttür. COMECON 28 Haziran 1991 tarihinde kapanmıştır.

²⁶ Visegrad Group <https://www.visegradgroup.eu/>.

²⁷ Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/portal/home>.

²⁸ The Central European Initiative (CEI), <https://www.cei.int/>.

Baltık komşularıyla da benzer bir işbirliği sürecini Mart 1992’de kurulan Baltık Denizi Devletler Konseyi²⁹ ile gerçekleştirmiştir.³⁰ Burada çok kısa şekilde ifade etmek gerekirse söz konusu bu işbirliği süreçlerini Sovyet sonrası ülkelerin AB’ye üyelikleri öncesi, bu ülkelerin dış politikalarından iç yapısal reformlarına kadar ortak hedeflerin belirlenmesini ve paylaşılmasını temin eden bir araç olarak da değerlendirebiliriz.³¹

Bu süreçlerin yanı sıra, Soğuk Savaş döneminin sonunda Sovyetler Birliği’nin ortadan kalkması ve söz konusu dönemin hemen ardından Rusya’nın henüz etkili bir aktör olarak uluslararası politikada yerini almadığı dönemde, Polonya’nın dış politikadaki dikkati ise iki ana eksen üzerine yoğunlaşmıştır. Bunlardan biri Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ile olan ilişkileri tarif eden ve NATO üyeliği hedefini kapsayan Atlantikçilik eksenidir, diğeri ise Avrupa ile olan ilişkileri tarif eden ve AB üyeliği hedefini kapsayan Avrupalılık eksenidir.³² Bu durumun temel nedenlerini gerek ülkedeki reform süreci ve yapısal değişikliklerin hızlı bir şekilde hayata geçirilmek istenmesinde gerek ülkenin güvenlik endişelerini ortadan kaldırmak için Rusya’ya karşı bir işbirliği arayışı bulunma gerekliliğinde gerekse de ülkenin uluslararası imajının pozitif bir yöne evrilmesi yönündeki beklentilerde aramak gerekmektedir.³³ Bu bağlamda AB ve NATO üyelikleri hem Polonya’nın söz konusu ihtiyaçlarını karşılamış hem de onun Batılı devletler açısından güvenilir bir gelecek ortağı olarak kabul edilmesiyle sonuçlanmıştır. Böylece ülke Avrupa Atlantik sisteminin aktif bir katılımcısı olmuştur. Bu minvalde Polonya önce 1999 yılında NATO’ya daha sonra ise 2004 yılında AB’ye üye olmuştur. Bu durum ülkenin AB ve ABD’nin öncülük ettiği Batı sisteminin ekonomik, güvenlik, siyasal, sosyal ve kültürel yapısının bir parçası haline gelmesiyle sonuçlanmıştır.

Öte yandan ifade etmek gerekir ki, İkinci Dünya Savaşı sonrasında bölgesel ve küresel düzeyde uluslararası politikanın güvenilir bir ortağı algısı ve kimliği oluşturma çabası içerisinde bulunan Polonya’nın, çalışmanın ileriki

²⁹ The Council of the Baltic Sea States, <https://cbss.org/>

³⁰ Davut Han Aslan, *Soğuk Savaş Sonrası Polonya Dış Politikası 1989-2019*, (Ankara: Akademisyen Kitabevi, 2021), 61-62.

³¹ Natalia Tomaszewska ve Adam Starzyk, “Conception of Intermarium in Polish Foreign Policy in XXI Century,” *Torun Internatonal Studies*, no (1) 10 (2017): 19.

³² Bu konuda daha detaylı bilgi ve analiz için bkz. Özgün Erler Bayır, *Polonya Dış Politikasında Atlantikçilik Avrupalılık İkilemi*, (İstanbul: Derin Yayınları, 2013): 93.

³³ Ryszard Ziğba, "Transformation of Polish Foreign Policy," *The Polish Foreign Affairs Digest*, no (4) 13 (2004): 14.

bölmelerinde de örneklendirileceği gibi, günümüzde de söz konusu kimliği ve algıyı canlı tutmaya yönelik kamu diplomasisi uygulamaları içerisinde bulunduğu gözlemlenmektedir.

Polonya'nın siyasi tarihinin ve dış politikasının analizinin ardından, bu ulusal miras üzerine ülkenin kamu diplomasisi uygulamalarının derinlikli analizine geçilebilir.

III. Polonya'nın Kamu Diplomasisi Uygulamaları

Aslında Polonya'nın kendi kimliğinin ve kültürünün varlığını devam ettirme ve dışarıya taşıma tecrübesi Demir Perde döneminin yıkılışının öncesine denk gelmektedir. O dönemde Polonya devleti, Polonya dışında yaşayan Polonyalılara kendi kimlik ve kültürlerine yabancılaşmayı engellemek için kültürel diplomasi uygulamaları içerisinde bulunmuştur. Komünist rejimin çöküşünden sonra ise Polonya Cumhuriyeti'nin kamu diplomasi uygulamalarının yönü başta AB ülkeleri olmak üzere Batılı ülkelere yönelmiştir. Polonya'nın demokratik Avrupa devletleri topluluğunun tam teşekküllü bir parçası olarak gösterilmesi ve kabul ettirilmesi ise bu çabaların ana hedefi olmuştur. Hedef kitleyi Polonyalılar dışında kalan kişi ve kesimler oluşturmuştur.³⁴ Bununla birlikte gerek dış politika gerekse de kamusal ve kültürel diplomasi uygulamalarının özünü ulusal siyasi ve kültürel miras ve hafıza siyaseti oluşturmuştur.³⁵ Bu çerçevede çalışmanın giriş kısmında da ifade edildiği üzere Polonya'nın kamu diplomasisi uygulamaları iki Bakanlığın çatısı ve iki farklı isim altında gerçekleştirilmektedir. Bunlar Polonya Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı bünyesindeki Polonya Enstitüleri ve Polonya Cumhuriyeti Kültür ve Ulusal Miras Bakanlığı bünyesindeki Adam Mickiewicz Enstitüleri'dir. Bunların yanı sıra Fryderyk Chopin Enstitüsü, Uluslararası Kültür Merkezi, Kitap Enstitüsü, Yurt Dışındaki Polonya Kültürel Mirası Ulusal Enstitüsü POLONIKA gibi kültürel kurumlar ve merkezler de Polonya'nın kamu diplomasisi uygulamalarının birer parçası olarak görev almaktadırlar.

A. Polonya Enstitüleri

Yabancı ülkelerin toplumlarıyla iletişim kurmak anlamına da gelen kamu diplomasisinin bu kapsamdaki en önemli ve etkili araçlarından bir tanesi

³⁴ Beata Ociepka, "Case of Poland," 235-236

³⁵ Beata Ociepka, "Public diplomacy as political communication: Lessons from case studies," *European Journal of Communication*, no (33) 3 (2018): 297.

kültürdür. Yabancı bir ülkede kamu diplomasisi uygulayan ülkeye ait geleneklerin, geçmişin ve bugünün tanıtılmasında elbette ki kültür kavramının rolü çok büyüktür. Bu anlamda bir iletişim aracı olarak kültür, toplumların birbirini tanımalarına, anlamalarına ve iletişim ve etkileşim kurmasına yardımcı olmaktadır. Polonya Enstitüleri de bu çerçevede, ülkenin diğer ülke ve kamuoylarıyla ikili ilişkilerinin kurulmasında ve ülkenin yurtdışındaki imajının şekillendirilmesinde önemli bir role sahiptir. Polonya Enstitüleri'nin de temel amacı yabancı ülkelerde Polonya'ya ilişkin olumlu bir imaj oluşturmak ve yine yurt dışında Polonya kültürünü ve akademik yaşamını tanıtmak ve böylece faaliyette bulunulan yabancı ülke kamuoylarında Polonya'ya dair olumlu bir algının yerleşmesini sağlamaktır. Polonya Enstitüleri Polonya kültürünü bir başka ülkede bilinir kılabilmek için ise yerel kültür merkezleriyle işbirliği yapmakta ve uluslararası kültürel projelere katılımlar sağlamaktadır. Burada dile getirmemiz gereken önemli bir nokta ise Polonya Enstitülerinin faaliyetlerinin temel özelliğidir. Enstitüler, çalışmanın sonraki bölümlerinde de örneklendirildiği gibi, faaliyetlerinde Polonya'nın Avrupalı kimliği boyutuna vurgu yaparak ülkenin tarihi mirası ile çağdaş kültürel, siyasal, ekonomik ve sanatsal yaşamını birlikte sunmaya çalışmaktadır. Bu doğrultuda Polonya Enstitülerinin misyonu, faaliyette bulunduğu ülkeler ile bu ülke kamuoylarının sanatçılarıyla, kanaat önderleriyle, sporcularıyla, akademisyenleriyle ve çeşitli alanlardaki uzmanlarıyla iyi ve yakın ilişkiler kurmaya çalışarak Polonya'nın yurtdışında olumlu ve etkin bir imaja sahip olmasını sağlamaktır. 1999 yılında Polonya Dışişleri Bakanlığı çatısı altına alınan Polonya Enstitüleri, günümüzde Dışişleri Bakanlığı'na bağlı şekilde yurtdışında 25 farklı şehirde faaliyet gösteren birimlerden oluşmaktadır. Bu birimlerin bulunduğu ülkeler ve şehirler şu şekildedir: Avusturya (Viyana), Beyaz Rusya (Minsk), Belçika (Brüksel), Bulgaristan (Sofya), Çin (Pekin), Çekya (Prag), Fransa (Paris), Gürcistan (Tiflis), Almanya (Berlin, Leipzig, Düsseldorf), Macaristan (Budapeşte), Hindistan (Yeni Delhi), İsrail (Tel Aviv), İtalya (Roma), Japonya (Tokyo), Litvanya (Vilnius), Romanya (Bükreş), Rusya (Moskova, St.Petersburg), Slovakya (Bratislava), İspanya (Madrid), İsveç (Stokholm), Ukrayna (Kiev), Birleşik Krallık (Londra), Amerika Birleşik Devletleri (New York).³⁶

Bu merkezler aracılığıyla Polonya Enstitüleri tarih, bilim ve ulusal miras gibi ülkenin kültürel kodlarının ve kimliğinin yabancı ülkelerde daha iyi anlaşılabilmesine ve Avrupa tarihinde yaşanan yıkımlara ve acılara vurgu

³⁶ Polish Institutes, <https://www.gov.pl/web/diplomacy/polish-institutes>.

yapılarak Polonya'nın bu tarih içerisindeki özgün konumunun anlaşılmasına ve bu konuda yabancı kamuoylarının farkındalıklarının artırılmasına dönük kamu diplomasisi uygulamaları gerçekleştirilmektedir. Bununla birlikte söz konusu kamu diplomasisi çalışmaları Polonya ile yabancı ülkeler arasında ve kamuoyları ile ikili kültürel alışverişin desteklenmesini ve Polonya kültürünün ilgili ülkelerin sosyal yaşamında yer almasını sağlamayı da hedeflemektedir. Ayrıca burada belirtmek gerekir ki, Polonya Enstitülerinin çalışmaları uluslararası kültürel alışverişin aktif bir şekilde gerçekleştirilmesini destekleyen EUNIC (European Union National Institutes for Culture - Avrupa Birliği Ulusal Kültür Enstitüleri)³⁷ bünyesinde de yer almaktadır. EUNIC ayrıca, Polonya'nın diğer ülkelerle olan kültürel anlaşmalarından ve programlarından doğan uluslararası yükümlülüklerinin uygulanmasını da sağlamaktadır.

Polonya Enstitüleri faaliyette bulunduğu ilgili ülkelerin gerek resmi (devlet kurumları) gerekse de sivil aktörleriyle (sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, baskı çıkar grupları, vb.) işbirlikleri yapmaktadır. Bu işbirlikleri arasında, kültürel etkinlikleri (konserler, film gösterimleri, tiyatro gösterileri, sergiler), eğitici ve bilgilendirici etkinlikleri (çocuk programları, Polonya hakkında çeşitli iletişim mecraları aracılığıyla bilgilendirici yayımlar), akademik etkinlikleri (seminerler, konferanslar) ve tanıtım etkinliklerini (Polonyalı kurum ve kuruluşların ilgili ülkelerde gerçekleştirilen kitap, eğitim ve tasarım fuarlarına katılım) sayabiliriz. Bunların yanı sıra Enstitüler, Lehçe dilini teşvik edecek faaliyetlere odaklanmakta ve özellikle yabancı üniversitelerde Lehçe, Slavca ve Orta Avrupa çalışmaları yapan personel ve öğrencilere destek olmaktadır. Enstitüler bu çalışmalarını yürütürken Polonya Kitap Enstitüsü, Fryderyk Chopin Enstitüsü, Adam Mickiewicz Enstitüsü, Ulusal Anma Enstitüsü, Müzik ve Dans Enstitüsü ve Ulusal Mimarlık ve Kentsel Planlama Enstitüsü gibi Polonya'daki diğer kurum ve

³⁷ <https://www.eunicglobal.eu/>. Avrupa Birliği Ulusal Kültür Enstitüleri (European Union National Institutes for Culture – EUNIC), AB üyesi ülkelerde kültürel işbirlikleri ve çalışmalarıyla uğraşan kuruluşların ortak Avrupa ağıdır. EUNIC tüm AB Üye Devletlerden ve ortak ülkelerden oluşan üyeleriyle birlikte bu ülkelerin kültürel deneyimlerinden yararlanarak, 136 kümeden oluşan bir ağ ile dünya çapında 100'den fazla ülkede Avrupa kültürel işbirliğinin hayata geçirilmesi için çalışan bir çatı kuruluştur. AB'nin stratejik bir ortağı olan EUNIC, uluslararası ilişkilerde kültürün önemli bir rol oynadığını savunmaktadır. EUNIC Avrupa kültür politikasının daha fazla tanımlanmasına aktif katılım sağlayan EUNIC, üyeleri ve ortakları arasında bilgi paylaşımı ve kapasite geliştirme için de bir platform görevi görmektedir.

kuruluşlardan da destek almaktadırlar. Böylece Polonya Enstitülerinin aracılığıyla Polonya kültürü, yurtdışında işbirliği içerisinde bulunan yerel ortaklarla ve yerel kültür merkezleriyle ortaklaşa çalışmalar gerçekleştirilerek ve uluslararası kültürel projelere katılım sağlanarak temsil edinilebilmektedir. Bu çerçevede Polonya Enstitülerinin faaliyetlerinin ana özelliğini Polonya'nın tarihi mirası ile çağdaş kültürel ve sanatsal yaşamını bir kombinasyon içerisinde sunabilmesi oluşturmaktadır.³⁸ Bunun önemli örneklerinden birisi Polonya Dışişleri Bakanlığı tarafından 8 Şubat 2023 tarihinde ülkenin bir ulusal markası olarak tarif edilerek resmi olarak duyurulan "Polonya. Özgürlük İçin Dayanışma" görselidir. Polonya Dışişleri Bakanı Zbigniew Rau söz konusu görsel hakkında "*ülkemizin dünya çapında giderek daha aktif bir şekilde tanıtımına destek olmayı amaçlayan Polonya ve Polonyalılar dayanışmasının görselleştirilmesidir*" açıklamasında bulunarak, "*görselin dayanışma ve özgürlük gibi Polonya toplumunun en çok değer verdiği değerlere atıfta bulunduğunu kaydederek, dayanışmanın Polonya kimliğinin markası olduğunu*" ifade etmiştir.³⁹ Bununla birlikte bu görsel, Polonya'nın siyasi tarihinin, kimliğinin, kültürünün ve bu bağlamda ortaya çıkan ulusal mirasının ülkenin bugünkü kamu diplomasisi uygulamalarında aktif bir şekilde vurgulanmaya çalışıldığının da bir göstergesi niteliğindedir. Ülkenin fiziksel mevcudiyetine ve var oluşuna da atıf yapan görsel, 20'den fazla dilde tasarlanarak hem Polonya'nın dünya çapındaki diplomatik misyonlarında hem de Polonya Enstitülerinin bulunduğu ülkelerde sergilenmektedir. Polonya Enstitüleri ile ilgili bilgileri aktardıktan sonra şimdi bu Enstitü'nün yabancı ülkelerdeki kamu diplomasisi uygulamalarına yönelik somut çalışmaların incelenmesine geçilebilir.

Polonya Enstitüleri kapsamında Polonya'nın kamu diplomasisi uygulamaları müzik, film, tiyatro, sergi, edebiyat, bilim gibi sanatsal faaliyet alanları ve yukarıda da değinildiği gibi ülkenin siyasi tarihi kapsamında ülkenin ve içinde bulunduğu Avrupa toplumunun gerek temel değerlerinin savunulmasına gerekse de söz konusu toplumun güvenliğine sağladığı katkıya atıf yapan 'güvenilir ortak' kimliğine dair temalara dayanmaktadır. Bratislava, Berlin, Brüksel, Budapeşte, Düseldorf, Londra, Prag, Roma, Sofya, Stokholm ve Viyana'daki Polonya Enstitülerinde bu ana temalar etrafında etkinlikler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede Enstitü'nün kamu diplomasisi

³⁸ Olga Bogorodecka, "Public Diplomacy of the Republic of Poland in Eastern Partnership Countries" *History and Politics*, no (24) (2018): 104.

³⁹ "Poland. Solidarity for freedom," <https://www.gov.pl/web/diplomacy/poland-solidarity-for-freedom>

faaliyetlerinin ve bu faaliyetlerinin detaylı incelemesine başlanabilir. Enstitü'nün kamu diplomasisi faaliyetlerinin yoğunlaştığı alanlar arasında Polonya'nın ulusal tarih mirası, ülkenin özellikle Birinci ve İkinci Dünya Savaşı'nda yaşadığı büyük yıkım, insanlık dramı ve bu yaşananlar karşısında Polonya halkının verdiği özgürlük ve dayanışma mücadelesi konuları yer almaktadır. Budapeşte Polonya Enstitüsü tarafından 25 Mayıs 2023 tarihinde gerçekleştirilen 'Pilecki Grubu' başlıklı belgesel gösterimini hemen burada örnek olarak verebiliriz. Yüzbaşı Witold Pilecki, İkinci Dünya Savaşı esnasında Auschwitz toplama kampına kendi isteğiyle katılarak burada yaşananları Polonyalı yetkililere duyurmuştur. Hatta, müttefikler devletler de Nazilerin Yahudilere yönelik düzenlediği katliamı Pilecki'nin topladığı bilgilerden yola çıkarak öğrenmişlerdir. Söz konusu belgesel gösterimi de bu anlamda Polonyalı bir askerın dayanışma mücadelesini hafızalarda tutmaya çalışmıştır.⁴⁰ Pilecki'yi konu alan bir diğer etkinlik de New York Polonya Enstitüsü tarafından 21 Kasım 2023 tarihinde 'The Pilecki Raporu' başlıklı film gösterimiyle gerçekleştirilmiştir.⁴¹ Polonya halkının verdiği özgürlük ve dayanışma mücadelesi kapsamındaki bir diğer örnek Düsseldorf Polonya Enstitüsü'nden verilebilir. 1918 Versailles Antlaşması Polonya'nın batı ve kuzey sınırını belirlemiştir. Ancak belirlenen bu sınırla birlikte bir milyondan fazla Polonyalı, Alman toprakları içerisinde kalmıştır. Alman topraklarında kalan Polonyalılar ise uzun süre Almanlaştırma politikalarına maruz kalmışlardır. Alman topraklarında kalan ve bu politikaya karşı çıkan Polonyalılar birleşip örgütlenerek Alman hükümetine karşı mücadeleye başlamışlar ve bu mücadele sonunda da Polonyalılar ulusal bilinçlerini, kimliklerini ve kültürlerini korumayı başarmışlardır. Düsseldorf Polonya Enstitüsü ve Ulusal Anma Enstitüsü tarafından 17 – 31 Mayıs 2023 tarihleri arasında düzenlenen " "Biz Polonyalıyız". Almanya'da Polonyalılar Birliği" başlıklı sergide bu mücadele konu edinilmiş ve bu sergi aracılığıyla Alman kamuoyunda Polonya halkının Polonya kimliğini koruma ve savunma mücadelesi hafızalarda canlı tutulmaya çalışılmıştır.⁴² Yine örneğin, 1 Ağustos 1944'te Nazi Almanlarının işgal ettiği Varşova'da silahlı ayaklanma

⁴⁰ "A Pilecki-csoport-dokumentumfilm-vetítés," 25 Mayıs 2023, <https://instytutpolski.pl/budapest/2023/05/16/a-pilecki-csoport-filmvetites/>.

⁴¹ "The Pilecki Report – film screening in New York," 21 Kasım 2023, <https://instytutpolski.pl/newyork/2023/11/08/the-pilecki-report-film-screening-in-new-york-21st-november/>.

⁴² "„Wir sind Polen“. Der Bund der Polen in Deutschland," 31 Mayıs 2023, <https://instytutpolski.pl/duesseldorf/2023/04/23/wir-sind-polen-der-bund-der-polen-in-deutschland/>.

çıkıştır. Polonya devletine ait ulusal ordu ve Nazi işgaline karşı direnen diğer yeraltı örgütleri, bu mücadeleyi örgütlemişlerdir. İki ay süren ayaklanma sırasında, hava saldırıları, topçu bombardımanı, elverişsiz yaşam koşulları ve Alman Nazi birliklerinin katliamları sonucunda Varşova’da yaklaşık 200.000 kişi hayatını kaybetmiştir. Özgürlük mücadelesi verilen bu ayaklanmada Polonyalıların yanı sıra Varşova’daki yabancılar da yer almışlardır. Berlin Polonya Enstitüsü tarafından Varşova Ayaklanması'nın başlangıcının 79'uncu yıldönümü vesilesiyle 1 Ağustos 2023 tarihinde gerçekleştirilen etkinlikte bu tarihsel olaya atıf yapılarak "Varşova Ayaklanmasında Yabancılar" başlıklı belgesel gösterimi yapılmıştır.⁴³ Polonya Enstitüleri'nin İkinci Dünya Savaşı'nda yaşanan insanlık dramına dair Polonya halkının gösterdiği dayanışma ruhunu yansıtan kamu diplomasisi faaliyetlerinin bir diğer örneğini de Ocak 2023 tarihinde Londra Polonya Enstitü tarafından gerçekleştirilen etkinlik oluşturmaktadır. 1941'de İsviçre'nin Bern kentinde Polonyalı diplomatlar Yahudi çevrelerle işbirliği yaparak ölüm kamplarıyla karşı karşıya kalan Yahudi halkına tarafsız Latin Amerika ülkeleri için sahte pasaportlar çıkartmışlardır. Bu çerçevede Londra Polonya Enstitü tarafından 6 – 21 Ocak 2023 tarihlerine gerçekleştirilen "Yaşam için Pasaport" sergisi Yahudilerin hayatını kurtaran Polonyalı diplomat grubuna adanmıştır.⁴⁴ Bu kapsamdaki bir diğer örnek olarak ise Viyana Polonya Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen belgesel film gösterisinden bahsedilebilir. Belgesel film Nazi suçlarının son çağdaş tanıklarından biri olan ve Avusturya, Gusen'deki toplama kampı mahkûmu olan Polonyalı Stanisław Zalewski'yi konu almıştır.⁴⁵ Bir başka örnek olarak ise Roma Polonya Enstitüsü tarafından 30 Ocak 2024 tarihinde gerçekleştirilen "Varşova: Bölünmüş Bir Şehir" başlıklı belgesel film gösterimini verebiliriz. Bu Film, Polonya'nın Başkenti Varşova'nın 1941'de Nazi güçleri tarafından neredeyse tamamen yıkılmasını ve yıkımın ardından kentin yeniden inşa ve gelişim sürecine odaklanmıştır. Film aynı zamanda Nazi işgali sürecinde yaşanan acı anıları canlı tutmanın

⁴³ "Dokumentarfilm: Ausländer im Warschauer Aufstand," 1 Ağustos 2023, <https://instytutpolski.pl/berlin/2023/07/07/dokumentarfilm-auslander-im-warschauer-aufstand/>.

⁴⁴ "Passports for Life Exhibition + Talk with Roger Moorhouse 6th-30th January 2023," 6 Ocak 2023, <https://instytutpolski.pl/london/2023/01/03/passports-for-life-exhibition-talk-with-roger-moorhouse/>.

⁴⁵ "Visit of Stanisław Zalewski and premiere of the documentary "Stanisław Zalewski" in Vienna," 29 Şubat 2024, <https://instytutpolski.pl/wien/2024/03/06/besuch-von-stanislaw-zalewski-ehemaliger-haftling-des-konzentrationslagers-gusen-in-wien-und-premiere-des-dokumentarfilms-stanislaw-zalewski/>.

önemine ve zorluğuna da dikkat çekmiştir.⁴⁶ Bratislava Polonya Enstitü tarafından 16 Ocak – 29 Mart 2024 tarihleri arasında gerçekleştirilen Yahudileri Kurtaran "Polonyalılar Müzesi Sergisi" de bu aşamada önemli bir diğer örnektir. Sergi, Polonya'lı Ulma ailesini konu almıştır. Yedi çocuklu Józef ve Wiktoria Ulma, Polonya'nın Markowa kentinde yaşayan Polonyalı bir Katolik ailedir. Ulma'lar İkinci Dünya Savaşı'ndaki Nazi Alman işgalinde yaşanan soykırım sırasında Polonyalı Yahudi aileleri kendi evlerinde saklayarak kurtarmaya çalışmışlardır. Fakat bu durum Nazi güçlerince fark edilince Józef ve Wiktoria Ulma çocuklarıyla birlikte, 24 Mart 1944'te idam edilmişlerdir.⁴⁷ Söz konusu sergi de bu çerçevede Polonyalıların Nazi işgali dönemlerindeki cesur davranışlarının Avrupa kamuoyunda bilinmesini ve ayrıca Polonya'nın yaşadığı tarihi süreçlerin de tekrardan hatırlanmasını sağlama amacı taşımaktadır. Sofya Polonya Enstitüsü tarafından 13 Eylül 2023 tarihinde gerçekleştirilen "Suçlular Paktı" belgesel sergisini ve "Orleta. Grodno '39" adlı uzun metrajlı filmin gösterimini de bir başka örnek olarak bu aşamada verebiliriz. Sergi ve film 23 Ağustos 1939'da Moskova'da Sovyetler Birliği ile Nazi Almanya'sı arasında imzalanan Saldırmazlık Paktı'na atıf yapmaktadır. Zira, bu Pakta eklenen gizli maddeler uyarınca Polonya bu iki devlet tarafından paylaşılmış ve 1 Eylül 1939'da Almanya Polonya'yı işgal etmiştir. Alman işgalinden 17 gün sonra ise Sovyet birlikleri Polonya'nın doğusunu işgal etmiştir. Bu çerçevede Sofya Polonya Enstitüsü tarafından gösterimi yapılan film de SSCB'nin, günümüzde Beyaz Rusya toprağı olan ama 1919-1939 tarihleri arasında Polonya idaresi altında olan Grodno'ya saldırısını ve bu saldırıya karşı Grodno halkının verdiği mücadelenin öyküsünü anlatmaktadır. Film, 12 yaşındaki Leon'un gözünden Sovyet saldırılarının dramatik bir resmini çizmiştir.⁴⁸ Bu kapsamda son örnek olarak ise Stokholm Polonya Enstitüsü tarafından İsveç'in Lund şehrinde 24 Ocak 2024 tarihinde açılan ve 25 Ağustos 2024 tarihine kadar açık olacak gezici sergi verilebilir. Sergi, İkinci Dünya Savaşı sırasında Nazi Almanyasında, Ravensbrück'deki kadın toplama kampını ve orada yaşananları konu almaktadır. Sergi kapsamında ayrıca 25-26 Ocak 2024 tarihlerinde 'Nazi

⁴⁶ "Varsavia: Una Citta' Divisa," 30 Ocak 2024, <https://instytutpolski.pl/roma/2024/01/22/varsavia-una-citta-divisa/>.

⁴⁷ "Samaritáni z Markowej," 16 Ocak 2024, Erişim Tarihi Nisan 17, 2024, <https://instytutpolski.pl/bratislava/2024/01/12/samaritani-z-markowej-4/>.

⁴⁸ "Opening of the documentary exhibition "Pact of Criminals" and screening of the feature film "Orleta. Grodno '39"," 13 Eylül 2023, <https://instytutpolski.pl/sofia/2023/09/11/открывание-на-документалната-изложба-5/>.

Toplama Kamplarındaki Kadınlar ve Kızlar: Savaş Sonrası Arşivlerden Sesler' başlıklı bir konferans da düzenlenmiştir.⁴⁹ Bu örneklerden de görüldüğü gibi Polonya'nın özellikle İkinci Dünya Savaşı'nda yaşadığı ıstıraplar, fiziksel var oluşuna yönelik ciddi tehditler, bu duruma Polonya halkının verdiği direnç ve dayanışma refleksleri ile birlikte bu ortamda gelişen Polonya ulusal kimliği ve kültürünü konu alan kamu diplomasisi uygulamaları Polonya devleti tarafından Polonya Enstitüleri aracılığıyla güncel bir şekilde Avrupa kamuoylarıyla buluşturulmaktadır. Böylece Polonya devleti kendine özgü unsurlarını ortaya çıkardığı kamu diplomasisi uygulamalarıyla Avrupa kolektif hafızasındaki yerini de canlı tutmaya çalışmaktadır.

Bununla birlikte Polonya Enstitüleri'nin faaliyetlerinin yoğunlaştığı bir diğer alan ise Polonyalı ünlü müzisyen Fryderyk Chopin'dir. Örneğin Paris,⁵⁰ Roma⁵¹, Londra⁵², Prag⁵³, Budapeşte⁵⁴ gibi Enstitüler bünyesinde Chopin ile ilgili birçok konser, yarışma ve çeşitli etkinlikler düzenlenerek söz konusu yabancı ülkedeki Polonya algısı üzerinde olumlu etkiler bırakılmaya çalışılmaktadır. Bilim alanında ise dünyaca ünlü Polonyalı bilim insanı Nicolaus Copernicus ön plana çıkmaktadır. Berlin⁵⁵, Brüksel⁵⁶, Bükreş⁵⁷,

⁴⁹ "Den polska vandringsutställningen Women's Concentration Camp Experience," 24 Ocak 2024, <https://instytutpolski.pl/stockholm/2024/01/15/den-polska-vandringsutstallningen-womens-concentration-camp-experience/>.

⁵⁰ "Chopin au Jardin 2023," 11 Haziran 2023, <https://instytutpolski.pl/paris/2023/05/11/chopin-au-jardin-2023/>.

⁵¹ "Chopin originale" 23 Mart 2023, <https://instytutpolski.pl/roma/2023/03/08/chopin-originale/>.

⁵² "Chopin Society UK Winter/Spring 2024 Concert Series," 28 Ocak 2024, <https://instytutpolski.pl/london/2023/08/08/chopin-society-uk-autumn-2023-concert-series/>.

⁵³ "Chopinův festival" 12 Ağustos 2023, <https://instytutpolski.pl/praha/2023/06/29/chopinuv-festival-3/>.

⁵⁴ "Ahol a kincsed, ott a szíved" Chopin nyomában," 13 Aralık 2022, <https://instytutpolski.pl/budapest/2022/11/10/ahol-a-kincsed-ott-a-szived-chopin-nyomaban/>.

⁵⁵ "Copernicus – Constellations," 17 Şubat 2023, <https://instytutpolski.pl/berlin/2023/03/02/copernicus-constellations/>.

⁵⁶ "Renovation of the bust of Nicolaus Copernicus in Brussels Planetarium," 6 Temmuz 2023, <https://instytutpolski.pl/brussels/en/2023/07/06/renovation-of-the-bust-of-nicolaus-copernicus-in-brussels-planetarium/>.

⁵⁷ "2023 – Anul lui Nicolaus Copernic," 19 Şubat 2023, <https://instytutpolski.pl/bucuresti/2023/03/31/2023-anul-lui-nicolaus-copernic/>.

Viyana⁵⁸ ve Vilnius⁵⁹da Copernicus ile ilgili birçok bilimsel etkinlik düzenlenmektedir. Örneğin Paris Polonya Enstitüsü, 1 – 17 Kasım 2023 tarihleri arasında, doğumunun 550. yıldönümü vesilesiyle Nicolaus Copernicus'u Fransızlara tanıtmak amacıyla sergi, konferans ve konser etkinlikleri düzenlemiştir.⁶⁰ Yukarıda aktarılan müzik ve bilim temelli etkinlikler aracılığıyla da Polonya'nın Avrupa sanatına ve bilimine katkısı hakkındaki algıların ve bilgilerin olumlu bir yöne doğru kaydırılması hedeflenmektedir.

Polonya Enstitüleri'nin kamu diplomasisi uygulamalarının odaklandığı bir diğer konuyu ülkenin siyasi tarihi kapsamında ülkenin ve içinde bulunduğu uluslararası toplumun güvenliğine geçmişten günümüze sağladığı katkıya atıf yapan 'güvenilir' ortak teması oluşturmaktadır. Aslında Polonya'nın 1939 – 1991 yılları arasında Nazi ve Sovyet baskısı altında kalması, o her ne kadar kendisini bir parçası olarak görse ve hissetse de ülkeyi özgür Avrupa uluslar ailesinin dışında bırakmıştır. Bu ailenin bir parçası olabilme mücadelesi ise Polonyalılarca Polonya devletinin ve halkının hem hayatta kalabilme hem var olabilme mücadele ve dayanışması olarak tarif edilmiş hem de özgür Avrupa içinde söz konusu baskılara karşı direnen bir ulus kimliği olarak tarif edilmiştir. Polonya devleti bu anlamda kendini özgür Avrupa'ya gelen tehditleri durduran ve bu tehditlere karşı Avrupa ile birlikte mücadele veren bir 'ortak' olarak addetmiştir. Bu çerçevede Polonya Enstitülerinin odaklandığı temanın içeriğini Polonya'nın özgür Avrupa için mücadele eden kimliği oluşturmaktadır. 8 Kasım 2023 tarihinde Brüksel Polonya Enstitüsü ve Polonya'nın NATO Delegasyonu tarafından Polonya'nın Ulusal Bağımsızlık Günü vesilesiyle ortaklaşa gerçekleştirilen toplantıyı ise burada örnek olarak verebiliriz. Toplantının odak noktasını, Avrupa'nın yakın coğrafyasında devam eden jeopolitik gerilimler ve özellikle Rusya bağlamında ortaya çıkan tehditler karşısında Avrupa'nın güvenliğinde güçlü ve birleşik bir ittifakın önemi ve bu bağlamda da Polonya'nın rolü oluşturmuştur.⁶¹

⁵⁸ "Nikolaus Kopernikus – Kinderworkshop," 26 Şubat 2023, <https://instytutpolski.pl/wien/2023/01/03/nikolaus-kopernikus-kinderworkshop/>.

⁵⁹ ibid.

⁶⁰ "Nicolas Copernic en visite à Paris," 1 Aralık 2023, <https://instytutpolski.pl/paris/2023/11/15/nicolas-copernic-en-visite-a-paris/>.

⁶¹ "Dabate on the occasion of Poland's National Independence Day at NATO SHAPE in Mons," 8 Aralık 2023, <https://instytutpolski.pl/brussels/en/2023/11/22/dabate-on-the-occasion-of-polands-national-independence-day-at-nato-shape-in-mons/>.

Bu bölümde hem Polonya Enstitüleri tanıtıldı hem de Enstitü'nün yabancı ülkelerdeki kamu diplomasisi uygulamalarına yönelik somut örnekleri incelendi. Bu örnekler göstermektedir ki, ülkenin fiziksel mevcudiyetin sağlanmasında ve var oluşunun sürdürülebilmesinde verilen mücadele ve yine bu mücadelenin ortaya çıkardığı direniş ve dayanışma ruhu Polonya devletinin ve toplumunun ulusal mirasını oluşturmaktadır. Direniş ve dayanışma ruhu ile bezenen bu ulusal miras ise Polonya devleti tarafından Polonya'nın Avrupa uluslar ailesi içerisindeki ve Demir Perde'nin kalkması sonrasında da AB içerisindeki yerinin temel belirleyicisi olarak tarif edilmektedir. Bu durumun Avrupa hafızasında canlı tutulmasına ve işgaller altında kalmış olsa bile Polonya'nın Avrupa'nın bir parçası olduğunun hatırlatılmasına yönelik çalışmalar, bu makalenin de temel argümanını doğrular şekilde, Polonya Devleti'nin bugünkü kamu diplomasisi uygulamalarında belirgin bir yere sahiptir.

Önümüzdeki bölümde ise Polonya'nın bir diğer kamu diplomasisi uygulama birimi olan Polonya Cumhuriyeti Kültür ve Ulusal Miras Bakanlığı bünyesindeki Adam Mickiewicz Enstitüsü tanıtılarak, Enstitü'nün bu makale çalışması kapsamındaki kamu diplomasisi uygulamaları analiz edilecektir.

B. Adam Mickiewicz Enstitüsü

Bir ülkenin başka bir ülkede kamu diplomasisini etkin ve verimli bir şekilde uygulayabilmesi, Snow'un da ifade ettiği gibi o ülkenin kamu diplomasisi uygulamalarının hem küresel iletişime açık olmasıyla hem de söz konusu uygulamaların kültürlerarası iletişim boyutu içermesiyle yakından ilgilidir.⁶² Bu çerçevede Polonya, kültür diplomasisine, ülkenin kamu diplomasisi uygulamalarında etkin bir şekilde başvurmaktadır. Bu çerçevede Polonya kültürünü dünyaya tanıtmak amacıyla kurulan Adam Mickiewicz Enstitüsü'nün analizine geçmeden önce kuruma adını veren Adam Mickiewicz'i kısaca tanımak yerinde olacaktır. Adam Mickiewicz (1798-1855) Polonyalıların ulusal şairidir. Mickiewicz aynı zamanda aksiyon adamıdır. Bunun temel nedeni ise Mickiewicz'in işgal altındaki Polonya'nın bağımsızlığına kavuşması ve Polonya ulusal bilincinin varlığını koruması yolundaki çabalarıdır. İşgal altında olan Polonya'dan kaçarak İtalya, Romanya, Macaristan ve Almanya gibi ülkelere giden şair Polonyalılar

⁶² Nancy Snow, "Public Diplomacy and Public Relations: Will the Twain Ever Meet?" içinde *International Public Relations and Public Diplomacy: Communication and Engagement*, ed. Guy J. Golan et al. (New York: Peter Lang Publishing, 2015), 82.

arasında şiiirleri ile büyük bir bağ kurmuştur. Böylece üzerlerinde büyük bir etki yaptığı sürgündeki Polonyalılar arasında gerek Polonyalılık bilincinin varlığının sürdürülmesinde gerekse de Polonya devletinin tekrardan bağımsızlığını kazanması fikrinin canlanmasında büyük bir role sahip olmuştur.⁶³ Bu itibarla, çalışmanın bir önceki bölümünde de ifade edildiği gibi, ülkenin işgal yılları boyunca Avrupa haritasından silindiği dönemlerde bile Polonya fikrinin yaşaması şiiir ile yani Polonya kültürünün, kimliğinin, devletinin ve Polonyalılık bilincinin şiiir aracılığıyla canlı tutulması sayesinde olmuştur. Dolayısıyla Adam Mickiewicz'in vatan ve bağımsızlık yanlısı şiiirleri Polonyalıları bağımsızlık mücadelesinde birleştiren ana çimento görevini üstlenmiştir.

Adam Mickiewicz'in Polonya'nın bağımsızlığına kavuşması yönündeki gösterdiği çabaları, onun yolunun İstanbul'dan geçmesine de vesile olmuş ve hatta Mickiewicz yaşamının son döneminde İstanbul'da bulunmuş ve hayatını burada kaybetmiştir. Mickiewicz'in İstanbul'da bulunmasına ilişkin bilgiler Polonya Cumhuriyeti Hükümeti'nin resmi internet sayfasında ise şu şekilde verilmektedir: “*Mickiewicz, Polonya'nın bağımsızlık mücadelesini Osmanlı İmparatorluğu ile ilişkilendirmiştir. Kırım Savaşı (1853 – 1856) patlak verince Polonyalılar, savaşın Avrupa geneline yayılacağını umuyorlardı. Mickiewicz, Polonyalıların bu savaşa katılımının Polonya'nın bağımsızlığı için faydalı olacağına ve Avrupalı güçlerin Polonya'yı tekrar gündeme alacaklarına inanıyordu. Mickiewicz, Osmanlı'da sadece iki ay geçirmiştir. Osmanlı ve Kırım Savaşı ile alakalı planlarını yerine getiremeyip 26 Kasım 1855 tarihinde aniden vefat etmiştir*”.⁶⁴ Adam Mickiewicz'e ilişkin verilen bu bilgilerin ardından Adam Mickiewicz Enstitüsü'nün analizine geçilebilir.

Adam Mickiewicz Enstitüsü, Polonya kültürünü dünyaya tanıtmayı amaçlayan ve bu bağlamda uluslararası kültür kurumları, galeri, tiyatro ve festivallerle birlikte çalışmalar gerçekleştiren bir kamu diplomasisi kurumudur. Enstitü, uyguladığı kamu diplomasisi ile, yabancı ülke kamuoylarında Polonya kültürü hakkında bilgi temelli ve önyargından uzak bir farkındalığın oluşmasını hedeflemektedir. Bu hedef Enstitü'nün

⁶³ Arthur P. Coleman, “Language as a Factor in Polish Nationalism,” *The Slavonic and East European Review*, No (13) 37 (1934): 155.

⁶⁴ Mickiewicz 26 Kasım 1855 günü İstanbul'da Tarlabası'nda Tatlı Badem Sokağı'nın köşebaşındaki 29 no'lu binada koleradan hayatını kaybetti. Tarlabası'ndaki evi şu an açık olmasa bile halen müze olarak korunuyor. Türkiye'de Polonya, Adam Mickiewicz, <https://www.gov.pl/web/turkiye/adam-mickiewicz/>.

yönetmeliğinde de "Polonya'nın tarihi ve ulusal mirasına ilişkin bilgilerin yurt dışına yayılması" olarak ifade edilmiştir.⁶⁵ Bu çerçevede Enstitü ulusal bir kültür kurumu olarak çalışmalarının odak noktasına yabancı ülkelerde Polonya'nın kültür ve kimlik mirasının karşılıklı ilişkiler geliştirilerek bilinirliğinin ve tanınırlığının artmasını koymuştur. Bu doğrultuda kültürel konularla ilgili önemli uluslararası seminer ve konferanslarda Polonya'yı temsil etmek de Enstitü'nün çalışma alanı içerisinde. Bu çerçevede Enstitü, Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri, Rusya, İsrail, Almanya, Türkiye, Brezilya, Belçika, Hollanda, Güney Kore, Lüksemburg, Japonya ve Çin gibi ülkelerde çeşitli faaliyetler yürüterek farklı dünya görüşleri, gelenekler ve kültürlerle hem tanışmış hem de Polonya kültürünün tanıtılmasına katkı sağlamıştır. Örneğin Adam Mickiewicz'in 150. ölüm yıldönümü olan 25 Kasım 2005 tarihinde Mickiewicz'in yaşamına tanıklık eden Fransa, Litvanya, Ukrayna, Rusya, Türkiye şehirlerinde etkinlikler düzenlenmiştir. Bu etkinliklerde gazetecilere Mickiewicz'e ait şiirler, filmler ve bilgiler aktarılmış; onlar da sembolik şekilde Polonyalı şair hakkında metinler hazırlamışlardır. Yine Mickiewicz'in 150. ölüm yıldönümü kapsamında İstanbul'da Adam Mickiewicz Müzesi açılmıştır. Ayrıca 2005 yılında Afrika, Orta Doğu, Asya ve Latin Amerika devletleri ile kültür, eğitim ve bilim alanlarında işbirliğine dayalı anlaşmalar imzalanmıştır.⁶⁶

Enstitü 2010 – 2020 yılları arasında on iki farklı program ile çalışmalarını yürütmüştür. Söz konusu program başlıkları şu şekildedir: Ana Program, Polska Tasarım Programı, Polska Müzik Programı, Panik yapma! Biz Polonya Programındanız, Görsel Polonya Programı, Dijital Kültürler Programı, Kültür Medya Programı, Kuzey ve Güney Programı, Asya Programı, Açık Polonya Programı, Özel Amaçlı Programlar ve İsrail Programı. Bu programlar kapsamında yürütülen projeler aracılığıyla yurt dışında Polonya'nın gönüllü elçileri olabilecek liderler ve kanaat önderleri kazanmak Enstitü'nün ana faaliyet alanı içerisinde yer almıştır.⁶⁷

2014 yılında başlayan Ana Program ile disiplinlerarası bir yapıya sahip olarak sanatın çeşitli alanlarında farklı kıtalarda yabancı kültür kurumlarıyla etkinlikler düzenlenmektedir. Program kapsamında çeşitli ülkelerdeki

⁶⁵ "CHARTER OF ADAM MICKIEWICZ INSTITUTE," 26 Mayıs 2017, <https://iam.pl/en/about-us/charter-of-adam-mickiewicz-institute>.

⁶⁶ Jarosław Szczepankiewicz, "From Public Diplomacy to a Brand for Poland," *Yearbook of Polish Foreign Policy*, No (1) (2006): 271.

⁶⁷ "Institute's programmes between 2010 and 2020," <https://iam.pl/en/institutes-programmes-between-2010-and-2020>.

festivallerde, tiyatrolarda, konser salonlarında ve müzelerde Polonyalı yönetmenler, besteciler ve görsel sanat tasarımcıları uluslararası seyircilerle buluşmaktadırlar. Böylece farklı kıtalarda Polonya kültürünün tanıtımı ve o topraklarda Polonya algısının ve imajının sıcak karşılanması sağlanmaktadır. 2012'de faaliyetlerine başlayan Polska Tasarım Programı, Polonyalı tasarımcıların Milano Tasarım Haftası, New York Wanted Design, Stockholm Light&Furniture Fuarı, Hong Kong'da Inno Design Tech Expo, Londra Tasarım Festivali ve İstanbul Tasarım Bienali gibi dünyanın önde gelen tasarım etkinliklerinde kalıcı olarak yer almalarına yardımcı olmaktadır. 2010 yılında başlayan Polska Müzik Programı ise Polonyalı bestecilerin eserlerinin ve Polonya geleneğinin, kimliğinin ve kültürünün Sidney, Şikago, Londra ve Salzburg gibi uluslararası müzik etkinliklerinde tanıtılmasını sağlamaktadır. "Panik yapma! Biz Polonya Programındanız" Programı ise 2008 yılından beri faaliyettedir. Programın temel amacı yurtdışında Polonya müziğini tanıtmaktır. 2020 yılı sonuna kadar program kapsamında, dünya çapında 500 etkinlikte 300'den fazla Polonyalı sanatçıya destek sağlanmıştır. 2018 yılında başlatılan Görsel Polonya Programı, görsel sanatlar alanında uluslararası diyalogu ve işbirliğini desteklemektedir. Program, Polonya sanat etkinliklerinin uluslararası kamuoyunda tanıtılmasına, Polonya ile yabancı ülkeler arasında araştırma projelerinin başlatılmasına ve yürütülmesine ve sergi projelerinin uygulanmasına katkı sunmaktadır. Bu itibarla Program, uluslararası ortaklarla aktif işbirliğine odaklanmaktadır. Malmö, Lahey, Karlsruhe gibi şehirlerde Polonya sanat tarihi ve Polonya çağdaş sanatı alanlarında çeşitli projeler desteklenmiştir.⁶⁸

2019'da başlatılan Dijital Kültürler programı, çalışmalarında dijital teknoloji ve sanatı birleştiren Polonyalı sanatçıların eserlerini yabancı izleyicilerle buluşturmaktadır. Program kapsamında ayrıca Polonya kültüründen ilham alan yabancı sanatçıların yürüttüğü projelere de teşvikler verilmektedir. Kültür Medya Programı kapsamında Polonya kimliği, kültürü, edebiyatı, filmi, mutfağı ve tarihiyle ilgili bilgiler sunan ve bunun yanı sıra dünyanın farklı yerlerinde gerçekleştirilen Polonya kültürü ile ilgili güncel haberleri ve gelişmeleri aktaran "Culture.pl" internet sayfası yayınlanmaktadır. Culture.pl sayfası Lehçe, İngilizce, Ukraynaca ve Rusça olmak üzere dört dilde yayınlanmaktadır. Bu dillerin yanı sıra sayfadaki bazı içerikler Çince, Korece ve Japonca olarak da yayınlanmaktadır. Böylece Polonya edebiyatının, tasarımının, görsel sanatlarının, müziğinin ve filminin

⁶⁸ "Institute's programmes between 2010 and 2020," <https://iam.pl/en/institutes-programmes-between-2010-and-2020/>.

seksenden fazla ülkede görünür ve bilinir kılınması sağlanmaktadır. Culture.pl sayfası Enstitü tarafından düzenlenen çok sayıda etkinlikle ilgili haberlerin yanı sıra Polonyalı sanatçıların biyografilerini, incelemelerini ve makalelerini de içermektedir. "A Foreigner's Guide to the Polish Alphabet", "Multimedia Guides to Polish Culture" ve "Map of Polish Composers" başlıklı çevrimiçi interaktif eğitim içerikleri de söz konusu internet sayfası içerisinde yer almaktadır.⁶⁹

Enstitü'nün bir başka programı olan "Kuzey Güney Programı" 2017 yılında başlatılmıştır. Program, Polonya markasını hem Orta, Doğu ve Kuzey Avrupa ve Balkanlar'da tanıtmaktan hem de buralarda işbirliği ve kültürel alışverişi geliştirmekten sorumludur. 2008'de faaliyetlerine başlayan Asya Programı ise Polonyalı sanatçıların Çin, Japonya, Güney Kore, Hindistan ve Vietnam'daki görünürlüklerinden ve bu ülkelerdeki önemli kültürel etkinliklerde boy göstermelerinden sorumludur. Polonya ile Asya ülkelerindeki sanatsal kurumlar ve çevrelerle işbirliğinin desteklenmesi ve geliştirilmesi de bu programın sorumluluğundadır. Asya'da düzenlenen en önemli etkinlikler arasında yer alan 2015'te Pekin ve Seul'de düzenlenen "Chopin'in Ülkesinden Hazineler: 15. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Polonya Sanatı" başlıklı Polonya klasik ve çağdaş sanatı sergileri Çin ve Kore'de 19.000 seyirciye ulaşmıştır. Bununla birlikte Asya programı 2008 ile 2020 yılları arasında yaklaşık 3,3 milyon ziyaretçinin katıldığı toplam 1100'ün üzerinde etkinlik düzenlemiştir. Açık Polonya Programının temel amacı, Polonya'nın doğu komşularıyla işbirliğinin artırılmasına odaklanmaktadır. Bu kapsamda Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Moldova, Rusya ve Ukrayna'dan ortaklarla uzun vadeli kültürel ilişkiler kurmaktır. Program kapsamındaki faaliyetler söz konusu ülkelerdeki hem kamu kültür kurumları hem de bağımsız küratörler, aktivistler, sanatçılar ve STK'lar ile kapsamlı işbirliğini içermektedir. Özel Amaçlı Projeler ise Dubai'deki 2020–2021 Dünya EXPO'sunda ve Uluslararası Chopin Piyano Yarışması gibi spesifik etkinliklerde Polonya kültürünün dünyaya tanıtılmasından sorumludur. Enstitü'nün son programı olarak İsrail Programı'nın amacı ise Polonya ile İsrail'deki kültür kurumları arasında işbirliğini geliştirmektir.⁷⁰

Enstitünün 2020-2023 dönemindeki projelerin çerçevesi ise Polonya kültürünün Hıristiyan gelenekleri, Avrupa kökleri, Polonya siyasi tarihinin geçirdiği dönüşümler ve bu dönüşümler bağlamında ülkenin özellikle

⁶⁹ <https://culture.pl/en/>.

⁷⁰ "Institute's programmes between 2010 and 2020," Erişim Tarihi Nisan 17, 2024, <https://iam.pl/en/institutes-programmes-between-2010-and-2020/>.

özgürlük, dayanışma ve bağımsızlık mücadelelerini ve bu mücadeleler sırasında Avrupalı kimliği ve kültürünün de nasıl korunduğunun ortaya konduğu çalışmaları içerecek şekilde tasarlanmıştır. Örneğin Enstitü'nün 2021 yılındaki "Silahlı Sanatçılar: Anders Ordusunun İzinde Sanat ve Kültür, 1941-1945"⁷¹ başlıklı projesinden söz etmek gerekmektedir. Çalışmanın Polonya tarihi ile ilgili bölümünde ifade edildiği gibi Eylül 1939'da Polonya Cumhuriyeti toprakları Almanya ile SSCB arasında bölünmüştür. Bu bölünme sonucunda yüzbinlerce Polonya vatandaşı Rusya'ya sınır dışı edilmiş, tutuklanmış ya da Sovyet kamplarında esir edilmişlerdir. Bunlar arasında binlerce Polonyalı savaş esiri asker de bulunmaktaydı. İşte Anders Ordusu, II. Dünya Savaşı sırasında, General Władysław Anders komutasındaki Sovyetler Birliği'nde kurulan ve aralarında sivillerin, sanatçıların ve çoğunluğunu Polonyalı savaş esiri sürgün askerlerin oluşturduğu bir orduyu ifade etmektedir. "Silahlı Sanatçılar: Anders Ordusunun İzinde Sanat ve Kültür" başlıklı bu projede bu kapsamda kültür ve sanatın bu zorlu koşullar altında sürgündeki Polonyalılar için nasıl bir umut ve teselli kaynağı olduğunu ve bu süreçte yine sürgündeki Polonyalıların özgürlük ve dayanışma mücadelelerinin uluslararası arenada duyurulması için hayata geçirilmiştir.⁷² Burada bir diğer örnek çalışma olarak 27 Mayıs – 17 Eylül 2023 tarihleri arasında Çekya'nın Kutná Hora kentinde gerçekleştirilen "Sansürsüz: 1980'lerin Polonya Bağımsız Sanatı" başlıklı sergiyi verebiliriz. Sergi, 1980'lerde baskıcı komünist yönetim altında olan Polonya halkının bu yönetime karşı gösterdiği direniş ve dayanışmayı konu almaktadır. Adam Mickiewicz Enstitüsü ve Prag Polonya Enstitüsü işbirliğiyle düzenlenen Sergide, 1981'de sıkıyönetim ilanını protesto etmek, baskı altındaki halkla dayanışma içerisinde olmak ve kültür ve sanat alanındaki devlet sansürünü kaldırmak amacıyla Komünist yönetimin temsili olan Polonya Halk Cumhuriyeti yetkililerinin resmi kültür politikasını boykot eden ve bu doğrultuda devlet kurumlarıyla işbirliği yapmayı reddeden yaklaşık altmış sanatçının çalışmaları sergilenmiştir. Bu çerçevede sergi, baskıcı yönetim altında bağımsızlığını korumaya çalışan Polonya kültürel ve entelektüel hareketinin mücadelesini göstermeyi amaçlamıştır.⁷³ Son örnek olarak 25

⁷¹ "Arts & Culture on the Trail of Anders' Army 1941-1945," <https://artistsinarms.pl/en#wstep/>.

⁷² "Artists in Arms: Arts & Culture on the Trail of Anders' Army, 1941-1945" Erişim Tarihi Nisan 17, 2024, <https://iam.pl/en/dla-mediow/artists-in-arms-arts-culture-on-the-trail-of-anders-army-1941-1945/>.

⁷³ "Polish Independent Art of the 1980s at Gask, Kutná Hora," <https://culture.pl/en/event/polish-independent-art-of-the-1980s-at-gask-kutna-hora/>.

Mart – 7 Ağustos 2022 tarihleri arasında Almanya, Münih’de gerçekleştirilen ‘Sessiz Asiler: 1900’lü Yıllarda Polonya Sembolizmi’ başlıklı sergiyi verebiliriz. Bu sergi de Polonya, Polonyalılar, Polonya kültürü ve kimliğine dair hikayeleri Alman kamuoyuyla buluşturmuştur. Sergide yer alan resimler işgal altındaki Polonya’da Polonyalılık ruhunun yeniden inşasına ve özgür ve bağımsız bir Polonya’nın yeniden inşasına nasıl rehberlik ettiğini böylece ulusal kurtuluş hareketlerinin arkasında nasıl güçlü bir itici güç haline dönüştüğünü konu almıştır.⁷⁴ Bu durumu, yukarıda da ifade edildiği gibi, Mickiewicz’in şiirleriyle işgal altındaki Polonya’nın bağımsızlığına kavuşması ve Polonya ulusal bilincinin varlığını koruması yolundaki çabaları ile de bağdaştırılabilir.

Çalışmanın bu bölümündeki örneklerin de gösterdiği gibi, ki bu durum bir önceki bölümde Polonya Enstitüleri’nin kamu diplomasisi uygulamalarının analiziyle de paralellik arz etmektedir, Polonya Cumhuriyeti Kültür ve Ulusal Miras Bakanlığı bünyesindeki Adam Mickiewicz Enstitüsü’nün kamu diplomasisi uygulamalarında ülkenin ulusal siyasal ve kültürel mirası ve hafıza siyaseti etkin olarak işlenmiştir. Bunun yanı sıra, Enstitü’nün kamu diplomasi uygulamalarının yönü AB ülkeleri dönük olmuştur. Bunun temel nedenleri arasında Polonya’nın demokratik Avrupa devletleri topluluğunun tam teşekküllü bir parçası olarak gösterilmesi ve kabul ettirilmesi ihtiyacını ve bu kimliğin Polonya kimliğinin bir parçası oluğu bilincinin yerleştirilmesini sayabiliriz.

Sonuç

Bu çalışma Polonya Cumhuriyeti’nin kamu diplomasiyi nasıl algıladığını, kamu diplomasisi uygulamalarını nasıl gerçekleştirdiğini ve Polonya devletinin kamu diplomasisi uygulamalarındaki temel yaklaşımlarını analiz etmiştir. Çalışmada Polonya’nın kamu diplomasisinin hedef ve araçlarının belirlenmesine vurgu yapılarak bu konuda Polonya’nın ‘özgün’ durumuna dikkat çekilmeye çalışılmıştır. Söz konusu ‘özgün’ durum ise ülkenin tarihsel süreç içerisinde fiziksel mevcudiyetinin, var oluşunun, egemenlik haklarının ve Avrupa uluslar ailesi içerisindeki siyasi, kültürel ve ekonomik kimliğinin korunması anlamına gelmektedir. Bu çerçevede çalışmada ülkenin kamu diplomasisi uygulamalarının söz konusu bu ‘özgün’ fikirselleştirilmesinde oluştuğuna dair bir yapısal örgü ortaya konmaya

⁷⁴ “‘Stille Rebellen’: Major Polish Symbolism Exhibition in Munich,” Erişim Tarihi Nisan 17, 2024, <https://culture.pl/en/event/stille-rebellen-major-polish-symbolism-exhibition-in-munich>.

çalışılmıştır. Çalışmada ayrıca Polonya devletinin yabancı ülkelerde uyguladığı kamu diplomasisi uygulamalarının temel yaklaşımının ülkenin kültürel kimliği, ulusal tarih mirası ve buna ek olarak ülkenin Avrupa kimliği ve kültürünün de güçlü bir parçası ve savunucusu olduğu yaklaşımı ile bütünleştirildiği gözlemlenmiştir. Çalışmada Polonya'nın özellikle özgürlük, dayanışma ve bağımsızlık kavramlarına yabancı ülkelerde uyguladığı kamu diplomasi çalışmalarında geniş yer verildiği ve yine söz konusu çalışmalarla Polonya'nın tarihi ve ulusal mirasına ilişkin bilgilerin yurt dışında yayılmasına da ağırlık verildiği görülmüştür. Çalışmada, az önce dile getirildiği gibi, Polonya'nın kendine özgü unsurlarını ortaya çıkarmaya çalıştığı kamu diplomasisi uygulamaları Polonya Enstitüleri ve Adam Mickiewicz Enstitüsü çerçevesinde analiz edilmiştir. Netice itibarıyla, araştırma sonunda elde edilen bulgulara göre Polonya kendisi için belirlediği özgün yanlarını 2000 yılı sonrasındaki kamu diplomasisi uygulamalarında başarılı bir şekilde uygulamaya dökebilmiştir.

Kaynakça

- Armaoğlu, Fahir. "Avrupa Politikasında Polonya." *Bellekten*, No (57), 218 (1993): 285-296.
- Aslan Han, Davut. *Soğuk Savaş Sonrası Polonya Dış Politikası 1989-2019*. Ankara, Akademisyen Kitabevi, 2021.
- Bayır, Özgün Erler. *Polonya Dış Politikasında Atlantikçilik Avrupalılık İkilemi*. İstanbul, Derin Yayınları, 2013.
- Bieniek, Karol ve Erler, Özgün Bayır. "Public Diplomacy and Soft Power in Polish Foreign Policy Making." *SİYASAL: Journal of Political Sciences, Cilt: 31, 21. Yüzyılda Polonya Dış Politikası Özel Sayısı*, No (31) (2022): 561-568.
- Biskupski, B. Mieczysław. "War and The Diplomacy of Polish Independence, 1914-18." *The Polish Review*, no (35) 1 (1990): 5-17.
- Bogorodecka, Olga. "Public Diplomacy of the Republic of Poland in Eastern Partnership Countries." *History and Politics*, (24) (2018): 99-111.
- Coleman, P. Arthur. "Language as a Factor in Polish Nationalism." *The Slavonic and East European Review*, No (13) 37 (1934): 155-172.
- Cull, J. Nicholas. "Public Diplomacy: Taxonomies and Histories." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No (616) (2008): 31-54.
- Norman, Davies. *Heart of Europe: The Past in Poland's Present*. Oxford, Oxford University Press, 2001.

- Demir, Hakan. "Polonyalı Hotel Lambert ve Büyük Sırbistan "Naçertanije" Planı (1840-1844)." *Avrasya İncelemeleri Dergisi*, No (2) 1 (2013): 271-310.
- Fortner, S. Robert. *Public Diplomacy and International Politics: The Symbolic Constructs of Summits and International Radio News*. Westport, Connecticut, London: Greenwood Publishing Group, 1994.
- Frost, Robert. *The Oxford History of Poland-Lithuania: Volume I: The Making of the Polish-Lithuanian Union, 1385-1569*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Golan, J. Guy ve Sung-Un Yang. "Introduction: The Integrated Public Diplomacy Perspective." İçinde *International Public Relations And Public Diplomacy: Communication and Engagement*, editörler Guy J. Golan, Sung-Un Yang, Dennis F. Kinsey, 1-12. New York: Peter Lang Publishing, 2015.
- Gurgu Elena ve Aristide Dumitru Cocuban. "The Role of Public Diplomacy in International Relations in Full Process of Globalization." *Annals of Spiru Haret University Economic Series*, No (2) (2016): 125 – 141.
- Ikram, M. Daris Tantowi, Agus Sudarya ve Anton Iman Santosa. "Public Diplomacy in Poland's Re-Branding Effort by Institute of Adam Mickiewicz (IAM) Through Polska Brand." *The International Journal of Business Management and Technology*, No (5) 6 (2021): 152-160.
- Ociepka, Beata, ve Kieldanowicz Marta, Ryniejska. "Public Diplomacy and EU Enlargement: the Case of Poland." *Discussion Papers In Diplomacy. Netherlands Institute of International Relations*. 2005.
- Ociepka, Beata. "Public Diplomacy in the European Union: Models for Poland." Policy Paper, *The Polish Institute of International Relations*, no (5) 88 (2014): 290–303.
- Ociepka, Beata. "Public diplomacy as political communication: Lessons from case studies." *European Journal of Communication*, no (33) 3 (2018): 290–303.
- Ociepka, Beata, "Cultural diplomacy as an external voice of cultural policy. The case of Poland." *International Journal of Cultural Policy*, no (27) 2 (2021): 233-245.
- Prazmowska, J., Anita, *Polonya Tarihi*, çev. Nurullah Duru, İstanbul, Alfa Yayınları, 2022.
- Snow, Nancy. "Public Diplomacy and Public Relations: Will the Twain Ever Meet?." içinde *International Public Relations And Public Diplomacy: Communication and Engagement*, editörler. Guy J. Golan, Sung-Un Yang, Dennis F. Kinsey, 73-90. New York: Peter Lang Publishing, 2015.
- Szczepankiewicz, Jarosław, "From Public Diplomacy to a Brand for Poland". *Yearbook of Polish Foreign Policy* (English Edition), 01, 2006: 269-276.

- Tomaszewska, Natalia ve Starzyk, Adam. "Conception of Intermarium in Polish Foreign Policy in XXI Century." *Torun Internatonal Studies*, No (1) 10 (2017): 15-28.
- Topaktaş, Hacer. "Avrupa'nın ortak derdi Polonya Tahtı: Stanislaw August Poniatowski'nin Seçimi (1763-1764)." *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, no (28)1 (2011): 183 – 196.
- Wandycz, S. Piotr. "Poland and Russia: The Perennial Question." *The International History Review*, no (7)1 (1985): 2-18.
- Yaylar, Yasin. *Karşılaştırmalı Kamu Diplomasisi Analizi: Türkiye, ABD ve Japonya*. Ankara, Akademisyen Kitabevi, 2020.
- Zajęcki, Rafał, Antonina Shuliak, Olesya Fesyk. "Using Public Diplomacy For Creating International Peace and Security, The Case of Poland and Sweden." *Torun International Studies*, No. (1) 13 (2020): 165–175. Zięba, Ryszard. "Transformation of Polish Foreign Policy." *The Polish Foreign Affairs Digest*, no (4) 13 (2004): 13-33.

Elektronik Kaynaklar

- Adam Mickiewicz Institute. "Charter of Adam Mickiewicz Institute." 26 Mayıs 2017. <https://iam.pl/en/about-us/charter-of-adam-mickiewicz-institute>.
- Adam Mickiewicz Institute. "Institute's programmes between 2010 and 2020." <https://iam.pl/en/institutes-programmes-between-2010-and-2020>.
- Adam Mickiewicz Institute. "Polish Independent Art of the 1980s at Gask, Kutná Hora." <https://culture.pl/en/event/polish-independent-art-of-the-1980s-at-gask-kutna-hora>.
- Adam Mickiewicz Institute. "'Stille Rebellen': Major Polish Symbolism Exhibition in Munich." <https://culture.pl/en/event/stille-rebellen-major-polish-symbolism-exhibition-in-munich>.
- Artists in Arms. "Arts & Culture on the Trail of Anders' Army 1941-1945." <https://artistsinarms.pl/en#wstep>.
- Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/portal/home>.
- EU National Institutes for Culture. <https://www.eunicglobal.eu/>.
- Instytut Polskie. "Ahol a kincsed, ott a szíved" – Chopin nyomában." 13 Aralık 2022. <https://instytutpolski.pl/budapest/2022/11/10/ahol-a-kincsed-ott-a-szived-chopin-nyomaban/>.
- Instytut Polskie. "2023 – Anul lui Nicolaus Copernic." 19 Şubat 2023. <https://instytutpolski.pl/bucuresti/2023/03/31/2023-anul-lui-nicolaus-copernic/>.

- Instytut Polskie. “A Pilecki-csoport-dokumentumfilm-vetites.” 25 Mayıs 2023.
<https://instytutpolski.pl/budapest/2023/05/16/a-pilecki-csoport-filmvetites/>.
- Instytut Polskie. “Besuch von Stanisław Zalewski und Premiere des Dokumentarfilms, Stanisław Zalewski in Wien.” 29 Şubat 2024.
<https://instytutpolski.pl/wien/2024/03/06/besuch-von-stanislaw-zalewski-ehemaliger-haftling-des-konzentrationslagers-gusen-in-wien-und-premiere-des-dokumentarfilms-stanislaw-zalewski/>.
- Instytut Polskie. “Copernicus – Constellations.” 17 Şubat 2023.
<https://instytutpolski.pl/berlin/2023/03/02/copernicus-constellations/>.
- Instytut Polskie. “Dabate on the occasion of Poland’s National Independence Day at NATO SHAPE in Mons.” 8 Aralık 2023.
<https://instytutpolski.pl/brussels/en/2023/11/22/dabate-on-the-occasion-of-polands-national-independence-day-at-nato-shape-in-mons/>.
- Instytut Polskie. “Den polska vandringsutställningen Women’s Concentration Camp Experience,” 24 Ocak 2024. <https://instytutpolski.pl/stockholm/2024/01/15/den-polska-vandringsutstallningen-womens-concentration-camp-experience/>.
- Instytut Polskie. “Nicolas Copernic en visite à Paris.” 1 Aralık 2023.
<https://instytutpolski.pl/paris/2023/11/15/nicolas-copernic-en-visite-a-paris/>.
- Instytut Polskie. “Nikolaus Kopernikus – Kinderworkshop.” 26 Şubat 2023.
<https://instytutpolski.pl/wien/2023/01/03/nikolaus-kopernikus-kinderworkshop/>.
- Instytut Polskie. “Откриване на документалната изложба „Пакт на престъпници“ и прожекция на игралния филм „Орлета. Гродно’39“.” 13 Eylül 2023. <https://instytutpolski.pl/sofia/2023/09/11/откриване-на-документалната-изложба-5/>.
- Instytut Polskie. “Passports for Life Exhibition + Talk with Roger Moorhouse 6th-30th January 2023.” 6 Ocak 2023.
<https://instytutpolski.pl/london/2023/01/03/passports-for-life-exhibition-talk-with-roger-moorhouse/>.
- Instytut Polskie. “Renovation of the bust of Nicolaus Copernicus in Brussels Planetarium.” 6 Temmuz 2023.
<https://instytutpolski.pl/brussels/en/2023/07/06/renovation-of-the-bust-of-nicolaus-copernicus-in-brussels-planetarium/>.
- Instytut Polskie. “Samaritani z Markowej.” 16 Ocak 2024.
<https://instytutpolski.pl/bratislava/2024/01/12/samaritani-z-markowej-4/>.

- Instytutu Polskie. “The Pilecki Report – film screening in New York.” 21 Kasım 2023. <https://instytutpolski.pl/newyork/2023/11/08/the-pilecki-report-film-screening-in-new-york-21st-november/>.
- Instytutu Polskie. “VARSAVIA: UNA CITTA’ DIVISA.” 30 Ocak 2024. <https://instytutpolski.pl/roma/2024/01/22/varsavia-una-citta-divisa/>.
- Instytutu Polskie. “Wir sind Polen“. Der Bund der Polen in Deutschland.” 31 Mayıs 2023. <https://instytutpolski.pl/duesseldorf/2023/04/23/wir-sind-polen-der-bund-der-polen-in-deutschland/>
- Instytutu Polskie. “Dokumentarfilm: Ausländer im Warschauer Aufstand.” 1 Ağustos 2023. <https://instytutpolski.pl/berlin/2023/07/07/dokumentarfilm-auslander-im-warschauer-aufstand/>.
- Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland. “Adam Mickiewicz.” <https://www.gov.pl/web/turkiye/adam-mickiewicz>
- Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland. “Poland. Solidarity for freedom.” <https://www.gov.pl/web/diplomacy/poland-solidarity-for-freedom>.
- Polish Institutes. <https://www.gov.pl/web/diplomacy/polish-institutes>.
- The Central European Initiative (CEI). <https://www.cei.int/>.
- The Council of the Baltic Sea States. <https://cbss.org/>.
- Visegrad Group. <https://www.visegradgroup.eu/>.

ROLE OF PUBLIC INSTITUTIONS AND SOFT LAW IN CLIMATE CHANGE GOVERNANCE AFTER PARIS AGREEMENT: EUROPEAN GREEN DEAL AS A CATALYST AND THE CHANGE IN THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SET-UPS IN THE CASE OF TÜRKİYE

Bengi DEMİRCİ*
Emel KARABULUT UÇAR**
Araştırma Makalesi

Abstract

Climate change has been urging states not only to act but also to cooperate with relevant stakeholders at any level. Paris Agreement, which is considered as the latest and most radical guide in climate change adaptation processes, has accelerated this effort and has been paving the way for changes in the organizational and legislative set-ups of the signatory states. The aim of this study is to understand how organizational and legislative structures have changed in the countries which ratified Paris Agreement and to understand the characteristics of the climate change governance model brought about. It tracks these changes in the case of Türkiye which has been undergoing significant changes in terms its organizational and legislative set-ups and climate policy governance since the ratification of Paris Agreement in 2021. The research also stresses the catalyzing role of the European Green Deal in

* Assistant Professor Dr., Akdeniz University, FEAS, Department of Political Science and Public Administration, e-mail: bengidemirci@gmail.com, ORCID: 0000-0002-7515-4982.

** PhD, Research Assistant, Akdeniz University, FEAS, Department of Economics, e-mail: emelkucar@gmail.com, ORCID: 0000-0001-9816-0421.
Gönderilme Tarihi: 28 Mayıs 2024, Kabul Tarihi: 3 Eylül 2024



the climate change adaptation processes, which further perpetuates the goals of Paris Agreement and requires taking concrete steps in this regard.

Keywords: *Public Institution, Soft Law, Climate Change Policy, Governance, Paris Agreement*

Paris Anlaşması Sonrası İklim Değişikliği Yönetişiminde Kamu Kurumlarının ve Yumuşak Hukukun Rolü: Bir Katalizör Olarak Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türkiye'nin İdari ve Hukuki Yapısında Meydana Gelen Değişiklikler

Öz

İklim değişikliği, ülkelerin yalnızca eyleme geçmelerini değil aynı zamanda gerekli düzeylerde ilgili paydaşlarla iş birliği yapmalarını da zorunlu kılmaktadır. İklim değişikliğine uyum süreçlerinde bir kilometre taşı olarak kabul edilen Paris Anlaşması, bu alandaki çabaları hızlandırmış ve anlaşmaya taraf olan ülkelerin idari ve hukuki yapılanmalarında önemli değişikliklerin önünü açmıştır. Bu çalışmanın amacı, Paris Anlaşmasını onaylamış olan ülkelerde idari ve hukuki yapıların ne gibi değişikliklere uğradığını ve iklim değişikliği alanında nasıl bir yönetim modelinin ortaya çıktığını anlamaktır. Çalışma, söz konusu değişiklikleri, 2021 yılında Paris Anlaşmasını onaylayan ve o tarihten bu yana iklim değişikliği ile ilgili idari ve hukuki yapılanmasında ve iklim politikası yönetiminde kayda değer düzenlemelere giden Türkiye örneği üzerinden incelemektedir. Paris Anlaşmasının hedeflerini pekiştirip bunlar için somut adımlar atılmasını gerekli kılan Avrupa Yeşil Mutabakatının iklim değişikliğine uyum süreçlerindeki katalizör (hızlandırıcı) rolü üzerinde durmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Kamu Kurumu, Yumuşak Hukuk, İklim Değişikliği Politikası, Yönetişim, Paris Anlaşması.*

Introduction

Climate change has become a top issue in almost all countries as its legacies such as natural disasters, wildfires, floods, drought, extreme weather events and the like have become severe and frequent all over the world. Main cause of climate change has been detected as global warming caused by the increase in average global temperatures due to the increase in greenhouse gas (GHG) emitted by human activities - among which the increased pace of industrialization has the biggest share. Having serious effects on a wide range of fields including agriculture, demography, economy, and many more and having strong global connotations, this issue has been urging public authorities of all levels not only to act but also to cooperate.

Having realized that global warming and the climate change it has been causing is a global issue affecting all countries, states have taken steps for collective action to combat against and more precisely to adapt to this issue. Among these efforts, Paris Agreement (PA) is regarded as the groundbreaking guiding document leading to serious changes in both organizational and legislative set-ups of its parties in formulating their climate change policies.

This research aims to analyze the changes in climate change adaptation policies of Türkiye after the ratification of the PA, by mainly looking at the role of soft law and public institutions as the main tools of the adaptation process, which have been paving the way for the emergence of hybrid models in the legislative and administrative set-ups of the country. It recognizes the catalyzing role of the European Green Deal (EGD) in climate change adaptation processes as a prominent document supplementing the implementation of mandates of the PA. The research emphasizes having an interdisciplinary outlook and reflecting both public administration and law perspectives on the studies which analyze the climate change adaptation processes, in which the roles of public institutions and soft law regulations deserve utmost attention. Moreover, it stresses that re-conceptualizations of the concepts such as globalization, governance, and new deal on a “green” basis as “green globalization”, “green governance” and “green new deal” be reflected on climate policy studies, particularly when focusing on soft law and public administration.

These “newly green” concepts have been utilized in the studies examining climate change adaptation processes¹. There has been various research on climate change adaptation and governance in Türkiye analyzing the issue from different perspectives, including the role of local governments and urban governance in this process²; role of different actors in climate

¹ Ahmet Atıl Aşıcı and Zeynep Bünül, “Green New Deal: A Green Way out of the Crisis?”, *Environmental Policy and Governance*, Env. Pol. Gov. 22, (2012): 295–306, DOI: 10.1002/eet.1594; Edward B. Barbier, A Global Green New Deal Executive Summary, Report prepared for the Green Economy Initiative and the Division of Technology, Industry and Economics of the UN Environment Programme, 2009. Available at: http://www.edwardbarbier.com/Publications/a_global_green_new_deal-executive_summary.pdf (27.05.2024); Yusuf Erbay, “Yeşil Yeni Düzen ve Yeşil Liderlik” in *Yeşil Yeni Düzen*, Ankara: İmge Kitabevi, (2023): 95-164.

² Mustafa Demirci, “Kentsel İklim Değişikliği Yönetişimi”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 46, Temmuz-Aralık 2015, (2015): 75-100.; Mahir Yazar and Abigail York, “Urban climate governance under

change governance³; analyzing global climate governance and its non-state actors⁴ and climate justice/urban adaptation justice⁵. There are studies which analyze legislation and institutional capacity in Türkiye regarding climate change adaptation policy⁶. However, neither of the studies conducted about climate change adaptation process in Türkiye so far focused on the role of public institutions and soft law as the main tools of this process. Therefore, what makes this research unique is the effort it makes to analyze the climate change adaptation process by focusing on the role of public institutions and soft law as the leading actors in this process and to point out to the emerging hybrid models in the administrative and legislative set-ups and climate change governance of the country.

In this research, “emerging hybrid model” is used to refer to the “attempts” to insert hard law into the prolonged soft law-led climate change adaptation processes and to the “attempts” to insert bottom-up, participatory mechanisms into the prolonged top-down, ministry-led climate change adaptation processes. These “attempts” become more frequent and visible after the ratification of the PA, and particularly after the issue of European Green Deal, thus paving the way for “the emergence of hybrid models” where hard law regulations started to cohabit with soft law regulations and bottom-up models started to be practiced besides top-down models.

This is descriptive and explanatory qualitative research which relies upon primary and secondary sources. In the case study, firstly, it tracks the changes

the national government shadow: Evidence from Istanbul”, *Journal of Urban Affairs*, (2021): 1265-1281. <https://doi.org/10.1080/07352166.2021.1915151>.; G. Duygu Butun-Bayindir, “How do transnational municipal networks affect climate policymaking? A qualitative study in Turkey”, *Journal of Urban Affairs*, 43:8, (2021): 1081-1099.

³ Yunus Emre Özer, “İklim Değişikliği Yönetişimindeki Aktörlerin Analizi ve Türkiye”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 13, Sayı 4, (2017): 833-851.

⁴ Bengü Aydın-Dikmen, “Global Climate Governance between State and Non-State Actors: Dynamics of Contestation and Re-Legitimation”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt 8, Özel Sayı, Aralık 2020, ISSN 2147-6926, (2020): 59-79 • DOI: 10.14782/marmarasbd.763831.

⁵ David Samuel Williams, Osman Balaban, Akgün Ilhan, Hande Paker, Ümit Sahin, Beyza Sarıkoç Yıldırım, Ethemcan Turhan, Baran Alp Uncu and Marta Olazabal. “A policy content analysis for evaluating urban adaptation justice in Istanbul”, *Environmental Science and Policy*, 136 (2022): 476-485.

⁶ Zerrin Savasan, “Climate governance in Türkiye: a forward-looking perspective”, *Turkish Studies*, 20:4, (2019): 541-571. DOI: 10.1080/14683849.2019.1613895.

in the administrative structure within which climate change issues were used to be administered. In tracking the changes brought about by the PA to public administration in terms of its role in climate change adaptation processes, the related public institution - mainly the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change (MEUCC) and to a certain extent the Ministry of Trade (MoT)- are analyzed with respect to the changes they have gone through in their organizational set-ups and responsibilities. Secondly, it analyzes the change in legislation – including hard and soft law regulations. While examining their characteristics in terms of being hard or soft law tools, primary sources such as the international agreements, acts and the like are analyzed not only in terms of their banners/titles but also in terms of their containing sanctioning mechanisms or not. By so doing, this study intends to reveal the trends prevailing in legal documents targeting climate change.

First part gives brief information on the significance of PA and the steps taken until its adoption both in general and in the case of Türkiye, together with the catalyzing role of the EGD in the implementation of its mandates. Second part is about theoretical and conceptual framework where the relevant discussions on the conceptualization of governance, soft law and hybrid model approaches are elaborated on with a view to understanding climate change adaptation processes. Third part focuses on the role of public institutions in climate change adaptation in Türkiye after the ratification of PA. Fourth part analyzes the role of soft law in climate change adaptation in Türkiye in the post-PA period. Fifth part elaborates on the results of the research together with a brief discussion on the emerging hybrid models for climate change governance in Türkiye in the aftermath of PA where public institutions and soft law have been the main actors.

I. Significance of Paris Agreement

The first attempt to handle climate change on a globally collective basis was the *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)* which was signed in the Rio Conference in 1992. The main motive was to act against the increase in GHG (CO₂) emissions and in global average temperature. CO₂ emissions (kt) was detected to increase from 21,284,043 in 1990 to 21,440,490 before the signature of UNFCC⁷. The increase in global average temperature was detected as 0.59 Celsius in

⁷ World Bank Group, <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?end=2020&skipRedirection=true&start=1990&view=chart&year=1990>, (20.07.2024)

1991⁸. The Convention aimed to “stabilize GHG concentrations in the atmosphere” while ensuring sustainable economic development (Article 2)⁹. It puts forward the principle of “*common but differentiated responsibilities and respective capabilities*” for equity among developing and developed countries for the burdens of the Convention (Article 3) and asks parties to periodically report “their national emissions and removals of GHG to the Conference of the Parties (COP)” (Article 4)¹⁰.

Parties are classified with respect to their burdens and responsibilities under the Convention, according to their development levels and historical responsibilities for GHG emissions. Annex I countries are obliged to “limit GHG emissions, enhance GHG sinks and report about their measures” (Article 4/2)¹¹. Besides their responsibilities as Annex I countries, Annex II countries are asked to provide financial and technological support for the developing countries (Article 4/3)¹². Non-annex countries are just “encouraged to reduce GHG emissions”¹³. The Convention keeps serving as the framework for the succeeding climate documents, however, doesn’t foresee any sanctions for its parties.

Kyoto Protocol (KP) to UNFCCC was adopted in 1997 and provided the operationalization of UNFCCC until 2020. Before the KP, CO₂ emissions (kt) was detected to increase to 22,778,983 in 1996¹⁴. Increase in global average temperature was measured 0.61 Celsius in 1997¹⁵. KP asked industrialized countries, countries in transition and the EU to reduce GHG emissions by 5% for the period 2008-2012 compared to 1990 levels. With Doha Amendment to

⁸ Copernicus EU, <https://climate.copernicus.eu/climate-indicators/temperature> (20.07.2024).

⁹ United Nations, United Nations Framework Convention On Climate Change, 1992. Available at: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (28.11.2023)

¹⁰ *ibid*

¹¹ *ibid*

¹² United Nations, United Nations Framework Convention On Climate Change, 1992. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (28.11.2023)

¹³ United Nations, Climate Change, What is the United Nations Framework Convention on Climate Change?, <https://unfccc.int/process-and-meetings/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change> (19.02.2024)

¹⁴ World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?end=2020&skipRedirection=true&start=1990&view=chart&year=1990>, (20.07.2024)

¹⁵ Copernicus EU, <https://climate.copernicus.eu/climate-indicators/temperature> (20.07.2024).

KP in 2012, parties were asked to reduce GHG emissions by at least 18% below 1990 levels for the 2013-2020 period¹⁶. It introduced flexible market-based trade of emissions, aiming the removal of emissions from the atmosphere regardless of their exact place. Parties were asked to submit annual emission inventories¹⁷.

Being the latest international treaty on climate change, *Paris Agreement* (PA) was adopted in 2015. It sets operationalization of the UNFCCC and designs climate strategies of parties for the post 2020 period. Before the signature of PA, in 2014, CO₂ emissions (kt) was detected to increase to 34,261,370 and increase in global average temperature was measured 0.94 Celsius¹⁸¹⁹. PA aims to “limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels” to “reduce the risks and impacts of climate change”²⁰. It declares adherence to principles of the UNFCCC like sustainable development, equity, common but differentiated responsibilities.

PA is a “legally binding international treaty on climate change” whose parties are “obliged to submit Nationally Determined Contributions (NDCs)” declaring commitments and planned actions for reducing GHG emissions every five years²¹. To control implementation of the NDCs, PA declared the onset of Enhanced Transparency Framework (ETF) by 2024, which is expected to achieve NDCs on a voluntary basis which shall be supervised by technical experts and COP (Article 6)²².

PA is considered a milestone in climate change adaptation not only by the ambitious target it sets for the average rise in global temperature but also

¹⁶ United Nations, Climate Change, What is the Kyoto Protocol? https://unfccc.int/kyoto_protocol (19.02.2024); Nuran Talu and Habip Kocaman, Türkiye’de İklim Değişikliği ile Mücadelede Politikalar, Yasal ve Kurumsal Yapı, İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 4, Ankara: T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, (2019).

¹⁷ ibid

¹⁸ World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?end=2020&skipRedirection=true&start=1990&view=chart&year=1990>, (20.07.2024)

¹⁹ Copernicus EU, <https://climate.copernicus.eu/climate-indicators/temperature> (20.07.2024).

²⁰ United Nations, Paris Agreement, 2015. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (20.02.2024).

²¹ United Nations, Climate Change, The Paris Agreement- What is the Paris Agreement?, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement> (20.02.2024)

²² United Nations, Paris Agreement, 2015. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (20.02.2024).

by the global cooperation it foresees among parties to achieve that. It is “for the first time, a binding agreement brings nations together to combat climate change and adapt to its effects”²³. Upon PA mandates, parties make serious mitigation commitments and abide themselves. Therefore, PA symbolizes a turning point where climate change is globally accepted as a serious “common” problem for the humankind against which sound collective action is indispensable. PA categorizes parties as developed and developing countries, however, doesn’t totally abandon the Annex system of UNFCCC. PA underlines providing developing/underdeveloped countries with financial, technical, and capacity building support ²⁴.

After the PA, it was emphasized to “limit global warming to 1.5°C, having peak in GHG emissions before 2025 and 43% decline by 2030”²⁵. Parties have been submitting NDCs since 2020, however, no control mechanism is set to make them binding documents, where adoption of ETF might help. PA is considered to open a new path as an on-going process in terms of climate change adaptation where rules and progress are determined gradually in due course. This is so both on collective basis (e.g., COP decisions) and on national basis (e.g., changes made in climate, energy, and various other policies).

Adopted in 2018, *Paris Rulebook* elaborated on the operationalization of PA, such as, preparing NDCs and international emission trades, issuing common reporting tables, declaration of NDCs in 2025 for the period 2030-2035 and in 2030 for the period 2035-2040²⁶

A. European Green Deal (EGD) as a Catalyst for Climate Change Adaptation Processes

Issued by the EU in 2019, EGD has the target of having climate neutral economy by 2050. It aims to reduce GHG emissions by 55% compared to 1990 levels by 2030²⁷. These all refer to achieving sustainable development

²³ *ibid*

²⁴ *ibid*

²⁵ *ibid*

²⁶ Gauthier Van Thuyne, *The Paris Rulebook after COP26*, 2021. Available at: <https://www.allenoverly.com/en-gb/global/blogs/countdown-to-cop/the-paris-rulebook-after-cop26> (22.02.2024).

²⁷ European Commission, *The European Green Deal*, 2019. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF (10.02.2024)

and green transformation in economy and policymaking. In this regard, the EU issued European Climate Law in 2021.

EU declared that rules/standards set for green transformation in economy would apply to countries with which it would be trading. Starting from 2026, with the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), EU will “put a fair price on the carbon emitted during production of carbon intensive goods that are entering the EU”²⁸.

Therefore, EU should be carefully analyzed as the prominent catalyst of the climate change adaptation processes also in non-EU countries due to EGD which perpetuates the goals of PA and imposes serious mandates not only for its members but also for any parties willing to trade, with closer deadlines than the PA. This inevitably implies for (rather rapid) changes in the administrative and legislative set-ups of the countries involved and possibly paving the way for more hybrid structures in both regards.

II. Theoretical/Conceptual Framework

Since the main cause of climate change is detected to be the increase in global temperature and the level of GHGs in the atmosphere due to centuries-long development and industrialization-oriented anthropogenic activities, the clash between development/economic concerns and climate/environment concerns has long been the very central issue for climate change adaptation processes. In fact, it is the choice of prioritizing one or the other that determines how the processes evolve. Till now it has been largely the economy/development concern which has been determining/dominating the climate change adaptation processes. The idea of sustainable development has always been referred to in any attempt since UNFCCC, including PA and EGD, where the aim is to minimize emissions while also ensuring sustainable development. With the adoption of climate laws, it might seem that climate concerns started to take precedence over economic/development concerns. However, it's evident that what motivates states to make these laws is mostly economic concerns, as they don't want to lose their competitiveness in global trade and adapting themselves to the mandates of EGD. Economic/development concerns and climate concerns are highly embedded and the degree of inclination to take stand towards one or the other will

²⁸ European Commission, Carbon Border Adjustment Mechanism, 2024. https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en (22.02.2024)

determine the path that climate change adaptation will follow both at the global and national levels.

Here, it would be appropriate to specify the level and unit of analysis of the research, which analyzes the change in administrative and legal set-ups during climate change adaptation, by mainly focusing on the attempts made at international/supranational and national levels and the interaction between them. In this context, related/leading organizations and public institutions involved at the international/supranational and national levels and related soft law and hard law documents issued at these levels are the focus of analysis. The research doesn't attempt to analyze regional/local extensions of climate change adaptation processes.

Clash between developing/underdeveloped and developed countries in carrying the burden of past uneven development processes is another debate that is highly cited in climate change adaptation. It has been reflected on the dispute whether Türkiye should be categorized as developing or developed country (as Annex I or Annex II country) regarding its obligations/commitments in climate change adaptation. Developing countries argue that they don't have the same historical responsibility for climate change as industrialized countries and pursue fair position within global cooperation for climate change and in getting technical/financial support in this context. Although principle of common but differentiated responsibilities emphasizes caring for equity among developing and developed countries with respect to their burdens/responsibilities this keeps being a hot issue in climate change adaptation practices and further added by issues like climate justice, effects of climate change on disadvantaged groups, gender-biased effects of climate change, climate change-induced poverty and migration, all calling for further reorganizations in administrative and legal set-ups.

Analyzing climate change adaptation from political and administrative perspectives requires understanding the change in globalization process as climate change is highly challenging globalization. On the one hand it requires global cooperation to eliminate/minimize the adverse effects of climate change, on the other hand it challenges the competitive characteristics of industrial production and trade taking place on global scale. In the face of detrimental impacts of climate change, there has been greater emphasis on shifting from purely development-oriented policies to ecosystem-oriented

policies.²⁹ Emphasis on the necessity to harmonize development goals with the ecosystem, has led to “questioning of the usual globalization process” and paved the way for the emergence of the concepts “*new/green globalization*” and “*Green New Deal (GND)*”³⁰.

While this might be considered to imply a new social contract where people agree on not to harm the ecosystem within a GND³¹, it’s also considered as a necessary attempt required for the reproduction and continuation of the capitalist system³² to overcome the crisis. Inspired by the New Deal of Roosevelt, in the face of climate crisis³³, *global GND* was introduced in UNEP 2008 Annual Report “as a response to 2008 global crisis, to combat climate change and address the many interlinked environment and development challenges of the 21st century”³⁴. GND seeks to achieve economic recovery by funding green sectors³⁵. Resembling the New Deal of 1930s, GND asks for “steering economic stimulus investments in an environmentally and financially sustainable direction” in the face of climate challenges³⁶. Calling public authorities to act against climate change by the concepts like *GND and green leadership* may certainly have the motivation to cope with the accompanying problems/crisis in global economy, as has been

²⁹ United Nations, United Nations Decade on Ecosystem Restoration 2021-2030, 2021. Available at: <https://www.decadeonrestoration.org/about-un-decade> (20.02.2024)

³⁰ Ruşen Keles, Yusuf Erbay and Kemal Görmez. *Yeşil Yeni Düzen*, (Önsöz), Ankara: İmge Kitabevi, 2023.

³¹ Yusuf Erbay, “Yeşil Yeni Düzen ve Yeşil Liderlik” in *Yeşil Yeni Düzen*, Ankara: İmge Kitabevi, (2023): 95-164.

³² Corinne Lepage, “Başka Türlü Yaşamak”, İmge Kitabevi, Ankara, quoted in Erbay, Yusuf. “Yeşil Yeni Düzen ve Yeşil Liderlik” in *Yeşil Yeni Düzen*, Ankara: İmge Kitabevi, (2023): 95-164.

³³ ibid

³⁴ UNEP, UNEP 2008 Annual Report, 2009. Available at: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7742/-UNEP%202008%20Annual%20Report-2009837.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (23.02.2024)

³⁵ Edward B. Barbier, A Global Green New Deal Executive Summary, Report prepared for the Green Economy Initiative and the Division of Technology, Industry and Economics of the UN Environment Programme, 2009. Available at: http://www.edwardbbarbier.com/Publications/a_global_green_new_deal-executive_summary.pdf (27.05.2024)

³⁶ UNEP, UNEP 2008 Annual Report, 2009. Available at: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7742/-UNEP%202008%20Annual%20Report-2009837.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (23.02.2024)

the case in 2008 crisis. Therefore, keeping in mind the close relationship between the challenges/crisis in global economy and those in climate/environment, both of which may require more public intervention, could save one from falling into the trap of a different form of “green washing” when analyzing the newly “green” concepts such as GND.

Climate change adaptation requires the contribution and participation of various stakeholders at various levels, from global to sub-national, therefore the concepts *governance* and particularly *multilevel governance (MLG)* are highly referred to³⁷. Although it was originally devised to explain the relations within the EU, in time MLG has become a concept used for any multi-level structured relationship, including climate change adaptation.

After its introduction by the UN “as a new model to achieve a broad global mobilization of different actors in sustainable development” MLG has been frequently referred to in describing climate change adaptation processes³⁸. PA emphasizes global MLG by underlining the “engagement of all levels of government and various actors in addressing climate change” in its preamble³⁹. Requiring all parties to submit NDCs, “provided a shift from a top-down approach to a more bottom-up one”⁴⁰ where PA underlines the multi-level characteristic of climate governance. As Dubash explains, with the PA, “climate politics has become at least as much about understanding dynamics *within* nations as it is understanding the interaction *between* nations”⁴¹. Principle of common but differentiated responsibilities also points to a MLG model where the common problem of climate change will be

³⁷ Monica Di Gregorio, Leandra Fatorelli, Jouni Paavola, Bruno Locatelli, Emilia Pramova, Dodik Ridho Nurrochmatd, Peter H. Maye, Maria Brockhausf, Intan Maya Sarib, Sonya Dyah Kusumadewia. “Multi-level governance and power in climate change policy networks”, *Global Environmental Change*, 54 (2019): 64-77.; Deborah Heinen, Alessandro Arlati and Jörg Knieling. “Five dimensions of climate governance: a framework for empirical research based on polycentric and multi-level governance perspectives”, *Environmental Policy and Governance*, 32(1) (2022): 56–68. <https://doi.org/10.1002/eet.1963>.

³⁸ Martin Jänicke, “The Multi-level System of Global Climate Governance – the Model and its Current State”, *Environmental Policy and Governance*, 27, (2017): 108–121. DOI: 10.1002/eet.1747.

³⁹ United Nations, Paris Agreement, 2015. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (20.02.2024).

⁴⁰ Savasan, 2019

⁴¹ Navroz K. Dubash, “Varieties of climate governance: the emergence and functioning of climate institutions”, *Environmental Politics*, vol. 30, no. s1, (2021): 1–25, <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1979775>.

attempted by participation/action at any relevant level. It is argued that MLG model “has advantage over the slow progress of international climate negotiations” and “it addresses not only all scales but also all relevant interest groups in global climate governance”⁴². With the “trend” of adding a “green” prefix to the concepts widely used for explaining climate change adaptation, “new green governance” has become a familiar concept recently⁴³.

As a response to the question of “how to govern the governance” in GND, “*Green Leadership*” was put forward, implying recourse to public authorities to take the lead in the governance of stakeholders in climate change adaptation. Green leaders to “govern the governance” are expected to adopt a green attitude in their strategies and be capable of adapting new technologies to achieve sustainability and green justice⁴⁴. Moreover, it is argued that “akin to the welfare state, a ‘decarbonizing state’ is in the making” in the face of “emergence of climate laws, climate science bodies and new executive agencies worldwide”⁴⁵.

Soft law has long been in use in climate change adaptation processes. UNFCCC and PA are usually discussed in terms of their soft law and hard law characteristics. In fact, hard law and soft law are highly interwoven in climate documents that “hard and soft law should be seen as a part of a continuum of international legal mechanisms”⁴⁶. “Being legally binding” is the widely accepted criteria for differentiating hard law from soft law. However, for international climate documents, this is considered an insufficient base for distinction. According to some authors, to be able to make a sound distinction, one should look at the content of legal obligations. Lacking enforcement is considered as a strong sign of “softness”⁴⁷. Baxter underlines the issues of clarity and enforcement in differentiating soft law from hard law and defines soft law as “provisions/clauses with vague obligations or weak commands,

⁴² Jänicke, 2017

⁴³ Erbay, 2023

⁴⁴ ibid

⁴⁵ Johnathan Guy, Esther Shears and Jonas Meckling. “National models of climate governance among major emitters”, *Nature Climate Change*, 13(2): January (2023): 1-7. DOI:10.1038/s41558-022-01589-x.

⁴⁶ Johanna Alkan-Olsson, “What role for soft law in building and developing the climate change regime?”, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: VIII, Sayı:1 (2011): 1-36.

⁴⁷ Fabien Terpan, “The Definition of Soft Law” in *Research Handbook of Soft Law*, eds. by Mariolina Eliantonio, Emilia Korkea-aho and Ulrika Mörth, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, (2023): 43-55.

which are formally binding but lack the required normative content to create *enforceable* rights and obligations”⁴⁸.

Distinguishing soft law from hard law based on enforcement capabilities seems to be more useful in the case of international climate documents which are usually discussed with respect to their implementation and control mechanisms. Although PA is presented as a legally binding document together with its compulsory NDC mechanisms and its attempts for establishing EFT, regarding enforcement capacity of these mechanisms and that of the provisions of the agreement in general, PA exhibits soft law characteristics. Thus, it would be best defined as an international agreement originated on soft law basis but attempting for some hard law mechanisms, whose enforcement capabilities are not yet clearly established.

Therefore, it can be said that climate change adaptation processes are still predominantly carried out by soft law documents. This is mainly due factors such that this enables parties to avoid precise obligations, to take care of their divergent interests, to behave in a flexible manner, to have time for learning/adaptation to scientific developments and uncertainties and to maintain competitiveness⁴⁹. Besides these features, soft law doesn't have enforcement and sanctioning capacity to provide compliance with its provisions. Nevertheless, it is also this characteristic which makes it a handy tool for the climate change adaptation processes.

It seems that soft law and governance are emerging as complementary concepts in climate change adaptation. As Harlow puts it, “growing use of soft law and recourse to ‘soft’ techniques of governance” are emerging as the accepted “standards of ‘good governance’ and ‘principles of good administration’”⁵⁰. However, it is also argued that, for a country to achieve its mitigation targets, it's necessary to have clear legal norms together with supportive administrative mechanisms which are usually attained by enacting climate laws⁵¹. With the adoption of PA and particularly EGD, which are

⁴⁸ R. R. Baxter, “International Law” in “Her Infinite Variety”, 29 International and Comparative Law Quarterly, 1980, quoted in Alkan-Olsson, J. (2011) “What role for soft law in building and developing the climate change regime?”, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: VIII, Sayı:1. (1980): 1-36.

⁴⁹ Johanna Alkan-Olsson, 2011.

⁵⁰ Carol Harlow, “Law and Public Administration: Convergence and Symbiosis”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71(2), (2005): 279-294. DOI: 10.1177/0020852305053886.

⁵¹ Kamile Türkoğlu Üstün, “Yeni Bir Dönemin Başlangıcı: Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türk Çevre Hukuku ve Politikalarına Etkileri”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, Cilt 16, Sayı 36, Aralık 2021, 329-366.

regarded as soft law documents, various states and the EU have enacted climate laws to implement the commands of these documents. This shows the injection of hard law into soft law led climate change adaptation processes in these countries, which in the end points to hybrid models cohabiting soft and hard law regulations.

The case of France can be cited as an example cohabiting soft and hard law in climate change adaptation. Energy and Climate Law (2019) and Climate and Resilience Law (2021) are hard law documents of France having binding provisions on various sectors, such as making it obligatory for car manufacturers to include CO₂ emissions of their products in their advertisements, abolishing national flights to destinations which are in reach by a direct train journey of less than 2h30min⁵². Besides these, soft law documents such as National Low Carbon Strategy and Multiannual Energy Program are also in effect to guide climate policy and relevant stakeholders, without binding provisions.

As Hanson points out, PA regime “has gradually developed into a hybrid legal system - including both hard and soft law - to walk the fine line between enforcement, increasing obligations to reduce emissions, and broadening international participation”⁵³. As Huan states, it reflects a ‘hybrid’ approach by “blending bottom-up flexibility to promote broad participation with top-down rules to promote accountability and ambition”⁵⁴.

This (PA and EGD induced) hybridity has been reflected on the legislative and administrative set-ups such that in the former hard law has started to accompany soft law regulations and, in the latter, participatory models has started to accompany public institutions which used to lead the processes. Therefore, in this research, “hybrid model” refers to “cohabitation of hard law and soft law” and “cohabitation of top-down (public institutions/ministry-led) and bottom-up (more participatory) governance models” in climate change adaptation processes. Thus, “emerging hybrid model” refers to the “attempts” to inject hard law regulations (having

⁵² Oğuz Sancakdar, “İklim Değişikliğinin Kamu Hizmeti, Sürdürülebilir Kalkınma ve Temel Haklara Etkilerinden Kesitler ve İklim Davaları”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, (2023) 22: 99-129. <https://doi.org/10.26650/ihid.22.005>

⁵³ Carter A. Hanson, “Hard and Soft Law in the Paris Climate Agreement”, Student Publications. 925, (2021): 1-15. Available at: https://cupola.gettysburg.edu/student_scholarship/925.

⁵⁴ Jennifer Huang, “A Brief Guide To The Paris Agreement And ‘Rulebook’ ”, The Center for Climate and Energy Solutions, 2019. Available at: <https://www.c2es.org/wp-content/uploads/2019/06/paris-agreement-and-rulebook-guide.pdf> (12.02.2024)

enforcement capabilities) to soft law regulations and the “attempts” to inject bottom-up (participatory) models to the existing top-down, public institution-led models.

In general hybrid models emerge and are preferred in times of transition as they provide easier and flexible processes for transition. Therefore, they can be considered both as the outcomes and catalysts of these processes⁵⁵. In the case of climate change adaptation, having hybrid models has a similar reasoning that they make the reconciliation of PA commitments with national development goals easier and thus provide a rather flexible and smooth transition.

Finally, *muddling through approach* and *incrementalism*⁵⁶ provide useful frameworks for understanding climate change adaptation and the role of soft law and public institutions in this process. Reflections of incrementalistic and muddling through approach can be detected when one observes the emphasis on and injection of more participatory models in the conduct of climate change policies in one period and later stepping back and not making this previously introduced model institutionalized (such as the Climate Council practice in Türkiye). It can also be observed in cases where having hard law is highly emphasized as the best option to implement the commands of climate change adaptation, but no concrete steps have been taken in this regard and/or no significant enforcement mechanisms are foreseen for cases of disobedience and thus having soft law as the main form of regulation. Muddling through/incrementalistic approach adds to the hybridity of climate change adaptation process and known to be preferred in times of reconciliation between different concerns - such as the development concerns and climate concerns- as they provide rather easier and flexible transition.

III. Role of Public Institutions in Climate Change Adaptation in Türkiye

Public institutions have leading role in climate change adaptation in Türkiye. Particularly, the now called Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change (MEUCC) has the leading position since the very beginning. This can be traced by following the changes it has been undergoing in its organizational set-up, duties/responsibilities and even in its title throughout the process. These changes have become more significant after the

⁵⁵ Bengi Demirci, “Sağlık Hizmetlerinde Dönüşüm: Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) Nasıl Bir Sistem Getiriyor?”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi* (30) (2015): 122-135.

⁵⁶ Charles E. Lindblom, (1959) “The Science of “Muddling Through”, *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, Spring (1959): 79-88.

ratification of PA. The wording “climate change” was added to the name of the ministry right after the ratification, and it was changed from the Ministry of Environment and Urbanization to the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change (MEUCC)⁵⁷. Simultaneously, Directorate of Climate Change (DCC) was established as an affiliated institution of the MEUCC. DCC is “in charge of carrying out all kinds of work necessary for adaptation, mitigation and raising awareness about climate change” and “it is responsible for determining policies, strategies, and actions at the national and international level, conducting negotiation processes, and ensuring coordination with institutions/organizations within the scope of mitigation and adaptation”⁵⁸. These clearly explain the central/leading role of the MEUCC (DCC) in all aspects of climate change adaptation whose official website declares the MEUCC as “the national focal point for climate change” to “carry out the task of national coordination on issues related to climate change”⁵⁹. Moreover, the Deputy Minister has been acting as the Climate Change Chief Negotiator, adding more to the central position of the MEUCC in climate change adaptation.

Additionally, there is the Climate Change Adaptation and Coordination Board, charged with determination, supervision and review of the plans, policies, strategies, and actions about climate change. It meets at least twice a year upon the call of the minister of MEUCC and is composed of members from different institutional/technical backgrounds⁶⁰.

⁵⁷ Presidential Decree, no. 85, 29.10.2021, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi no.85, 2021, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211029.pdf> (25.02.2024)

⁵⁸ DCC, Directorate of Climate Change – About Us, 2021. <https://iklim.gov.tr/en/about-us-i-75>, (23.02.2024).

⁵⁹ CCCC, Climate Change Coordinating Committee, 2021. <https://iklim.gov.tr/en/coordination-commity-of-climate-change-adaptation-i-76> (25.02.2024)

⁶⁰ Coordination Board: under the chairmanship of the Minister, Chief Climate Change Negotiator, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Energy and Natural Resources, Ministry of Treasury and Finance, Ministry of Interior, Ministry of National Education, Ministry of Health, Ministry of Industry and Technology, Ministry of Agriculture and Forestry, Ministry of Trade, Deputy Ministers of Ministry of Transport and Infrastructure, Head of Strategy and Budget, Head of Higher Education Council, Head of Climate Change, President of Scientific and Technological Research Council of Türkiye, President of Turkish Environment Agency, President of Turkish Statistical Institute, President of Union of Chambers and Commodity Exchanges of Türkiye, Turkish Industrialists and Businessmen's Association, The Independent Industrialists' and Businessmen's Association, consists of twenty-two members, including the President of the Union of

Guy et al defined Türkiye’s climate governance as “a carbon centralist model having high levels of horizontal and vertical centralization where climate policy is delegated primarily to a development ministry”⁶¹.

After the ratification of PA, an attempt was made to provide participation of related stakeholders from different backgrounds such as universities, NGOs, professional organizations, local governments, private sector, industry, public organizations, etc. in determining the country’s climate change adaptation strategies. In this regard, Climate Council met on 21-25 February 2022, where different commissions constituted by the stakeholders according to their backgrounds, contributed to the final declaration on the climate change strategy of Türkiye by their recommendations all advisory in nature⁶². Besides the concerns on the inclusivity and accessibility of the Climate Council for all the relevant stakeholders and on the content of the decisions declared, the leading position of the MEUCC was uncontested and observed from the initial phase of the organization till the end of it, which pointed to a hybrid model where the leadership role was given to the public institution to “govern the governance”.

MoT has started to take active role in complying with the mandates of the EGD where the EU introduced CBAM and ETS for its imports. In 2021, Green Deal Action Plan (GDAP) of Türkiye was issued for complying with the EGD and charged MoT with the coordination and secretariat of the GDAP. Green Deal Working Group (GDWG)⁶³ was formed to help determine the

Municipalities of Türkiye. <https://iklim.gov.tr/en/coordination-commity-of-climate-change-adaptation-i-76> (25.02.2024)

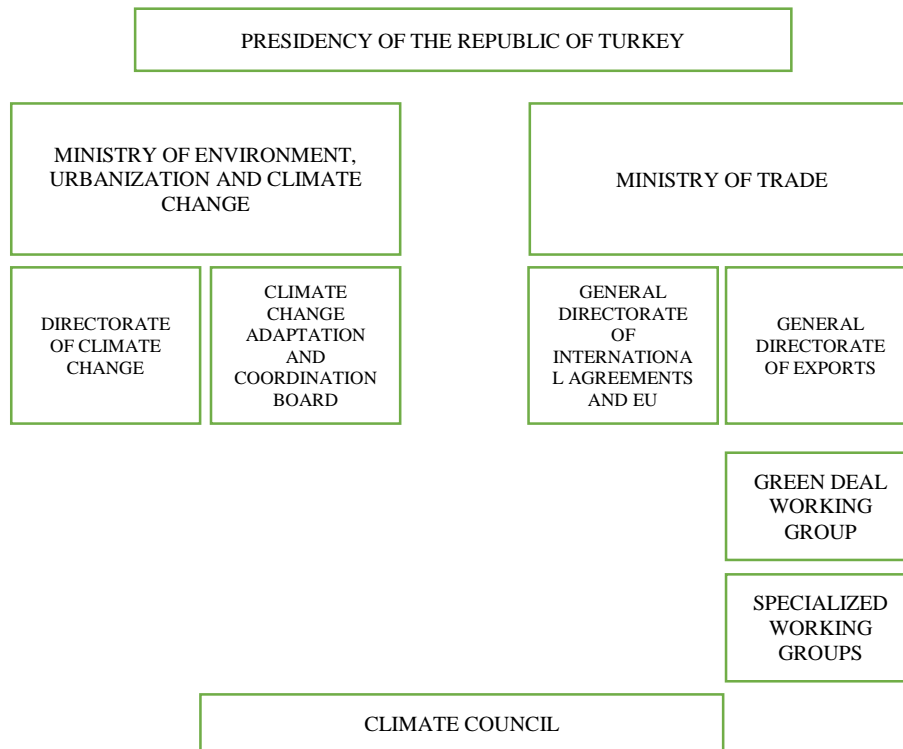
⁶¹ Johnathan Guy, Esther Shears and Jonas Meckling. “National models of climate governance among major emitters”, *Nature Climate Change*, 13(2): January (2023): 1-7. DOI:10.1038/s41558-022-01589-x.

⁶² MEUCC, TC Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İklim Şurası’nda Alınan Önemli Kararlar, 2022. <https://agri.csb.gov.tr/iklim-surasi-nda-alinan-onemli-kararlar-haber-272193> (28.02.2024)

⁶³ Green Deal Working Group: Presidency of the Digital Transformation Office of the Presidency of the Republic of Türkiye, Presidency of the Finance Office of the Presidency of the Republic of Türkiye, Presidency of the Strategy and Budget of the Presidency of the Republic of Türkiye, Ministry of Labour and Social Security, MEUCC, Presidency of the EU of the Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Energy and Natural Resources, Ministry of Treasury and Finance, Presidency of Disaster and Emergency Administration of the Ministry of Internal Affairs, Ministry of National Education, Ministry of Industry and Technology, Ministry of Agriculture and Forestry, Ministry of Trade, Ministry of Transportation and Infrastructure.; Advisory Council: Union of Chambers and Stock Exchanges of Türkiye, Assembly of Exporters of Türkiye, Foreign Economic Relations Board,

carbon pricing system for the country with the “participation of representatives from the public and private sectors and NGOs, which constituted various Specialized Working Groups (SWG) formed on technical backgrounds”⁶⁴. Being a trade partner with the EU, Türkiye has been making steps to adapt to the mandates of the EGD via MoT, which has been emerging as another public institution taking on the lead in the climate change adaptation processes besides the MEUCC.

Figure 1: Leading Institutions in Climate Change Adaptation Processes in Türkiye



Turkish Industry and Business Association, Independent Industrialists and Businessmen’s Association, Turkish Confederation of Employer Associations, Turkish Contractors Association, International Investors’ Association, High Board of Organized Industrial Zones. <https://ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/yesil-mutabakat/yesil-mutabakat-eylem-plani-ve-calisma-grubu/ymcg-uyesi-kurum-ve-kuruluslar> (Republic of Türkiye, MoT) (22.07.2024).

⁶⁴ MoT, Green Action Plan, 21.07.2022. <https://www.trade.gov.tr/exports/green-action-plan> (25.02.2024).

As Figure 1 illustrates, there seems to be a division of labour between the two leading ministries regarding climate change adaptation processes of Türkiye. MEUCC is charged with the general conduct of climate change adaptation and mitigation at the national and international level, which in fact makes this ministry deal with any climate related issue such as conducting negotiation processes, determining general policies, raising awareness, or ensuring coordination among different institutions when necessary. MoT on the other hand is basically charged with adaptation to EGD and implementing GDAP. Besides joining GDWG meetings, the two ministries act as the coordinators of different SWGs which are designed to help GDWG⁶⁵.

IV. Role of Soft Law in Climate Change Adaptation in Türkiye

Being a country located in the Mediterranean basin where global warming has been severely felt, Türkiye has been involved in the international attempts made to adapt to climate change. Türkiye attended the Rio Conference in 1992. At the beginning, mostly due to its OECD membership, Türkiye was listed in both Annex I and Annex II, to which it objected on the grounds that it didn't have same historical responsibility for climate change as the industrialized countries⁶⁶. In 2002, Türkiye was removed from Annex II and became only an Annex I country, and in 2004 it ratified the UNFCCC. Request of Türkiye for getting a fair position within the Convention is on the agenda for so long although it has been decided in various COP decisions that while being an Annex I country, there are special circumstances for Türkiye in terms of historical responsibility, economic and technological development levels, human development index and the like - which are to be considered in providing/getting financial, technological and capacity-building support for the implementation of the Convention⁶⁷.

Türkiye became a party to the KP in 2009 and to Doha Amendments in 2017, however, it doesn't have any quantified commitments to reduce GHG emissions under the KP⁶⁸. Due to its responsibilities under the UNFCCC, Türkiye made commitments before the ratification of the PA. In 2015 NDC,

⁶⁵ <https://ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/yesil-mutabakat/yesil-mutabakat-eylem-planive-calisma-grubu/ihtisas-calisma-gruplari>

⁶⁶ Talu and Kocaman, 2019.

⁶⁷ MoFA, Ministry of Foreign Affairs, 2022. Available at: https://www.mfa.gov.tr/united-nations-framework-convention-on-climate-change-_unfccc_-and-the-kyoto-protocol.en.mfa (29.11.2023)

⁶⁸ Talu and Kocaman, 2019.

it declared 21% reduction in GHG emissions by 2030, submitted the 7th NDC in 2018 and Fourth Biennial Report in 2020⁶⁹.

Türkiye signed the PA in 2016 and ratified it in 2021, with an attached declaration stating that it would implement the PA and its mechanisms as a developing country, in line with the NDCs, without prejudice to its right to economic and social development⁷⁰. After the ratification of the PA, Türkiye committed to achieve net zero emissions by 2053 and submitted updated NDC in 2022⁷¹.

To comply with these commitments made at the international level, Türkiye has been taking various steps at home, which essentially involve efforts to reconcile its climate commitments with development goals. In the *National Climate Change Strategy*, Türkiye declared that it would “fully integrate climate policies with its development policies”⁷². In the *Development Plans* of the country, climate change adaptation, sustainable development and green transformation have been highly emphasized. Main objectives of the last (12th) Development Plan, which has been projected for 2024-2028 period, have been stated as “transition to low carbon economy, protection of environment and natural resources and increasing social awareness towards environment” (Article 864)⁷³. The plan stated that within the context of GDAP, roadmaps of relevant sectors would be updated, control and

⁶⁹ MoFA, Ministry of Foreign Affairs, 2022. Available at: https://www.mfa.gov.tr/united-nations-framework-convention-on-climate-change-_unfccc_-and-the-kyoto-protocol.en.mfa (29.11.2023)

⁷⁰ Official Gazette, 7.10.2021-No.31621 (Resmi Gazete, Sayı : 31621 (Mükerrer) 7 Ekim 2021) <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211007M1-1.pdf> (02.07.2022)

⁷¹ World Bank, Country Climate and Development Report: Türkiye, June 2022, Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37521/Türkiye%20CCDR%20Full%20Report.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (14.06.2023)

⁷² MEU, Ministry of Environment and Urbanization (2018) Seventh National Communication of Türkiye Under The UNFCCC, 2018. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/14936285_Türkiye-NC7-2-Seventh%20National%20Communication%20of%20Türkiye.pdf (22.02.2024)

⁷³ PSB, Presidency of Strategy and Budget, Presidency of the Republic of Türkiye (2024), 12th Development Plan, 2024. Available at: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Plani_2024-2028_11122023.pdf (24.02.2024)

supervision mechanisms would be devised, and related legislation would be enacted (Article 865.4)⁷⁴.

Integrating climate commitments into its development plans indicates the intention of Türkiye to reconcile its commitments under the PA with its development goals where soft law and public institutions have emerged as the two fundamental tools for this reconciliation. In Türkiye, until the ratification of PA, climate change adaptation processes have been carried out mainly via documents issued by administrative bodies, particularly by the ministry in charge with environmental/climate issues (namely the MEUCC), rather than by a binding specific law directly concerned with climate change. With a few exceptions of secondary legislation⁷⁵, documents issued by administrative bodies don't provide strict sanctioning mechanisms,⁷⁶ which indicates the prevalence of soft law in climate change adaptation. Following Harlow, it can be said that “administrators overwhelmed by procedural requirements fall back on ‘soft law’ techniques”, particularly in cases like Türkiye, where climate change adaptation is mainly led by public authorities⁷⁷.

After the ratification of PA, Türkiye has been in the process of preparing its climate law, which is yet in the draft form and has not been made public yet. Therefore, the legislative set-up for the climate change adaptation process is expected to embody hard law soon and probably gain a more hybrid character. However, as it is discussed above, it will be the content of the law (having binding provisions/sanction mechanisms or not) which will determine its hardness. Regulations that will be made to comply with the mandates of the EGD will also be determining the hardness/softness level of the emerging legislative set-up.

It is expected to have more hard law regulations in cases where climate concerns prevail over development/economic concerns. However, in the case of Türkiye, it's rather economic (trade) concerns that urged climate law preparations, which is expected to provide the adaptation to EGD. Also, as economic/trade concerns prevail, it is seen that public institution-led climate

⁷⁴ *ibid*

⁷⁵ By-law on the Monitoring of Greenhouse Gas Emissions (2014), By-law on Fluorinated Greenhouse Gases (2022) issued by Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change

⁷⁶ Climate Change Action Plan 2011-2023, National Climate Change Adaptation Strategy and Action Plan 2011–2023, Climate Change Strategy 2010- 2023 issued by the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change.

⁷⁷ Harlow, 2005.

governance further perpetuates with the inclusion of MoT besides MEUCC, despite the attempts to have bottom-up structures such as the Climate Council. In fact, these attempts to inject hard law regulations into the ongoing soft law-led system and to inject more bottom-up, participatory structures into the public institution-led climate governance are all adding to the “emerging hybridity” of the climate change adaptation in Türkiye. Moreover, change in public awareness about climate change might be expected to bring about pressures towards having more hard law regulations with sanctioning mechanisms and more participatory apparatuses, which again might affect the degree of hybridity in the system.

The research has found out that so far there has been a public institution-led, top-down climate change adaptation in Türkiye, based on soft law regulations. This can be traced by the long-lasting leading role of MEUCC and that of MoT recently and by the soft law documents issued by these ministries so far. However, with the recent attempt of adopting a climate law, which was declared to be enacted shortly, and with the assembly of Climate Council which aimed to bring related stakeholders together to reflect their ideas/suggestions on the climate change adaptation strategy, it “seems” that now it’s possible to detect a trend towards cohabiting soft law with hard law and a ministry-led adaptation process with a multi-actor one. Thus, this trend of “cohabiting” the top-down approach with bottom-up approach points to hybrid structures in organizational and legislative set-ups, which could be read as an “emerging trend towards hybridity”. This emerging hybridity can be considered both as an inevitable result and a handy tool for the transition periods like today when the detrimental effects of climate change must be dealt with while keeping up with the development goals is vital without missing out the interests of relevant stakeholders.

Conclusion

PA has accelerated climate change adaptation processes in the ratifying countries where public institutions and soft law become the leading tools of adaptation which in the end pave the way for hybrid legislative set-ups and governance models. This research analyzed the role of public institutions and soft law in climate change adaptation in Türkiye after the ratification of PA, together with the emerging hybrid models in the administrative and legislative set-ups and climate change governance by following the changes that have been taking place in this regard. Based on the conceptual framework set above, the following issues worth raising in depicting administrative and legislative

course of climate change adaptation which gained pace after the ratification of PA.

Firstly, it is seen that public institutions have been having a leading role in the climate change adaptation processes of Türkiye, where particularly the MEUCC takes the lead from the very beginning and recently the MoT has started to take on various responsibilities. In addition to this historically public institution (ministry)-led adaptation process, there have been several attempts for adopting governance models which seeks for the participation of related stakeholders - where however the leading role of the ministries continue. This trend is compatible with the idea of “green leadership” which foresees green leaders of the GND to “govern the governance” in the face of detrimental impacts of climate change. In integrating climate change and development considerations, the World Bank also advises having “a government-led prioritization and sequencing as an essential step to translate the diagnostic into a country-owned strategy and implementable investment plan”⁷⁸. Following Harlow, it can be argued that “having soft law and soft techniques of governance with a possible convergence of legal and administrative values are becoming standards of good governance and principles of good administration” in climate change adaptation⁷⁹.

Secondly, it is evident that soft law has been an inherent element of climate change adaptation and has a significant role in climate documents issued both at the international/supranational and national levels. Climate adaptation has been carried out based on soft law so far and nearly no sound enforcement mechanisms have been established yet. This has various advantages for the parties, like flexibility, avoiding strict obligations and providing extra time for adaptation. However, states have been attempting to have climate laws, implying the inclusion of hard law in the adaptation processes, which points to the emergence of hybrid models in legislative set-ups. At this point it is important to have a look at the content of the law in question to see whether it contains binding provisions and enforcement mechanisms, which would determine its “hardness”. This is also the case for Türkiye, where soft law tools have been in use for so long and a climate law is known to be on its way.

⁷⁸ World Bank, Climate and Development: An Agenda for Action, 03.11.2022, <https://www.worldbank.org/en/topic/climatechange/publication/climate-and-development-an-agenda-for-action>] (14.06.2023)

⁷⁹ Harlow, 2005.

Thirdly, hybrid models are becoming the significant emergent elements of climate adaptation process due to the trends of combining soft law and hard law in legislative set-ups and having public authorities to lead the attempted governance models. As Hanson states, after the PA, a hybrid legislative system is developing to embody hard and soft law, as it is necessary to reconcile the commitments for emission reductions and the concerns for participation⁸⁰ and according to Huang this is necessary to “reconcile bottom-up flexibility to provide broad participation with top-down rules to provide accountability”⁸¹.

Fourthly, due to EGD, catalyzing role of the EU in climate change adaptation is a significant issue in the countries having trade engagements with the EU. The necessity to adapt to the mandates of the EGD leads to strengthening the role of public institutions in climate change adaptation processes and to the resulting hybrid set-ups.

Fifthly, it can be argued that hybrid models emerging in the legislative and administrative set-ups provide more flexible and easier paths for the parties of PA in their transition to the envisaged carbon-free system, where they must reconcile PA commitments with national development goals. This calls for the employment of incrementalistic approaches in climate change adaptation.

To conclude, besides these inferences, this research can be considered to have accomplished an important mission if it could draw attention to the critical roles played by public institutions and soft law as the leading tools of climate change adaptation processes particularly in the so called GND era, which has been implying significant roles for these two. Apart from the discussions made above, this research underlines the importance of further interdisciplinary studies of public administration and law on climate change adaptation policies. It would be another fine contribution if it could be inspiring for comparative research on the role of public institutions in climate change adaptation processes in other countries which are party to the PA. One limitation of the research could be that the Climate Law of Türkiye, which was known to be on its way, was not yet enacted before the completion of this research, thus, its probable impacts on the soft law/hard law pendulum of climate change adaptation process could not be elaborated on nor its

⁸⁰ Hanson, 2021.

⁸¹ Huang, 2019.

implications for the administrative structure of the country in this regard and for the climate change governance could be reflected on the discussions.

Bibliography

- Alkan-Olsson, Johanna. “What role for soft law in building and developing the climate change regime?”, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: VIII, Sayı:1 (2011): 1-36.
- Aşıcı, Ahmet Atıl and Zeynep Bünül. “Green New Deal: A Green Way out of the Crisis?”, *Environmental Policy and Governance*, 22, (2012): 295–306, DOI: 10.1002/eet.1594.
- Aydın-Dikmen, Bengü. “Global Climate Governance between State and Non-State Actors: Dynamics of Contestation and Re-Legitimation”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt 8, Özel Sayı, Aralık 2020, ISSN 2147-6926, (2020): 59–79 • DOI: 10.14782/marmarasbd.763831.
- Barbier, Edward B. A. Global Green New Deal Executive Summary, Report prepared for the Green Economy Initiative and the Division of Technology, Industry and Economics of the UN Environment Programme, 2009. Available at: http://www.edwardbarbier.com/Publications/a_global_green_new_deal-executive_summary.pdf (27.05.2024)
- Baxter, R. R. “International Law” in “Her Infinite Variety”, 29 *International and Comparative Law Quarterly*, 1980, quoted in Alkan-Olsson, J. (2011) “What role for soft law in building and developing the climate change regime?”, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: VIII, Sayı:1. (1980): 1-36.
- Butun-Bayindir, G. Duygu. “How do transnational municipal networks affect climate policymaking? A qualitative study in Turkey”, *Journal of Urban Affairs*, 43:8, (2021): 1081-1099.
- By-law on the Monitoring of Greenhouse Gas Emissions, Ministry of Environment and Urbanization, 2014. Available at: <https://iklim.gov.tr/db/english/icerikler/files/SERA%20GAZI%20EMİSYONLARININ%20TAKİBİ%20HAKKINDA%20YÖNETMELİK.pdf> (25.02.2024)
- By-law on Fluorinated Greenhouse Gases, Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change, 2022. Available at: [https://iklim.gov.tr/db/english/icerikler/files/FGaz%20Yönetmeliği%20\(31881%20-%202029.06.2022\).pdf](https://iklim.gov.tr/db/english/icerikler/files/FGaz%20Yönetmeliği%20(31881%20-%202029.06.2022).pdf) (25.02.2024)
- CCCC, Climate Change Coordinating Committee, 2021. Available at: <https://iklim.gov.tr/en/coordination-committee-of-climate-change-adaptation-i-76> (25.02.2024)

- Climate Change Action Plan 2011-2023, Ministry of Environment and Urbanization, Available at: https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/eduardosya/file/eylem%20planlari/iklim_degisikligi_eylem_plani_EN_2014.pdf (25.02.2024)
- Climate Change Strategy 2010- 2023, Ministry of Environment and Urbanization, Available at: [https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/eduardosya/iklim_degisikligi_stratejisi_EN\(2\).pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/eduardosya/iklim_degisikligi_stratejisi_EN(2).pdf) (25.02.2024)
- Copernicus EU, <https://climate.copernicus.eu/climate-indicators/temperature> (20.07.2024).
- DCC, Directorate of Climate Change – About Us, 2021. Available at: <https://iklim.gov.tr/en/about-us-i-75>, (23.02.2024).
- DCC Website, (Directorate of Climate Change, Website), Climate Change Coordinating Committee, Available at: <https://iklim.gov.tr/en/coordination-commity-of-climate-change-adaptation-i-76> (28.02.2024)
- Demirci, Bengi. “Sağlık Hizmetlerinde Dönüşüm: Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) Nasıl Bir Sistem Getiriyor?”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi* (30) (2015): 122-135.
- Demirci, Mustafa. “Kentsel İklim Değişikliği Yönetişimi”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 46, Temmuz-Aralık 2015, (2015): 75-100.
- Di Gregorio, Monica, Leandra Fatorelli, Jouni Paavola, Bruno Locatelli, Emilia Pramova, Dodik Ridho Nurrochmatd, Peter H. Maye, Maria Brockhausf, Intan Maya Sarib, Sonya Dyah Kusumadewia. “Multi-level governance and power in climate chang policy networks”, *Global Environmental Change*, 54 (2019): 64-77.
- Dubash, Navroz K. “Varieties of climate governance: the emergence and functioning of climate institutions”, *Environmental Politics*, vol. 30, no. s1, (2021): 1–25, <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1979775>.
- Erbay, Yusuf. “Yeşil Yeni Düzen ve Yeşil Liderlik” in *Yeşil Yeni Düzen*, Ankara: İmge Kitabevi, (2023): 95-164.
- European Commission, The European Green Deal, 2019. Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF (10.02.2024)
- European Commission, Carbon Border Adjustment Mechanism, 2024. Available at: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en (22.02.2024)

- Guy, Johnathan, Esther Shears and Jonas Meckling. “National models of climate governance among major emitters”, *Nature Climate Change*, 13(2): January (2023): 1-7. DOI:10.1038/s41558-022-01589-x.
- Hanson, Carter A. “Hard and Soft Law in the Paris Climate Agreement”, Student Publications. 925, (2021): 1-15. Available at: https://cupola.gettysburg.edu/student_scholarship/925.
- Harlow, Carol. “Law and Public Administration: Convergence and Symbiosis”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71(2), (2005): 279-294. DOI: 10.1177/0020852305053886
- Heinen, Deborah, Alessandro Arlati and Jörg Knieling. “Five dimensions of climate governance: a framework for empirical research based on polycentric and multi-level governance perspectives”, *Environmental Policy and Governance*, 32(1) (2022): 56–68. <https://doi.org/10.1002/eet.1963>.
- Huang, Jennifer. “A Brief Guide To The Paris Agreement And ‘Rulebook’ ”, The Center for Climate and Energy Solutions, 2019. Available at: <https://www.c2es.org/wp-content/uploads/2019/06/paris-agreement-and-rulebook-guide.pdf> (12.02.2024)
- Jänicke, Martin. “The Multi-level System of Global Climate Governance – the Model and its Current State”, *Environmental Policy and Governance*, 27, (2017): 108–121. DOI: 10.1002/eet.1747.
- Keles, Ruşen. “Çevre ve Koruma Sorunsalı” in *Yeşil Yeni Düzen*, Ankara: İmge Kitabevi, (2023): 19-93.
- Keles, Ruşen, Yusuf Erbay and Kemal Görmez. *Yeşil Yeni Düzen*, Ankara: İmge Kitabevi, 2023.
- Law no. 2019-1147 on Energy and the Climate, France, Climate Change Laws of the World, available at: https://climate-laws.org/document/law-no-2019-1147-on-energy-and-the-climate_64b3. (20.07.2024)
- Lepage, Corinne. “Başka Türlü Yaşamak”, İmge Kitabevi, Ankara, quoted in Erbay, Yusuf. “Yeşil Yeni Düzen ve Yeşil Liderlik” in *Yeşil Yeni Düzen*, Ankara: İmge Kitabevi, (2023): 95-164.
- Lindblom, Charles E. (1959) “The Science of “Muddling Through”, *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, Spring (1959): 79-88.
- MEU, Ministry of Environment and Urbanization (2018) Seventh National Communication of Türkiye Under The UNFCCC, 2018. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/14936285_Türkiye-NC7-2-Seventh%20National%20Communication%20of%20Türkiye.pdf (22.02.2024)

- MEUCC, Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change, TC Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İklim Şurası'nda Alınan Önemli Kararlar, 2022. Available at: <https://agri.csb.gov.tr/iklim-surasi-nda-alinan-onemli-kararlar-haber-272193> (28.02.2024)
- Ministry of Trade, Green Action Plan, 21.07.2022. Available at: <https://www.trade.gov.tr/exports/green-action-plan> (25.02.2024).
- MoFA, Ministry of Foreign Affairs, 2022. Available at: https://www.mfa.gov.tr/united-nations-framework-convention-on-climate-change-_unfccc_-and-the-kyoto-protocol.en.mfa (29.11.2023)
- National Climate Change Adaptation Strategy and Action Plan 2011–2023, Ministry of Environment and Urbanization, https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/file/eylem%20planlari/uyum_stratejisi_eylem_plani_EN_Final.pdf (25.02.2024)
- Official Gazette, 7.10.2021-No.31621 (Resmi Gazete, Sayı : 31621 (Mükerrer) 7 Ekim 2021) <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211007M1-1.pdf> (02.07.2022)
- Özer, Yunus Emre. “İklim Değişikliği Yönetişimindeki Aktörlerin Analizi ve Türkiye”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 13, Sayı 4, (2017): 833-851.
- Presidential Decree, no. 85, 29.10.2021, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi no.85, 2021, Available at: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211029.pdf> (25.02.2024)
- PSB, Presidency of Strategy and Budget, Presidency of the Republic of Türkiye (2024), 12th Development Plan, 2024. Available at: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Plani_2024-2028_11122023.pdf (24.02.2024)
- Republic of Türkiye, Ministry of Trade, <https://ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/yesil-mutabakat/yesil-mutabakat-eylem-plani-ve-calisma-grubu/ymcg-uyesi-kurum-ve-kuruluslar> (22.07.2024)
- Sancakdar, Oğuz. “İklim Değişikliğinin Kamu Hizmeti, Sürdürülebilir Kalkınma ve Temel Haklara Etkilerinden Kesitler ve İklim Davaları”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, (2023) 22: 99-129. <https://doi.org/10.26650/ihid.22.005>.
- Savasan, Zerrin. “Climate governance in Türkiye: a forward-looking perspective”, *Turkish Studies*, 20:4, (2019): 541-571. DOI: 10.1080/14683849.2019.1613895.
- Talu, Nuran and Habip Kocaman. Türkiye’de İklim Değişikliği ile Mücadelede Politikalar, Yasal ve Kurumsal Yapı, İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 4, Ankara: T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, (2019).

- Terpan, Fabien. "The Definition of Soft Law" in *Research Handbook of Soft Law*, eds. by Mariolina Eliantonio, Emilia Korkea-aho and Ulrika Mörth, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, (2023): 43-55.
- Türkoğlu-Üstün, Kamile. "Yeni Bir Dönemin Başlangıcı: Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türk Çevre Hukuku ve Politikalarına Etkileri", *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, Cilt 16, Sayı 36, Aralık 2021, 329-366.
- United Nations, Paris Agreement, 2015. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (20.02.2024).
- United Nations, Climate Change, What is the Kyoto Protocol?, Available at: https://unfccc.int/kyoto_protocol (19.02.2024).
- United Nations, Climate Change, The Paris Agreement- What is the Paris Agreement?, Available at: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement> (20.02.2024)
- United Nations, Climate Change, What is the United Nations Framework Convention on Climate Change?, Available at: <https://unfccc.int/process-and-meetings/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change> (19.02.2024)
- United Nations, United Nations Framework Convention On Climate Change, 1992. Available at: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (28.11.2023)
- United Nations, United Nations Decade on Ecosystem Restoration 2021-2030, 2021. Available at: <https://www.decadeonrestoration.org/about-un-decade> (20.02.2024)
- UN DESA, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015. Available at: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (24.02.2024)
- UNEP, UNEP 2008 Annual Report, 2009. Available at: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7742/-UNEP%202008%20Annual%20Report-2009837.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (23.02.2024)
- van Thuyne, Gauthier. The Paris Rulebook after COP26, 2021. Available at: <https://www.allenoverly.com/en-gb/global/blogs/countdown-to-cop/the-paris-rulebook-after-cop26> (22.02.2024)
- Williams, David Samuel, Osman Balaban, Akgün Ilhan, Hande Paker, Ümit Sahin, Beyza Sarıkoç Yıldırım, Ethemcan Turhan, Baran Alp Uncu and Marta Olazabal. "A policy content analysis for evaluating urban adaptation justice in Istanbul", *Environmental Science and Policy*, 136 (2022): 476-485.

World Bank, Climate and Development: An Agenda for Action, 03.11.2022, Available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/climatechange/publication/climate-and-development-an-agenda-for-action>] (14.06.2023)

World Bank Group, <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?end=2020&skipRedirection=true&start=1990&view=chart&year=1990>, (20.07.2024)

Yazar, Mahir and Abigail York. “Urban climate governance under the national government shadow: Evidence from Istanbul”, *Journal of Urban Affairs*, (2021): 1265-1281. <https://doi.org/10.1080/07352166.2021.1915151>

AVRUPA BİRLİĞİ AYRIMCILIK YASAĞI VE EŞİTLİK DÜZENLEMELERİNDE EKSİKLİK VE SORUNLAR: EŞİTLİK VE AYRIMCILIK KAVRAMLARI ÜZERİNDEN BİR BAKIŞ

Ayşegül ER KARAKAŞ*
Araştırma Makalesi

Öz

Avrupa Birliği, evrensel değerler söylemiyle küresel alanda normatif bir güç olma iddiası taşımaktadır. Makalenin temel amacı bu iddianın Avrupa Birliği'nin ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemelerindeki karşılığını sorgulamaktır. Bu doğrultuda makalede, Avrupa Birliği'nin biçimsel ve soyut bir çerçeveden eşitlik anlayışı ile eşitlik-özgürlük temelli bir ayrımcılık anlayışına sahip olduğu savunulmaktadır. Eşitlik ve ayrımcılık kavramlarına yönelik bu anlayış ise ayrımcılık yasağı ve eşitlik kavramlarının aynı anlama sahip iki kavram olarak ele alınmasına neden olmakta ve eşitlik, ayrımcılığın yasaklanması ile ulaşılabilen bir hukuksal düzlemde verili bir ilkeye indirgenmektedir. Bu durum ise Avrupa Birliği ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemelerinde hiyerarşik eşitlik, kapsam kısıtlamaları ve çoklu ayrımcılığa ilişkin düzenlemelerin olmaması gibi temel eksiklik ve sorunları beraberinde getirmektedir.

Anahtar Kelimeler: eşitlik, ayrımcılık, Avrupa Birliği, hiyerarşik eşitlik, çoklu ayrımcılık

Deficiencies and Problems in the European Union Anti-Discrimination and Equality Law: A Perspective on the Concepts of Equality and Discrimination

Abstract

The European Union claims to be a normative power on a global scale with its discourse on universal values. The main purpose of the article is to question the

* Dr., Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, e-posta: aer@ab.gov.tr, ORCID: 0000-0003-0087-0818.
Gönderilme Tarihi: 23 Mayıs 2024, Kabul Tarihi: 24 Haziran 2024



correspondence of this claim with the anti-discrimination and equality law in the European Union. Accordingly, the article argues that the European Union approaches equality from a formal and abstract framework, as well as a discrimination understanding based on equality and freedom. However, this understanding of equality and discrimination leads to the prohibition of discrimination and equality being considered as two concepts with the same meaning, and equality being reduced to a given principle in a legal dimension that can be achieved by anti-discrimination. This situation brings along fundamental deficiencies and problems in the European Union's anti-discrimination and equality law, such as hierarchy of equalities, limitation of scope, lack of arrangements on multiple discrimination.

Keywords: *equality, discrimination, European Union, hierarchy of equalities, multiple discrimination*

Giriş

Avrupa Birliği'nin (AB), 1951 yılında Paris Antlaşması'yla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, 1957 yılında Roma Antlaşması'yla Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurulmasıyla birlikte atılan temelleri ekonomik saiklidir. Nitekim Roma Antlaşması, üye devletlerin ekonomik bütünleşmesi için gerekli koşulları hazırlayan hükümler içermektedir. Birliğin zaman içerisinde ekonomik temelli düzenlemelerinin yanı sıra siyasal ve toplumsal nitelikli düzenlemeler yapması AB'nin amaçlarına ilişkin tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu tartışmaların önemli bir kısmı AB'nin kuruluşundaki gibi ekonomik bir saik ile hareket etmeye devam edip etmediği üzerine yoğunlaşmaktadır.

Nitekim AB, küresel bir aktör olduğu iddiasıyla temel hak ve özgürlükler, demokrasi, hukukun üstünlüğü gibi evrensel değerleri içselleştiren söylemiyle dünyanın pek çok bölgesiyle ilişki kurarak kendini normatif bir güç olarak da konumlandırmaktadır. Bu durum, AB'nin kuruluşundan bugüne yaptığı düzenlemelerin yalnızca ekonomik bütünleşmeye yönelik mi olduğu, yoksa normatif bir amacının var olup olmadığı sorusunu akıllara getirmektedir. AB'nin yalnızca ekonomik değil, toplumsal ve siyasal hedefleri kapsayan bir söylemi olduğu bilinmekle birlikte, söz konusu hedeflerin temelinde de esasen ekonomik çıkarların bulunduğu tartışılan bir husustur. De Búrca, Topluluk Antlaşmalarının içinde haklar konusunun ağırlıklı olarak piyasa temelli olduğunu vurgularken¹, gelinen noktada AB'nin bu yaklaşımında bir değişiklik olup olmadığı sorusu ortaya çıkmaktadır. Nitekim bu husus AB

¹ Gráinne de Búrca, "The Language of Rights and European Integration," içinde *Legal Dynamics of European Union*, ed. Gillian More et al. (Oxford, Oxford University Press, 1996), 1.

içerisindeki meşruiyet ve ortak kimlik konusunun² da tartışmalı alanlar olmaya devam etmesine neden olmaktadır.

AB’de ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemeleri söz konusu tartışmadan bağımsız düşünülemeyecek niteliktedir. İlk kez Roma Antlaşması’nın 7. maddesinde yer alan vatandaşlık temelinde her türlü ayrımcılığın yasaklanmasını öngören hükmün ve 119. maddesinde yer alan kadın ve erkek arasında eşit işe eşit ücret hükmünün ayrımcılığın önlenmesine ve eşitlik ilkesine işaret ettiği görülmektedir. Buradaki temel amacın ise ekonomik bütünleşmenin selametini sağlama yönünde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bununla birlikte, bugüne gelene dek AB’nin ayrımcılık yasağı ve eşitliğe ilişkin düzenlemelerini ayrımcılık türleri ve kapsam açısından genişlettiği görülmektedir. Özellikle Amsterdam Antlaşması, 2000 yılındaki yeni nesil direktifler (İrk Eşitliği Direktifi ile İstihdam Eşitliği Direktifi) ve Lizbon Antlaşması’yla AB Temel Haklar Şartı’nın AB hukuku içerisine dâhil edilip hukuken tüm üyeler için bağlayıcı hale getirilmesiyle birlikte, ayrımcılık yasağı ve eşitlik konusunda gelişme kaydedildiğini söylemek mümkündür. Ancak, AB ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemeleri eksiklikler ve sorunlar barındırmaya devam etmektedir.

Bu çerçevede makalenin amacı AB’nin, evrensel değerler söylemiyle küresel alanda normatif bir güç olma iddiasının ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemelerindeki karşılığını sorgulamaktır. Makalenin temel savı, AB’nin ayrımcılık yasağı ve eşitlik kavramlarını aynı iki kavram olarak yorumladığıdır. Bir başka ifadeyle, ayrımcılığın olmaması eşitlik ilkesine ulaşılması için yeterli görülmektedir. Dolayısıyla bu bakış açısından hukuksal düzlemde getirilen ayrımcılık yasağı eşitliği sağlamaktadır. Bu çerçevede makale, ayrımcılık yasağı ve eşitliğin aynı kavramlar olarak yorumlanmasının AB ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemelerindeki sorun ve eksikliklerin temel nedeni olduğunu savunmaktadır. Bu çerçevede, AB’nin eşitlik ve ayrımcılık kavramlarından anladığının ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemelerinde hiyerarşik eşitlik, kapsam kısıtlamaları ve çoklu ayrımcılığa ilişkin bir düzenlemenin olmaması şeklinde eksiklik ve sorunlara yol açtığı ortaya konulacaktır.

² De Búrca, “The Language,” 7.

I. Avrupa Birliği'nin “Ayrımcılık” ve “Eşitlik” Kavramlarından Anladıkları

A. Avrupa Birliği'nde Eşitlik Kavramının Anlamı

Eşitlik kavramı bir taraftan soyut niteliği, bir taraftan somut olarak karşılığı olduğu düşünülen bir kavram olması sebebiyle belki de sosyal bilimlerdeki pek çok kavramdan daha belirsiz, birçok farklı anlamda kullanılabilen ve literatürde oldukça fazla tartışmanın öznesi olmuş bir kavramdır. Nitekim felsefi, siyasal ve hukuksal anlamda eşitlik kavramının farklı kapsamlara işaret etmesi,³ eşitlikten kastedilenin ne olduğunun açığa çıkarılmasını zorlaştırmaktadır. Bununla birlikte, AB ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemelerindeki eksiklik ve sorunların nedenini araştırırken, Étienne Balibar'ın yerinde sorusuyla geleneksel toplumlardaki hiyerarşiyi kırarak eşitlik ilkesini temel ilke olarak ortaya koyan demokratik ve modern toplumlarda ilkeler ve gerçekler arasındaki mesafenin neden bir çelişki olarak ortaya çıktığı⁴ sorgulaması ön plana çıkmaktadır. Bir başka ifadeyle, neden eşitlik ilkesi bugün uluslararası hukuk çerçevesinde var olduğu halde, gerçekte var olan eşitsizliklere yeterli yanıt verememektedir? Bu sorunun cevabı, eşitliğin biçimsel ve soyut bir çerçeveden ele alınmasında yatmaktadır.

Biçimsel ve soyut bir çerçeve olarak eşitliğin üç temel özelliğinden bahsetmek mümkündür. Bunlardan ilki eşitliğin evrensel bir ilke olarak var olmasıdır. Eşitliğin evrensel bir ilke olması insanların doğuştan sahip olduğu haklarla yakından ilişkilidir. Burada hak dayanağını doğuştan olmasından kazanmaktadır. İnsanın doğuştan getirdiği bu haklar evrensel olma iddiasını taşımaktadır. Eşitlik de bunun ayrılmaz bir parçası, temel evrensel ilkesidir. Bir bakıma haklara sahip olma veya hakları dağıtma eylemleri eşitlik ilkesi gözetilerek gerçekleştirilir. Bununla birlikte modernizm öncesi dönemde eşitliğin ve eşitsizliğin doğuştan getirilen özelliklerden kaynaklandığı ve değiştirilemeyeceği görüşü yaygınken, moderniteyle birlikte eşitliğin veya eşitsizliğin toplumsal ve siyasal koşulların sonucu olduğu ve değiştirilebileceği düşüncesi baskındır.⁵

³ Jarlath Clifford, “Locating Equality: from Historical Philosophical Thought to Modern Legal Norms,” *The Equal Rights Review*, 1 (2008):11.

⁴ Étienne Balibar, “Ontological difference, anthropological difference, and equal liberty,” *European Journal of Philosophy* 28, no 1 (2020): 4.

⁵ Jean-Jacques Rousseau, *İnsanlar Arasındaki Eşitsizliğin Kaynağı*, (İstanbul, Say Dağıtım, 1990), 169.

Moderniteyle birlikte evrensel bir ilke olarak görülen eşitlik normatif bir anlam taşımaktadır. Ancak bu normatif anlam, eşitliği aynı zamanda soyut bir noktaya götürür. Öyle ki eşitlik neredeyse bir ideal olarak kalır ve bu ideale dayanak noktası olarak yapılan düzenlemeler eşitlik ilkesini hayata geçirmekten uzaklaşır. Burada eşitlik daha çok biçimsel olarak vardır ve yasal düzenlemelerdeki yerini alır. Bu bir anlamda yasanın maddi olarak değil şekli olarak öne çıkarılmasıdır ki bu da biçimsel mekanizmalarla yasanın mutlaklaştırılmasının yolunu açmaktadır.⁶ Buradaki sorun eşitliğin evrensel bir ilke olması değil, evrensel bir ilke olarak gerçeklikle uyuşmamasıdır. Bir başka ifadeyle eşitlik, orada bir yerde, herkesin kabul ettiği bir norm olarak dururken ve yasal düzenlemelerde yer alırken, eşitlikten aslında ne kastedildiği ve eşitlik ilkesinin uygulamadaki etkililiği bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

İkinci olarak, biçimsel ve soyut çerçeveden eşitlik bir dağıtım meselesidir. Bunun sebebi ise hakları dağıtmanın bir bakıma evrensel koruyucusu olarak eşitlik, dağıtımda eşitliği sağlamak anlamına da gelmektedir. Kaynağı doğuştan gelen haklara sahip olunur, bu haklar verilir ve dağıtılır. Bu ise ulus devletin çatısı altında gerçekleşir. Dolayısıyla, eşitliği sağlayacak dağıtım, dağıtımın öznesi her ne ise, yurttaşlar arasında tesis edilir. Dağıtım, eşitliğin sağlanması için bir bakıma önkoşuldur.

Literatürde neyin dağıtılacağı sorusuna verilen cevaplar ise tartışmalıdır. John Rawls'a göre eşitliğin sağlanması için gerekli olan birincil değerlerdir. Kişilerin kendi planlarını hayata geçirebilmesi için kritik olan birincil değerler haklar, özgürlükler, refah gibi hususlardır. Rawls için adaleti sağlayan temel husus birincil değerlerin toplumsal işbirliği içerisinde dağıtılmasıdır.⁷ Ronald Dworkin ise kaynak eşitliği kavramının, eşitliğin sağlanması için gerekli olduğunu savunmaktadır. Dworkin'e göre insanlara eşit davranmak açısından kilit kavram kaynakların eşitliğidir. Dworkin, herkes aynı miktarda kaynağa sahip olursa veya belirli süre çalışma karşılığında belirli miktar kaynağa sahip olabilirse o zaman eşitliğin sağlanmış olacağını iddia etmektedir.⁸

Gerald Allan Cohen için eşitliğin konusu kaynaktan ziyade refah ile ilgili olmalıdır. Bununla birlikte Cohen için, refah yerine "refah için fırsat eşitliği" ilkesi daha doğru bir yaklaşımdır. "Refah için fırsat eşitliği" yaklaşımı

⁶ Murat Ertan Kardeş, "Carl Schmitt'in Politik Felsefesi Üzerine Bir İnceleme" (Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, 2012).

⁷ John Rawls, *Bir Adalet Teorisi*, (Ankara, Phoenix, 2018), 90-95.

⁸ Ronald Dworkin, "What is equality? Part 1: Equality of Welfare," *Philosophy and Public Affairs* 10, no 3 (1981): 238.

sayesinde kendi tercihleriyle refahını kaybeden bir kişi adaleti sağlamak için kaybının telafisi talebinde bulunamayacaktır. Cohen'e göre "refah için fırsat eşitliği" kişinin elinde olmadan, gönülsüz bir şekilde karşı karşıya kaldığı refahındaki eksiklikleri gidermek açısından faydalıdır.⁹

Elizabeth Anderson ise, iki temel eşitlik kavramından bahsetmektedir. Bunlardan biri şansların eşitliği (equality of fortune), diğer ise demokratik eşitliktir. Anderson'a göre şansların eşitliği, eşitliğin gerçek amacı olan tüm vatandaşlara eşit saygı ve ilgi gösterilmesi hedefini karşılayamamaktadır. Bunun sebebi ise, şansların eşitliğinin bazılarının diğerlerine göre yetenek veya kişisel özellik olarak daha üstün olduğu varsayımına dayanmasıdır.¹⁰ Anderson'a göre şanslı olan kişilerin kazanımlarının bir kısmı şanssız kişilere aktarılmalıdır. Böylece daha şanssız konumda olan kişilerin dezavantajları telafi edilebilecektir. Ancak daha şanssız kişilerin şanssızlığının telafi edilmesi ancak söz konusu şanssız durum kişilerin kendi ellerinde olmayan sebeplerden kaynaklanıyorsa mümkündür. Anderson, demokratik eşitlikte ise amacın, toplumda yaşayan herkesin özgürlüklerini her daim sağlayacak toplumsal koşulların yaratılması olduğunu ifade etmektedir.¹¹ Şansların eşitliğinden farklı olarak demokratik eşitlik, bir kişinin diğerine göre daha şanssız bir durumda olması halinde eşitlik sağlayabilmek için bu şanssızlığın telafi edilmesi yönünde bir talebi içermemekte, insanların toplumda insan olmalarından kaynaklı olarak eşit varsayımlarından ötürü bir eşitlik talebini öngörmektedir.

Amartya Sen ise eşitliğin sağlanmasında faydanın dağıtım meselesiyle ilgilenmiştir. Sen, faydacı eşitliği, kazananların marjinal faydalarının kaybedenlerin marjinal kayıplarına eşit olması olarak tanımlamaktadır.¹² Burada dağıtımın konusu marjinal faydadır. Kişiler arasında marjinal faydanın eşit olmasının eşitliği sağlayacağı inancı vardır. Sen'e göre faydacı eşitlik marjinal faydayı, toplam faydacı eşitlik ise toplam faydayı yansıtmaktadır. Bununla birlikte Sen'e göre faydacı analizlerin eksikliği kişinin temel kabiliyetlerinin analizine içine dahil edilmemesidir. "Temel kabiliyet eşitliği" adını verdiği bu yaklaşımda kişinin hareket etme kabiliyeti başta olmak üzere

⁹ Gerald Allan Cohen, "On the Currency of Egalitarian Justice," *Ethics* 99, no 4 (1989): 908-912.

¹⁰ Elizabeth S. Anderson, "What is the Point of Equality?," *Ethics* 109, no 2 (1999): 289.

¹¹ Anderson, "What is the Point," 313.

¹² Amartya Sen, "Equality of What?," içinde *McMurrin S Tanner Lectures on Human Values* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980), 198.

bazı temel hususları yerine getirebiliyor olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, değerlerin kabiliyete dönüşmesi kişiden kişiye değişmekte ve değerler açısından eşit olduğunu düşündüğünüz iki kişi kabiliyetlerde farklılaştığı için eşitsiz duruma düşebilmektedir.

Son olarak, eşitliğin soyut ve biçimsel bir çerçeve olarak ortaya çıktığı liberal yaklaşım içinde özgürlüklerin mi eşitliklerin mi daha ağır bastığı tartışması, özgürlük veya eşitlik kavramlarından hangisine öncelik verilirse verilsin nihai olarak yasal düzlemde var olan eşitliğin pratikteki etkisini görmezden gelen bir etki yaratmaktadır. İnsanlara eşit muamele ederken özgürlüklere mi, dağıtıcı eşitliğe mi öncelik verileceği sorusu liberal geleneğin temel sorularından biri olarak ortaya çıkmaktadır.¹³ Buradaki temel tartışma, eşitliği sağlamaya çalışırken temel özgürlüklerin sınırlandırılması veyahut özgürlükler genişletilirken eşitsizliğin kaçınılmaz olduğu varsayımından kaynaklanmaktadır. Bunun nedeni ise, eşitliği sağlamak üzere yapılacak bir dağıtım ya da yeniden dağıtımın veyahut hakların genişletilmesinin bireylere ortak yararı gözeten sınırlamalar getireceği, buna karşılık özgürlüklerin genişletilmesi durumunda bireylerin ortak yarardan uzaklaşarak kendi çıkarları doğrultusunda hareket edecekleri öngörüsüdür. Bireysel özgürlüklerin mi yoksa eşitliğin mi önce geleceği tartışmaları, esasen liberal mi yoksa sosyal ağırlıklı mı bir düzenin kurulacağı sorusuna ilişkindir. Bu ise eşitlik ilkesini, evrensel bir ilke olarak yasalarla korunan ve iktidarların uygulamakla yükümlü olduğu bir norm olarak durmasına sebep olmakta, gerçek hayattaki var oluşu ve etkisi sorgulanmamaktadır.

B. Avrupa Birliği'nde Ayrımcılık Kavramının Anlamı

Ayrımcılık kavramının ise AB tarafından eşitlik-özgürlük temelli ele aldığı görülmektedir. Bir başka ifadeyle AB açısından ayrımcılık, bir kişi ya da grubun eşit olamamalarından veya özgürlüklerinin kısıtlanmasından dolayı karşı karşıya kaldıkları bir hak eksikliğine işaret etmektedir. Ayrımcılığın eşitlik ilkesine uyulmaması ile ortaya çıktığı görüşleri ile ayrımcılığı bir özgürlük sorunu olarak gören görüşlerin ortak noktası, ayrımcılığın kişi ya da grubun eşit olmaları gerekirken olmamalarından dolayı sahip olmadıkları hakları ile kısıtlı özgürlüğe sahip olmalarından kaynaklanan kimi haklara sahip olamamaları çerçevesinde değerlendirmeleri, bir başka ifadeyle bir hak eksikliğinin her ikisinde de söz konusu olmasıdır.

¹³ Stefan Gosepath, "The Place of Equality in Habermas' and Dworkin's Theories of Justice," *European Journal of Philosophy* 3, no 1 (2008): 22.

Bu ise AB'nin ayrımcılık kavramına değer temelli yaklaşımdan uzaklaştığı ve ayrımcılık temellerini bireyler üzerinden değil, homojen olduğu varsayılan gruplar üzerinden ele aldığı anlamına gelmektedir. Nitekim AB'nin bu yaklaşımında kimlik ve tanınma gibi konuları hesaba katılmamakta, ayrımcılık hukuksal düzlemde kalmakta, ayrımcılığın toplumsal kökenini tartışılmamaktadır.

Oysa ayrımcılığın kimlik üzerinden ele alınmaya başladığı 1960 ve 1970'lerin belki de ayrımcılığın toplumsal bir mesele, ayrımcılık karşıtlığının ise toplumsal bir değer olarak ön plana çıkmasına katkı sağladığını söylemek mümkündür. Nitekim özellikle Henri Tajfel ve John Turner tarafından geliştirilen sosyal kimlik kuramı bu dönem ayrımcılığın nasıl oluştuğuna ilişkin önemli emareler sunmaktadır. Tajfel ve Turner'e göre, kişinin grup içerisinde sahip olduğu kimlikle hareket ettiği ve öz-değerini bu sayede geliştirmeye çalıştığına yönelik iddia, toplumda var olan "biz" ve "öteki" anlayışının temelinde yatan gerçekliği sorgulaması açısından önemli olmuştur.¹⁴ Nitekim bireyleri kendilerinin üyesi oldukları sosyal grupla tanımlamalarıyla oluşan sosyal kimliğin önemli unsurlarından biri olan sınıflandırma meselesi bugün ayrımcılığın temel sebeplerinden biri olarak görülebilir.

Sosyal kimlik kuramının ortaya koyduğu bu yaklaşım esasen Thomas Geisen'in ayrımcılığın, ayrımcılık inşa etme süreçlerinde ortaya çıktığı söylemiyle¹⁵ uyum içindedir. Nitekim ayrımcılığın, ayrımların belirlendiği bir süreç olarak görülmesi, kendini sosyal kimliğiyle tanımlayan bireyin ait olduğu grubu diğer gruplardan ayırmasıyla başlayan ve diğer gruplara yönelik oluşan kalıpyargılarının sonucunda ortaya çıkan farklı görme ya da farklı hissetme durumuna işaret etmektedir. Geisen'e göre, ayrımlara aynı zamanda değer ve norm yüklenmektedir.¹⁶

Sosyal kimlik ve ayrımcılık ilişkisine yönelik bir diğer husus ise tanınma sorunsalında karşımıza çıkmaktadır. Honneth, kendini ifade edebilmenin ancak tanınma ile mümkün olabileceğini vurgulamaktadır.¹⁷ Tanınmayı üç

¹⁴ Henri Tajfel ve John Turner, "The social identity theory of intergroup behavior," içinde *Psychology of Intergroup Relations*, ed. William G. Austin et al. (Chicago: Nelson-Hall, 1986).

¹⁵ Thomas Geisen, "Kimlik ve Tanınma Söylemi: Ayrımcılık Söyleminde Yeni Terminolojiler," *Felsefelogos* 29, no 1 (2006): 40.

¹⁶ Geisen, "Kimlik ve Tanınma," 43.

¹⁷ Bart van Leeuwen, "A Formal Recognition of Social Attachments: Expanding Axel Honneth's Theory of Recognition", *Inquiry* 50, no. 2 (2007): 182.

ayrı kategoride ele alan Honneth aşk, saygı ve itibar çerçevesinde tanınmadan bahsetmektedir. Bu üç tanınma biçimi kişinin kendini ifade etmesiyle kendine güven, kendine saygı ve haysiyet kavramlarıyla eşleşir. Van Leeuwen bu üç kategoriye bir de farklılığa saygıyı eklemektedir. Ona göre farklılıklar sayesinde toplumsal bağlılıklarımız insan varlığının önemli bir unsuru haline gelmektedir.¹⁸ Bu durumda kişinin hayat planlarını gerçekleştirmesi için tanınmaya duyduğu ihtiyaç beraberinde farklılıkların tanınması gereksinimini de getirmektedir.

Bununla birlikte ayrımcılık, eşitlik-özgürlük temelli olarak ele alındığında, ayrımcılık temellerinin toplumsal olarak nasıl ortaya çıktığı, kişilerin kendilerini nasıl bir grubun parçası olarak gördükleri, kişilerin toplumun bir parçası olarak tanınıp tanınmadıkları, dolayısıyla ayrımcılığın nedeni AB hukukunda eksik kalmaktadır. Oysaki ayrımcılığın toplumsal sınıflarla, toplumsal gruplarla, kimlik ve tanınma ile ilişkisi AB hukuku kapsamında hangi ayrımcılık temellerinin kim için dışarıda kaldığı sorusuna yanıt oluşturabilecek bir potansiyeli taşımaktadır. Bu yanıt ise, ayrımcılık yasağı düzenlemelerinin eksikliklerinin giderilmesi açısından katkı sunmaya muktedirdir.

II. Avrupa Birliği Ayrımcılık Yasağı ve Eşitlik Düzenlemelerinde Eksiklik ve Sorunların Tespiti

AB hukukunda eşitlik, biçimsel ve soyut bir çerçeveden evrensel bir ilkedir. Ayrıca, Rawls'un yaklaşımından¹⁹ birincil değerlerin Birlik içerisinde nasıl dağıtılacağına ilişkin bir meseledir. Hukuksal olarak güvence altına alınan dağıtım unsurları ise eşitliğe katkı sunarken, özgürlüklerin kısıtlanmaması için çaba gösterir veyahut söylemsel olarak çaba gösterdiğini iddia eder. Ayrıca AB, ayrımcılık yasağı düzenlemelerinde ayrımcılığın toplumsal kökenine ilişkin bir sorgulama içerisinde değildir. Ayrımcılığın telafisini merkeze koyan eşitlik-özgürlük temelli bir ayrımcılık içerisinde hareket etmektedir.

AB hukukunda eşitliğe ve ayrımcılığa yönelik bu yaklaşım iki temel sonucu beraberinde getirmiştir. Birincisi eşitlik, ayrımcılığın yasaklanmasıyla ulaşılabilen, yasal düzlemde yer alan ve hatta yasal düzlemin merkezindeki ilkelere biri olduğu varsayımıyla varlığını sürdürmektedir. Bunun yanı sıra, AB hukuku düzenlemeleri incelendiğinde eşitlik ve ayrımcılık yasağı

¹⁸ Van Leeuwen, "A Formal Recognition," 185.

¹⁹ Rawls, Bir Adalet Teorisi.

kavramının eş iki kavram olarak yorumlandığı sonucuna ulaşılabilir. Bu, bir anlamda eşit olanlara eşit; eşit olmayanlara ise eşitsiz bir şekilde muamele edilmesinin eşitliğin temeli olduğunu²⁰ savunan şekli eşitliğin AB hukukunun hâkim yaklaşımı olduğunu göstermektedir. İkinci sonuç ise, biçimsel ve soyut bir çerçeveden eşitlik ile eşitlik-özgürlük temelli ayrımcılık, AB eşitlik ve ayrımcılık yasağı hukukunu kamusal alandan yoksun, yukarıdan konan yasalarla, pratikten uzaklaşarak oluşturulmasına neden olmaktadır. Varılan bu sonuçlar, AB hukukunda üç temel eksikliği ve sorunu da beraberinde getirmektedir: hiyerarşik eşitlik, kapsam kısıtlamaları ve çoklu ayrımcılık.

A. Hiyerarşik Eşitlik

Tarihsel olarak bakıldığında AB'nin eşitlik ve ayrımcılık yasağı düzenlemelerinin amacındaki farklılıkla birlikte ayrımcılığın yasaklandığı alanların önem sırası da farklılaşmaktadır. Başlangıçta AB, tek pazarın düzgün işleyişini sağlamak üzere uyrukluğa ve cinsiyete dayalı ayrımcılığa daha fazla önem verirken, 1990'ların sonuna doğru, aşırı sağ hareketlerin yükselişe geçmesiyle birlikte ırka veya etnik kökene dayalı ayrımcılığın da ön plana çıktığı görülmektedir. Amaçtaki farklılıkla birlikte ortaya çıkan önem sıralaması hiyerarşik bir anlayışa neden olmaktadır.

AB'de ayrımcılık türleri arasındaki hiyerarşinin yansımaları olarak ayrımcılığa sebep olan farklı alanların farklı şekilde düzenlendiği görülmektedir. Bazı ayrımcılık temelleri kurucu ve tadil antlaşmalarda yer almaktadır. Bazı ayrımcılık çeşitleri kendine özgü direktiflerle düzenlenirken, bazılarının gruplaştırılarak ele alınması, ayrımcılık temellerindeki koruma düzeylerinin ve istisnaların ayrımcılık türüne göre farklılaşması ve Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) ayrımcılık türlerine göre farklılaşan inceleme düzeyi, ayrımcılıklar arası önem sıralamasının varlığına işaret etmektedir. Bir başka ifadeyle, farklı alanlarda yasaklanan ayrımcılık çeşitleri, AB mevzuatında farklı muamele görmektedir. Bu durum ise ayrımcılıklar arasında hiyerarşik bir tutumun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bunun anlamı dezavantajlı durumdaki kişilere yönelik ayrımcılığın engellenmesinin, kişinin hangi ayrımcılık temelinde farklı muamele gördüğüne göre farklılık göstermesidir.

Bu doğrultuda AB hukuku kapsamında hiyerarşik eşitlik bazı ayrımcılık temellerinin daha az, bazılarının daha fazla muamele görmesinin bir sonucu

²⁰ Louis Pojman, "Theories of Equality: A Critical Analysis," *Behavior and Philosophy* 23, no. 2 (1995): 2.

olarak, temeller arasında eşitsizlik yaratan bir husus olarak görülebilecektir. Nitekim cinsiyet ve uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağı AB'nin kurucu antlaşmalarında yer bulmuştur. Roma Antlaşması'nda temel olarak uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağı ile eşit işe eşit ücret ilkesinin yer aldığı ve bu yasakların istihdama katılım çerçevesinde olduğu görülmektedir. Roma Antlaşması'nın 48. maddesinin 2. fıkrası işçiler arasında istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları çerçevesinde uyrukluğa dayalı ayrımcılığın yasaklandığını ifade etmektedir. Benzer şekilde 67. madde de sermayenin serbest dolaşımı konusunda üye devletlerin uyrukluğa dayalı olarak ayrımcı davranamayacaklarını belirtmektedir. Roma Antlaşması'nın 7. maddesi ise uyrukluğa dayalı her türlü ayrımcılığı yasaklamaktadır. Antlaşma'nın 119. maddesinde ise aynı iş için kadın ve erkeğe aynı ücretin ödenmesi hükmü getirilmiştir.²¹ Bu hüküm ayrımcılık yasağı ve eşitlik açısından AB hukukunda yer alan ilk önemli düzenleme olarak görülebilir. Roma Antlaşması'nda yer alan bu maddeler ekonomik olarak pazarın bütünleşmesi kapsamında getirilen eşit işe eşit ücret, sosyal adalet sağlama gibi bir amacı taşımamakta, üye ülkeler arasında rekabet açısından ortaya çıkabilecek dezavantajlı durumları bertaraf etmeye çalışmaktadır.²²

Maastricht Antlaşması'nda da ayrımcılık yasağının kapsamının yine eşit işe eşit ücret ilkesi ve uyrukluğun konularıyla sınırlı kaldığı görülmektedir. Roma Antlaşması'nın kadın ve erkeğe eşit ücret prensibini getiren 119. maddesi, Maastricht Antlaşması'nın 6. maddesinde de kendine yer bulmuştur.²³ Bununla birlikte, temel hak ve özgürlükler açısından Maastricht Antlaşması'na bakıldığında Antlaşma'nın F. maddesinin 2. fıkrasında,²⁴ Birliğin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'yle garanti altına alınan temel haklara ve üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan haklara Topluluk Hukuku'nun genel ilkeleri olarak saygı göstereceği vurgulanmıştır. Ayrıca Maastricht Antlaşması'nın adalet ve içişleri konularını

²¹ "Roma Antlaşması," Avrupa Birliği Başkanlığı, Erişim Tarihi: Haziran 4, 2023, https://ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf.

²² Ingeborg Heide, "Supranational action against sex discrimination: Equal pay and equal treatment in the European Union," *International Labour Review* 138, no 4 (1999): 384.

²³ "Maastricht Antlaşması," Eur-Lex, Erişim Tarihi: Haziran 4, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN>.

²⁴ "Maastricht Antlaşması," Eur-Lex, Erişim Tarihi: Haziran 4, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN>.

kapsayan üçüncü sütununa temel haklar ve ayrımcılık konusu dâhil edilmiştir. Dolayısıyla bu alanın hükümetlerarası bir niteliği vardır. Bu çerçevede, bugün de hala geçerliliğini koruyan şekilde eşitlik ve ayrımcılık yasağına ilişkin üye ülkeler tarafından alınacak kararlarda oybirliği kuralı geçerlidir. Diğer taraftan, üçüncü sütunla birlikte tesis edilen özgürlük, güvenlik ve adalet alanı, özellikle uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağı ile üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik ayrımcılık yasağı konularında önemlidir.

Amsterdam Antlaşması'yla ise, cinsiyete dayalı ayrımcılık dışında yeni temellere dayalı ayrımcılık yasağı getirmesi hiyerarşik eşitlik anlayışının kırılması yönünde önemli bir adım olmuştur. Amsterdam Antlaşması'na kadar cinsiyete dayalı ayrımcılık yasağı dışında bir düzenleme içeren AB kurucu ya da tadil antlaşması bulunmamaktadır. Nitekim AB ayrımcılık yasağı hukukunun çıkışının arka planında yatan ekonomik saikler sebebiyle eşitlik ve ayrımcılık yasağı düzenlemeleri temel olarak cinsiyet eşitliği odaklı olmuştur. Amsterdam Antlaşması AB'ye, Roma Antlaşması'nda yer alan cinsiyet ve uyrukluğa dayalı ayrımcılık dışında başka alanlardaki ayrımcılık konusunda da düzenleme yapma yetkisi tanımıştır. Bu çerçevede 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması'nın 13. maddesi ile ilk defa Konsey'in Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'na danışarak, cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, engellilik, yaş veya cinsel eğilime dayalı ayrımcılıkla mücadele için oybirliğiyle hareket edebileceği hükme bağlanmıştır (Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma 19. madde).²⁵ Böylece ilk defa tek pazarın bütünlüğünü sağlamanın ötesinde bir ayrımcılık yasağının Antlaşma içerisinde yer aldığını söylemek mümkündür.

2001 yılında imzalanan ve 2003 yılında yürürlüğe giren Nice Antlaşması'nın eşitlik ve ayrımcılık yasağı açısından en önemli katkısı, Amsterdam Antlaşması'nın 13. maddesinde yer alan ilkelerin ciddi şekilde ihlal edilme riskine karşı ilk defa önleyici bir hüküm getirmiş olmasıdır. Bir başka ifadeyle Nice Antlaşması, ayrımcılık yasağının ihlali durumu karşısında yol göstermektedir. Nice Antlaşması'nın değişiklik getiren 1. maddesinde, üye devletlerin üçte birinin çoğunluğu ya da Avrupa Parlamentosu veya Komisyon ya da Konsey'in önerisiyle Avrupa Parlamentosu'nun rızasını alarak üye devletlerin beşte dört çoğunluğuyla ayrımcılık yasağı getiren Amsterdam Antlaşması'nın 13. maddesinde yer alan ilkelerin ciddi şekilde

²⁵ "Amsterdam Antlaşması," Eur-Lex, Erişim Tarihi: Aralık 12, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997E/TXT&from=EN>.

ihlal edilme riski olduğuna karar vererek ilgili devlete tavsiyelerde bulunabileceği hükme bağlanmıştır.²⁶

Avrupa Birliği Antlaşması (ABA), Maastricht Antlaşması'nın konsolide edilmiş hali olması sebebiyle benzer hususları barındırmaktadır. ABA'nın 3. maddesinin 3. fıkrası AB'nin ayrımcılıkla mücadele edeceğini ve kadın-erkek eşitliğinin destekleyeceğini hükme bağlamıştır.²⁷ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın (ABİHA) 18. maddesi uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağını getirirken, 19. madde ise ilk defa Nice Antlaşması'nda ortaya konmuş olan ihlal durumunu hükme bağlamaktadır. 19. madde bir anlamda Amsterdam Antlaşması'ndaki 13. maddenin tadil edilmiş versiyonudur. Yukarıda da ifade edildiği üzere, 19. maddeye göre cinsiyet, ırk ve etnik köken, dini inanç veya kanaat, engellilik, yaş veya cinsel yönelime dayalı yapılan bir ayrımcılığa karşı Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun da rızasını aldıktan sonra özel yasama usulüyle hareket ederek oybirliğiyle gerekli tedbirleri alabilir.²⁸

Hiyerarşik eşitliğin bir diğer göstergesi olarak, cinsiyet ve uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağını farklı alanları kapsayacak şekilde düzenleyen birden fazla ikincil düzenleme olduğu görülmektedir. İlk olarak, "Kadın ve Erkeğe Eşit Ücret İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Üye Devletlerin Kanunların Uyumlaştırılmasına Dair 10 Şubat 1975 tarihli ve 75/117/AET sayılı Konsey Direktifi" yayımlanmıştır. Söz konusu Direktifi, "İstihdama Erişim, Mesleki Eğitim ve Terfi ve Çalışma Koşullarında Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına Dair 9 Şubat 1976 tarihli ve 76/207/AET sayılı Konsey Direktifi", "Sosyal Güvenlik Konularında Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Aşamalı Olarak Uygulanmasına Dair 19 Aralık 1978 tarihli ve 79/7/AET sayılı Konsey Direktifi", "Mesleki Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Yürürlüğe Konulmasına Dair 86/378/AET sayılı Konsey Direktifi", "Mal ve Hizmetlere Erişim ve Mal ve Hizmet Tedariğinde Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına İlişkin 13 Aralık 2004 Tarih ve 2004/113/AT Sayılı

²⁶ "Nice Antlaşması," Eur-Lex, Erişim Tarihi: Haziran 4, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12001C>.

²⁷ "Avrupa Birliği Antlaşması," Eur-Lex, Erişim Tarihi: Haziran 4, 2023, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.

²⁸ "Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma," Eur-Lex, Erişim Tarihi: Haziran 4, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016A/TXT&from=EN>.

Konsey Direktifi”, “İstihdam ve Meslek Konularında Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesine Dair 5 Temmuz 2006 tarihli ve 2006/54/AT sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi” ve “2023/970 sayılı Ücret Şeffaflığı ve Yürütme Mekanizmaları aracılığıyla Erkek ve Kadın Arasındaki Eşit İşe veya Eşit Değerdeki İşe Eşit Ücret İlkesinin Uygulanmasının Güçlendirilmesi Direktifi” takip etmiştir. Bu direktiflerde temel olarak kadın ve erkek arasında istihdam alanında, mesleki sosyal güvenlik ve mal ve hizmete erişim alanlarında eşit muamelenin sağlanması hedeflenmiştir. Bu anlamda Roma Antlaşması’nın 119. maddesini tamamlayıcı ve genişletici nitelikte ikincil düzenlemeler olduğunu söylemek mümkündür.

Bunların yanı sıra ırk veya etnik kökene dayalı ayrımcılık yasağının da ayrı bir direktifle düzenlendiği görülmektedir. Nitekim 2000 yılında çıkarılan “İrk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamele Edilmesi İlkesinin Uygulanmaya Konmasına İlişkin 29 Temmuz 2000 Tarih ve 2000/43/AT Sayılı Konsey Direktifi”nin (İrk Eşitliği Direktifi) 2. maddesinin 1. fıkrasında eşit muamele ilkesinin, ırk ve etnik kökene dayalı dolaylı ya da dolaysız ayrımcılık olmaması anlamına geldiği ifade edilmektedir. Buna göre doğrudan ayrımcılık, “bir kişiye, ırk veya etnik kökene dayalı olarak, karşılaştırılabilir bir durumda, diğer bir kişiye göre daha az tercih edilir şekilde muamele edilmesi, edilmiş olması veya edilebilir olması halinde” ortaya çıkmaktadır. Dolaysız ayrımcılık ise, “görünüşte tarafsız bir hüküm, ölçüt veya uygulama ırk veya etnik kökene dayalı olarak bir grup kişiyi avantajlı konumda bırakmalı ve bu hüküm, ölçüt veya uygulamayı meşru gösterecek bir amaç olmalı ve amacı gerçekleştirmek üzere uygulanacak araçlar zorunlu olmalıdır” şeklinde tanımlanmıştır.²⁹

Bununla birlikte AB hukukunda yaş, engellilik, din, cinsel yönelime dayalı ayrımcılık yasağı ise toplu olarak tek bir direktif ile düzenlenmiştir. İrk Eşitliği Direktifi’ne benzer şekilde 2000 yılında yayımlanan “İstihdam ve Meslekte Eşit Muameleye Dair Genel Bir Çerçeve Oluşturan 27 Kasım 2001 Tarih ve 2000/78/AT Sayılı Konsey Direktifi”nin (İstihdam Eşitliği Direktifi) 1. maddesinde direktifin amacının istihdam ve mesleki alanlarda, din veya inanç, engellilik, yaş veya cinsel eğilime dayalı olarak ayrımcılıkla mücadele olduğu ifade edilmiştir. İrk Eşitliği Direktifi’ne paralel olarak bu direktifte de ayrımcılık kavramı açıklanmış ve diğer direktifle paralel tanımlar yapılmıştır.

²⁹ “İrk veya Etnik Kökenine Bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamele Edilmesi İlkesinin Uygulanmasına Dair 29 Haziran 2000 Tarihli ve 2000/43/AT Sayılı Konsey Direktifi,” Eur-Lex, Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>.

Buna göre doğrudan ayrımcılık, bir kişiye diğerine göre daha az tercih edilir şekilde muamele edilmesi, edilmiş olması veya edilebilir olması şeklinde tanımlanmıştır.³⁰

Bunların yanı sıra, AB hukukunda dil, siyasi görüş, mülkiyet, doğum gibi ayrımcılık temelleri herhangi bir direktifle düzenlenmemiş, yalnızca AB Temel Haklar Şartı'nın 21. maddesinde sayılan ayrımcılık temelleri arasında yer almıştır. Nitekim şartın 21. maddesinin 1. fıkrası “cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, kalıtımsal özellikler, dil, din veya inanç, siyasi veya başka herhangi bir görüş, bir ulusal azınlığın üyesi olma, mülkiyet, doğum, maluliyet, yaş veya cinsel eğilim gibi herhangi bir nedenle ayrımcılık yapılması yasaktır” hükmünü getirmektedir.³¹

Ayrımcılık temellerinin koruma düzeylerinde de farklılaştığı görülmektedir. İstihdam Eşitliği Direktifi incelendiğinde yaş, engellilik, din, cinsel yönelime dayalı ayrımcılık yasağının koruma düzeyi diğerlerine göre daha sınırlı kalmaktadır. Bu çerçevede en önemli husus söz konusu ayrımcılık yasağını düzenleyen direktifte ırk veya etnik kökene dayalı ayrımcılık yasağı ile cinsiyete dayalı ayrımcılık yasağını düzenleyen direktiflerden farklı olarak bir eşitlik kurumu tesis edilmesi öngörülmemiş olmasıdır. Oysaki AB, 2024 yılında çıkarılan iki yeni direktif (“Sosyal güvenlik konuları ile mal ve hizmetlere erişim ve mal ve hizmet sunumunda eşit muamele hususunda eşitlik birimlerinin standartlarına ilişkin Direktif” ve “İstihdam ve mesleki konularda kadınlar ve erkekler arasında eşit muamele ve eşit fırsatlar hususunda eşitlik birimleri standartlarına ilişkin Direktif” 7 Mayıs 2024 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanmıştır) ile eşitlik kurumlarını güçlendirmeye yönelik adımlar atmıştır. Bu kapsamda eşitlik birimlerinin geniş yetkilerle donatılması, bağımsızlıkların yasal güvenceye sahip olması, insani, teknik ve mali açılarından yeterli kaynaklara sahip olması gibi hükümler getirilmiştir. Ancak eşitlik kurumlarının, yaş, engellilik, din, cinsel yönelime dayalı ayrımcılık durumlarını koruyucu bir çerçeve içerisinde yer almaması, bu ayrımcılık temellerinin önem sıralamasında daha aşağıda yer aldığıın göstergesidir.

³⁰ “İstihdam ve Meslekte Eşit Muameleye Dair Genel Çerçeve Oluşturan 27 Kasım 2000 tarihli ve 2000/78/AT sayılı Konsey Direktifi,” Eur-Lex, Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:EN:HTML>.

³¹ “AB Temel Haklar Şartı”, İnsan Hakları Derneği, Erişim Tarihi: Haziran 5, 2023, <https://www.ihd.org.tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi/>.

Hiyerarşik eşitliğin ortaya çıktığı bir diğer husus ise, ayrımcılık yasağına getirilen istisnaların ayrımcılık temellerine göre farklılaşmasında görülmektedir. Özellikle İstihdam Eşitliği Direktifi'nde yer alan istisnaların diğer ayrımcılık yasağı direktifleriyle kıyaslandığında daha geniş olduğu görülmektedir. Nitekim cinsiyete dayalı ayrımcılık yasağı ve ırk veya etnik kökene dayalı ayrımcılık yasağına ilişkin düzenlemelerde yer almayan bir istisna özellikle dikkat çekmektedir. İstihdam Eşitliği Direktifi'nin 2. maddenin 5. fıkrasında direktifte yer alan hükümlerin “ulusal hukukun koyduğu ve demokratik bir toplumda, kamu güvenliği, kamu düzeninin muhafaza edilmesi ve ceza gerektiren suçların önlenmesi, sağlığın ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olan tedbirlere hanel getirmeyeceği” ifade edilmektedir.³² Bu istisnada yer alan kamu güvenliğinin kapsamına neyin dâhil olup olmayacağı ise sorundur. Nitekim ortaya çıkan herhangi bir durum kamu güvenliği kapsamında sayılarak, söz konusu direktifin uygulanmasının önüne geçilebilecektir. Bir başka ifadeyle, İstihdam Eşitliği Direktifi ile daha sınırlı bir alan için toplu olarak düzenlenen din veya inanç, engellilik, yaş veya cinsel yönelime ilişkin ayrımcılık yasağı getiren bu direktifin kamu güvenliği sebebiyle uygulanmayabileceği görülmektedir. Hiyerarşik eşitlik tartışmaları açısından bu husus önemlidir. Nitekim bu haliyle söz konusu ayrımcılık temelleri, cinsiyet, uyrukluk ve ırka dayalı ayrımcılık yasağının gerisinde kalmış görünmektedir.

Bununla birlikte, ABAD kararlarındaki hiyerarşik eşitlik bulgusunu net bir şekilde ortaya koymak biricik olaylara ilişkin bir inceleme sebebiyle zordur. Nitekim ABAD, dava konusu olay özelinde değerlendirme yapmaktadır. Bununla birlikte, ABAD davalarının çoğunluğunun istihdam alanında ve cinsiyet temelli ayrımcılığa ilişkin olduğu, ABAD'ın özellikle eşit işe eşit ücret konusunu daha geniş yorumlamaya yatkın olduğunu söylemek mümkündür. Bunların yanı sıra ABAD'ın cinsel yönelim ve dine dayalı ayrımcılığa ilişkin kimi davalarda kararı ulusal mahkemeye bırakma eğiliminde olduğu görülmektedir (Ör: *Tadao Maruko v. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*).³³

³² “İstihdam ve Meslekte Eşit Muameleye Dair Genel Çerçeve Oluşturan 27 Kasım 2000 tarihli ve 2000/78/AT sayılı Konsey Direktifi,” Eur-Lex, Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:EN:HTML>.

³³ “Case 267/06 (Grand Chamber) Tadao Maruko v Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen [2008] ECR I-01757”, Erişim Tarihi: Nisan 13, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62006CJ0267>.

Literatürde hiyerarşik eşitliğe ilişkin var olan sınırlı tartışmanın gösterdiği, AB ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemelerinde ayrımcılık temellerine ilişkin bir hiyerarşinin olduğu ancak bu durumun sonuçlarına ilişkin net bir yargıya varılmadığıdır. Öyleyse biçimsel ve soyut bir çerçeve olarak eşitlik ve eşitlik-özgürlük temelli bir ayrımcılık anlayışının varsayımları doğrultusunda toplumsal gerçekliklerden uzak bir şekilde yapılan hukuksal düzenlemelerin ayrımcılık temelleri arasında yarattığı hiyerarşi ancak tespit edilebilir. Bununla birlikte sonuçlarını tahmin etmesi zordur, ki sonuçları ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemelerinin uygulanmasının incelenmesini gerekli kılmaktadır.

B. Kapsam Kısıtlamaları

AB'nin eşitlik ve ayrımcılık kavramlarına yönelik yaklaşımının yol açtığı bir diğer eksiklik ve sorun AB ikincil düzenlemelerindeki kapsam kısıtlamalarıdır. AB ayrımcılık yasağı ve eşitlik kapsamındaki ikincil düzenlemelerinin lafzı incelendiğinde, ulaşılmaya hedeflenenin “eşitlik ilkesi” yerine “eşit muamele ilkesi” olduğu görülmektedir. Nitekim ayrımcılık yasağı direktiflerinin amaç kısmında “eşit muamele ilkesinin uygulanmasının sağlanması” ifadesinin yer aldığı görülmektedir.

Ayrımcılık yasağı literatüründe eşit muamele ilkesi şekli/biçimsel eşitlik kavramıyla ilişkilendirilmektedir³⁴. Bunun anlamı benzer kişilere benzer muamele, farklı kişilere ise farklı muamelenin öngörülmesidir. Dolayısıyla, eşit muamele ilkesinin ifade olarak kullanılması esasen söz konusu düzenlemelerin şekli eşitlik anlayışıyla yapıldığını ortaya koymaktadır. Diğer taraftan, bu yaklaşımda eşit muamele ilkesinin, eşitlik ve ayrımcılık yasağı kavramlarıyla eşdeğer görüldüğünü söylemek mümkündür.

Davada Bay Maruko hayatını kaybeden aynı cinsiyetteki kayıtlı partnerinin emekli maaşını alamadığı için cinsel yönelime dayalı ayrımcılık iddiasıyla ulusal mahkemeye başvurmuştur. Dava, ABAD'ın önüne gelmiş ve ABAD, İstihdam Eşitliği Direktifi'nin istihdam ve mesleki konularda ayrımcılığın her türüyle mücadele edileceğine ilişkin amacı doğrultusunda Bay Maruko'nun kendisi ile karşılaştırılabilir durumda biriyle kıyaslandığında daha az avantajlı muamele görmesi durumunun ortaya çıkabileceğini ifade etmiş ve Bay Maruko'nun karşılaştırılabileceği kişiye ilişkin kriteri ulusal mahkemenin takdirine bırakmıştır. Bir anlamda ulusal mahkemenin farklı cinsiyette aynı durumu yaşayan bir kişiyi Bay Maruko ile karşılaştırılabilir görüp görmemesinin ulusal hukuk çerçevesinde değerlendirilmesi uygun görülmüştür.

³⁴ Clifford, “Locating Equality,” 16.

Bu anlayışla AB eşitlik ve ayrımcılık yasağı hukukunda yer alan eşit muamele ilkesi şekli eşitlik kavramıyla paralel bir noktaya gelmektedir. Nitekim şekli eşitliğin temelinde de muamelede eşitlik yatmaktadır. Eşit olanlara eşit, eşit olmayanlara eşitsiz muamele temeline dayanan şekli eşitlik anlayışında dağıtılan şeyin herkese eşit muamele ile dağıtılması, eşitliğin sağlanacağı anlamına gelmektedir. Oysa dağıtım meselesinin eşitliği sağlamada yeterli olmadığı, bunun yalnızca yasal düzlemde bir eşit muamele anlayışı olarak kaldığını söylemek mümkündür. Bu ise, kişilerin taleplerinden bağımsız, kişilerin kimlik ve değerlerinden ari, yasa koyucular tarafından uygun görülen eşit muamelenin bir ifadesidir.

Bu açıdan bakıldığında şekli eşitlik ilkesinin AB ayrımcılık yasağı hukukundaki hâkim yaklaşım olması kapsam kısıtlamalarını da beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede özellikle AB ayrımcılık yasağı ve eşitlik direktiflerinde doğrudan ve dolaylı ayrımcılık konusunda “karşılaştırılabilirlik” kriterinin aranması, ayrımcılıkla karşı karşıya kaldığını iddia eden kişinin ayrımcılığa uğradığını ileri sürebilmesi önünde engel teşkil etmektedir. Nitekim direktiflerin birçoğunda ayrımcılığın tespiti konusunda bir “kimsenin karşılaştırılabilir durumda olduğu diğer bir kişiye kıyasla” daha dezavantajlı muamele görmesine yönelik bir anlayışın yer aldığını söylemek mümkündür.

Suzanne Goldberg’a göre, ayrımcılığa maruz kaldığını iddia eden kişi ile karşılaştırılacak kişinin korunan ayrımcılık temeli haricinde tüm bakımlardan benzer olması gerekmektedir ki bu yaklaşım ayrımcılık yasağı hukukunun gereklerini karşılamaktan uzaktır.³⁵ Goldberg, özellikle istihdam alanında geçmişte olduğu gibi çalışanların yaptığı işin aynı olduğu ve çalışanların standardizasyonunu gösteren Taylorcu bir iş tipi yerine, günümüzde çalışanların yeteneklerinin ve kapasitelerinin önemsendiği bilgi temelli bir iş tipinin mevcut olduğunu vurgulamaktadır. Dolayısıyla Goldberg, değişen çalışma koşulları çerçevesinde karşılaştırılabilir birini bularak ayrımcılığı ortaya koyma yaklaşımının yetersiz kaldığını savunmaktadır. Goldberg, karşılaştırılabilirlikteki esas meselenin korunan temel ve muamele arasındaki ilişkiyi kurmakta yattığını savunmaktadır. Bunun ise karşılaştırılabilir biri olmadığında ayrımcılığın ispatı konusunu açıkta bıraktığını ifade etmektedir. Nitekim neredeyse tamamen benzer ya da kısmen benzer durumda birini bulmak her zaman mümkün olmamaktadır. Çoklu ayrımcılık durumlarında

³⁵ Suzanne B. Goldberg, “Discrimination By Comparison,” *120 Yale L.J.* 728 (2011): 731.

ise, benzer özellikleri sebebiyle, benzer işi yaptığı kişiye kıyasla aynı kişi ya da kurum tarafından ayrımcılığa maruz kaldığını iddia etmek neredeyse imkansız durumdadır.

Holzleithner ise ayrımcılığın, malların dağıtımıyla ilgili bir şey olduğunu vurgulayarak karşılaştırma ölçütünü eleştirmektedir. Holzleithner'a göre, AB ayrımcılık yasağı hukukunda olduğu gibi birine, karşılaştırılabilir durumdaki diğer birine kıyasla cinsiyeti, ırkı, yaşı, engelliliği nedeniyle daha az avantajlı muamele yapmak, malların dağıtımında eşit pay alması önünde engel teşkil etmektedir.³⁶ Schiek ve Mulder'a göre de karşılaştırılabilir kişi bulma konusu sorunludur ve bu kriter kaldırılabilir ya da esnetilebilir.³⁷ Örneğin hamile bir kadın için karşılaştırma kriterinin aranmaması gibi, sadece belirli kişilere yönelik olan kalıpyargılar için de bu kriter kullanılmayabilecektir. Morris de karşılaştırılabilir biri bulma kriterini eleştirmektedir. Buna göre örneğin, kadın işçi karşılaştırma yapabilmek için erkek işçi bulmak durumundaysa, bu erkek işçinin norm olarak kabul edildiğinin göstergesidir.³⁸

AB ayrımcılık yasağı direktiflerinde yer alan "karşılaştırılabilirlik" kriterinin, ABAD tarafından da referans alındığı görülmektedir. Nitekim ABAD'ın kimi davalarda karşılaştırılabilir bir örnek olmaması sebebiyle ayrımcılığın var olmadığı yönünde tespit yaptığını söylemek mümkündür (Ör: *A. Racke GmbH & Co. V Hauptzollamt Mainz, P v S and Cornwall County Council*).³⁹ Bununla birlikte 2023 yılında yayımlanan Ücret Şeffaflığı

³⁶ Elisabeth Holzleithner, "Mainstreaming Equality: Dis/Entangling Grounds of Discrimination, in: *Transnational Law and Contemporary Problems*," *Transnational Law & Contemporary Problems* 14 (2005).

³⁷ Dagmar Schiek ve Jule Mulder, "Intersectionality in EU Law: A Critical Re-appraisal," içinde *European Union Non-Discrimination Law and Intersectionality*, ed. Dagmar Schiek et al. (New York: Routledge, 2011), 14.

³⁸ Anne Morris, "Constitutionalising Equality in the European Union: Tolerance and Hierarchies," *International Journal of Discrimination and the Law* 8 (2005): 34.

³⁹ "Case C-162/96 (Court of Justice) *A. Racke GmbH & Co. V Hauptzollamt Mainz* [1998] ECR I-03655," Erişim Tarihi: Nisan 13, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0162>.

Racke şirketinin ithal ettiği şarapların gümrük tarifesinde para dönüşümüyle ilgili gündeme gelen bir anlaşmazlıkta, Racke aynı durumdaki şarap ithalatçılarında farklı muamele yapıldığı gerekçesiyle AET Antlaşması'nın 40. maddesinin 3. fıkrasında yer alan üreticiler ve tüketiciler arasında ayırım yapılmaması hükmüne aykırılık iddiasında bulunmuştur. ABAD bu davada bir ayrımcılık olmadığını hükme bağlamış ve ayrımcılığın yalnızca karşılaştırılabilir durumlara farklı kuralların uygulanması ya da farklı durumlara aynı kuralların uygulanması olduğunu belirtmiştir

Direktifi'nde, karşılaştırılabilecek varsayımsal birinin de olabileceği ifade edilmiştir.⁴⁰ Bu husus literatürdeki tartışmaların AB hukukuna yansıdığıının göstergesidir ve halen istihdam alanıyla sınırlı kalsa da varsayımsal bir karşılaştırma ile kişinin ele alınabileceği vurgusu, ayrımcılık yasağının kapsamının genişletilmesi açısından önemli bir adım olabilecektir.

Kapsam kısıtlamasının AB ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemelerindeki bir diğer yansıması ayrımcılık yasağı kapsamına giren alanların sınırlılığıdır. Bunun anlamı, AB'nin yasak getirdiği ayrımcılık temellerinin her alanı kapsamaması ve her alanı kapsayan bir ayrımcılık yasağının da olmamasıdır. Genel olarak bakıldığında AB'nin istihdam, istihdama erişim, mesleki eğitim, çalışma koşulları, sosyal güvenlik, sosyal koruma, mal ve hizmetlere erişim ve eğitim alanlarında ayrımcılığı yasaklayan düzenlemeler getirdiği görülmektedir. Bununla birlikte örneğin, Irk Eşitliği Direktifi'nden anlaşılacağı üzere, ırk ve etnik kökene dayalı ayrımcılık yasağı mal ve hizmetlere erişimi kapsamamaktadır. Ayrıca, İstihdam Eşitliği Direktifi'ne bakıldığında yaşa, engelliliğe, dine ve cinsel yönelime dayalı ayrımcılık yasağının sosyal koruma ve sosyal güvenlik alanı için geçerli olmadığı görülmektedir. Bu durumda da örneğin, engelli bir bireyin sağlık alanında uğrayabileceği bir ayrımcılığın ikincil düzenlemeler kapsamında olmadığını söylemek mümkündür.

Söz konusu kapsam kısıdını aşmaya yönelik olarak 2008 yılında Avrupa Komisyonu “Eşit Muamele İlkesinin Din veya İnanç, Engellilik, Yaş veya Cinsel Yönelim Fark Etmeksizin Kişiler Arasında Uygulanmasına İlişkin Konsey Direktifi” önerisi hazırlamıştır. Taslak direktif temel olarak İstihdam Eşitliği Direktifi'nin kapsamındaki kısıtlılığı aşmayı hedeflemektedir.⁴¹ Nitekim taslak direktif, Irk Eşitliği Direktifi'nde sayılan ancak İstihdam Eşitliği Direktifi'nin kapsamına alınmayan alanları kapsamaktadır. Bunlar, sosyal güvenlik ve sağlık da dahil olmak üzere sosyal koruma, sosyal avantajlar, eğitim, ve barınma da dahil olmak üzere mal ve hizmetlere erişimdir. Bununla birlikte taslak direktif, AB'nin yetkisi, ulusal hassasiyetler

⁴⁰ Ücret Şeffaflığı ve Yürütme Mekanizmaları aracılığıyla Erkek ve Kadın Arasındaki Eşit İşe veya Eşit Değerdeki İşe Eşit Ücret İlkesinin Uygulanmasının Güçlendirilmesine ilişkin 2023/970 sayılı ve 10 Mayıs 2023 tarihli Parlamento ve Konsey Direktifi, Eur-Lex, Erişim Tarihi: Aralık 5, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L0970>.

⁴¹ “Eşit Muamele İlkesinin Din veya İnanç, Engellilik, Yaş veya Cinsel Yönelim Fark Etmeksizin Kişiler Arasında Uygulanmasına İlişkin Konsey Direktifi Taslağı Açıklayıcı Memorandum”, Eur-Lex, Erişim Tarihi: Temmuz 14, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:EN:PDF>.

ve direktifin üye devletler üzerinde yol açacağı mali yük gibi konular nedeniyle halen kabul edilebilmiş değildir.

C. Çoklu Ayrımcılık Meselesi

Çoklu ayrımcılık düzenlemelerinin AB hukukunda yer almamasının nedeni ayrımcılık temellerinin tek eksenli bir anlayışla ele alınmasında yatmaktadır. Bunun sebebi ise, biçimsel ve soyut bir çerçeve olarak eşitlik anlayışından ayrımcılığın yasaklanmasıyla eşitliğin sağlanabilmesi esasen ayrımcılığa maruz kalan grupları tek tek ve homojen olarak ele almayı da beraberinde getirmesidir. Örneğin ırka dayalı ayrımcılıkla karşı karşıya kalan bir kadının, ırkı sebebiyle karşılaştığı daha az avantajlı muamelenin ortadan kaldırılması için yapılacak bir düzenleme yeterli görülmektedir. Oysaki ayrımcılığa maruz kalan kişilerin birden fazla özelliği buna sebep olabileceksen, ayrımcılıkla karşı karşıya kalan grupların monolitik değerlendirilmesi de bireysel farklılıkların ihmal edilmesine yol açmaktadır.

Çoklu ayrımcılık kavramı, 1980'lerin sonu ve 1990'ların başında kesişimsellik kavramıyla birlikte ve ağırlıklı olarak Afro-Amerikan feminist akademisyenler tarafından ele alınmıştır. Özellikle 1960 ve 1970'lerde ABD'de siyahi kadınların maruz kaldığı eşitsizliklere pek çok toplumsal faktörün aynı anda etkili olduğuna yönelik feminist savlar,⁴² 1980'lerde literatüre kesişimsellik kavramının dahlini getirmiştir. Bununla birlikte Makkonen'in de haklı tespitiyle, çoklu ayrımcılık kavramının anlamı ve uygulanabilirliğinin belirsiz kalması ve genel olarak akademik düzeydeki tartışmalarla sınırlı olması,⁴³ çoklu ayrımcılık kavramının hukuki düzenlemelere taşınmasını geciktirmiştir.

Çoklu ayrımcılık kavramının çıkışının kesişimsellik kavramıyla birlikte olması kavramın içlemine de etkilemiştir. Kesişimsellik daha tarihsel ve toplumsal bir kavrama işaret etmektedir. Özellikle siyahi kadınları merkeze alarak cinsiyet ve ırkın kadınlara yönelik yarattığı baskıyı merkeze oturtmaktadır. Crenshaw 1989 yılında yayımladığı makalesinde, "siyahi kadın"ı merkeze alarak kesişimselliğin önemini ortaya koymaya çalışmıştır. Crenshaw, ayrımcılık çalışmalarındaki baskın yaklaşımın tek eksenli düşünmeye sevk ettiğini vurgulamaktadır. Crenshaw'a göre, ayrımcılık yasağı

⁴² Anna Carastathis, "The Concept of Intersectionality in Feminist Theory," *Philosophy Compass* 9, no 5(2014).

⁴³ Timo Makkonen, "Multiple, Compound And Intersectional Discrimination: Bringing The Experiences Of The Most Marginalized To The Fore," *Institute For Human Rights Åbo Akademi University* (2002): 1.

literatüründe cinsiyet ve ırk birbirinden ayrı kavramlar olarak ele alınmakta ve bu da ayrımcılık literatürünün tek eksenliliğine katkı yapmaktadır. Kesişimsellik ise, ırk ve cinsiyetin toplamından daha fazlasına işaret etmektedir. Bunun anlamı, siyahi kadınların, beyaz kadınlar ve siyahi erkeklere göre farklı ayrımcılık biçimlerini deneyimleme ihtimalinden kaynaklanmaktadır.⁴⁴

Goldberg ise, kesişimsellik teorisinin, ayrımcılığın tek bir kategori altında korunması yerine birçok kimlik ekseninin birleşimine dayanması gerektiğini savunduğuna vurgu yapmaktadır.⁴⁵ Bunun altında yatan temel neden, kesişimselliğe göre bireyin deneyimlediği ayrımcılığın farklılaşmasıdır. Bu yüzden de kişinin, ayrımcılığın önlenmesi kapsamında korunan alanlardan biriyle ilgili olarak mı ayrımcılığa maruz kaldığı, ayrımcı olduğu iddia edilen eylemin korunan ayrımcılık temeli ile mi ilgili olduğunun tespit edilmesi önem taşımaktadır.

Hutchinson'a göre de tek eksenli ayrımcılık yasağı, ayrımcılığın önlenmesine yeterli cevabı verememektedir. Hutchinson, ayrımcılık konusuna literatürde iki tip yaklaşım olduğunu vurgulamaktadır.⁴⁶ Bunlardan biri özcü, diğeri ise kesişimsel yaklaşımlardır. Özcü yaklaşımların bakış açısından ayrımcılıkla ilgili düzenlemeler tek eksenli olarak ele alınmaktadır. Örneğin, gey ve lezbiyen politikaları, beyaz, üst sınıf ve erkek egemen bir bakış açısıyla ele alınmaya yatkındır. Burada gey ve lezbiyenlerin ırkı ve ait olduğu sınıfsal konum göz ardı edilir. Bu ise Hutchinson'a göre, ayrımcılık yasağına siyaseten birilerinin ayrıcalıklarına hizmet eden dışlayıcı bir yön kazandırmaktadır. Bununla birlikte kesişimsel yaklaşımlar, kimliklerin monolitik kategoriler olarak ele alınmasını baskı aracı olarak görmekte ve bu sayede ayrıcalıklı gruplara hizmet edildiği gerçeğini açığa çıkarmaktadır.⁴⁷

Iris Marion Young'un farklılık politikasına ilişkin görüşleri de çoklu ayrımcılık tartışmaları açısından önemlidir. Young, pozisyonel farklılık ve

⁴⁴ Kimberle Crenshaw, "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics," *University of Chicago Legal Forum*, no 1 (1989): 139-150.

⁴⁵ Suzanne B. Goldberg, "Identity-based Discrimination and the Barriers to Complexity," içinde içinde *European Union Non-Discrimination Law and Intersectionality*, ed. Dagmar Schiek et al. (New York: Routledge, 2011), 177.

⁴⁶ Darren Lenard Hutchinson, "Identity Crisis: Intersectionality, Multidimensionality, and the Development of an Adequate Theory of Subordination," *MICH. J. RACE & L.*, 6 (2001): 308.

⁴⁷ Hutchinson, "Identity Crisis," 308.

kültürel farklılık arasında bir ayrıma giderek eşitlik ve adalet tartışmalarında liberal görüşün sınırlarını sorgulamaktadır.⁴⁸ Nitekim Young, adalet ve eşitlik için ayrımcılık yasağı gerektiğine yönelik 1980'lerdeki baskın görüşü sorunsallaştırmaktadır. Ona göre bu yaklaşım, bireylerin toplumsal konumlarını dikkate almadan herkese aynı ilkeler üzerinden dağıtım yapma amacı taşımaktadır. Bu durum da bireyler arasındaki farklılıkları görmezden gelmektedir. Bir başka ifadeyle Young'a göre, herkese eşit muamele yapma yaklaşımı toplumsal konumların getirdiği maddi farklılıklar, iş bölümü, dezavantajlı grupların yaşam biçimleri ve normleştirilmiş standartları hesaba katmamaktadır. Young'a göre bu durum cinsiyet, ırk, ve sınıf eşitsizliklerinin yeniden üretilmesi sonucunu doğurmaktadır.⁴⁹ Aynı grubun parçası olan kimlikler, aynı şekilde ele alınmakta, kimlikler arası farklılıklar görmezden gelinmektedir.

Sarah Hannett, ayrımcılık yasağı düzenlemelerinde yer alan karşılaştırılabilirlik ölçütü üzerinden çoklu ayrımcılık kavramının ayrımcılık yasağı hukukundaki eksikliğine işaret etmektedir. Hannett, ayrımcılık temellerinin dezavantajlı muameleyle karşı karşıya kalan iddia sahibinin deneyimine gerçekten karşılık gelip gelmediğine bakılmaksızın ayrımcılık mağdurlarını bütüncül olarak korumaya yönelik olduğunu ifade etmektedir,⁵⁰ ki bu durum bireysel farklılıkları dışarda bırakmaktadır. Hannett ayrıca, çoklu ayrımcılık durumlarında karşılaştırılabilir birini bulma ölçütünün işleri daha da karmaşık hale getirdiğini savunmaktadır. Oysa Hannett'ye göre, karşılaştırılabilir olma ölçütü, ayrımcılık iddiasında bulunan kişinin kendisine yönelik orantısız muameleyi tek bir eksen üzerinden tanımlamaktadır.⁵¹ Çoklu ayrımcılık durumunda uygun bir karşılaştırılabilir kişi veya durum bulma ölçütü sorunlu hale gelmektedir. Gerçekten de doğrudan ya da dolaylı ayrımcılığa uğradığı iddiasında bulunan kişi, birden fazla ayrımcılık temeliyle, çoklu ayrımcılıkla karşı karşıya kalmış olsa dahi, biriyle ilgili şikayette bulunabilmektedir.

Benzer şekilde Makkonen, ayrımcılık çalışmalarındaki baskın yaklaşımın tek bir olaya odaklanarak ayrımcılığı ortaya koymaya çalışmak

⁴⁸ Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, (New Jersey: Princeton University Press, 1990), 79-82.

⁴⁹ Young, *Justice and the Politics of Difference*, 79-82.

⁵⁰ Sarah Hannett, "Equality at the Intersections: The Legislative and Judicial Failure to Tackle Multiple Discrimination," *Oxford Journal of Legal Studies* 23, no 1 (2003): 67.

⁵¹ Hannett, "Equality at the Intersections," 70.

olduğunu vurgulamaktadır. Oysaki Makkonen'e göre, ayrımcılık var olduğu ortamdaki tarihsel ve toplumsal bağlamla değerlendirilmeli ve tarihsel ve toplumsal süreçte dışlanan dezavantajlı grupları hesaba katarak anlaşılmalıdır.⁵² Ancak bu şekilde kesişimsel bir yaklaşım da sağlanmış olacaktır. Verloo ise, çoklu ayrımcılığa yönelik "her soruna uyan tek çözüm" yaklaşımının tüm toplumsal kategorilerin eşitsizliklere aynı şekilde bağlandığı varsayımlarının doğru olmadığını ifade etmektedir.⁵³

AB açısından değerlendirildiğinde, bir kişinin birden fazla özelliği sebebiyle çoklu ayrımcılık iddiasında bulunması öncelikle mağdur olduğunu iddia eden kişinin karşılaştırılabilir bir kişi veya durum bulma ihtimali çok zor olduğundan mümkün olmamaktadır. AB kurucu ve tadil antlaşmalarında çoklu ayrımcılık kavramı hiç yer almamaktadır. 2000 yılı ve sonrasında çıkarılan ayrımcılık yasağı direktiflerinin ise dibace bölümlerinde çoklu ayrımcılığa atıf yapıldığı görülmektedir.

ABAD'ın da içtihadı incelendiğinde ise, çoklu ayrımcılık konusunda öncü bir rol oynama niyetinin olmadığını söylemek mümkündür. Nitekim birden fazla ayrımcılık temeliyle bağlantılı olan davalarda yalnızca bir ayrımcılık temeli üzerinden değerlendirme yapmaktadır. Örneğin, uyrukluğa dayalı ayrımcılığa ilişkin kararlarda uyrukluğa birlikte gelen cinsiyet ya da yaş gibi hususların ayrımcılık temeli olarak hesaba katılmaması dikkat çekmektedir (Ör: *Allue*⁵⁴, *Spotti*, *Schöning-Kougebetoulou* ve *Scholz*).

Bununla birlikte, AB'nin 2023 yılında yayımladığı Ücret Şeffaflığı Direktifi'nde çoklu ayrımcılık yerine ilk kez kesişimsel ayrımcılık kavramına yer vermesi önemlidir. Diğer direktiflerle kıyaslandığında AB'nin bu kez çoklu ayrımcılık yerine kesişimsellik kavramını tercih etmesi dikkat çekicidir.

⁵² Timo Makkonen, "Multiple, Compound And Intersectional Discrimination: Bringing The Experiences Of The Most Marginalized To The Fore," *Institute For Human Rights Åbo Akademi University*, (2002): 1.

⁵³ Mieke Verloo, "Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union," *European Journal of Women's Studies* 13, no 3 (2006): 222.

⁵⁴ "Joined cases C-259/91, C-331/91 and C-332/91 (Court of Justice) Pilar Allué and Carmel Mary Coonan and others v Università degli studi di Venezia and Università degli studi di Parma [1993] ECR 333," Erişim Tarihi: Haziran 6, 2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0162>.

Davada, İtalya'da yabancı uyruklu olarak çalışan öğretmenlerin İtalyan üniversitesi tarafından görev sürelerinin uzatılmaması uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağının ihlali olarak görülmüştür. Bununla birlikte ABAD, öğretmenlerin cinsiyetine yönelik bir değerlendirme yapmamış, tek bir temel üzerinden ayrımcılığı yorumlamıştır.

Direktifin kavramların tanımını yaptığı 3. maddesinde kesişimsel ayrımcılık kavramının tanımına da yer verilmiştir. Buna göre kesişimsel ayrımcılık, cinsiyet ile Irk ile İstihdam Eşitliği Direktiflerinde korunan alanların birleşimiyle ortaya çıkan ayrımcılıktır. AB'nin bu tutumuna ilişkin, özellikle Kovid-19 salgını sonrası istihdamda kadın çalışanların ve kadın olup başka bir özelliği sebebiyle de ayrımcılığa uğrayan kişilerin mağduriyetini dikkate aldığı yorumunu yapmak mümkündür.

Sonuç

Makalenin temel iddiası, AB'nin ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemelerine yönelik eksiklik ve sorunların nedeninin AB'nin ayrımcılık ve eşitlik kavramlarına yüklediği anlam olduğudur. AB, eşitlik ve ayrımcılık yasağı kavramlarını aynı anlama sahip kavramlar olarak kabul etmektedir. Bu kabulün sonucunda AB, düzenlemelerini ayrımcılığın olmamasının eşitliğin olması anlamına geldiği yaklaşımıyla yapmaktadır. Ayrıca eşitliği ayrımcılığın yasaklanmasıyla ulaşılabilen bir ilke olarak görmektedir.

Eşitlik kavramı açısından değerlendirildiğinde, AB hukuku düzenlemelerinde biçimsel ve soyut bir çerçeve olarak eşitlik anlayışının hakim olduğu görülmektedir. AB, eşitliği evrensel bir ilke olarak kabul etmekte, eşitliği bir dağıtım meselesi olarak ele almakta ve eşitlik ve özgürlük arasındaki ilişkiyi doğru orantılı olarak yorumlamaktadır. Nitekim ABA'nın 21. maddesinde insan hakları ve temel özgürlüklerin evrenselliği kabul edilmiştir. Bunların yanı sıra, biçimsel ve soyut bir çerçeveden eşitliğin bir dağıtım meselesi olmasına ilişkin varsayımın AB hukuku eşitlik ve ayrımcılık yasağı düzenlemelerinde de kendine yer bulduğunu söylemek mümkündür. AB, kuruluşu itibarıyla ekonomik temelli bir aktör ve tek pazarı tesis etme amacı içerisinde bir aktör olarak, bu tek pazar içinde neyi kime nasıl dağıtacağı sorusuyla karşı karşıyadır. Bu doğrultuda ilk olarak Roma Antlaşması'nda gördüğümüz eşit işe eşit ücret ilkesi tek pazarın selameti açısından istihdam alanında kadın ve erkek arasındaki eşit muameleyi garanti altına almayı hedeflemiştir. Roma Antlaşması'nın ardından ise AB'nin farklı toplumsal gruplar arasında eşit dağıtım yapma kaygısının hukuksal düzleme yansımaları görülmektedir. Nitekim burada da istihdam, mal ve hizmetler gibi ayrımcılık yasağı düzenlemelerinin kapsadığı alanlarda, bu alanlara katkı sağlayanların payını koruma bir mesele haline gelmektedir. Son olarak, biçimsel ve soyut bir kavram olarak eşitliğin temel özelliklerinden biri diğeri eşitlik ve özgürlüğü birbirine zıt iki kavram olarak görmesidir. Bir başka

ifadeyle, özgürlüklerin arttığı noktada eşitsizliklerin artacağı, eşitliğin güçlendiği noktada ise özgürlüklerin kısıtlanmaya mahkûm olduğu iddiasıdır.

AB hukukunda ayrımcılık ise eşitlik-özgürlük temelli ele alınmaktadır. Bir başka ifadeyle, ayrımcılık bir hak eksikliğinin sonucu olarak görülmekte, ayrımcılığın engellenmesi ise bu hak eksikliğinin telafisine odaklanmaktadır. Bu ise, hukuksal düzlemde getirilen ayrımcılık yasağının toplumsal gerçeklikten kopuk seyretmesine yol açmaktadır. Nitekim ayrımcılığın değer temelli boyutu ihmal edilmekte, ayrımcılığın kimlik ve tanınmayla ilişkisi ele alınmamaktadır.

AB'nin eşitlik ve ayrımcılık kavramından bu anladıkları eşitliği, ayrımcılığın yasaklanmasıyla ulaşılabilen bir ilke haline getirmekte, dolayısıyla ayrımcılık yasağı ve eşitliği eş anlamlı iki kavram olarak konumlandırmaktadır. Bu durum ise, AB ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemelerinde hiyerarşik eşitlik, kapsam kısıtlamaları ve çoklu ayrımcılığa yönelik bir düzenlemenin olmaması sorunlarına yol açmaktadır. Farklı ayrımcılık temelleri, farklı şekilde düzenlenmekte ve koruma düzeyleri ile istisnaları farklılaşmaktadır. Bazı ayrımcılık temelleri daha fazla alanı kapsarken, bazılarının kapsamı daha sınırlı kalmaktadır. Ayrımcılığın tespiti için getirilen karşılaştırılabilirlik kriteri ise ayrımcılık yasağı düzenlemelerinin kapsamının sınırlılığına katkı yapmaktadır. Son olarak, ayrımcılık yasağı ve eşitlik düzenlemelerinde çoklu ayrımcılığa yer verilmemesi, birden fazla ayrımcılık temeli nedeniyle ayrımcılığa uğrayan kişilerin ihtiyaçlarına cevap verememektedir.

Temel amacı eşit muameleye ulaşmak olan mevcut AB eşitlik ve ayrımcılık yasağı düzenlemelerinin ortaya çıkardığı eksiklik ve sorunları aşabilmek için ise amacın eşit muameleye değil, eşitliğe ulaşmak olması ve düzenlemelerin toplumsal boyutu gözeterek güçlendirilmesi önemlidir. Bir başka ifadeyle, biçimsel ve soyut bir çerçeve olarak eşitlik anlayışı eşit muameleyi amaç olarak görmektedir. Eşitlik-özgürlük temelli ayrımcılık ise, toplumsal boyutu göz ardı etmektedir. Kişilere eşit muamele ile kişilerin eşitler gibi davranması ve ayrımcılığın toplumsal kökeninin dikkate alınmaması, ayrımcılığı ortadan kaldırmamaya devam edecektir. AB, eşitliği amaç edindiğinde ve hukuki bağlayıcılığı bulunmayan düzenlemelerle desteklediği ayrımcılık yasağı ve eşitlik konusunun toplumsal karşılığını sorguladığında, Avrupa vatandaşlarının talepleriyle şekillenen ve uygulamada sonuç veren bir yasal düzleme oturabilecektir.

Kaynakça

- Anderson, Elizabeth S. "What is the Point of Equality?." *Ethics* 109, no 2 (1999): 287-337.
- Anna Carastathis, "The Concept of Intersectionality in Feminist Theory," *Philosophy Compass* 9, no 5 (2014): 304-314.
- Balibar, Étienne. "Ontological difference, anthropological difference, and equal liberty." *European Journal of Philosophy* 28, no 1 (2020): 3-14.
- Clifford, Jarlath. "Locating Equality: from Historical Philosophical Thought to Modern Legal Norms." *The Equal Rights Review* 1 (2008): 11-23.
- Cohen, Gerald Allan. "On the Currency of Egalitarian Justice." *Ethics*, 99, no 4 (1989): 906-944.
- Crenshaw, Kimberle. "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics." *University of Chicago Legal Forum*, no 1 (1989): 139-167.
- De Búrca G. "The Language of Rights and European Integration." İçinde *New Legal Dynamics of European Union*, editörler Gillian More ve Jo Shaw, 1-14. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Dworkin, Ronald. "What is equality? Part 1: Equality of Welfare." *Philosophy and Public Affairs* 10, no 3 (1981): 185-246.
- Geisen, Thomas. "Kimlik ve Tanınma Söylemi: Ayrımcılık Söyleminde Yeni Terminolojiler." *Felsefelogos* 29, no 1 (2006): 39-53.
- Goldberg, Suzanne B. "Discrimination By Comparison." *120 Yale L.J.* 728 (2011): 731-812.
- Golberg, Suzanne B. "Identity-based Discrimination and the Barriers to Complexity." İçinde *European Union Non-Discrimination Law and Intersectionality*, editörler Dagmar Schiek, Anna Lawson, 175-189. New York: Routledge, 2011.
- Gosepath, Stefan. "The Place of Equality in Habermas' and Dworkin's Theories of Justice." *European Journal of Philosophy* 3, no 1 (2008): 21-35.
- Hannett, Sarah. "Equality at the Intersections: The Legislative and Judicial Failure to Tackle Multiple Discrimination." *Oxford Journal of Legal Studies* 23, no 1 (2003): 65-86.
- Heide, Ingeborg. "Supranational action against sex discrimination: Equal pay and equal treatment in the European Union." *International Labour Review* 138, no 4 (1999): 381-410.
- Holzleithner, Elisabeth. "Mainstreaming Equality: Dis/Entangling Grounds of Discrimination, in: Transnational Law and Contemporary Problems." *Transnational Law & Contemporary Problems* 14 (2005): 927-957.

- Hutchinson, Darren Lenard. "Identity Crisis: Intersectionality, Multidimensionality, and the Development of an Adequate Theory of Subordination." *MICH. J. RACE & L.*, 6 (2001): 285-317.
- Kardeş, Murat Ertan. "Carl Schmitt'in Politik Felsefesi Üzerine Bir İnceleme." Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, 2012.
- Makkonen, Timo. "Multiple, Compound And Intersectional Discrimination: Bringing The Experiences Of The Most Marginalized To The Fore." *Institute For Human Rights Åbo Akademi University* (2002): 1-67.
- Morris, Anne. "Constitutionalising Equality in the European Union: Tolerance and Hierarchies." *International Journal of Discrimination and the Law* 8 (2005): 33-52.
- Pojman, Louis. "Theories of Equality: A Critical Analysis." *Behavior and Philosophy* 23, no 2 (1995): 1-27.
- Rawls, John. *Bir Adalet Teorisi*. Ankara: Phoenix, 2018.
- Rousseau, Jean-Jacques. *İnsanlar Arasındaki Eşitsizliğin Kaynağı*. İstanbul: Say Dağıtım, 1990.
- Schiek, Dagmar ve Mulder, Jule. "Intersectionality in EU Law: A Critical Re-appraisal." İçinde *European Union Non-Discrimination Law and Intersectionality*, editörler Dagmar Schiek, Anna Lawson , 259-263. New York: Routledge, 2011.
- Sen, Amartya. "Equality of What?." İçinde *McMurrin S Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- Tajfel, Henri ve Turner, John. "The social identity theory of intergroup behavior." İçinde *Psychology of Intergroup Relations*, editörler William G. Austin ve Stephen Worchel, 7-24. Chicago: Nelson-Hall, 1986.
- Van Leeuwen, Bart. "A Formal Recognition of Social Attachments: Expanding Axel Honneth's Theory of Recognition." *Inquiry* 50, no. 2 (2007): 180-205.
- Verloo, Mieke. "Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union." *European Journal of Women's Studies* 13, no 3 (2006): 211-228.
- Young, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

Hukuksal Metinler

- Avrupa Birliği Başkanlığı. "Roma Antlaşması." Erişim Tarihi: Haziran 4, 2023. https://ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf.

Eur-Lex. “Amsterdam Antlaşması.” Erişim Tarihi: Aralık 12, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997E/TXT&from=EN>.

Eur-Lex. “Avrupa Birliği Antlaşması.” Erişim Tarihi: Haziran 4, 2023. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.

Eur-Lex. “Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma.” Erişim Tarihi: Haziran 4, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016A/TXT&from=EN>.

Eur-Lex. “Maastricht Antlaşması.” Erişim Tarihi: Haziran 4, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN>.

Eur-Lex. “Nice Antlaşması.” Erişim Tarihi: Haziran 4, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12001C>.

Eur-Lex. “Eşit Muamele İlkesinin Din veya İnanç, Engellilik, Yaş veya Cinsel Yönelim Fark Etmeksizin Kişiler Arasında Uygulanmasına İlişkin Konsey Direktifi Taslağı Açıklayıcı Memorandum.” Erişim Tarihi: Temmuz 14, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:EN:PDF>.

Eur-Lex. “İrk veya Etnik Kökenine Bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamele Edilmesi İlkesinin Uygulanmasına Dair 29 Haziran 2000 Tarihli ve 2000/43/AT Sayılı Konsey Direktifi.” Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>.

Eur-Lex. “İstihdam ve Meslekte Eşit Muameleye Dair Genel Çerçeve Oluşturan 27 Kasım 2000 tarihli ve 2000/78/AT sayılı Konsey Direktifi.” Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:EN:HTML>.

Eur-Lex. “İstihdamda, Mesleki Eğitimde, Meslekte Yükselmeye ve Çalışma Koşullarında Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına İlişkin 76/207/AET sayılı Konsey Direktifini Değiştiren 23 Eylül 2002 Tarih ve 2002/73/AET Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi.” Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0073&from=EN>.

Eur-Lex. “İstihdam ve Meslek Konularında Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesine Dair 5 Temmuz 2006 tarihli ve 2006/54/AT sayılı Avrupa Parlamentosu ve

Konsey Direktifi.” Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0054&from=EN>

Eur-Lex. “Kadın ve Erkeklerle Eşit Muamele İlkesinin Kendi Hesabına Çalışan Kadın ve Erkekler Arasında Uygulanmasına ve 86/613/AET Konsey Direktifinin Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin 7 Temmuz 2010 Tarih ve 2010/41/EU Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi.” Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0041&from=GA>.

Eur-Lex. “Kadın ve Erkeğe Eşit Ücret İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Üye Devletlerin Kanunların Uyumlaştırılmasına Dair 10 Şubat 1975 tarihli ve 75/117/AET sayılı Konsey Direktifi.” Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31975L0117&from=EN>.

Eur-Lex. “Mal ve Hizmetlere Erişim ve Mal ve Hizmet Tedariğinde Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına İlişkin 13 Aralık 2004 Tarih ve 2004/113/AT Sayılı Konsey Direktifi.” Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0113&from=EN>.

Eur-Lex. “Mesleki Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Yürürlüğe Konulmasına Dair 86/378/AET sayılı Konsey Direktifi.” Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31986L0378&from=EN>

Eur-Lex. “Mesleki Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Yürürlüğe Konulmasına Dair 86/378/AET sayılı Konsey Direktifini değiştiren 20 Aralık 1996 tarihli ve 96/97/AT sayılı Konsey Direktif.” Erişim Tarihi: Şubat 7, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0097&from=EN>.

Eur-Lex. “Ücret Şeffaflığı ve Yürütme Mekanizmaları aracılığıyla Erkek ve Kadın Arasındaki Eşit İşe veya Eşit Değerdeki İşe Eşit Ücret İlkesinin Uygulanmasının Güçlendirilmesine ilişkin 2023/970 sayılı ve 10 Mayıs 2023 tarihli Parlamento ve Konsey Direktifi.” Erişim Tarihi: Aralık 5, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L0970>.

Eur-Lex. “Joined cases C-259/91, C-331/91 and C-332/91 (Court of Justice) Pilar Allué and Carmel Mary Coonan and others v Università degli studi di Venezia and Università degli studi di Parma [1993] ECR I-04309.” Erişim Tarihi: Nisan 13, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61991CJ0259>.

Eur-Lex. “Case C-13/94 (Court of Justice) P v S and Cornwall County Council [1996] ECR I-02143.” Erişim Tarihi: Nisan 13, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0013>.

Eur-Lex. “Case C-162/96 (Court of Justice) A. Racke GmbH & Co. V Hauptzollamt Mainz [1998] ECR I-03655.” Erişim Tarihi: Nisan 13, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0162>.

Eur-Lex. “Case 267/06 (Grand Chamber) Tadao Maruko v Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen [2008] ECR I-01757.” Erişim Tarihi: Nisan 13, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62006CJ0267>.

NAVIGATING THE GEOPOLITICAL TIGHTROPE: THE COMPLEX DYNAMICS OF SINO-EU RELATIONS IN A SHIFTING WORLD ORDER

Rahman NURDUN*
Araştırma Makalesi

Abstract

In recent years, a discernible shift has occurred in the European Union's (EU) stance and policies towards China, prompted by a confluence of crises including different interpretation of human rights concept, the conflict between Ukraine and Russia as well as Sino-US tensions. Meanwhile, many European Union (EU) countries express skepticism about China's Belt and Road Initiative (the BRI), perceiving it as a potential threat to their national interests. In the event of a confrontation between the US and China, the EU is gradually inclined to align itself with the US. Despite its economic prowess, the EU, as a collective entity, is viewed as strategically limited when dealing with China, resorting mainly to technology and commercial restrictions. The EU finds itself walking a delicate line, leveraging its economic strength yet recognizing its strategic constraints in addressing the multifaceted relationship with China. In light of these developments, this article seeks to analyze the evolving dynamics of Sino-EU relations, leading to an inherently unstable partnership.

Keywords: China, EU, the BRI, US, Russia

Jeopolitik İp Canbazlığı: Değişen Dünya Düzeninde Çin-AB İlişkilerinin Karmaşık Dinamikleri

Özet

Son yıllarda, Avrupa Birliği'nin (AB) Çin'e karşı tutumu ve politikalarında belirgin bir değişim yaşandı. Bu değişim, İnsan hakları kavramın farklı yorumlanması,

* Dr., Hacettepe University, International Relations, e-mail: rnurdun@gmail.com, ORCID: 0009-0009-1677-5226.

Gönderilme Tarihi: 27 Şubat 2024, Kabul Tarihi: 3 Temmuz 2024



Ukrayna ile Rusya arasındaki çatışma ve ABD ile Çin arasındaki gerginlik gibi krizlerin etkisiyle tetiklendi. Aynı zamanda, birçok Avrupa Birliği (AB) ülkesi, Çin'in Kuşak ve Yol Girişimi'ne (BRI) ulusal çıkarlarına potansiyel bir tehdit olarak görmekte ve buna karşı kuşkucu bir tutum sergilemektedir. ABD ve Çin arasında bir çatışma durumunda AB'nin kendini ABD ile uyumlu hale getirmeye eğilimli olduğu belirtilmektedir. Ekonomik gücüne rağmen, AB, kolektif bir yapı olarak, Çin ile ilişkileri ele alırken stratejik olarak sınırlı olarak görülmektedir ve genellikle teknoloji ve ticari kısıtlamalara başvurmaktadır. AB, ekonomik gücünü kullanırken stratejik kısıtlarını tanıyan ve Çin ile olan karmaşık ilişkiyi ele alırken dikkatli bir çizgi izleyen bir konumda bulunmaktadır. Bu gelişmeler ışığında, bu makale, doğal olarak istikrarsız bir ortaklık olan Çin-AB ilişkilerinin evrilen dinamiklerini analiz etmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Çin, AB, Kuşak-Yol Projesi, ABD, Rusya

Introduction

Since 1975, China and the European Union (EU) have navigated a complex relationship marked by fluctuating dynamics. Economic collaboration has thrived due to shared interests, yet their political disparities have introduced significant hurdles, leading to a scenario where interactions lean heavily towards economic cooperation while maintaining a chilly political rapport. Fundamental differences in governance, human rights, and geopolitical outlooks impede warmer political ties, with China's authoritarian regime contrasting starkly with the EU's emphasis on democratic values. Contrary to its initial wishfully thinking of China, in recent years, The EU perceives China as a systemic rival, contributing to a more confrontational approach, compounded by differences in values and regulatory standards, as well as technological competition and concerns about Chinese investments. This complexity leads to a strained relationship between China and the EU.

Both entities recognize the benefits of economic interdependence, yet ideological disparities and conflicting stances on global affairs shape a relationship characterized by cautious economic collaboration and restrained political engagement. This dual nature underscores the enduring economic ties amidst challenges in reconciling their contrasting political landscapes. The EU's mounting concerns regarding China's trajectory prompt a shift towards a more confrontational paradigm, aligning with the United States' containment strategy. Navigating these complexities, the EU seeks a balanced approach that addresses apprehensions about China's ambitions while acknowledging areas of cooperation. Collaboratively with the United States and Japan, the EU strategically leverages Western strengths to influence China, particularly in

market access, overcapacity, and technology transfer. Additionally, the EU engages in security affairs within the Asia-Pacific region to counterbalance China's influence.

The dynamic between the United States, China, and the European Union (EU) profoundly shapes global geopolitics. Tensions between the US and China reverberate in EU-China relations, influencing the EU's stance. Despite Russia's invasion of Ukraine, the close ties between Russia and China raise concerns among EU nations. EU countries have questioned China's motives behind initiatives like the Belt and Road, viewing them as potential threats to national interests. In a hypothetical US-China confrontation, the EU is expected to align with the US, though its influence may be limited beyond imposing certain restrictions on China. While the EU boasts economic strength, it remains strategically overshadowed by China. Cooperation exists in areas like climate change and energy, but the EU is wary of China's advancements in AI. Sino-EU relations have evolved under Xi Jinping's leadership, becoming politically tense while maintaining commercial interactions. The future promises a continuation of this dynamic, with the EU navigating its position amid global power shifts. This article endeavors to scrutinize the evolving dynamics of Sino-EU relations amidst an intrinsically unstable partnership.

This article endeavors to scrutinize the evolving dynamics of Sino-EU relations amidst an intrinsically unstable partnership. Commencing with an exploration of the historical trajectory of Sino-EU relations, the analysis subsequently delves into aspects affecting EU-China relations such as US-China tensions, the BRI as well as the Russian factor. By evaluating both the opportunities and challenges stemming from these dynamics, this study concludes by arguing the EU is poised to adopt a well-rounded strategy, sustaining its involvement with China while actively working to minimize potential risks and bolster resilience within its economic ties.

I. Theoretical Framework

As Casarini argues, EU-China relations as a scholarly field within the wider field of international relations (IR) has only recently begun to take clear shape.¹ In the complex tapestry of global geopolitics, the relationship between China and the European Union (EU) stands out as a multifaceted interplay of

¹ Nicola Casarini, "Remaking Global Order: The Evolution of Europe-China Relations and its Implications for East Asia and the United States," Oxford University Press, 2009, pp. 4-5.

interests, ideologies, and interdependencies. While some scholars in the field of International Relations (IR) have examined the “rise of China” through the lens of trade dynamics, situating it within a liberal framework characterized by globalized economic interdependence, others have placed greater emphasis on notions of power, and multipolarity.² In the dominant realist paradigm, the European Union (EU) has not merely been perceived as an international organization but rather conceptualized as a unitary actor operating in an anarchic global system. Consequently, IR discourse has extensively discussed the Sino-EU relations around a “strategic triangle” of the United States, China and the EU, envisaging a multipolar balance of power in which no one actor can dominate.³

While traditional international relations (IR) theories, like realism and neoliberalism, offer valuable frameworks for analysis, the China-EU relationship defies simple categorization within these paradigms. Instead, it encompasses elements of both realism and neoliberalism, reflecting a fine balance of friction, cooperation, and competition that characterizes contemporary international affairs. Realism, with its emphasis on state-centric interests and power dynamics, provides insights into certain aspects of the China-EU relationship. From a realist perspective, both China and the EU countries pursue their national interests within the international system, often prioritizing strategic goals and maintaining their respective spheres of influence. China's assertive stance in the South China Sea and its Belt and Road Initiative (BRI), as well as the EU's efforts to assert itself as a global player through initiatives like the European Green Deal, exemplify this pursuit of national interest within a realist framework. However, reducing the China-EU relationship solely to *realpolitik* overlooks the significant economic and cooperative dimensions that define their interaction. Neoliberalism, with its focus on institutions, norms, and economic interdependence, offers additional insights into this relationship. China and the EU are not only major trading partners but also engage in extensive diplomatic dialogues, cultural exchanges, and collaborative initiatives on issues ranging from climate change to global governance reform.

² Jeremy Garlick, “A critical analysis of EU-China relations: towards improved mutual understanding.” *Contemporary European Studies*, 2013, Vol. 01, pp.51-70.

³ David Shambaugh, “China Eyes Europe in the World: Real Convergence or Cognitive Dissonance?”, in *China-Europe Relations: Perceptions, Policies and Prospects*, Edited by David Shambaugh, Eberhard Sandschneider and Zhou Hong, London and New York: Routledge, 2008, pp. 139-142.

The evolving dynamics of the China-EU relationship underscore the need for a more nuanced understanding that transcends the dichotomy between realism and neoliberalism. While competition and power struggles exist, they are intertwined with cooperation and mutual interests, reflecting a complex web of interactions that defy simplistic categorizations. Understanding the complexities of China-EU relations requires a multifaceted approach that incorporates both realist and neoliberal international relations theories. By examining the dynamics between these two major global actors through these theoretical lenses, we can gain insights into the interplay of cooperation and conflict across various dimensions, including their relations with the US, responses to the Ukraine-Russia war, and trade relations.

While recognizing the potential for conflict and friction between China and the EU, this study benefits from the insights of neoliberalism as advocated by Keohane and Nye⁴ since it provides useful concepts and analytical framework for a comprehensive analysis of the current dynamics of the Sino-EU relations. The concept of complex interdependence, as advocated by Keohane and Nye, resonates strongly in the context of China-EU relations. Beyond the traditional state-centric focus of realism, complex interdependence acknowledges the role of non-state actors, transnational networks, and soft power in shaping international relations. Civil society organizations, multinational corporations, and academic/cultural institutions play crucial roles in fostering cultural exchange, promoting dialogue, and facilitating cooperation between China and the EU. By recognizing the interplay between power politics and economic interdependence, as well as the role of non-state actors in shaping global affairs, we can better understand the dynamics at play.

Within the context of China-EU relations, complex interdependence emphasizes the role of non-state actors such as multinational corporations, civil society organizations, and transnational networks in shaping outcomes. These actors operate across multiple channels of interaction, influencing policy decisions, economic exchanges, and societal dynamics. In the context of EU-China relations, the BRI emerges as a prime example of complex interdependence, weaving together diverse actors and interests across continents. China's BRI aims to enhance infrastructure connectivity, trade, and investment along ancient Silk Road routes. For the EU, the BRI presents both

⁴ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "Power and Interdependence: World Politics in Transition," Boston: Little, Brown, 1977.

opportunities and challenges. On one hand, European countries seek to benefit from increased trade and investment opportunities facilitated by the BRI's infrastructure projects. On the other hand, concerns regarding debt sustainability, environmental standards, and geopolitical implications have prompted cautious engagement and strategic recalibration within the EU.

While Keohane and Nye's concept of complex interdependence offers valuable insights into the dynamics of the EU-China relations, it also underscores the presence of vulnerabilities that threaten stability and cooperation.⁵ Applying Robert Keohane and Joseph Nye's framework of vulnerabilities to the EU-China trade and political relations might help us to get a better understanding of the complexities of these relations. One such vulnerability in the EU-China relations is the asymmetry in economic interdependence. China's rapid economic rise and its state-led approach to trade and investment have led to concerns within the EU about market access restrictions, unfair competition, and violations of intellectual property rights. This power asymmetry leaves the EU vulnerable against China. At this point, one prominent vulnerability lies in China's state-led economy, characterized by significant government intervention and control. While this model has been influential in China's rapid economic growth and global influence, it also creates vulnerabilities for EU countries. China's state-owned enterprises often enjoy preferential treatment, including access to subsidies and market protection, which can distort competition and disadvantage EU businesses operating in China. Moreover, China's state-led economy contributes to imbalances in trade relations with the EU. The influx of Chinese goods into European markets, often at lower prices due to state support, can undermine domestic industries in EU countries, leading to job losses. This vulnerability is further strengthened by the EU's reliance on Chinese imports for critical goods and components, such as technology, raising concerns about strategic autonomy. Moreover, the proliferation of non-state actors further complicates EU-China relations. Multinational corporations operating in both the EU and China play a significant role in shaping economic interactions. While these corporations benefit from the opportunities presented by the EU-China economic relationship, they also face challenges such as navigating different regulatory environments and managing geopolitical tensions. Their actions and interests can sometimes diverge from those of the EU or Chinese governments, creating additional complexities and vulnerabilities in the

⁵ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "Power and Interdependence: World Politics in Transition," 1977, New York: Longman, 2012, p.13.

relationship. Transnational issues such as climate change and global health also pose significant challenges to EU-China relations. Both parties recognize the importance of cooperation on issues like climate change and pandemic, yet differences in priorities and approaches can hinder progress. For instance, the EU has stringent environmental regulations and advocates for ambitious climate targets, while China's focus on economic growth sometimes conflicts with environmental concerns. This misalignment of interests underscores the vulnerability of EU-China cooperation on transnational issues.

Despite these vulnerabilities, both actors are bound by their economic interdependence, with trade and investment flows serving as stabilizing forces. Moreover, transnational networks of business, academia, and civil society further deepen ties between the EU and China, fostering cooperation beyond governmental spheres. However, the BRI's expansive scope and China's assertive approach have also raised concerns within the EU regarding fair competition, transparency, and adherence to international norms. Emphasizing multilateralism, rule-based cooperation, and institutional mechanisms, the EU aims to shape the BRI's trajectory in line with its own priorities and standards. As the EU seeks to safeguard its interests and values, it is engaging itself in a two-line struggle with China between competition on the one side, and cooperation on the other.

II. Twists and Turns in China-EU Relations

A. Initial Phase of Bilateral Relations

Since formal diplomatic relations were established between China and the precursor of the European Union, the European Economic Community, in May 1975, the bilateral relationship has undergone a tumultuous developmental trajectory. Initially, from the establishment of diplomatic ties until the close of the 20th century, both parties experienced a period of adjustment.⁶ During this time, the influence of the international strategic environment significantly outweighed the capacity and willingness of each side to independently cultivate their relationship. The mutual recognition and

⁶ Enrico Fardella, Christian F. Ostermann, and Charles Kraus (Edited), *Sino-European Relations During The Cold War and The Rise Of A Multipolar World*, pp.174-184, February 14, 2024, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Sino_European_Relations_during_Cold_War_Rise_of_Multipolar_World_%282015%29.pdf

establishment of relations between China and Europe were influenced by shifts in the global landscape during the late Cold War era, constrained by strategic dynamics between China, the United States, and the Soviet Union (later Russia), as well as ideological divisions between East and West.⁷ Despite these developments, there was a notable absence of a robust economic foundation and cooperative mechanisms, leading to occurrences such as European sanctions against China and a decline in bilateral relations post-1989.⁸

Following a phase of warming, China-EU relations entered a period of rapid advancement in the early 21st century. This was characterized by the signing of several political agreements, culminating in the establishment of a "constructive partnership geared towards long-term stability in the 21st century" (1998)⁹ and a "comprehensive partnership" (2001).¹⁰ Concurrently, economic and trade cooperation between the two entities flourished. In 2003, on the eve of the EU's expansion to the east, both China and the EU actively sought to adopt a strategic perspective on their relationship, resulting in the establishment of a "comprehensive strategic partnership." This period also witnessed China issuing its inaugural policy document on the EU, marking a period of heightened engagement between the two parties.¹¹

⁷ Cai, Fangbo, "Zhōng-Ōu guānxi 70 nián fāzhǎn lìchéng huígù yǔ zhǎnwàng"(Review and Outlook of the 70-Year Development Course of China-Europe Relations), date of access: January 2, 2024, <http://comment.cfisnet.com/2019/0619/1316479.html>.

⁸ Oliver Bräuner, Beyond the Arms Embargo: EU Transfers of Defense and Dual-Use Technologies to China, *Journal of East Asian Studies*, SEPTEMBER–DECEMBER 2013, Vol. 13, No. 3 (SEPTEMBER–DECEMBER 2013), p.460, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/26335259>; Sun Xuefeng, The Efficiency of China's Policy towards the United States, *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 1, 2006, 57–81, doi:10.1093/cjip/pol004, <https://www.jstor.org/stable/48615569>

⁹ "Building a Comprehensive Partnership with China, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION," date of access: February 15, 2024, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0181:FIN:EN:PDF>.

¹⁰ Richard Maher, "The elusive EU–China strategic partnership", *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 92, No.4, Chinese foreign policy on trial: contending perspectives? (July 2016), p. 961, Oxford University Press, Stable URL:<https://www.jstor.org/stable/24757684>

¹¹ Ye Jiang, Zhōng-Ōu quánmiàn zhànlüè huǒbàn měixì miànliǎn xīn tiǎozhàn,"(China-EU Comprehensive Strategic Partnership Faces New Challenges), *Guójì Wèntí Yánjiū*", no.3, 2011, p. 9; "Zhōngguó duì Ōuméng zhèngcè wénjiàn"(Chinese Policy Document on the European Union), date of

B. Period of Fluctuations in Bilateral Ties

China-EU relations fluctuated from 2006-2012, notably during the 2008 global financial crisis. While China swiftly recovered, EU struggled with the aftermath, diminishing its appeal. China's continued economic growth led to increased investment in EU, while internal EU challenges raised doubts about its future relevance to China.¹² Chen Zhimin notes Chinese doubts on EU's economic strength due to Southern Europe's debt crisis, impacting perceptions post-financial crisis.¹³ Yu Zhenliang argues Europe's diminished geopolitical role and ambivalence towards Chinese investments, alternating between collaboration and competition amid challenges.¹⁴ Some Chinese scholars see China's rise challenging Western dominance, shifting strategic and economic focus between Europe and the US.¹⁵

According to Fang Lexian and Guan Kongwen, despite WTO protocol, EU avoids granting China market economy status, citing "distorted market standards" as a pretext, delaying resolution.¹⁶ EU Parliament analysis finds legal disagreement: China argues for MES by 2016; others say it depends on importing country's domestic laws.¹⁷ Meanwhile, Chinese leadership acknowledges economy lacks EU's market criteria, prioritizes reducing state influence, diverging from Chinese academia's stance.¹⁸

access: February 15, 2024,
https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62478.htm

¹² Ibid.

¹³ Chen Zhimin, "Europe as a Global Player: A View from China," *Perspectives*, 2012, Vol. 20, No. 2 (2012), pp. 7-29, Institute of International Relations, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23616128>

¹⁴ Yu Zhenliang, "Ōuzhōu de kùn jìng jí qí duì Huá guān xi" (The predicament in Europe and its relationship with China), *Shìjiè Jīngjì yǔ Zhèngzhì Lùn tán*, No.6. Nov.2016, p.14

¹⁵ Cui Hongjian, Jin Ling and Wang Yi, "Ōuméng guójì dìwèi jíqí yǐngxiǎng lì biànhuà" (The International Status of the European Union and Changes in its Influence), No.4, June 2014, CIIS *Yánjiū bàogào*, Zhōngguó Guóji Wèntí Yánjiū Suǒ, p. 32

¹⁶ Fang Lexian and Guan Kongwen, Ōuméng duì Huá xīn zhànlüè yāosù: zhèngcè nèihán jí tàishì (Elements for a New EU Strategy on China: Policy Connotation and Posture), *Héping yǔ Fāzhǎn*, No. 4, 2017, p.79

¹⁷ For more details, see European Parliament, Directorate-General for Parliamentary Research Services, Puccio, L., *Granting of market economy status to China – An analysis of WTO law and of selected WTO Members' policy – In-depth analysis*, European Parliament, 2015, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/22416>

¹⁸ Jakub Jakóbowski, Marcin Kaczmarek, "The EU on granting China market economy status: a compromise or a dodge?" date of access: January 21, 2024,

By 2006, EU led China's trade partners. EU urged China to improve Intellectual Property and human rights.¹⁹ Significant changes occurred in their policies towards China, leading to increased disagreements and friction. By 2010, China's economy surpassed Japan, becoming the world's second-largest economy. Meanwhile, the trade in goods between the EU and China surged by 400%, soaring from €101 billion (bn) in 2000 to €395 bn in 2010.²⁰ By 2014, China's GDP reached \$10 trillion, significantly narrowing the gap with the United States, altering the balance of power between China and the EU, which had a profound impact on the global landscape.²¹

Subsequently, Global crises, including financial, debt, Ukraine, refugee, and terrorist issues, intensified EU internal conflicts, rising Euroscepticism, and economic challenges.²² European decision-makers harbored conflicting attitudes, fearing that China's rise might undermine European interests while also apprehensive of unilateralism from the United States.²³ Hu Zongshan notes EU's waning confidence due to China's rapid growth versus EU's sluggishness, fueling Sinophobia. Overanalysis and misrepresentation of China's actions occur, impacting business and Huawei.²⁴

At that time, although some European views recognized China's development as an opportunity for the EU,²⁵ an academic research points out

<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2016-08-05/eu-granting-china-market-economy-status-a-compromise-or-a>

¹⁹ "Evaluation of the European Commission's Co-operation and Partnership with the People's Republic of China Country Level Evaluation," pp.10-13, date of access: February 15, 2024, <https://www.oecd.org/derec/ec/37274405.pdf>

²⁰ "EU-China Trade Relations," op.cit.

²¹ "Facts and figures speak volumes about China," date of access: February 18, 2024, http://www.focac.org/eng/zfzs_1/201909/t20190906_7510992.htm

²² "European Foreign Policy and Its Challenges in the Current Context," date of access: February 18, 2024, <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/european-foreign-policy-and-its-challenges-in-the-current-context/>

²³ Cook RJ, Ohle M, Han Z. The Illusion of the China-US-Europe Strategic Triangle: Reactions from Germany and the UK. *J Chin Polit Sci.* 2022;27(3):493-518. doi: 10.1007/s11366-021-09771-2. Epub 2021 Oct 20. PMID: 34697527; PMCID: PMC8527975.

²⁴ Hu Zongshan, "Ōuméng de duōyuán kùnjing yǔ Zhōngguó de duì Ōu zhànlüè" (The Diverse Predicaments of the European Union and China's Strategy Toward Europe), date of access: January 2, 2024, <http://www.rmlt.com.cn/2019/0731/548363.shtml> 02/01/2024)

²⁵ Nunziante Mastrolia, EU - China: moving toward a new approach? European Centre for International Affairs (2012) Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/resrep06714>; Martin Wolf, "China's rise need not

however, China increased trade with peripheral Eurozone nations post-debt crisis, securing a foothold and enhancing relations, with Belt and Road initiative reinforcing tie.²⁶ Some views are shared by François Godement & Abigaël Vasselier who cannot resist accusing China of exploiting euro crisis for extensive acquisitions in Southern Europe, offering terms resembling those to developing nations.²⁷ Casarini believes that China supports euro for political goals, leveraging Eurozone crisis to strengthen EU, aligning with its aim to challenge US dominance.²⁸

III. Factors Influencing Sino-EU relations

After taking office in 2012, Xi Jinping was hailed by Western scholars for openly demonstrating his commitment to opening up China's economy and embracing his newfound role as a leading proponent of economic openness and international cooperation.²⁹ However, With Xi Jinping's gradual assertive foreign policy taking shape, and the United States' efforts to rally Europe to contain China's development, China-EU relations faced new opportunities and severe challenges which eventually resulted in EU redefining China as a 'partner, competitor, and systemic rival' in 2019.³⁰ Europe is currently witnessing fresh debates regarding how to navigate the rivalry between the United States and China, ensuring the protection of economic interests while formulating a coherent strategy towards China.³¹

bring conflict," date of access: February 18, 2024, <https://www.ft.com/content/7115ffc0-254e-11da-98dc-00000e2511c8>

²⁶ Del Ponte, A., Canofari, P. & De Dominicis, A. Financial and trade relationships between the Eurozone and China in the age of resilience. *Asia Eur J* **19**, 489–506 (2021). <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00619-1>

²⁷ François Godement & Abigaël Vasselier, *China at The Gates: A New Power Audit of EU-China Relations*, The European Council on Foreign Relations, 2017, p.7.

²⁸ Nicola Casarini, The EU-China partnership: 10 years, European Union Institute for Security Studies (EUISS) (2013) Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/resrep06823>

²⁹ Gustaaf Geeraerts, The EU and China: Modest Signs of Convergence? Egmont Institute (2018), p.3. Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/resrep21383>

³⁰ "Commission reviews relations with China, proposes 10 actions," date of access: February 17, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1605

³¹ Nihar Kulkarni, "Preserving Europe's Interests Amid U.S.-China Strategic Rivalry", date of access: February 17, 2024, <https://isdpr.eu/preserving-europes-interests-amid-u-s-china-strategic-rivalry/>

From 2020 onwards, China and Europe saw a sharp decline in their bilateral relations, marked by increased friction, competition, and confrontation across political, economic, and strategic security realms.³² During this period, the EU has been engaged in economic, trade, and technological frictions with China,³³ taking measures such as resolutions linking environmental protection and human rights to corporate supply chains, and freezing the approval of the Comprehensive Agreement on Investment,³⁴ accusing China regarding intellectual and industrial property theft, as well as allegations of political interference.³⁵ Thus, political trust between China and Europe gradually deteriorated,³⁶ leading to heightened political friction and ideological clashes. EU institutions took a tough stance on China regarding human rights violations, passing resolutions and initiating sanctions. This led to reciprocal sanctions and a significant deterioration in bilateral relations,³⁷

³² Chen X, Gao X. Analyzing the EU's collective securitization moves towards China. *Asia Eur J.* 2022;20(2):195-216. doi: 10.1007/s10308-021-00640-4. Epub 2021 Oct 7. PMID: 34642582; PMCID: PMC8496888.

³³ Fu Congcong and Wang Qi, “Guóji guānxì yùcè: zhànlüè gōutōng xià Zhōng-Ōu guānxì jiāng yǒu suǒ huǎnhé,”(International Relations Forecast: Strategic Communication Suggests Easing of China-Europe Relations), *Guóji zhèngzhì kēxué* 2022, 7(1): 186-193 doi: date of access: February 17, 2024, <http://qjip.tsinghuaajournals.com/article/2022/2096-1545/101393D-2022-1-107.shtml#>

³⁴ “A new EU-China strategy European Parliament resolution of 16 September 2021 on a new EU-China strategy” (2021/2037(INI)), date of access: February 22, 2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0382>

³⁵ Frederic Grare, Lay Hwee Yeo, “Europe’s Security Posture in the Indo-Pacific and the View From Asia,” date of access: February 10, 2024, <https://carnegieeurope.eu/2023/07/04/europe-s-security-posture-in-indo-pacific-and-view-from-asia-pub-90081>

³⁶ “EU Foreign Policy Chief: Trust Between China, Europe Eroded”, <https://www.voanews.com/a/eu-foreign-policy-chief-trust-between-china-europe-eroded-/7309699.html>

³⁷ “EU imposes further sanctions over serious violations of human rights around the world,” date of access: February 17, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/>; “Wàijiāobù fāyánrén xuānbù Zhōngfāng duì Ōuméng yǒuguān jīgòu hé rényuán shíshī zhìcái”(Foreign Ministry Spokesperson Announces China's Sanctions on Relevant Institutions and Individuals of the European Union), date of access:

with Lithuania taking provocative actions regarding Taiwan.³⁸ The EU has introduced a new policy to counter coercive trade tactics by third countries, citing instances like China's threat of tariffs on EU cars due to Huawei bans and pressure on Lithuanian ties with Taiwan.³⁹ In addition, due to rising supply chain issues and geopolitical tensions, the EU emphasizes reciprocity and resilience in its policies, seen through tools like Foreign Direct Investment regulation and the European Economic Security Strategy, and the 2023 Foresight Report.⁴⁰ Through these measures, EU seeks to renew ties with China while addressing economic security concerns. Policy tools aimed at single market balance will impact Chinese involvement, shaping the future of EU-China economic relations pivotal to their overall relationship.⁴¹

Other factors contributing to the tense and confrontational relations between China and EU are many folds, among which China-US tensions, Chinese position on Ukraine crisis and China's Belt and Road Initiative are the most noteworthy to be discussed below.

February 22, 2024, https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/zcjd/202103/t20210322_9180639.shtml

³⁸ Konstantinas Andrijauskas, The Sino-Lithuanian Crisis Going beyond the Taiwanese Representative Office Issue, IFRI, date of access: February 20, 2024, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/andrijauskas_sino_lithuanian_crisis_2022.pdf

³⁹ Olsen, K. B. (2022). Diplomatic Realisation of the EU's "Goeconomic Pivot": Sanctions, Trade, and Development Policy Reform. *Politics and Governance*, 10(1), 5-15. <https://doi.org/10.17645/pag.v10i1.4739>; European Commission, "Protecting against coercion", https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion_en; "China's economic coercion Evolution, characteristics and countermeasures," [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738219/EPRS_BRI\(2022\)738219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738219/EPRS_BRI(2022)738219_EN.pdf)

⁴⁰ European Commission, "Investment screening," https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en; European Commission "an EU approach to enhance economic security", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358; European Commission, "Strategic Foresight Report 2023," https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/SFR-23-beautified-version_en_0.pdf

⁴¹ Alice Politi (2023) The Paradigm-Shift In EU-China Relations And The Limits of The EU's Current Strategy Towards China: A Relational Perspective, *Asian Affairs*, 54:4, 670-693, Doi: 10.1080/03068374.2023.2281164, p. 678

A. The Implications of US-China Tensions on Sino-EU Relations

China's rise reshapes Western interests. Disparities spark dominant discussions, notably evident in US opposition to EU-China collaborations since 2005. Oliver Bräuner contends that despite Chinese complaints, EU remains vital for high-tech exports to China, especially in aerospace and information technology sectors.⁴² US shifts focus to engage EU, jointly addressing Pacific issues. Cooperation intensifies, yet European nations may align flexibly based on national interests.⁴³ In June 2012, EU issued East Asia foreign policy guidelines, joins ASEAN Regional Forum with US, releasing joint statement on Asia-Pacific security.⁴⁴

Under Trump, US bolstered containment of China, naming it a strategic adversary in national security strategy, rallying allies against Chinese threats.⁴⁵ Trump administration sees China's values, socialist system, state-controlled trade, military modernization, South China Sea activities, and cyberattacks as threats.⁴⁶ Under persistent U.S. pressure, NATO urged to

⁴² Oliver Bräuner, "Beyond the Arms Embargo: EU Transfers of Defense and Dual-Use Technologies to China," *Journal of East Asian Studies*, September–December 2013, Vol. 13, No. 3 pp. 457-482, Cambridge University Press, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/26335259>; Mathieu Duchâtel, "Intangible technology transfers in EU-China relations" in *Guns, Engines And Turbines: The Eu's Hard Power In Asia*, Edited by Eva Pejsova, European Union Institute for Security Studies (EUISS) (2018) pp.33-41, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep21141.7>

⁴³ Zhu Feng, "Zhōng-Měi jìngzhēng bèijīng xià de Zhōng-Ōu guānxì: Tuòzhǎn hézuò, zhèngshì fēnqí, jiāqiáng duìhuà, guǎnkòng fēngxiǎn (China-Europe Relations in the Context of Sino-US Competition: Expanding Cooperation, Addressing Differences, Strengthening Dialogue, and Managing Risks), date of access: February 18, 2024, <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202306/09/WS6482d059a310dbde06d22aef.html>

⁴⁴ "Defending National Interests, Preventing Conflict", Speech delivered by High Representative Catherine Ashton at the Shangri-La Dialogue Singapore, 1 June 2013. date of access: February 15, 2024, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137368.pdf.

⁴⁵ "United States Strategic Approach to the People's Republic of China", May 26, 2020, date of access: February 14, 2024, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>.

⁴⁶ Ibid.

address China's challenges. Pompeo emphasizes inclusion in "London Declaration" at December 2019 NATO Leaders Meeting.⁴⁷

Alarmed by China's rapid technological advancement in the West, the Global efforts to combat Huawei are a crucial component of the United States' strategy to restrain China's technological advancement and maintain its own technological dominance.⁴⁸ US pressured European allies, urging exclusion of Huawei from 5G networks due to security risks.⁴⁹ In addition, US urges EU to jointly reform WTO, targeting China's state-owned enterprises, subsidies, tech transfer, and IP rights to maintain Western rules dominance.⁵⁰

However, as the "America First" policy of the Trump administration has brought uncertainty to transatlantic relations and posed challenges to security cooperation between Europe and the United States, subject of 'open strategic autonomy' within the European Union became a serious concern.⁵¹ Nevertheless, Biden's presidency improved transatlantic ties, aligning US-EU

⁴⁷ NATO, "London Declaration," December 4, 2019, date of access: February 15, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

⁴⁸ Anastasia Tolstukhina, "US Technology Policy amid Rivalry with China", date of access: February 14, 2024, <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/us-technology-policy-amid-rivalry-with-china/>; Wang Shuo, Hùli gòng yíng: Zhōng-Ōu guānxi bùrù xīn jiēduàn (Mutual Benefit and Win-Win: China-Europe Relations Enter a New Stage), date of access: January 2, 2024, <http://www.rmlt.com.cn/2021/0323/610246.shtml>

⁴⁹ "2019 NATO Leaders' Meeting: In Brief Updated December 12, 2019," date of access: February 15, 2024, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46066/4>; Amanda Macias, "Pelosi Says Working With China's Huawei Is Like 'Choosing Autocracy Over Democracy,'" CNBC, February 16, 2020, date of access: February 14, 2024, <https://www.cnbc.com/2020/02/16/pelosi-working-with-chinas-huawei-is-choosing-autocracy-over-democracy.html>

⁵⁰ Peter S. Rashish, "The United States, Germany, and WTO Reform: An Answer to the Rise of China?" American Institute for Contemporary German Studies, March 28, 2019, date of access: February 10, 2024, <https://www.aicgs.org/2019/03/the-united-states-germany-and-wto-reform-an-answer-to-the-rise-of-china/>.

⁵¹ For more details, see Tobias Gehrke, 'EU Open Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics'. *European Foreign Affairs Review* 27, Special Issue (2022): 61–78.; Lisbeth Aggestam and Adrian Hyde-Price, "Double Trouble: Trump, Transatlantic Relations and European Strategic Autonomy," *Journal of Common Market Studies* 57. 1(2019): 114 -127.

policies on China. EU's pursuit of autonomy persists amid nuanced strategic shifts.⁵²

The pressures from the US for common actions against China has led to strategic anxiety within the European Union, whom felt obliged to rethink its overall policies which led to the birth of 'strategic autonomy.'⁵³ With its robust capabilities and close ties with both China and the United States, EU holds a pivotal role in shaping the strategies of these two global powers and influencing the trajectory of their strategic rivalry, but this may also entail walking a tight rope in terms of strategic autonomy. Feng Zhongping contends that 'not all nations in Europe endorse EU's efforts to bolster its strategic autonomy. Those advocating for an independent stance towards China primarily cite the divergence in economic interests between Europe and the United States concerning China. Conversely, countries pushing for Europe and the United States to align their policies towards China primarily underscore Europe's growing dependence on the United States for security, especially amid escalating tensions in the Ukraine crisis.'⁵⁴ Liu Zhijie is convinced that supporting the European Union's strategic autonomy is a crucial aspect of planning China's diplomacy towards Europe. Europe serves as a "buffer zone" where both China and the United States can exert influence. The EU's pursuit of strategic autonomy, refusing to "take sides" between China and the United States, also provides diplomatic space for China to manage its relations with Europe.⁵⁵ Emphasizing China's role as the world's second-largest economy, Feng Zhongping argues that European nations are hesitant to pick a side in the rivalry between China and the United States. Even as tensions escalate between the two powers, Europe is wary of aligning exclusively with the United States and struggling with the dilemma of having to choose definitively between China and the United States.⁵⁶

⁵² Yan Shaohua, "Ōuméng zhànlüè zìzhǔ yǔ Zhōngguó duì Ōu zhànlüè xīn sīwéi," (European Union's Strategic Autonomy and China's New Thinking on Strategy Towards Europe), *Fùdàn Xuébào (Shèhuì Kēxué Bǎn)*, No.6, 2021, pp.126-136.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Feng Zhongping, "Zhōng-Ōu hézuò jùyǒu zhòngdà zhànlüè yìyì"(China-Europe Cooperation Holds Significant Strategic Importance), date of access: January 2, 2024, <https://www.cpifa.org/cms/book/247>

⁵⁵ Liu Zhijie, "Cóng Ōuméng duì Huá zhèngcè xīn dòngxiàng kàn Zhōng-Ōu guānxì"(Examining China-Europe Relations Through the EU's New Policy Trends Towards China), July 2023, date of access: January 2, 2024, <https://www.cdi.org.cn/Article/Detail/19259> accessed on 02/01/2024

⁵⁶ Feng Zhong Ping, "Gèng zhòngyào, gèng fùzá, Zhōng-Ōu guānxì wèilái lù zài héfāng" (More Important, More Complex: Where Does the Future Path of China-

Recent reports from the European Union underscore Europe's nuanced understanding of its relationship with China, recognizing both areas of intense competition and conflict alongside vital opportunities for cooperation.⁵⁷ Fostering positive relations with major powers is seen as mutually beneficial, prompting most European countries to pursue policies based on their own interests and to compartmentalize issues across political, security, and economic domains.⁵⁸ Ideologically, European countries generally align with the United States, particularly in matters concerning human rights, where the EU often collaborates with the US in criticizing China.⁵⁹ However, navigating the complex power structures within European countries and EU institutions poses challenges. For instance, the European Parliament's resolutions condemning China's internal policies may contrast with the European Commission's pragmatic approach to China.⁶⁰ Although the EU and China have maintained their strategic partnership until 2019,⁶¹ however, due to mounting tensions after the pandemic, the EU now adopts a realistic, assertive approach towards China, seeking fair relations while recognizing it as a partner, negotiator, competitor, and rival.⁶²

As far as security issue is concerned, European nations, as traditional allies of the US, prioritize coordination in addressing security threats, such as those posed by Russia in Europe.⁶³ European nations, traditional allies of the

Europe Relations Lead?), November 2022, date of access: January 2, 2024, <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202211/01/WS63610417a310817f312f40ba.html>

⁵⁷ "EU-China Relations Factsheet," date of access: January 2, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en.

⁵⁸ "In the geopolitics of blocs, Europe as a power of balance - Speech by Commissioner Breton," date of access: January 2, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_5684

⁵⁹ Sophia Besch, Ian Bond, "Europe, The Us And China: A Love-Hate Triangle?" date of access: January 2, 2024, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2020/europe-us-and-china-love-hate-triangle>

⁶⁰ "Topical Digest: EU-China relations", January 2, 2024, https://www.europarl.europa.eu/EPRS/TD_China-EU_relations.pdf

⁶¹ Gustaaf Geeraerts, "The EU-China partnership: balancing between divergence and convergence". *Asia Eur J* 17, 281–294 (2019). <https://doi.org/10.1007/s10308-019-00554-2>

⁶² EU-China Relations factsheet, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en

⁶³ Alina Polyakova, Edward Lucas, Mathieu Boulègue, Catherine Sendak, Scott Kindsvater, Ivanna Kuz and Sasha Stone, A New Vision for the Transatlantic Alliance: The Future of European Security, the United States, and the World Order after Russia's War in Ukraine, <https://cepa.org/comprehensive-reports/a-new->

US, prioritize coordination to address security threats like those from Russia. Concerns rise over China's growing strength and its impact on the Asia-Pacific security structure, prompting the EU to reassess its policy. The EU acknowledges the need to engage actively in Asia-Pacific security, recognizing its economic interests at risk due to potential conflicts and the absence of military power to protect investments. Thus, it must involve itself in the region's security affairs to safeguard vital interests.⁶⁴ Therefore, due to this consideration, in the Indo-Pacific, European countries are poised to bolster their military presence, aligning with the US Indo-Pacific strategy through deployments and regional partnerships.⁶⁵

Economically, while some European countries maintain positive relations with China, especially in trade, cooperation may be restricted in certain sectors due to factors like US security policies.⁶⁶ Amid escalating US-China trade friction, "de-risking" from China involves reducing market and supplier exposure, coupled with export control tightening to manage geopolitical uncertainty.⁶⁷ It is evident that China's difficulty in deepening cooperation with Europe in advanced industries reflects this dynamic.⁶⁸ Notably, European major powers cautiously navigate between China and the US, adopting a pragmatic approach to maintain favorable positions in specific issue areas without overtly favoring either side. This "cake theory" approach enables Europe to preserve cooperation with both parties while mitigating

vision-for-the-transatlantic-alliance-the-future-of-european-security-the-united-states-and-the-world-order-after-russias-war-in-ukraine/

⁶⁴ Zhao Ke and Ding Yifan, "Shīhéng de Zhōng-Ōu guānxì: Jiěxī Ōuméng duì Huá zhèngcè tiáozhēn"(The Imbalanced" China-Europe Relations: Analyzing the European Union's Adjustment of its Policy Towards China), date of access: January 2, 2024, <http://m.1she.com/b-360838.html>

⁶⁵ "Indo-Pacific Strategy Of The United States", February 2022, date of access: January 2, 2024, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>; Fu Congcong and Wang Qi, op.cit.

⁶⁶ Ding Chun, "Dāngqián xíngshì xià Ōuzhōu jīngjì xiànzhuàng hé Zhōng-Ōu jīngmào hézuò"(The Current Situation of the European Economy and China-Europe Economic and Trade Cooperation), date of access: January 2, <https://index1520.com/cn/news/tekushchee-sostoyanie-evropeyskoy-ekonomiki-i-torgovo-ekonomicheskogo-sotrudnichestva-mezhdu-kitaem-/>

⁶⁷ Michelle Toh, "Three key sources of tension between the US and China," date of access: January 2, 2024, <https://edition.cnn.com/2023/11/15/economy/us-china-key-issues-apec-summit-intl-hnk/index.html>; Emily Benson and Gloria Sicilia, "A Closer Look at De-risking," date of access: January 2, 2024, <https://www.csis.org/analysis/closer-look-de-risking>

⁶⁸ Hu Zongshan, op.cit.

adverse repercussions.⁶⁹ While the USA and the EU may align broadly on China policy, achieving complete consensus across all policy areas and Member States in their relations with the USA seems increasingly challenging. National priorities regarding ties with China often compete with maintaining unified approaches, potentially complicating sustained convergence.⁷⁰

From the discussions above, we can conclude that the escalating tensions between China and the United States have significant implications for Sino-EU relations. As the US intensifies its containment policy against China, it pressures the EU to align its policies, leading to strategic anxiety within the EU. This pressure has spurred the EU to reevaluate its overall policies, resulting in the emergence of "strategic autonomy" to navigate between the conflicting interests of China and the US. While the Biden administration's thaw in transatlantic relations offers a more aligned approach towards China, the EU's pursuit of strategic autonomy persists. While actively engaging in Asia-Pacific security, EU balances ties with US and China, emphasizing human rights but facing complexities in institutions.

B. The Russian Factor in Sino-EU relations

The geopolitical tensions stemming from the Russia-Ukraine conflict have indeed reverberated globally, influencing China-Europe relations in multifaceted ways. Stark disparities in perspectives between China and Europe, coupled with significant gaps in mutual expectations, have strained political trust. These differences are particularly evident in their interpretations of the root causes and nature of the conflict. Chinese analyst Yen Shaohua claims that the outbreak of the Russia-Ukraine conflict has caused a shift in the European Union's policy towards China, with the EU increasingly viewing China as a systemic rival and emphasizing competition in its approach: This conflict has led to two related changes in EU-China relations: firstly, a stronger tendency to politically link China and Russia, and secondly, an interpretation of China's stance on the conflict as being "pro-Russian neutrality," which in turn pushes the EU towards closer strategic alignment with the United States in the face of strategic competition between

⁶⁹ Mario Esteban et.al. "Europe in the Face of US-China Rivalry," date of access: January 2, <https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2020/01/200122-Final-ETNC-report-Europe-in-the-Face-of-US-China-Rivalry.pdf?type=pdf>

⁷⁰ John Farnell, Paul Irwin Crookes, *The Politics of EU-China Economic Relations: An Uneasy Partnership*, Palgrave Macmillan, 2016, p. 204

China and the US.⁷¹ Due to different perceptions of Ukraine conflict, the China-EU video summit held on April 1, 2022, did not achieve any significant progress as to how to respond to Russia's war on Ukraine. The European Union expressed its hope that China would use its influence as a major country to persuade Russia to end the war, and deepen its involvement and take tangible steps to safeguard both the principles outlined in the UN Charter and the security of Europe.⁷² In contrast, China hopes to set aside differences on Ukraine and other contentious issues, and focus on the positive aspects of bilateral relations, mainly in the economic sphere. China still maintains its consistent stance: it hopes for peace and de-escalation in Ukraine, while refraining from making any specific commitments.⁷³

From the European viewpoint, Russia's assertive pursuit of "spheres of influence" clashes with the aspirations of smaller nations for collective security, serving as a primary driver of the Russia-Ukraine conflict. Most European countries emphasize NATO's defensive nature and dismiss Russia's justifications for military actions, characterizing the conflict as Russia's aggression against Ukraine. Conversely, China frames the conflict within the context of broader regional security dynamics, attributing it to U.S. utilization of NATO and Ukraine to counter Russia, thereby provoking a backlash. China advocates for equal consideration of Russia's and Ukraine's security concerns, urging European nations to play a constructive role in establishing a balanced regional security framework to prevent future conflicts.⁷⁴ Overall, China's alignment with Russia, though not occupying a central position, has been unfavorably perceived in the West.⁷⁵

⁷¹ Yan Shaohua, "Ōuzhōu duì Huá zhèngcè bàogào," (Report on European Policies Towards China), Fūdàndàxué Zhōng-Ōu Guānxì Yánjiū Zhōngxīn Shànghǎi Ōuzhōu Xuéhuì, (2022), Issue 6.

⁷² "EU-China relations: A candid exchange on our differences", date of access: February 22, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-candid-exchange-our-differences_en

⁷³ Bernardo Mariani, Sino-European relations amid the war in Ukraine, date of access: February 18, <https://peacerep.org/wp-content/uploads/2022/11/Sino-European-Report-Digital-1.pdf>

⁷⁴ Cui Hongjian, "Zhōng-Ōu néngfǒu gòng kè shí jiān zēngjìn hézuò? — É wū chōngtū duì Zhōng-Ōu guānxì de yǐngxiǎng jí yǐngduì" (Can China and Europe Overcome Difficulties Together and Deepen Cooperation?—The Impact of the Russia-Ukraine Conflict on China-Europe Relations and Responses), date of access: January 18, 2024, <https://ciss.tsinghua.edu.cn/info/zlyaq/5006> .

⁷⁵ Anastas Vangeli and Arne Schildberg, "The Role Of China In Southeast Europe," June 2022, date of access: January 2, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/athen/19416.pdf>

The ramifications for China-Europe economic and trade ties are equally intricate. While Europe threatens punitive trade measures if China supports Russia in circumventing sanctions,⁷⁶ there is also a resurgence in European discourse advocating for reduced dependence on the Chinese market for supply chain security,⁷⁷ driven partly by concerns over China-Russia ties.

In the broader geopolitical landscape, amid unchanged competition between China and the United States, a stable China-Russia partnership, and escalating U.S.-Russia tensions, Europe's shift towards confrontation with Russia and enhanced coordination with the U.S. places additional strain on China-Europe relations. The erosion of strategic mutual trust, which historically centered on multilateralism and peaceful conflict resolution, underscores the challenges posed by increasing group confrontation and power politics, constraining the maneuvering space for China-Europe relations and heightening uncertainties.⁷⁸

C. Examining the Influence of China's Belt and Road Initiative within the EU

The global landscape has been turbulent since China's launch of Belt and Road Initiative (BRI) in 2013, with events like Brexit, China-US tensions, and Russia-Ukraine conflicts. Europe's strategic importance due to its position is considered to be the key for the success of the "Belt and Road Economic Belt" and the "Maritime Silk Road," affecting the Belt and Road Initiative's (BRI).⁷⁹

The significance of the Belt and Road Initiative (BRI) lies not merely in its role as a transformative force in Chinese foreign construction endeavors, but in its extension of Chinese efforts beyond Asian and African markets to encompass Europe.⁸⁰ Chinese construction firms operating in Europe, such as

⁷⁶ "EU proposes sanctions on Chinese firms for helping Russia", date of access: February 22, 2024, <https://www.politico.eu/article/eu-proposes-sanctions-on-chinese-firms-for-helping-russia/>

⁷⁷ "China-EU business relations in 2023: Resumption and recovery," date of access: January 2, 2024, https://www.epc.eu/content/PDF/2023/EU-China_TT_Compendum_2023_Final.pdf

⁷⁸ Cui Hongjian, op.cit

⁷⁹ Zhang Xuan and Yang Yudi, "Yīdài yīlù" chàngyì shí zhōunián huīgù: Ōuméng guójiā rènzhī chāyì fēnxī (Review of the 10th Anniversary of the Belt and Road Initiative: Analysis of Differences in Perception among EU Countries), date of access: February 2, 2024, https://zijing.com.cn/article/2023-06/28/content_1123585791247183872.html

⁸⁰ James McBride, Noah Berman, and Andrew Chatzky, *China's Massive Belt and Road Initiative*, date of access: February 22, 2024, <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>

CRBC and CCCC, have positioned themselves as active participants, constructors, and contributors to the BRI, viewing it as a platform for expanding their global footprint and enhancing competitiveness. While Chinese contractors are engaged in a limited number of European projects, Chinese companies have also made investments in existing infrastructure. Notably, Chinese entities have stakes in five of the top ten European ports by container volume: Le Havre (China Merchants Group), Antwerp (COSCO), Rotterdam (COSCO and China Merchants Group), Valencia (COSCO), and Piraeus (COSCO). Furthermore, the majority ownership of container terminals in two EU ports—Piraeus in Greece and Zeebrugge in Belgium—rests with the Chinese state-owned enterprise COSCO.⁸¹

Despite 18 European countries signing BRI MoUs by May 2023, there's diversity in EU stances towards the initiative, influenced by project implementation and global shifts. Xiao Fang points out that Central and Eastern European nations are reaping the rewards of European integration, although certain ones are entangled in power dynamics, hindering their ability to make strategic choices. The interactions between China and Europe through the BRI are establishing a framework of mutual support within the value chain.⁸² Central and Eastern European EU nations, like Hungary and Poland, favor stable development and have fostered strong ties with China through initiatives like "17+1."⁸³ The Balkans and Southeast Europe have also actively participated in BRI projects, such as China's investments in Greece's Port of Piraeus.⁸⁴

The A2 motorway between Warsaw and Lodz, Poland; the Pelješac Bridge in Croatia⁸⁵ as well as the Hungarian section of the Belgrade–Budapest railway as well as are the three significant construction projects in the EU involving China have progressed beyond mere agreements and have

⁸¹ Mirela Petkova and Frans-Paul van der Putten, "Building the 'Belt and Road' in Europe? Chinese construction companies and transport infrastructure in the European Union" Clingendael Institute (2020) Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep24642>.

⁸² Xiao Fang, "The Belt and Road initiative," *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. 24, No. 3, *China's Discovery of Central Europe* (2015), pp. 3-14, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26591865>

⁸³ Lithuania Estonia and Latvia quitted from this platform after the pandemic.

⁸⁴ Zhang Xuang and Yang Yudi, *op.cit.*

⁸⁵ Hannah Langford, Kyu Kyung Lee, Shimon, "Failed Highway Project in Poland & Croatia Bridge Construction Rosenblum," date of access: February 2, 2024, https://is.muni.cz/el/cus/podzim2018/CZS56/um/presentation_covec_croatian_bridge.pdf?lang=en

entered the construction phase. Notably, these projects are primarily concentrated in the eastern part of the EU, with no substantial construction activities in key destinations for Chinese foreign direct investment such as France or Germany. Chinese construction firms may be favoring countries outside the traditional EU core, possibly perceiving newer member states as having less stringent legal frameworks.⁸⁶ Nevertheless, it's crucial to note that EU law holds supremacy over national legislation throughout the EU, implying a consistent legal environment across member states. Another potential motivator could be a strategic attempt to build economic ties with countries on the periphery or outside of the EU, possibly aiming to gain political leverage in the region.⁸⁷ Contrary to the enthusiastic attitudes towards the BRI of some Central and East European countries, leading EU countries like Germany and France have expressed apprehensions regarding projects under the Belt and Road Initiative (BRI), citing concerns about inadequate adherence to labor, environmental, and human rights standards, insufficient transparency in procurement processes, and the sustainability of debt levels.⁸⁸ Some European analysts ascertain that Chinese State-Owned Enterprises (SOEs) are to blame for creating unfair competition within the European market.⁸⁹ It is believed that China has long utilized its state-managed economy to wield trade and investment tactics for geopolitical ends, a trend intensifying in the past decade. This includes unfair trade practices, the "going out" strategy for Chinese overseas investment, opaque foreign investment reviews, Belt and Road Initiative's potential debt traps, and currency manipulation.⁹⁰ In addition, Chinese SOEs play a significant role in the Belt and Road Initiative, with estimates suggesting between 71 and 80 SOEs involved, potentially more including subsidiaries. They've executed over 3100 projects since 2013, spanning infrastructure sectors like transportation, energy, and

⁸⁶ Erik Brattberg et al. *China's Influence in Southeastern, Central, and Eastern Europe: Vulnerabilities and Resilience in Four Countries*, date of access: February 22, 2024, <https://carnegieendowment.org/2021/10/13/china-s-influence-in-southeastern-central-and-eastern-europe-vulnerabilities-and-resilience-in-four-countries-pub-85415>

⁸⁷ Mirela Petkova and Frans-Paul van der Putten, op.cit.

⁸⁸ Erik Brattberg, *Europe's Emerging Approach to China's Belt and Road Initiative*, date of access: February 22, 2024, <https://carnegieendowment.org/2018/10/19/europe-s-emerging-approach-to-china-s-belt-and-road-initiative-pub-77536>

⁸⁹ Politi, op.cit.p.679.

⁹⁰ Sophie Meunier and Kalypso Nicolaidi, *JCMS 2019 Volume 57. Annual Review*, pp. 103–113 DOI: 10.1111/jcms.12932

communication, including both 'hard' and 'soft' infrastructure investments in BRI partner countries.⁹¹

Given the varying economic development levels, bilateral ties with China, and diverse positions of EU nations, significant differences persist in their perceptions and attitudes towards the BRI.⁹² In addition, the European Union is concerned about the lack of transparency rules within the BRI, fearing that opaque financing agreements could pose a threat to the competitiveness of European enterprises.⁹³ Recently, EU imposed restrictions on China in investment and technology,⁹⁴ and announced plans to counter China's Belt and Road Initiative.⁹⁵

In the EU countries, China's Belt and Road Initiative, characterized by massive investments and strategic partnerships, has raised concerns about debt sustainability and geopolitical influence. To most of the EU member countries, the Belt and Road Initiative seems as “debt trap diplomacy” - an aid mechanism that aims to burden countries with unaffordable loans and unsustainable debt, making them vulnerable to Chinese coercion.⁹⁶ The European Union has announced a similar initiative called the Global Gateway, aiming to help developing countries rebuild their infrastructure. The Global Gateway Initiative, firstly introduced by European Commission President Ursula von der Leyen during her State of the Union speech on 15 September 2021, aims to mobilize 300 billion Euros between 2021–2027 for connectivity projects, notably in the digital, climate and energy, transport, health,

⁹¹ Soo Yeon Kim, “The Politics of FTAs in Asia: The Role of China and Implications for EU Trade Policy,” in J. Adriaensen and E. Postnikov (eds.), *A Geo-Economic Turn in Trade Policy?*, The European Union in International Affairs, p. 36. https://doi.org/10.1007/978-3-030-81281-2_2

⁹² Zhang Xuang and Yang Yudi op.cit.

⁹³ Zhao Minghao, “China’s New Silk Road Initiative,” Istituto Affari Internazionali (IAI) (2015) Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/resrep09680>

⁹⁴ TAKASHI TSUJI, “EU weighs outbound investment curbs on AI and biotech, eyeing China”, date of access: February 22, 2024, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/EU-weighs-outbound-investment-curbs-on-AI-and-biotech-eyeing-China>

⁹⁵ “EU launches ‘Global Gateway’ to counter China’s Belt and Road”, February 22, 2024, <https://www.politico.eu/article/eu-launches-global-gateway-to-counter-chinas-belt-and-road/>

⁹⁶ Nick Beake, Why Europe will have to face the true cost of being in debt to China, date of access: February 24, 2024, <https://www.bbc.com/news/world-europe-61276168>.

education, and research.⁹⁷ While accusing Belt and Road as being non-transparent and having secret agendas, the EU seeks to emphasize European values of democracy, human rights, and environmental protection with this new initiative. However, the project's feasibility relies on EU funding, private investment, member state support, and outreach to key partners like China.⁹⁸

Although its budget is small compared to what China is mobilizing through the BRI, this new initiative has the potential to come into direct competition with China's Belt and Road Initiative. In fact, the Belt and Road Initiative and the Global Gateway appear to be on a collision course, representing competing visions for global connectivity. However, beneath the competition lies a potential for cooperation between the BRI and the Global Gateway. As two of the world's largest trading partners, China and the EU share common interests in promoting infrastructure and connectivity in the developing countries. The sheer scale of global infrastructure needs necessitates collaboration rather than confrontation. However, the path to cooperation between the BRI and the Global Gateway is not without challenges. Geopolitical tensions, divergent interests, and historical mistrust may hinder collaboration, necessitating careful navigation and diplomacy. At this point, as the Global Gateway emerges as a rival to the BRI, complicated situations arise again where cooperation and competition are intertwined. Some of the implementing countries of the Global Gateway (e.g. Greece), are beneficiaries of the BRI. On the other hand, Germany and France, two of the leading architects of the Global Gateway initiative, have intense commercial relations with China. Thus, it will be difficult for the European Union to take serious concrete steps in terms of blocking and containing the BRI within the scope of the Global Gateway. Given that China and the EU are significant trade partners, and many European countries are also beneficiaries of the BRI, competition between the Belt and Road Initiative and the Global Gateway must be managed carefully.

⁹⁷ Ursula von der Leyen, 2021 State of the Union Address by President von der Leyen, date of access: February 22, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701.

⁹⁸ Gustaaf Geeraerts (28 November 2019), "Europe and China's Belt and Road Initiative: growing concerns, more strategy", in Security Policy Briefs, www.egmontinstitute.be/app/uploads/2019/11/SPB118.pdf

Conclusion

In navigating the geopolitical tightrope of Sino-EU relations within a shifting world order, several key dynamics emerge. The escalating tensions between China and the United States have significant implications for EU-China relations, leading to strategic anxiety within the EU. This pressure has prompted the EU to pursue strategic autonomy, balancing its robust capabilities and close ties with both China and the US. Despite aligning ideologically with the US on issues like human rights, the EU maintains a pragmatic approach, engaging in cooperation and competition with China across various domains.

The Russia-Ukraine conflict has further complicated EU-China relations, with Europe increasingly viewing China as a systemic rival due to its perceived alignment with Russia. This has strained political trust and led to shifts in EU-China policy dynamics, particularly regarding security concerns and economic cooperation. China's Belt and Road Initiative (BRI) presents both opportunities and challenges for EU-China relations. While some EU member states have embraced BRI projects, others express concerns about transparency, labor standards, and debt sustainability. The EU's response includes imposing restrictions on China's investment and technology and announcing plans to counter the BRI.

Overall, EU-China relations are characterized by nuanced dynamics influenced by global power shifts and regional conflicts. The EU seeks to balance its interests and values while engaging with both China and the US, navigating complex geopolitical terrain to safeguard its economic interests and maintain strategic autonomy. On the other hand, from the dynamics of Sino-EU relations discussed above, we can draw the outcome of the EU's de-risking policy, aimed at reducing economic dependence on China, could indeed increase the potential for decoupling between the two entities amid strained relations. By diversifying supply chains and reducing reliance on Chinese markets, the EU seeks to mitigate risks associated with geopolitical tensions and safeguard its economic interests. However, decoupling from China is complex and challenging, given the deep interdependence between the two economies. While the EU may prioritize strategic autonomy and reduce vulnerabilities, complete decoupling is unlikely and could have adverse economic consequences. Instead, the EU is likely to pursue a balanced approach, maintaining engagement with China while seeking to mitigate risks and enhance resilience in its economic relationships.

References

- “A new EU-China strategy European Parliament resolution of 16 September 2021 on a new EU-China strategy” (2021/2037(INI)), date of access: February 22, 2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0382>
- Aggestam, Lisbeth and Adrian Hyde-Price, “Double Trouble: Trump, Transatlantic Relations and European Strategic Autonomy,” *Journal of Common Market Studies* 57. 1(2019): 114 -127.
- Algieri, Franco, “EU Economic Relations with China: An Institutionalist Perspective,” *The China Quarterly*, 2002, p. 70, date of access: February 15, 2024, <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/13230833.pdf>
- Andrijauskas, Konstantinas, *The Sino-Lithuanian Crisis Going beyond the Taiwanese Representative Office Issue*, IFRI, date of access: February 20, 2024, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/andrijauskas_sino_lithuanian_crisis_2022.pdf
- Beake, Nick (2022) Why Europe will have to face the true cost of being in debt to China, date of access: February 24, 2024, <https://www.bbc.com/news/world-europe-61276168>.
- Benson, Emily and Gloria Sicilia, “A Closer Look at De-risking,” date of access: January 2, 2024, <https://www.csis.org/analysis/closer-look-de-risking>
- Berkofsky, Axel, “EU-China Relations – Really Towards a Strategic Partnership?” *Sicherheit und Frieden (S+F) / Security and Peace*, 2006, Vol. 24, No. 4, Themenschwerpunkt: Asien (2006), pp. 188-189, Nomos Verlagsgesellschaft mbH, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/24231626>
- Besch, Sophia and Ian Bond, “Europe, The Us And China: A Love-Hate Triangle?” date of access: January 2, 2024, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2020/europe-us-and-china-love-hate-triangle>
- Brattberg, Erik, *Europe’s Emerging Approach to China’s Belt and Road Initiative*, date of access: February 22, 2024, <https://carnegieendowment.org/2018/10/19/europe-s-emerging-approach-to-china-s-belt-and-road-initiative-pub-77536>
- Brattberg, Erik, Philippe le Corre and Paul Stronksi, Thomas de Waal *China’s Influence in Southeastern, Central, and Eastern Europe: Vulnerabilities and Resilience in Four Countries*, date of access: February 22, 2024, <https://carnegieendowment.org/2021/10/13/china-s-influence-in-southeastern-central-and-eastern-europe-vulnerabilities-and-resilience-in-four-countries-pub-85415>

- Bräuner, Oliver, Beyond the Arms Embargo: EU Transfers of Defense and Dual-Use Technologies to China, *Journal of East Asian Studies*, September–December 2013, Vol. 13, No. 3. Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/26335259>
- “Building a Comprehensive Partnership with China, Communication From The Commission,” date of access: February 15, 2024, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0181:FIN:EN:PDF>
- Cai, Fangbo, “Zhōng-Ōu guānxi 70 nián fāzhǎn lìchéng huígù yǔ zhǎnwàng”(Review and Outlook of the 70-Year Development Course of China-Europe Relations), date of access: January 2, 2024, <http://comment.cfisnet.com/2019/0619/1316479.html>.
- Casarini, Nicola, The EU-China partnership: 10 years, European Union Institute for Security Studies (EUISS) (2013) Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/resrep06823>
- Casarini, Nicola, “Remaking Global Order: The Evolution of Europe-China Relations and its Implications for East Asia and the United States,” Oxford University Press, 2009.
- Chen, Zhimin, “Europe as a Global Player: A View from China,” *Perspectives*, 2012, Vol. 20, No. 2 (2012), pp. 7-29, Institute of International Relations, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23616128>
- Chen, X and Gao X. Analysing the EU's collective securitisation moves towards China. *Asia Eur J.* 2022;20(2):195-216. doi: 10.1007/s10308-021-00640-4. Epub 2021 Oct 7. PMID: 34642582; PMCID: PMC8496888.
- “China-EU business relations in 2023: Resumption and recovery,” date of access: January 2, 2024, https://www.epc.eu/content/PDF/2023/EU-China_TT_Compendum_2023_Final.pdf
- China's Economic Coercion Evolution, Characteristics and Countermeasures,” [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738219/EPRS_BRI\(2022\)738219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738219/EPRS_BRI(2022)738219_EN.pdf)
- “Commission reviews relations with China, proposes 10 actions,” date of access: February 17, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1605
- “Communication from the Commission - a Long term Policy for China-Europe Relations”, date of access: February 15, 2024, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0bcbc1c7-2c78-4bba-a027-f67035eeac4f>
- Cook, Richard J, Maxmilian Ohle and Zhaoying Han, The Illusion of the China-US-Europe Strategic Triangle: Reactions from Germany and the UK. *J Chin Polit*

Sci. 2022;27(3):493-518. doi: 10.1007/s11366-021-09771-2. Epub 2021 Oct 20. PMID: 34697527; PMCID: PMC8527975.

- Cui, Hongjian, “Zhōng-Ōu néngfǒu gòngkè shí jiān zēngjìn hézuò? — É wū chōngtū duì Zhōng-Ōu guānxì de yǐngxiǎng jí yìngduì” (Can China and Europe Overcome Difficulties Together and Deepen Cooperation?—The Impact of the Russia-Ukraine Conflict on China-Europe Relations and Responses), date of access: January 18, 2024, <https://ciss.tsinghua.edu.cn/info/zlyaq/5006> .
- Cui, Hongjian, Jin Ling and Wang Yi, “Ōuméng guóji dìwèi jíqí yǐngxiǎng li biànhuà”(The International Status of the European Union and Changes in its Influence), No.4, June 2014, CIIS *Yánjiū bàogào*, Zhōngguó Guóji Wèntí Yánjiū Suǒ.
- “Defending National Interests, Preventing Conflict”, Speech delivered by High Representative Catherine Ashton at the Shangri-La Dialogue Singapore, 1 June 2013. date of access: February 15, 2024, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137368.pdf.
- Del Ponte, A., Canofari, P. & De Dominicis, A. Financial and trade relationships between the Eurozone and China in the age of resilience. *Asia Eur J* 19, 489–506 (2021). <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00619-1>
- Ding, Chun, “Dāngqián xíngshì xià Ōuzhōu jīngjì xiànzhuàng hé Zhōng-Ōu jīngmào hézuò”(The Current Situation of the European Economy and China-Europe Economic and Trade Cooperation), date of access: January 2, <https://index1520.com/cn/news/tekushchee-sostoyanie-evropeyskoy-ekonomiki-i-torgovo-ekonomicheskogo-sotrudnichestva-mezhdu-kitaem/>
- Duchâtel, Mathieu, “Intangible technology transfers in EU-China relations” in *Guns, Engines And Turbines: The Eu’s Hard Power In Asia*, Edited by Eva Pejsova, European Union Institute for Security Studies (EUISS) (2018) pp.33-41, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep21141.7>
- “EU-China Relations Factsheet,” date of access: January 2, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en.
- Esteban, Mario et.al. “Europe in the Face of US-China Rivalry,” date of access: January 2, <https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2020/01/200122-Final-ETNC-report-Europe-in-the-Face-of-US-China-Rivalry.pdf?type=pdf>
- “EU-China relations: A candid exchange on our differences”, date of access: February 22, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-candid-exchange-our-differences_en
- “EU launches ‘Global Gateway’ to counter China’s Belt and Road”, February 22, 2024, <https://www.politico.eu/article/eu-launches-global-gateway-to-counter-chinas-belt-and-road/>

- “EU proposes sanctions on Chinese firms for helping Russia”, date of access: February 22, 2024 <https://www.politico.eu/article/eu-proposes-sanctions-on-chinese-firms-for-helping-russia/>
- European Commission, “Investment screening,” https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en
- European Commission “an EU approach to enhance economic security”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358
- European Commission, “Strategic Foresight Report 2023,” https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/SFR-23-beautified-version_en_0.pdf
- EU-China Relations Factsheet, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en
- “EU-China Trade Relations,” European Parliament, 2011, p.7, date of access: January 20, 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/433861/EXPO-INTA_ET\(2011\)433861_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/433861/EXPO-INTA_ET(2011)433861_EN.pdf)
- “European Foreign Policy and Its Challenges in the Current Context,” date of access: February 18, 2024, <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/european-foreign-policy-and-its-challenges-in-the-current-context/>
- “EU Foreign Policy Chief: Trust Between China, Europe Eroded”, <https://www.voanews.com/a/eu-foreign-policy-chief-trust-between-china-europe-eroded-/7309699.html>
- “EU imposes further sanctions over serious violations of human rights around the world,” date of access: February 17, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/>
- “Evaluation of the European Commission’s Co-operation and Partnership with the People’s Republic of China Country Level Evaluation,” pp.10-13, date of access: February 15, 2024, <https://www.oecd.org/derec/ec/37274405.pdf>
- “Facts and figures speak volumes about China,” date of access: February 18, 2024, http://www.focac.org/eng/zfzs_1/201909/t20190906_7510992.htm
- Fang, Lexian and Guan Kongwen, Ōuméng duì Huá xīn zhànlüè yāosù: zhèngcè nèihán jí tàishi (Elements for a New EU Strategy on China: Policy Connotation and Posture), *Héping yǔ Fāzhǎn*, No. 4, 2017.
- Fang, Xiao, “The Belt and Road initiative,” *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. 24, No. 3, China’s Discovery of Central Europe (2015), pp.

- 3-14, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26591865>
- Fardella, Enrico, Christian F. Ostermann, and Charles Kraus (Edited), Sino-European Relations During The Cold War And The Rise Of A Multipolar World, pp.174-184, February 14, 2024, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Sino_European_Relations_during_Cold_War_Rise_of_Multipolar_World_%282015%29.pdf
- Farnell, John Paul and Irwin Crookes (2016) *The Politics of EU–China Economic Relations: An Uneasy Partnership*, Palgrave Macmillan
- Feng, Zhong Ping, “Gèng zhòngyào, gèng fùzá, Zhōng-Ōu guānxì wèilái lù zài héfāng” (More Important, More Complex: Where Does the Future Path of China-Europe Relations Lead?), November 2022, date of access: January 2, 2024
- Feng, Zhongping, “Zhōng-Ōu hézuò jùyǒu zhòngdà zhànlüè yìyì”(China-Europe Cooperation Holds Significant Strategic Importance), date of access: January 2, 2024, <https://www.cpifa.org/cms/book/247>
- Franco Algieri, “EU Economic Relations with China: An Institutionalist Perspective “, *The China Quarterly* , Mar., 2002, No. 169, Special Issue: China and Europe since 1978: A European Perspective (Mar., 2002), pp. 64-77, Cambridge University Press , Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/4618706>
- Fu, Congcong and Wang Qi, “Guóji guānxì yùcè: zhànlüè gōutōng xià Zhōng-Ōu guānxì jiāng yǒu suǒ huǎnhé,”(International Relations Forecast: Strategic Communication Suggests Easing of China-Europe Relations), *Guóji zhèngzhì kēxué* 2022, 7(1): 186-193 doi: date of access: February 17, 2024, <http://qjip.tsinghuajournals.com/article/2022/2096-1545/101393D-2022-1-107.shtml#>
- Garlick, Jeremy, “A Critical Analysis of EU-China Relations: owards improved mutual understanding.” *Contemporary European Studies*, 2013, Vol. 01.
- Geeraerts, Gustaaf, *The EU and China: Modest signs of convergence?* Egmont Institute (2018), p.3. Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/resrep21383>
- Geeraerts, Gustaaf (2019) “The EU-China partnership: balancing between divergence and convergence”. *Asia Eur J* 17, 281–294. <https://doi.org/10.1007/s10308-019-00554-2>
- Geeraerts, Gustaaf (28 November 2019),” Europe and China’s Belt and Road Initiative: growing concerns, more strategy”,in *Security Policy Briefs*, www.egmontinstitute.be/app/uploads/2019/11/SPB118.pdf
- Gehrke, Tobias (2022) ‘EU Open Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics’. *European Foreign Affairs Review* 27, Special Issue. 61–78.

- Godement, François and Abigaël Vasselier, *China at The Gates: A New Power Audit of Eu-China Relations*, The European Council on Foreign Relations, 2017.
- Grant, Charles and Katinka Barysch, *Can Europe and China Shape A New World Order?* Centre For European Reform, 2008.
- Grare, Frederic and Lay Hwee Yeo, “Europe’s Security Posture in the Indo-Pacific and the View From Asia,” date of access: February 10, 2024, <https://carnegieeurope.eu/2023/07/04/europe-s-security-posture-in-indo-pacific-and-view-from-asia-pub-90081>
- Hu, Zongshan, “Ōuméng de duōyuán kùnjìng yǔ Zhōngguó de duì Ōu zhànlüè” (The Diverse Predicaments of the European Union and China's Strategy Toward Europe), date of access: January 2, 2024, <http://www.rmlt.com.cn/2019/0731/548363.shtml> 02/01/2024)
- “In the geopolitics of blocs, Europe as a power of balance - Speech by Commissioner Breton,” date of access: January 2, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_5684
- “Indo-Pacific Strategy of The United States”, February 2022, date of access: January 2, 2024, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown, 1977.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2012.
- Kim, Soo Yeon “ The Politics of FTAs in Asia: The Role of China and Implications for EU Trade Policy,”in J. Adriaensen and E. Postnikov (eds.), *A Geo-Economic Turn in Trade Policy?*, The European Union in International Affairs (2022) https://doi.org/10.1007/978-3-030-81281-2_2
- Langford, Hannah, Kyu Kyung Lee, Shimon Rosenblum, “Failed Highway Project in Poland & Croatia Bridge Construction Rosenblum,” date of access: February 2, 2024, https://is.muni.cz/el/cus/podzim2018/CZS56/um/presentation_covec_croatian_bridge.pdf?lang=en
- Liu, Zhijie, “Cóng Ōuméng duì Huá zhèngcè xīn dòngxiàng kàn Zhōng-Ōu guānxi”(Examining China-Europe Relations Through the EU's New Policy Trends Towards China), July 2023, date of access: January 2, 2024, <https://www.cdi.org.cn/Article/Detail/19259> accessed on 02/01/2024
- Jakóbowksi, Jakub and Marcin Kaczmarek, “The EU on granting China market economy status: a compromise or a dodge?” date of access: January 21, 2024,

<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2016-08-05/eu-granting-china-market-economy-status-a-compromise-or-a>

Macias, Amanda, “Pelosi Says Working With China’s Huawei Is Like ‘Choosing Autocracy Over Democracy,’” CNBC, February 16, 2020, date of access: February 14, 2024, <https://www.cnbc.com/2020/02/16/pelosi-working-with-chinas-huawei-is-choosing-autocracy-over-democracy.html>

Meunier, Sophie and Kalypso Nicolaidi (2019). Annual Review, JCMS, Volume 57, DOI: 10.1111/jcms.12932

McBride, James, Noah Berman and Andrew Chatzky, *China’s Massive Belt and Road Initiative*, date of access: February 22, 2024, <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>

Maher, Richard, “The elusive EU–China strategic partnership”, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 92, No.4, Chinese foreign policy on trial: contending perspectives? (July 2016), p. 961, Oxford University Press, Stable URL:<https://www.jstor.org/stable/24757684>

Mariani, Bernardo, Sino-European relations amid the war in Ukraine, date of access: February 18, <https://peacerep.org/wp-content/uploads/2022/11/Sino-European-Report-Digital-1.pdf>

Mastrolia, Nunziante, EU - China: moving toward a new approach? European Centre for International Affairs (2012) Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/resrep06714>; Martin Wolf, “China’s rise need not bring conflict,” date of access: February 18, 2024, <https://www.ft.com/content/7115ffc0-254e-11da-98dc-00000e2511c8>

NATO, “London Declaration,” December 4, 2019, date of access: February 15, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

“2019 NATO Leaders’ Meeting: In Brief Updated December 12, 2019,” date of access: February 15, 2024, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46066/4>

Kulkarni, Nihar, “Preserving Europe’s Interests Amid U.S.-China Strategic Rivalry”, date of access: February 17, 2024, <https://isdpeu.org/preserving-europes-interests-amid-u-s-china-strategic-rivalry/>

Olsen, K. B., Diplomatic Realisation of the EU's "Goeconomic Pivot": Sanctions, Trade, and Development Policy Reform. *Politics and Governance*, (2022) 10(1), 5-15. <https://doi.org/10.17645/pag.v10i1.4739>; European Commission, “Protecting against coercion”, [//policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion_en)

Petkova, Mirela and Frans-Paul van der Putten, “Building the ‘Belt and Road’ in Europe? Chinese construction companies and transport infrastructure in the

- European Union”, Clingendael Institute (2020) Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep24642>.
- Polyakova, Alina ,Edward Lucas, Mathieu Boulègue, Catherine Sendak, Scott Kindsvater, Ivanna Kuz and Sasha Stone, A New Vision for the Transatlantic Alliance: The Future of European Security, the United States, and the World Order after Russia’s War in Ukraine, date of access: January 2, 2024, <https://cepa.org/comprehensive-reports/a-new-vision-for-the-transatlantic-alliance-the-future-of-european-security-the-united-states-and-the-world-order-after-russias-war-in-ukraine/>
- Politi, Alice, The Paradigm-Shift In EU-China Relations And The Limits of The EU’s Current Strategy Towards China: A Relational Perspective, *Asian Affairs*, (2023) 54:4, 670-693, Doi: 10.1080/03068374.2023.2281164
- Puccio, Laura, *Granting of market economy status to China – An analysis of WTO law and of selected WTO Members’ policy – In-depth analysis*, European Parliament, 2015, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/22416>
- Rashish, Peter S., “The United States, Germany, and WTO Reform: An Answer to the Rise of China?” American Institute for Contemporary German Studies, March 28, 2019, date of access: February 10, 2024, <https://www.aicgs.org/2019/03/the-united-states-germany-and-wto-reform-an-answer-to-the-rise-of-china/>.
- Romano, Angela, “Waiting for de Gaulle: France’s Ten-Year Warm-up to Recognizing the People’s Republic of China.” *Modern Asian Studies* 51, no. 1 (2017): 44–77. www.jstor.org/stable/44158311.
- Shambaugh, David, “China Eyes Europe in the World: Real convergence or cognitive dissonance?”, in *China-Europe Relations: Perceptions, Policies and Prospects*, Edited by David Shambaugh, Eberhard Sandschneider and Zhou Hong, London and New York: Routledge, 2008.
- Sun, Xuefeng, The Efficiency of China’s Policy towards the United States, *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 1, 2006, 57–81, doi:10.1093/cjip/pol004, <https://www.jstor.org/stable/48615569>
- Takashi, Tsuji, “EU weighs outbound investment curbs on AI and biotech, eyeing China”, date of access: February 22, 2024, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/EU-weighs-outbound-investment-curbs-on-AI-and-biotech-eyeing-China>
- Toh, Michelle, “ Three key sources of tension between the US and China,” date of access: January 2, 2024, <https://edition.cnn.com/2023/11/15/economy/us-china-key-issues-apec-summit-intl-hnk/index.html>
- Tolstukhina, Anastasia , “US Technology Policy amid Rivalry with China”, date of access: February 14, 2024, <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/us-technology-policy-amid-rivalry-with-china/>

- “Topical Digest: EU-China relations”, date of access: January 2, 2024, https://www.europarl.europa.eu/EPRS/TD_China-EU_relations.pdf
- “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China”, May 26, 2020, date of access: February 14, 2024, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>
- “US urges Europe to exclude Huawei from 5G network builds,” date of access: February 17, 2024, <https://www.ft.com/content/a4834900-39ce-11e9-b856-5404d3811663>
- Vangeli, Anastas and Arne Schildberg, “THE ROLE OF CHINA IN SOUTHEAST EUROPE,” June 2022, date of access: January 2, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/athen/19416.pdf>
- Von der Leyen, Ursula, 2021 State of the Union Address by President von der Leyen, date of access: February 22, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701.
- Wang, Shuo, Hùlì gòng yíng: Zhōng-Ōu guānxi bùrù xīn jiēduàn (Mutual Benefit and Win-Win: China-Europe Relations Enter a New Stage), date of access: January 2, 2024, <http://www.rmlt.com.cn/2021/0323/610246.shtml>
- Wacker, Gudrun, “Eu-China Relations” in Horizon 2025 Report, European Union Institute for Security Studies (EUISS) (2017) Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/resrep07065.15>
- “Wàijiaobù fāyánrén xuānbù Zhōngfāng duì Ōuméng yǒuguān jīgòu hé rényuán shíshī zhīcái”(Foreign Ministry Spokesperson Announces China's Sanctions on Relevant Institutions and Individuals of the European Union), date of access: February 22, 2024, https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/zcjd/202103/t20210322_9180639.shtml
- Yan, Shaohua, “Ōuméng zhànlüè zìzhǔ yǔ Zhōngguó duì Ōu zhànlüè xīn sīwéi,” (European Union's Strategic Autonomy and China's New Thinking on Strategy Towards Europe), *Fùdàn Xuébào (Shèhuì Kēxué Bǎn)*, No.6, 2021
- Yan, Shaohua, “Ōuzhōu duì Huá zhèngcè bàogào,” (Report on European Policies Towards China), *Fùdàndàxué Zhōng-Ōu Guānxi Yánjiū Zhōngxīn Shànghǎi Ōuzhōu Xuéhuì*, (2022), Issue 6.
- Ye, Jiang, Zhōng-Ōu quánmiàn zhànlüè huǒbàn měixì miànliǎn xīn tiǎozhàn,”(China-EU Comprehensive Strategic Partnership Faces New Challenges), *Guóji Wèntí Yánjiū*”, no.3, 2011
- Yu, Zhenliang, “Ōuzhōu de kùn jìng jí qí duì Huá guānxi” (The predicament in Europe and its relationship with China), *Shìjiè Jīngjì yǔ Zhèngzhì Lùntán* , No.6. Nov.2016

- Zhang, Xuan and Yang Yudi, "Yīdài yīlù" chàngyì shí zhōunián huígù: Ōuméng guójiā rènzhī chāyì fēnxī (Review of the 10th Anniversary of the Belt and Road Initiative: Analysis of Differences in Perception among EU Countries), date of access: February 2, 2024, https://zijing.com.cn/article/2023-06/28/content_1123585791247183872.html
- Zhao, Ke and Ding Yifan, "Shīhéng de Zhōng-Ōu guānxì: Jiěxī Ōuméng duì Huá zhèngcè tiáozhěn"(The Imbalanced" China-Europe Relations: Analyzing the European Union's Adjustment of its Policy Towards China), date of access: January 2, 2024, <http://m.1she.com/b-360838.html>
- Zhao, Minghao, "China's New Silk Road Initiative," Istituto Affari Internazionali (IAI) (2015) Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/resrep09680>
- "Zhōngguó duì Ōuméng zhèngcè wénjiàn"(Chinese Policy Document on the European Union), date of access: February 15, 2024, https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62478.htm
- Zhu, Feng, "Zhōng-Měi jìngzhēng bèijǐng xià de Zhōng-Ōu guānxì: Tuòzhǎn hézuò, zhèngshì fēnqí, jiǎnqiáng duìhuà, guǎnkòng fēngxiǎn (China-Europe Relations in the Context of Sino-US Competition: Expanding Cooperation, Addressing Differences, Strengthening Dialogue, and Managing Risks), date of access: February 18, 2024, <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202306/09/WS6482d059a310dbde06d22aef.html>

YÜRÜRLÜĞE GİRİŞİNİN OTUZUNCU YILINI GERİDE BIRAKAN 93/13/EEC SAYILI AVRUPA BİRLİĞİ HAKSIZ ŞARTLAR DİREKTİFİ: QUO VADIS?

Hale ŞAHİN*
Araştırma Makalesi

Öz

93/13/EEC sayılı Avrupa Birliği Haksız Şartlar Direktifi, 5 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Direktif, tüketicilerin satıcı veya sağlayıcıların sunduğu ve taraflarca bireysel müzakere konusu edilmeyen sözleşme koşullarına karşı etkili bir şekilde korunması ve asgari uyumlaştırma yoluyla iç pazarın kurulmasına katkı sağlanması amacıyla öngörülmüştür. Direktif'in üye devletlerdeki uygulaması, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) ön karar prosedürüyle önüne gelen olaylarda verdiği kararlarla şekillenmektedir. Fakat, ABAD haksız şartlara ilişkin kesin kıstaslar belirlemekten kaçınmaktadır. Bunun yerine, ABAD, haksız şartlar hakkında karar verme işini iç hukuktaki düzenlemeleri dikkate almaları kaydıyla yerel mahkemelere bırakmaktadır. Ancak üye devletlerin iç hukuk düzenlemeleri birbirinden farklı olduğu için üye devletlerde haksız şart teşkil eden sözleşme hükümleri yeknesak değildir. ABAD'ın haksız şart sayılan sözleşme hükümlerinin hukuki yaptırımına yönelik yorum faaliyeti de Direktif'in yeknesak biçimde uygulanmasını engellemektedir. Çalışmamızda Direktif'in değiştirilmesine yönelik yasama önerileri, Direktif'in amacı ve uygulama alanı hakkında bilgi verildikten sonra, ABAD kararları ışığında Direktif'in uygulaması üzerinde durulmuş ve Direktif'in uygulamasının bunun öngörülmesindeki amaçlara hizmet edip etmediği değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bireysel müzakere, haksız şartlar, saydamlık denetimi, yeknesaklık, ABAD

* Dr., Çankırı Karatekin Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Özel Hukuk Bölümü, e-posta: halesahin06@gmail.com, ORCID: 0000-0001-9811-7239.
Gönderilme Tarihi: 6 Nisan 2024, Kabul Tarihi: 22 Mayıs 2024



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

The Unfair Terms Directive 93/13/EEC Left Behind Its 30 Years: Quo Vadis?

Abstract

The Unfair Terms Directive came into force on 5 April 1993. The Directive has two objectives: the effective protection of consumers and contributing to the establishment of the internal market through minimum harmonization. The Court of Justice of the European Union (CJEU) has shaped the application of the Directive in national laws through the preliminary ruling procedure. However, the CJEU has refrained from determining specific criteria for the unfair contract terms and ultimately left the evaluation of these terms' existence in cases to the national courts. Thus, the enforcement of the Directive diverges among member states. Additionally, the CJEU's interpretation of the legal sanction of unfair contract terms prevents the uniform application of the Directive. This article aims to give information on the attempts to amend the Directive which are mostly unsuccessful, address the objectives and the scope of the Directive, explore the CJEU's case law on the Directive, and examine whether the CJEU's case law complies with the Directive's purposes.

Keywords: *Individual negotiation, unfair contract terms, transparency requirements, harmonization, The Court of Justice of the European Union*

Giriş

5 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe giren 93/13/EEC sayılı Avrupa Birliği Haksız Şartlar Direktifi¹ (Direktif), küçük değişikliklere rağmen² otuzuncu yılını geride bırakmıştır³. Direktif'in gerekçesinde⁴ bu Direktif'in tüketicilerin korunması ve iç pazarın kurulmasının sağlanması amacıyla öngörüldüğü belirtilmiştir. Çünkü Direktif'in kabul edilmesinden önceki dönemde, tüketicilerin mal ve hizmet edinmelerine ilişkin iç hukuk düzenlemeleri üye devletlere göre değişiklik göstermekteydi⁵. Bir başka deyişle, tüketicilerin mal ve hizmet edinmelerine ilişkin sözleşmelerde bulunan haksız şartların tespiti ve yaptırımı, üye devletlerin iç hukuklarında birbirinden farklı içerikte düzenlenmişti⁶. Bu durum, tüketicilerin kendi ülkelerinde sunulan mal ve

¹ OJ: 21.04.1993-L 95. Bu çalışmanın devamında "Direktif" olarak anılmaktadır.

² Bu değişiklikler için bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01993L0013-20220528> Erişim Tarihi 25.03.2024.

³ Direktif'in en sık uygulanan AB düzenlemesi olduğuna ilişkin bkz. Möslin, "Digitized Terms: The Regulation of Standard Contract Terms in the Digital Age," 302.

⁴ Direktif gerekçe, N. 6 vd.

⁵ Direktif gerekçe, N. 2.

⁶ Direktif gerekçe, N. 2 vd.

hizmetlere yönelmelerine sebep olmakta ve iç pazarın kurulmasını engellemekteydi. Avrupa Komisyonu, tüketicilerin mal ve hizmet edinmelerine ilişkin üye devlet hukuk kurallarının uyumlaştırılması [Direktif m. 1(1)] ve bu sayede onların kendi ülkeleri dışındaki Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerden de mal ve hizmet edinmelerini sağlamak amacıyla Direktif'i öngörmüştür⁷.

Direktif'te tüketiciler ile satıcı veya sağlayıcılar arasındaki sözleşmelerde (B2C) tarafların müzakere güçleri arasındaki oransızlıklar ve tüketici aleyhine olan bilgi asimetrisi dikkate alınmıştır⁸. Direktif, üye devletlerin iç hukuklarındaki düzenlemelerin değişmesini sağlayarak tüketicilerin korunmasına hizmet etmektedir. Direktif'in bir diğer amacı, satıcı veya sağlayıcıların tüketicilere sundukları standart sözleşmelerde haksız şartlara yer verilmesini önlemektir⁹. Bu anlamda, Direktif'in amacı maddi sözleşme adaletini sağlamaktır¹⁰.

Direktif'te asgari uyumlaştırma öngörülmektedir (Direktif m. 8). Buna göre, üye devletler, kendi iç hukuklarında Direktif'teki düzenlemelere kıyasla tüketiciyi daha çok koruyucu hükümlere yer verebilmektedir. Bu durum, zaman içerisinde Direktif'in amacının gerçekleşmesinin önüne geçmiştir. Zira, Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) ön karar prosedürüyle önüne gelen uyuşmazlıklarda sözleşme koşulunun haksız şart niteliği taşıyıp taşımadığının, kendisinin yorumladığı Direktif hükümleri çerçevesinde yerel mahkemeler tarafından üye devletlerin iç hukukuna göre tespit edileceğine hükmetmektedir¹¹. Fakat, Direktif'te öngörülen asgari uyumlaştırma politikası sebebiyle üye devletlerin haksız şartlara ilişkin iç hukuk düzenlemeleri birbirinden farklılık göstermektedir. Buna bağlı olarak, üye devletlerde haksız şart sayılan hükümler, Direktif'te öngörülen asgari uyumlaştırma politikasına ve ABAD kararlarına uygun olmalarına rağmen birbirinden ayrılmaktadır¹². Diğer yandan, ABAD kararlarında haksız

⁷ Direktif gerekçe, N. 6 vd.

⁸ *Asbeek Brusse*, ECLI:EU:C:2013:341, N. 31; *Costea*, ECLI:EU:C:2015:538, N. 18; *Karel de Grote*, ECLI:EU:C:2018:320, N. 54.

⁹ Bkz. Direktif gerekçe, N. 24.

¹⁰ Farina, "Unfair Terms and Supplementation of the Contract," 442; Möslin, "Digitized Terms: The Regulation of Standard Contract Terms in the Digital Age," 302.

¹¹ *Amazon*, ECLI:EU:C:2016:612, N. 65. Bu konuda ayrıca bkz. aşağıda II, B.

¹² Öğretide üye devletlerin iç hukuklarında yeknesaklık sağlanması için haksız şart denetiminin direktif yerine tüzükte düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bu görüş için bkz. Lehmann ve Busch, "Make it Stringent: A Plea for an Unfair Terms

şartların yerel mahkemeler tarafından re'sen (*ex officio*) dikkate alınması gerektiğinin kabul edilmesi¹³, Direktif'te öngörülen maddi hukuk kurallarıyla üye ülkelerin usul kurallarına müdahale edilmesi sonucunu doğurmaktadır¹⁴. ABAD'ın uygulanacak yaptırım konusundaki uygulaması ise tüketicinin korunmasını sağlarken satıcı veya sağlayıcıların standart sözleşmelere başvurmalarını engelleyebilmektedir¹⁵.

Çalışmamızda Direktif'in değiştirilmesine yönelik yasama önerileri üzerinde durulduktan sonra, ABAD kararları ışığında Direktif'in uygulama alanı hakkında bilgi verilmiştir. Daha sonra, ABAD'ın Direktif'in uygulanmasına yönelik geliştirdiği yorum faaliyetleri ele alınmış ve bu yorum faaliyetlerinin Direktif'in amacının gerçekleşmesine hizmet edip etmediği incelenmiştir¹⁶.

I. Avrupa Komisyonu'nun Direktif'in Değiştirilmesine Yönelik Yasama Önerileri

1993 yılında yürürlüğe giren Direktif küçük değişiklikler dışında yürürlüğünü sürdürmektedir. Bununla birlikte, Avrupa Komisyonu tarihi gelişim içinde Direktif'te değişiklik yapmak için yasama önerilerinde bulunmuştur. 2008 yılında (Direktif dâhil) tüketicinin korunmasına ilişkin dört Direktif'te değişiklik yapılması için bir direktif¹⁷ teklif edilmiştir. Bu direktif teklifinde, asgari uyumlaştırma yerine tam uyumlaştırma öngörülmüştür. Böylece, satıcı ve sağlayıcılar için içpazar içerisindeki işlem maraflarının azaltılması amaçlanmıştır. Zira, asgari uyumlaştırma üye devletlerin iç hukuklarındaki sözleşmeye ilişkin hukuk kurallarının birbirinden farklı olmasına sebep olmakta ve bu durum satıcı ve sağlayıcıların

Regulation,” 1184 vd. Zira, AB tüzükleri üye devletlerde iç hukuklara aktarılmaları gerekmeksizin doğrudan uygulanmaktadır.

¹³ “Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts,” 5.

¹⁴ Aynı yönde bkz. Micklitz ve Reich, “The Court and Sleeping Beauty: The Revival of the Unfair Contract Terms Directive (UCTD),” 776; Fornasier, “A Short Biography of the Unfair Contract Terms Directive on the Occasion of Its 30th Anniversary,” 1169 vd.; Lehmann ve Busch, “Make it Stringent: A Plea for an Unfair Terms Regulation,” 1178.

¹⁵ Bu konuda bkz. aşağıda III.

¹⁶ ABAD'ın Direktif'e yönelik geliştirdiği yorum faaliyetlerini yargısal aktivizm olarak nitelendiren görüş için bkz. Micklitz ve Reich, “The Court and Sleeping Beauty: The Revival of the Unfair Contract Terms Directive (UCTD),” 784. Aynı yönde bkz. Herresthal, “Die unionsrechtlichen Vorgaben bei unwirksamen AGB-Klauseln,” 1161.

¹⁷ 2008/0196/COD sayılı Tüketici Hakları Direktif Teklifi.

iç pazar içerisindeki üye devletlerde aynı standart sözleşme hükümlerini kullanmasını engellemektedir¹⁸. Direktif teklifindeki bir başka düzenleme, haksız şart sayılan sözleşme hükümlerine yönelik üye devletleri bağlayan siyah ve gri listelere yer verilmiş olmasıdır. Fakat, üye devletlerden¹⁹ gelen tepkiler sebebiyle bu direktif teklifi yürürlüğe girmemiştir. Bu teklifte öngörülen tam uyumlaştırma sadece kapıdan satış ve mesafeli satış sözleşmeleri için 2011/83/EU sayılı Direktif ile kabul edilmiştir.

2011/83/EU sayılı Direktif'te, haksız şart denetimiyle ilgili olarak Direktif m. 8a hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme göre, üye devletler Direktif m. 8 uyarınca iç hukuklarında düzenleme ve değişiklik yaptıkları, özellikle haksız şart denetimini bireysel olarak müzakere edilen sözleşme hükümlerini veya sözleşme bedelini içerecek şekilde genişlettikleri ya da haksız şart sayılan sözleşme hükümlerine ilişkin ek liste öngördükleri takdirde Avrupa Komisyonu'na bunlar hakkında bilgi vermekle yükümlüdür. Komisyon, bu bilgileri tüketiciler ve tacir için erişimi kolay olan özel bir internet sitesinde²⁰ yayımlar [Direktif m. 8a(2)]. Bu hükümle tüketicilerin haksız şartlara karşı daha fazla koruması amaçlanmıştır. Fakat, tüketicilerin hukuki kavramlara hâkim olmadığı gerçeği karşısında uygulamada bu düzenlemenin tüketicilerin korunmasına ne ölçüde hizmet ettiği yoruma açıktır.

Direktif ile ilgili bir başka yasama önerisi, haksız şartlar ve tüketici satışları alanında tam uyumlaştırmanın sağlanması için öngörülen Avrupa Ortak Satış Hukuku Tüzüğüdür (*Common European Sales Law*). Bununla birlikte, bu tüzük teklifinin amacı haksız şartlara ve tüketici satışlarına ilişkin yürürlükteki direktifleri ortadan kaldırmak değildir. Zira, tüzük teklifi taraflarca aralarındaki sözleşmeye uygulanacak hukuk olarak kararlaştırılmaları durumunda bütün sözleşme ilişkisini kapsayacak şekilde uygulama alanı bulmaktadır. Tüzük teklifindeki asıl dikkat çekici nokta ise bu teklifte haksız şart denetiminin uygulama alanının genişletilmiş olmasıdır. Bu teklifte haksız şart denetiminin tüketici ile satıcı veya sağlayıcı arasındaki sözleşmelerin yanında, her iki tarafın tacir olduğu sözleşmelerde (B2B) taraflardan birinin küçük veya ortak ölçekli işletme olması hâlinde de

¹⁸ 2008/0196/COD sayılı Tüketici Hakları Direktif Teklifi, COM(2008) 614 final, 2.

¹⁹ Üye devletlerin Direktif teklifine itiraz etmelerine yol açan eser için bkz. Weatherill, "The Consumer Rights Directive: How and Why A Quest for "Coherence" Has (Largely) Failed," 1279 vd.

²⁰ Bu internet sitesi için bkz. <https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-contract-law/unfair-contract-terms-directive/notifications-under-article-8a-directive-9313e> ecen Erişim Tarihi: 13.05.2024.

uygulanması öngörülmüştür²¹. Fakat, üye devletlerden yeteri kadar destek görmeyen tüzük teklifi geri çekilmiştir.

Tüzük teklifinde öngörülen tam uyumlaştırma amacı, satış sözleşmeleri açısından 2019/770 sayılı Dijital İçerik ve Dijital Hizmetlerin Sağlanmasına Yönelik Direktif ve 2019/771 sayılı Mal Satış Sözleşmelerinin Bazı Yönleri Hakkında Direktif’le sağlanmıştır. Buna karşılık, Haksız Şartlar Direktifi uygulama alanının genişliği itibariyle tüketicilerin korunmasına ilişkin asgari uyumlaştırmanın kabul edildiği tek düzenleme olarak yürürlüğünü sürdürmektedir. Bu durum, Avrupa Komisyonu’nun Direktif’i değiştirerek haksız şart denetiminin tam uyumlaştırması yoluyla sağlanacak olan amaçlara, sektörler öze düzenlemeler yapılarak daha kolay ulaştığını göstermektedir²². Bununla birlikte, Komisyon Direktif’in amaçları doğrultusunda ihtiyaç gördüğü takdirde Direktif’te değişiklik yapmaya devam etmektedir²³. Nitekim 2019 yılında eklenen Direktif m. 8b hükmünde²⁴ üye devletlerin bu Direktif’le ilgili olarak iç hukuklarında kabul ettikleri kuralları ihlal eden satıcı ve sağlayıcılara etkili, orantılı ve caydırıcı idari cezalar uygulaması düzenlenmiştir.

II. Direktif’in Uygulama Alanı

A. Direktif’in Kişi Bakımından Uygulama Alanı: Tüketici ve Satıcı veya Sağlayıcı

Direktif m. 1(1)’de bu Direktif’in tüketici ile satıcı veya sağlayıcının taraf olduğu sözleşmelerde uygulanması öngörülmüştür²⁵. Direktif’te tüketici ile

²¹ Avrupa Ortak Satış Hukuku Tüzüğü’nde öngörülen haksız şart denetimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Mcmeel, *Unfair Contract Terms Provisions in CESL*, 5 vd.

²² Sektörlere özgü sözleşme hükümleriyle ilgili olarak tam uyumlaştırmanın benimsendiği çeşitli düzenlemeler için bkz. 2015/2302 sayılı Paket Tur Direktifi m. 23(2), 2015/2366 sayılı Ödeme Hizmetleri Direktifi m. 62(1), Dijital Hizmetler Yasası Art. 14. Aynı yönde bkz. bkz. Fornasier, “A Short Biography of the Unfair Contract Terms Directive on the Occasion of Its 30th Anniversary,” 1157. Karş. Lehmann ve Busch, “Make it Stringent: A Plea for an Unfair Terms Regulation,” 1184 vd.

²³ Bu konuda ayrıca bkz. aşağıda II, B.

²⁴ Direktif m. 8b hükmü, 2019/2161 sayılı Direktif’le eklenmiştir.

²⁵ Direktif’te asgari uyumlaştırma öngörülmüştür. Bundan dolayı, üye devletler Direktif’i iç hukuklarına aktarırken haksız şartlara ilişkin denetimin uygulama alanı genişletebilmektedir. Örneğin her iki tarafın da satıcı veya sağlayıcı olduğu sözleşmelerde (B2B) ve/veya tarafların tüketici olduğu sözleşmelerde (C2C) de haksız şartlara yönelik denetim yapılmasını öngörebilmektedir. “Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts,” 10.

satıcı veya sağlayıcının tanımları yapılarak Direktif kapsamında bu sıfatları taşıyacak kişiler belirlenmiştir. Direktif m. 2(b)'ye göre bir gerçek kişinin, bu Direktif kapsamındaki sözleşmelerde tüketici sıfatını taşıması için kendi işletmesi, işi veya mesleği dışında bir sözleşme kurması gerekmektedir. Bu anlamda, tüzel kişilerin tüketici olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Sadece gerçek kişiler tüketici sıfatını haiz olabilir.

ABAD'ın ön karar prosedürüyle önüne gelen bir uyuşmazlıkta²⁶, *OMAI* ve *Cape* adlı şirketler sırasıyla *Idealservice MN RE SAS* ve *Idealservice Srl* adlı şirketlerle kendi şirketlerine yerleştirilmesi ve sadece kendi çalışanları tarafından kullanılması amaçlanan su sebillerini tedarik etmek için sözleşme yapmışlardır. Bu sözleşmeden doğan bir uyuşmazlık sırasında, *OMAI* ve *Cape* şirketleri sözleşmedeki yetki anlaşmasının İtalyan Medeni Kanunu'na göre haksız şart niteliğinde olduğunu ve kendilerine uygulanamayacağını ileri sürmüştür. İtalyan Medeni Kanunu'ndaki "tüketici" ve "satıcı veya sağlayıcı" kavramları, doğrudan Direktif m. 2(b) ve 2(c)'den aktarıldığı için yerel mahkeme ön karar prosedürüne başvurarak Direktif m. 2(b)'de yer alan tüketici kavramının sadece gerçek kişileri mi kapsadığını, eğer bu hüküm münhasıran gerçek kişilere yönelik değilse kendi olağan ticari faaliyetleri dışında sadece çalışanlarının yararına mal ve hizmet edinmek amacıyla sözleşme yapan tüzel kişi tacirin de mi tüketici sıfatını haiz olduğu sorularını ABAD'a yöneltmiştir. ABAD, Direktif m. 2(b)'de sadece gerçek kişilerin tüketici sayıldığına öngörüldüğüne karar vermiştir²⁷. Bu durumda, tüzel kişi tacirin kendi faaliyet alanı dışındaki işler bakımından Direktif kapsamında tüketici sıfatını taşıması mümkün değildir.

ABAD, bir başka kararında²⁸ tüzel kişiliği olmayan kat malikleri kurulunun (*condominio, commonhold association*) Direktif 2(b) kapsamında tüketici sayılamayacağına karar vermiştir. ABAD'ın önüne gelen bu uyuşmazlıkta, tüzel kişiliği olmayan kat malikleri kurulu termal enerji tedarikine ilişkin bir sözleşme yapmıştır. Bu sözleşmeye göre, kat malikleri kurulu temerrüde düştüğü takdirde sözleşmede bedelin ödenmesi için tanınan sürenin bitiminden itibaren sözleşmede kararlaştırılan temerrüt faizini ödemekle yükümlüdür. Kat malikleri kurulu, bu sözleşme hükmünün Direktif kapsamında haksız şart olduğunu ileri sürmüştür. Yerel mahkeme, bu sözleşme hükmünün haksız şart niteliği taşıdığını kabul etmekle birlikte, kat

²⁶ *OMAI*, ECLI:EU:C:2001:625.

²⁷ *OMAI*, ECLI:EU:C:2001:625, N. 17.

²⁸ *Condominio di Milano*, ECLI:EU:C:2020:263, N. 29.

malikleri kurulunun Direktif 2(b) kapsamında tüketici sayılıp sayılmadığından emin olmadığı için ABAD'a başvurmuştur. ABAD, kat malikleri kurulunun tüzel kişiliği dahi olmadığını belirterek gerçek kişi olmadığını için Direktif kapsamında tüketici sayılamayacağına karar vermiştir²⁹.

Yukarıdaki ABAD kararlarına konu olan uyuşmazlıklarda olduğu gibi, taraflardan birinin gerçek kişi olmadığı sözleşmelerde de taraflar arasında bilgi asimetrisi bulunabilir ve taraflardan birinin müzakere gücü diğerine oranla fazla olabilir. Bundan dolayı, maddi sözleşme adaleti uyarınca standart bir sözleşmede satıcı veya sağlayıcının karşısında yer alan gerçek kişi dışındaki bir kimsenin de bu sözleşmedeki haksız şartlara karşı korunması gerekebilir. Direktif'te haksız şart denetimi bakımından asgari uyumlaştırma öngörülmüştür (Direktif m. 8). Bu anlamda, üye devletler iç hukuklarında gerçek kişi dışındaki zayıf tarafların da haksız şartlara karşı korunmasını düzenleyebilmektedir³⁰. Bununla birlikte, Direktif'in amacı kapsamında üye devletlerin iç hukukları arasında yeknesaklık sağlanması için olması gereken Direktif'teki tüketici kavramının kapsamının genişletilmesidir³¹. Bu husus, Direktif'te yer alan tüketici kavramının objektif bir anlamı haiz olmasına da uygundur. Zira, Direktif'teki tüketici kavramı, sözleşmede satıcı veya sağlayıcının karşısındaki zayıf tarafa karşılık gelmektedir³².

²⁹ *Condominio di Milano*, ECLI:EU:C:2020:263, N. 26 vd.

³⁰ Her iki tarafın tacir olduğu sözleşmeler bakımından haksız şart denetimi kabul eden AB üyesi devletlere Belçika, Fransa, Almanya örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca, her iki tarafın tacir olduğu sözleşmeler bakımından haksız şart denetiminin kabul edildiği çeşitli AB düzenlemeleri için bkz. 2019/633 sayılı Avrupa Birliği Tarım ve Gıda Tedarik Zincirinde Tacir Arasında Haksız Ticari Uygulamalar Direktifi, 2019/1150 sayılı Online Aracılık Hizmetlerinin Ticari Kullanıcıları için Adil ve Şeffaf İşleyişin Sağlanması Hakkında Tüzük, Dijital Piyasalar Yasası.

³¹ Üye devletlerin iç hukuklarında yeknesaklık sağlanması için Direktif'in yerine bir tüzüğün düzenlenmesi gerektiğini görüşünde olan yazarlar bakımından aynı yönde bkz. Lehmann ve Busch, "Make it Stringent: A Plea for an Unfair Terms Regulation," 1187. Karş. Avrupa Ortak Satış Hukuku hazırlanırken tarafların tacir olduğu sözleşmelerde de tarafların müzakere güçleri arasında oransızlık bulunabileceği göz önünde bulundurulmuştur. Bundan dolayı, bu düzenlemede taraflardan birinin küçük ve orta ölçekli işletme (KOBİ) olduğu iki tacir arasındaki sözleşmeler bakımından haksız şart denetimi öngörülmüştür. Fakat, bu düzenleme yürürlüğe girmemiştir.

³² "Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts," 10.

Direktif Art 2(c)'de satıcı veya sağlayıcı, bu Direktif kapsamındaki sözleşmelerde kamuya veya özel sektöre ait olup işletmesi, işi veya mesleğiyle ilgili amaçlar dışında hareket eden gerçek veya tüzel kişi olarak tanımlanmıştır. Buradaki satıcı veya sağlayıcı kavramları işlevseldir. Zira, bu kavramlar tarafların sözleşmede üstlendikleri işlevler (onların ticari, işle ilgili veya mesleki amaçla hareket etmeleri) göz önünde bulundurularak oluşturulmuştur³³.

ABAD, satıcı veya sağlayıcı kavramlarını geniş yorumlamaktadır. ABAD'ın önüne gelen bir uyumsuzlukta³⁴, bir öğrencinin kamusal fonlar tarafından finanse edilen eğitim kurumuyla yaptığı sözleşmede öğrenci, başvuru ücreti ve inceleme gezisine ilişkin masrafları faizsiz olarak eğitim kurumuna geri ödemeyi üstlenmiştir. Fakat, öğrenci bunu ödemekte temerrüde düşerse ödenmemiş borç üzerinden hesaplanan sözleşmede belirtilen temerrüt faizini ve asgari 100 Euro olmak üzere, ödenmemiş borcun %10'u olarak belirlenen götürü tazminatı ödemekle yükümlüdür. Yerel mahkeme, kamusal fonlar tarafından finanse edilen eğitim kurumunun bu sözleşme bakımından Direktif 2(c) kapsamında satıcı veya sağlayıcı olarak³⁵ mı değerlendirileceği sorusunu ön karar prosedürüyle ABAD'a yöneltmiştir. ABAD ister kamuya ister özel sektöre ait olsun mesleki faaliyet yürüten kişilerin Direktif kapsamında satıcı veya sağlayıcı olarak nitelendirilebileceğini kabul etmiştir³⁶. Bu durumda, kamu yararı, hayırsever veya etik amaç taşıyan kurum veya kuruluşlar, bir mal veya hizmeti sunmalarına ilişkin sözleşmeye taraf oldukları takdirde satıcı veya sağlayıcı sıfatını haizdir. Bir başka deyişle, örneğin bir tüzel kişinin satıcı veya sağlayıcı sıfatına sahip olması onun kâr amacıyla kurulmuş olmasından bağımsızdır³⁷.

Direktif m. 2(b)'de sadece gerçek kişiler tüketici sayılmıştır. Bu

³³ “Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts,” 10. Aynı yöndeki ABAD kararları için bkz. *Asbeek Brusse*, ECLI:EU:C:2013:341, N. 30; *Costea*, ECLI:EU:C:2015:538, N. 17; *Karel de Grote*, ECLI:EU:C:2018:320. N. 53, 55. Satıcı veya sağlayıcı kavramlarının yeknesak bir anlama sahip olması sebebiyle tüketicinin korunmasına ilişkin diğer direktiflerde yer alan “tacir” kavramına karşılık geldiğine ilişkin bkz. “Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts,” 10.

³⁴ *Karel de Grote*, ECLI:EU:C:2018:320.

³⁵ Karş. *Karel de Grote*, ECLI:EU:C:2018:320, N. 39 vd.

³⁶ *Karel de Grote*, ECLI:EU:C:2018:320, N. 49.

³⁷ *Karel de Grote*, ECLI:EU:C:2018:320, N. 51.

durumda, gerçek bir kişinin tüketici mi, yoksa satıcı veya sağlayıcı sıfatıyla mı sözleşmeye taraf olduğu, sözleşmenin her iki tarafı arasındaki bilgi asimetrisi, onların bilgi ve tecrübeleri ve sözleşmeyi müzakere etme güçleri göz önünde bulundurularak tespit edilir³⁸. Bu anlamda, gerçek bir kişinin tüketici sıfatını taşıması için onun söz konusu sözleşmeyi asıl ticari, iş veya mesleki faaliyet alanıyla ilgili olarak yapmaması gerekir.

Tarafların tüketici, satıcı veya sağlayıcı sıfatları her somut olay bakımından sözleşmenin mahiyeti ve amacıyla birlikte, Direktif'in zayıf taraf olan tüketiciyi korumak amacıyla öngörüldüğü dikkate alınarak belirlenmektedir³⁹. Örneğin ABAD'ın önüne gelen bir uyuşmazlıkta⁴⁰, bir avukat yaptığı kredi sözleşmesinde hukuk bürosu üzerinde ipotek tescil ettirmiştir. ABAD, avukatın teknik bilgiye sahip olmasının kredi sözleşmesi bakımından münhasıran onun tüketici sayılmasına engel olmadığını kabul etmiştir⁴¹. Zira, tüketicilerin korunmalarının sebebi onların satıcı veya sağlayıcının önceden hazırlayarak kendilerine sunduğu standart sözleşmeyi müzakere etme imkânına sahip olmamalarıdır. Bundan dolayı, bir kimsenin Direktif kapsamında tüketici olup olmadığı somut sözleşmenin mahiyeti ve amacı dikkate alınarak belirlenmektedir⁴².

B. Konu Bakımından Uygulama Alanı

Direktif m. 1(1)'e göre, bu Direktif tüketici ile satıcı veya sağlayıcının taraf olduğu her türlü sözleşmede uygulanmaktadır. Bununla birlikte, iş sözleşmeleri, miras haklarına ilişkin sözleşmeler, aile hukukuna ilişkin sözleşmeler, şirketlerin kuruluşuna ve işleyişine ilişkin sözleşmeler ve ortaklık sözleşmeleri Direktif'in kapsamı dışındadır⁴³.

Direktif m. 1, 2(a) ve 3(1) birlikte değerlendirildiğinde, sadece taraflarca bireysel olarak müzakere edilmeyen sözleşme hükümlerinin haksız şartlara ilişkin denetim kapsamında yer aldığı anlaşılmaktadır. Direktif m. 3(2)1'ye

³⁸ "Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts," 10. Bu konuda ayrıca bkz. Chen, "The Classification of Dual-Purpose Contracts in European Private International Law," 912 vd.

³⁹ "Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts," 11.

⁴⁰ *Costea*, ECLI:EU:C:2015:538.

⁴¹ *Costea*, ECLI:EU:C:2015:538, N. 25 vd.

⁴² *Dentalkit*, ECLI:EU:C:1997:337, N. 16.

⁴³ Direktif gerekçe, N. 10.

göre, önceden hazırlanan ve bundan dolayı özellikle önceden kaleme alınmış standart sözleşme kapsamında tüketicinin müdahale etme imkânının bulunmadığı sözleşme koşullarının her durumda müzakere edilmediği kabul edilmektedir. Bu tür sözleşme koşullarının müzakere edildiğini iddia eden satıcı veya sağlayıcı bunu ispat etmekle yükümlüdür [Direktif m. 3(2)3].

Direktif'te bireysel olarak müzakere edilmeyen sözleşme koşullarının düzenleniş biçimine yönelik bir sınırlandırma yapılmamıştır. Bu anlamda, sözlü, yazılı, çevrimiçi veya çevrimdışı ortamda yapılan sözleşme hükümleri, tarafların hak ve borçlarını düzenlemeleri kaydıyla bireysel olarak müzakere edilmemiş sözleşme hükümleri olarak kabul edilebilmektedir⁴⁴.

Direktif m. 3(2)2'ye göre, bir sözleşmenin genel olarak değerlendirilmesi sonucunda bunun standart sözleşme olduğu sonucuna varılıyorsa bu sözleşmedeki bir hükmün belirli yönlerinin veya belirli bir hükmün münferiden müzakere edilmiş olması, sözleşmenin geri kalanının haksız şart denetimine konu olmasını engellemektedir. Bir sözleşme hükmünün bireysel olarak müzakere edilip edilmediği yerel mahkemeler tarafından değerlendirilmektedir. Bundan dolayı, münhasıran tüketicinin standart sözleşmenin belirli hükümlerinin müzakere edildiğine ilişkin sözleşmede imzasının bulunması, bu hükümlerin bireysel olarak müzakere edildiği anlamına gelmemektedir.⁴⁵

Direktif m. 1(2)'ye göre, üye devletlerin emredici ve düzenleyici hükümleri veya AB'nin taraf olduğu milletlerarası sözleşmelerdeki hükümleri tekrar eden özellikle taşımacılık alanındaki sözleşme hükümleri bu Direktif'in kapsamı dışında olup haksız şart denetimine tâbi değildir⁴⁶. Fakat, üye devletlerin iç hukukuna göre sadece belirli bir sözleşme türüyle sınırlı olarak

⁴⁴ "Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts," 13.

⁴⁵ "Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts," 13.

⁴⁶ Doğrudan veya dolaylı olarak tüketicilerin taraf olduğu sözleşmelerde uygulama alanı bulan üye ülkelerin emredici ve düzenleyici hukuk kurallarının haksız şart niteliği taşımadığı kabul edilmektedir. Çünkü kanun koyucular, sözleşmelere ilişkin hukuk kurallarını tarafların hak ve borçları arasında adil bir denge öngörecektir şekilde düzenlemektedir. Direktif gerekçe, N. 13. Aynı yönde bkz. *RWE Vertrieb*, ECLI:EU:C:2013:180. N. 28; *OTP Faktoring*, ECLI:EU:C:2018:750, N. 53. Bundan dolayı, bu tür hukuk kuralları veya üye ülkelerin ya da AB'nin taraf olduğu milletlerarası sözleşmelerdeki ilkeleri tekrar eden sözleşme hükümleri, bu Direktif kapsamındaki haksız şart denetimine tâbi değildir. Direktif gerekçe, N. 13.

uygulama alanı bulan emredici hükümler, bu sözleşme türü dışındaki bir sözleşmede düzenlendiği takdirde haksız şart denetimine tâbidir⁴⁷.

Yukarıda yer verildiği üzere⁴⁸, çevrimiçi ortamda yapılan standart sözleşme hükümleri de Direktif kapsamındadır. Fakat, günümüzde çevrimiçi sözleşmeler genellikle çevrimiçi pazar yerleri olarak adlandırılan çeşitli çevrimiçi platformlar aracılığıyla kurulmaktadır. Bir başka deyişle, çevrimiçi pazar yerleri, bu tür sözleşmelerin kurulmasında aktif veya pasif şekilde rol oynamaktadır. Bununla birlikte, çevrimiçi pazar yerleri, alıcı ve satıcı arasında kurulan sözleşmenin tarafı değildir⁴⁹. Bu durumda, çevrimiçi platformlarda yapılan sözleşme hükümleri, sözleşmeye taraf olmayan üçüncü kişi tarafından sunulmaktadır⁵⁰. Bu anlamda, çevrimiçi pazar yerlerinde kurulan sözleşmelerde bilgi asimetrisi tüketiciler ile satıcı veya sağlayıcılar arasında değil, tüketiciler ile çevrimiçi pazar yerleri arasındadır. Bu sebeple, çevrimiçi platformlarda kurulan sözleşmelerde tüketicilerin sözleşmenin tarafı olmayan üçüncü kişi konumundaki çevrimiçi pazar yerlerine karşı daha da etkili bir şekilde korunması sağlanmalıdır⁵¹. Nitekim Avrupa Komisyonu bu ihtiyacı dikkate alarak Avrupa Birliği Tüketici Hukukunda Dijital Hakkaniyet Uygunluk Kontrolü'nü başlatmış olup buna ilişkin nihai rapor 2024 yılının ikinci yarısında yayımlanacaktır⁵².

C. Direktif'in AB Üyesi Olmayan Üçüncü Ülkelerdeki Satıcı veya Sağlayıcılar Bakımından da Uygulama Alanı Bulması

Yukarıda yer verildiği üzere, Direktif'in öngörülmesinin amaçlarından

⁴⁷ *RWE Vertrieb*, ECLI:EU:C:2013:180. N. 24.

⁴⁸ Bkz. Yukarıda I, B.

⁴⁹ Aktif ve pasif çevrimiçi platformlar hakkında bkz. Büyüksağış ve Kahveci, "E-Ticaret Platformlarının Satılanın Ayıplarından Sorumluluğu," 131 vd. Bu konuda ayrıca bkz. Hatzopoulos ve Roma, "Caring for Sharing? Collaborative Economy under EU Law," 106 vd.

⁵⁰ Möslin, "Digitized Terms: The Regulation of Standard Contract Terms in the Digital Age," 306.

⁵¹ Bu koruma hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Möslin, 310 vd.

⁵² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law_en Erişim Tarihi: 04.04.2024. Bu konuda ayrıca bkz. Sørensen, Rott, ve Sein, *Response of the European Law Institute: European Commission's Public Consultation on Digital Fairness – Fitness Check on EU Consumer Law*, 7 vd; Response of the European Law Institute: European Commission's Public Consultation on Digital Fairness – Fitness Check on EU Consumer Law 304 vd.; Micklitz vd., "Towards Digital Fairness," 24 vd.

biri tüketicilerin kendi ülkeleri dışındaki AB üyesi devletlerden de mal ve hizmet edinmelerini sağlamaktır⁵³. Nitekim bu amaçla, Direktif'te asgari uyumlaştırma kabul edilerek üye devletlerin haksız şartlara ilişkin hukuk kurallarının yeknesaklaştırılması öngörülmüştür [Direktif m. 8(1)]. Bununla birlikte, Roma I Tüzüğü m. 6 ve Direktif m. 6(2) uyarınca bu Direktif, satıcı veya sağlayıcının AB üyesi olmayan üçüncü bir devletten olduğu, fakat onun faaliyetlerini AB üyesi bir devlette yürüttüğü veya mutad meskenleri AB üyesi bir devlet olan tüketicilere sunduğu hâllerde de uygulama alanı bulmaktadır. Böylece, tüketiciler AB üyesi olmayan üçüncü bir devletteki satıcı veya sağlayıcılarla yaptıkları standart sözleşmelerdeki haksız şartlara karşı da korunmaktadır⁵⁴.

III. Direktif'te Öngörülen Haksız Şart ve Saydamlık Denetimi

A. Genel Olarak

Direktif m. 3(1)'e göre, tarafların hak ve borçları arasındaki dağılımı dürüstlük kuralına aykırı olarak tüketici aleyhine önemli ölçüde dengesizlik oluşturacak şekilde değiştiren bireysel müzakere konusu yapılmamış sözleşme hükümleri haksız şarttır⁵⁵. Direktif m. 4(1) uyarınca Direktif m. 7'ye halel gelmeksizin bir sözleşme hükmünün haksız şart olduğu, sözleşme konusu mal ve hizmetlerin niteliği, sözleşmenin yapılması sırasında sözleşmenin yapılmasıyla ilgili tüm koşullar ve sözleşmenin veya bağlantılı sözleşmelerin tüm hükümleri göz önünde bulundurularak

⁵³ Direktif gerekçe, N. 6 vd.

⁵⁴ Tüketici işlemlerine ilişkin kanunlar ihtilafı kurallarında, tüketicileri korumak amacıyla, hukuk seçiminin tüketicinin mutad meskenin emredici hükümleri uyarınca sahip olacağı asgari korumayı ortadan kaldırmayacağına ve hukuk seçimi yapılmadığı takdirde tüketicinin mutad mesken hukukunun geçerli olacağına yer verilmesi olağandır. Bununla birlikte, AB üyesi devletlerin mahkemelerinin dahi haksız şartlara ilişkin birçok husus hakkında ABAD'a başvurduğu ve üye devletlerde Direktif'in yeknesak biçimde uygulanmadığı gerçeği karşısında AB üyesi olmayan üçüncü devlet mahkemelerinin Direktif'i etkin bir şekilde uygulaması pratikte mümkün görünmemektedir.

⁵⁵ Direktif m. 3(1)'de "dürüstlük kuralı"na ve "önemli ölçüde dengesizlik" ifadelerine birlikte yer verilmesinin sebebinin Fransız-Alman yazarların "dürüstlük kuralı"nı, İngiliz yazarların ise "önemli ölçüde dengesizlik" kavramını düzenlemek istediklerinden kaynaklandığına ilişkin bkz. Micklitz ve Reich, "The Court and Sleeping Beauty: The Revival of the Unfair Contract Terms Directive (UCTD)," 785. Bu kavramların hâlihazırda üye devletlerde farklı şekilde anlaşıldığına ilişkin bkz. Lehmann ve Busch, "Make it Stringent: A Plea for an Unfair Terms Regulation," 1181.

değerlendirilmektedir. Ayrıca, Direktif Ek’inde yer alan sözleşme hükümleri de somut olayın özelliklerine göre haksız şart sayılabilmektedir. Bununla birlikte, Direktif Ek’indeki sözleşme hükümleri sınırlı sayı ilkesine tâbi olmayıp hâkime yol gösterici niteliktedir [Direktif m. 3(3)]⁵⁶.

Direktif m. 3’te öngörülen haksız şart denetimi, Direktif kapsamındaki genel denetimdir. Direktif’te bu denetimle birlikte, saydamlık denetimi [Direktif m. 4(2), 5(1)] de öngörülmüştür. Saydamlık denetimine göre, standart sözleşme hükümleri açık ve anlaşılır bir dille kaleme alınmalıdır. Zira, ancak bu sayede tüketicinin taraf olduğu sözleşme hükümlerini gerçek anlamda anlaması mümkündür⁵⁷.

Direktif m. 4(2)’ye göre, doğrudan asli edim yükümlülüklerine ve mal ve hizmetler ile bunların karşılığındaki bedel arasındaki dengeye ilişkin sözleşme hükümleri açık ve anlaşılır oldukları sürece haksız şart denetimi dışındadır. Bir başka deyişle, asli edim yükümlülüklerine ve edim-karşı edim arasındaki dengeye ilişkin sözleşme hükümleri haksız şart denetimine tâbi olmayıp sadece saydamlık denetimine tâbidir. Bu tür hükümlerin saydamlık denetimine takılmamaları için açık ve anlaşılır biçimde öngörülmesi gerekmektedir [Direktif m. 4(2)]. ABAD kararlarına göre⁵⁸, bir sözleşme hükmünün açık ve anlaşılır olması, söz konusu hükmün işlevinin, bu hükmün bağlantılı olduğu diğer işlevlerin ve bu sayede söz konusu hükmün ekonomik sonuçlarının tüketici tarafından kavranabilmesi anlamına gelmektedir.

⁵⁶ ABAD, Direktif’in İsveç iç hukukuna aktarılmasıyla ilgili önüne gelen bir ihlal davasında Direktif m. 3(3)’teki “sınırlayıcı olmayan” ifadesinin Direktif m. 8 uyarınca üye devletlere iç hukuklarında daha geniş veya sınırlayıcı düzenleme yapma yetkisi verdiğini kabul etmiştir. ABAD, Direktif m. 3(3)’teki “gösteren” ifadesinin ise Direktif Ek’indeki sözleşme hükümlerini doğrudan haksız şart hâline getirmediğine karar vermiştir. ABAD, Direktif Ek’indeki hükümlerin üye devletlerin yetkili mercileri tarafından Direktif m. 3(1) ve 4 hükümleri uyarınca yapılan değerlendirmeye göre haksız şart sayılacağına hükmetmiştir. *Commission v. Kingdom of Sweden*, ECLI:EU:C:2002:281, N. 11 vd. Aynı yönde bkz. *Freiburger Kommunalbauten*, ECLI:EU:C:2004:209, N. 20. Olması gereken bakımından karşı. Lehmann ve Busch, “Make it Stringent: A Plea for an Unfair Terms Regulation,” 1186.

⁵⁷ Direktif gerekçe, N. 20. Saydamlık denetimi hakkında bkz. aşağıda II, B, 2.

⁵⁸ *Kásler*, ECLI:EU:C:2014:282, N. 75; *CNP Assurances*, ECLI:EU:C:2015:262, N. 50; *Banca Românească*, ECLI:EU:C:2017:703, N. 45.

Direktif m. 4(2)'de doğrudan asli edim yükümlülüklerini belirleyen sözleşme hükümleriyle (*main terms*) dolaylı olarak asli edim yükümlülüklerini belirleyen sözleşme hükümleri (*ancillary terms*) arasında ayırım yapılmıştır⁵⁹. Buna göre, doğrudan asli edim yükümlülüklerini belirleyen sözleşme hükümleri sadece saydamlık denetimine tâbidir. ABAD kararlarına göre⁶⁰, bir sözleşme hükmünün doğrudan mı, yoksa dolaylı olarak mı asli edim yükümlülüklerini belirlediği sözleşmenin hukuki niteliği, sözleşmenin amacı, sözleşmedeki hak ve yükümlülükler, sözleşmenin uygulanmasına yönelik hukuki ve fiili durumlar göz önünde bulundurularak değerlendirilmektedir. Örneğin ABAD bir kredi sözleşmesine ilişkin önüne gelen uyuşmazlıkta⁶¹, ülke parası dışındaki bir para birimi üzerinden verilen kredinin aynen ödenmesinin öngörüldüğü sözleşme hükmü ile bu kredinin banka tarafından uygulanan rayiç üzerinden ülke parasıyla ödenmesinin düzenlendiği sözleşme hükmü arasında ayırım yapmıştır. ABAD, ülke parası dışındaki bir para birimi cinsinden verilen kredinin aynen ödenmesinin öngörüldüğü sözleşme hükmünün doğrudan asli edim yükümlülüğüne ilişkin olduğunu kabul etmiştir⁶².

Direktif m. 5'te saydamlık denetiminin kapsamı, haksız şart denetimine tâbi sözleşme hükümlerini de içerecek şekilde genişletilmiştir. Bu hükme göre, tüketiciye sunulan sözleşme hükümlerinin tamamı veya bir kısmı yazılı ise bu hükümlerin açık ve anlaşılır bir dille kaleme alınmış olması gerekir. Aksi takdirde, bu sözleşme hükümleri haksız şart sayılır⁶³. Sözleşmedeki bir hükmün anlamı konusunda şüphe varsa tüketicinin lehine olan anlamın geçerli olduğu kabul edilmektedir.

B. Haksız Şart ve Saydamlık Denetiminde ABAD'ın Rolü

1. Haksız Şart Denetiminde ABAD'ın Rolü

ABAD, Direktif'in yürürlüğe girmesinden sonraki ilk yıllarda Direktifle ilgili çok az sayıda uyuşmazlığa bakmıştır. Buna karşılık, 2000'li yıllardan

⁵⁹ *Kásler*, ECLI:EU:C:2014:282, N. 49 vd.; *CNP Assurances*, ECLI:EU:C:2015:262, N. 32 vd; *Banca Românească*, ECLI:EU:C:2017:703, N. 35 vd. Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Cámara Lapuente, "Control of Price Related Terms in Standard Form Contracts in the European Union: The Innovative Role of the CJEU's Case Law," 71 vd.

⁶⁰ *Kásler*, ECLI:EU:C:2014:282, N. 50.

⁶¹ *Banca Românească*, ECLI:EU:C:2017:703.

⁶² *Banca Românească*, ECLI:EU:C:2017:703, N. 37 vd.

⁶³ *Amazon*, ECLI:EU:C:2016:612, N. 67 vd.

itibaren Direktifle ilgili olarak ABAD'ın önüne gelen uyuşmazlık sayısı artmıştır. Çünkü yerel mahkemeler özellikle Direktif m. 3(1) uyarınca sözleşme hükümlerinin haksız şart olarak nitelendirilmesi konusunda kendilerine yol göstermesi için ön karar prosedürüyle ABAD'a başvurmuştur.

Direktifle ilgili olarak ön karar prosedürüyle ABAD'ın önüne gelen ilk uyuşmazlıkta (*Océano Grupo Editorial SA and Salvat Editores SA*)⁶⁴, davacı şirketler ile davalı tüketiciler arasında ansiklopedi alımına yönelik birbirinden ayrı taksitli satış sözleşmeleri bulunmaktadır. Bu sözleşmelerdeki yetki anlaşmalarına göre, davalı tüketicilerin yerleşim yerinin bulunmadığı, fakat davacı şirketlerin ticari merkezi olan Barselona mahkemeleri sözleşmeden doğan uyuşmazlıklar bakımından münhasır yetkilidir. Fakat, Direktif Ek m. 1(q)'ya göre, tüketicilerin mahkemeye veya diğer kanuni yollara başvuru hakkını sınırlandıran veya ortadan kaldıran sözleşme hükümleri haksız şart sayılabilmektedir. Davacı şirketlerin vadesi gelen satış bedelini ödemeyen tüketicilere karşı açtığı düşük bedelli alacak davasına bakan Barselona mahkemesi, bu hükme dayanarak sözleşmedeki yetki anlaşmasının haksız şart olduğuna karar vermiştir. Barselona mahkemesi, Direktif'e göre haksız şart sayılan bir sözleşme hükmünün bu niteliğinin yerel mahkemeler tarafından re'sen dikkate alınıp alınmayacağı konusunda ABAD'a başvurmuştur.

ABAD, tüketicilerinin yerleşim yerinden farklı bir mahkeme için münhasır yetki anlaşmasının yapıldığı düşük bedelli alacak uyuşmazlıkları bakımından bu tür yetki anlaşmalarının haksız şart niteliğinde olduğuna karar vermiştir. Zira, böyle hâllerde tüketicilerin davanın sonucunda hükmedilen bedeli ödemesinin maliyeti onların dava aşamasını sürdürerek kendilerini savunmalarının maliyetinden daha azdır⁶⁵. Bu anlamda, ABAD, bu davada sözleşme hükmünün haksız şart niteliğini kendisi değerlendirmiştir. Aynı kararda, ABAD, çoğu durumda tüketicilerin taraf oldukları sözleşmedeki hükmün haksız şart olduğunu anlayamayabileceklerini belirterek yerel mahkemelerin haksız şart sayılan sözleşme hükümlerinin bu niteliğini re'sen dikkate almaları gerektiğine karar vermiştir⁶⁶.

ABAD önüne gelen bir başka uyuşmazlıkta (*Freiburger Kommunalbauten*)⁶⁷, sözleşme hükmünün haksız şart olup olmadığının Direktif m. 4 hükmü göz önünde bulundurularak yerel mahkeme tarafından

⁶⁴ *Océano Grupo*, ECLI:EU:C:2000:346.

⁶⁵ *Océano Grupo*, ECLI:EU:C:2000:346, N. 22 vd.

⁶⁶ *Océano Grupo*, ECLI:EU:C:2000:346, N. 25 vd.

⁶⁷ *Freiburger Kommunalbauten*, ECLI:EU:C:2004:209, N. 21.

değerlendirileceğine karar vermiştir. Uyuşmazlık konusu olayda, karı-koca olan *Hofsttterlar*, *Freibourg* belediyesinin sahibi olduğu *Freiburger Kommunalbauten* adlı inşaat şirketinin inşa etmekte olduğu çok katlı bir otoparktan park yeri almışlardır. Taraflar arasındaki sözleşmeye göre, *Freiburger Kommunalbauten*'in teminat göstermesiyle *Hofsttterlar*'ın ödemesi gereken sözleşme bedelinin tamamı muaccel hâle gelmektedir. *Hofsttterlar*, sözleşme bedelinin ödenmesinde temerrüde düştükleri takdirde temerrüt faizi ödemekle yükümlüdürler. *Freiburger Kommunalbauten*'in teminat göstermesine rağmen *Hofsttterlar* sözleşme bedelinin tamamını ödemeyi reddetmiştir. Zira, *Hofsttterlar* sözleşmedeki bu hükümlerin Alman hukukuna aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Alman Federal Mahkemesi, sözleşme hükümlerinin Alman hukukuna aykırı olmasa da Direktif m. 3(2)'nin uygulama alanına girdiğine karar vererek ön karar prosedürüyle ABAD'a başvurmuştur.

Federal Mahkeme, yüklenici satıcının, alıcının sözleşmenin hiç veya gereği gibi ifa edilmemesinden doğan alacak taleplerine ilişkin bir teminat sağlaması hâlinde, alıcının inşaatın ilerlemesinden tamamen bağımsız olarak, sözleşme bedelinin tamamını ödemesini öngören standart sözleşme hükmünün Direktif m. 3(1)'e göre haksız şart sayılıp sayılmayacağı sorusunu ABAD'a yöneltmiştir. ABAD, *Océano Grupo Editorial SA and Salvat Editores SA* davasında tamamen satıcı veya sağlayıcı lehine bir sözleşme hükmü olduğu için bu hükmün haksız şart olduğunu kabul ettiğini belirtmiştir. Fakat, ABAD somut uyuşmazlıkta dürüstlük kuralına açık bir aykırılık bulunmaması sebebiyle sözleşmedeki hükmün haksız şart niteliğinin yerel mahkeme tarafından Alman hukuku da dikkate alınarak Direktif m. 4'e göre değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir⁶⁸. Böylece, ABAD, bir sözleşme hükmünün haksız şart niteliğinin üye devletlerin iç hukukundaki düzenlemeler de göz önünde bulundurularak incelenmesi gerektiğini kabul etmiştir⁶⁹. Zira, bir sözleşme hükmünün örneğin iç hukukta düzenleyici kurallardan önemli ölçüde saptığı için haksız şart sayılması mümkündür. Nitekim bu husus Direktif'te de dikkate alınmıştır. Direktif m. 1(2)'de üye devletlerin emredici ve düzenleyici hukuk kurallarının alacaklı ve borçlunun hak ve alacakları arasında adil bir denge oluşturacak şekilde oluşturulduğu göz önünde bulundurularak bu kuralların haksız şart denetimine tâbi olmadığı öngörülmüştür⁷⁰.

⁶⁸ *Freiburger Kommunalbauten*, ECLI:EU:C:2004:209, N. 16 vd., 23.

⁶⁹ ABAD'ın bu yöndeki bir başka kararı için bkz. *Subletting A Social Housing Dwelling*, ECLI:EU:C:2020:687, N. 37.

⁷⁰ Direktif gerekçe, N. 13. Aynı yönde bkz. *RWE Vertrieb*, ECLI:EU:C:2013:180.

Yukarıda yer verildiği üzere, ABAD, *Freiburger Kommunalbaten* davasında doğrudan kendisinin (*per se*) haksız şart saydığı sözleşme hükümleri ile yerel mahkemeler tarafından haksız şart niteliği tespit edilen sözleşme hükümleri arasında ayırım yapmıştır. Fakat, ABAD, daha sonraki kararlarında⁷¹ *Océano Grupo Editorial SA and Salvat Editores SA* davasındaki gibi münhasır yetki anlaşması sayılan sözleşme hükümlerinin Direktif Ek m. 1(q) kapsamında olduğunu belirterek bunların haksız şart sayılıp sayılmayacağıın yerel mahkemeler tarafından değerlendirilmesi gerektiğine hükmetmiştir⁷².

ABAD'ın yerleşik içtihadının sözleşme hükümlerinin haksız şart niteliği konusunda karar verme işini yerel mahkemelere bırakmak yönünde olması, ABAD'ın iş yükünün gereksiz artmaması bakımından önem taşımaktadır⁷³. Fakat diğer taraftan, bu husus Direktif'in üye devletlerin iç hukukları arasında asgari uyumlaştırma yoluyla da olsa yeknesaklık sağlama amacını yerine getirmesini [Direktif m. 1(1), 8] engellemektedir⁷⁴. Zira, yerel mahkemelerin

N. 28; *OTP Faktoring*, ECLI:EU:C:2018:750. N. 53.

⁷¹ Bkz. *Pannon*, ECLI:EU:C:2009:350. N. 43 vd.; *Pénzügyi*, ECLI:EU:C:2010:659, N. 54 vd. Direktif-Ek'inde yer alan diğer sözleşme hükümleri bakımından aynı yönde bkz. *RWE Vertrieb*, ECLI:EU:C:2013:180. N. 48 vd. [Direktif-Ek 2(b), 2(d) bakımından].; *DenizBank*, ECLI:EU:C:2020:897, N. 63 vd. [Direktif-Ek 1(j) bakımından].

⁷² Bkz. *Pannon*, ECLI:EU:C:2009:350. N. 43 vd.; ABAD, C-137/08, 9.11.2010, *Pénzügyi*, ECLI:EU:C:2010:659, N. 54 vd. Direktif-Ek'inde yer alan diğer sözleşme hükümleri bakımından aynı yönde bkz. *RWE Vertrieb*, ECLI:EU:C:2013:180. N. 48 vd. [Direktif-Ek 2(b), 2(d) bakımından].; *DenizBank*, ECLI:EU:C:2020:897, N. 63 vd. [Direktif-Ek 1(j) bakımından].

⁷³ Bu konuda bkz. Opinion of Advocate General Geelhoed, *Opinion of Advocate General Geelhoed*, ECLI:EU:C:2003:504, N. 29.

⁷⁴ Aynı yönde bkz. Fornasier, "A Short Biography of the Unfair Contract Terms Directive on the Occasion of Its 30th Anniversary," 1157; Lehmann ve Busch, "Make it Stringent: A Plea for an Unfair Terms Regulation," 1180. Karş. Direktif'in amacının haksız şart sayılan sözleşme hükümlerine yönelik temel bir çerçeve çizmek olduğuna ilişkin bkz. Opinion of Advocate General Geelhoed, ECLI:EU:C:2003:504, N.17. Karş. ABAD'ın görev alanını yorum faaliyetiyle sınırlı kabul eden ve bu sebeple haksız şartın mevcudiyetinin yerel mahkeme tarafından denetlenmesini kabul eden görüş için bkz. Gavrilovic, "The Unfair Contract Terms Directive through the Practice of the Court of Justice of the European Union: Interpretation of the European Union: Interpretation or Something More?" 176.

haksız şart saydığı sözleşme hükümlerinin birbirinden farklı olması Direktif'in yeknesaklık sağlayacak şekilde uygulanmasının önüne geçmektedir⁷⁵.

2. Saydamlık Denetiminde ABAD'ın Rolü

Saydamlık denetimi, sözleşme hükümlerinin açık ve anlaşılır biçimde kaleme alınmış olmasına yönelik olarak yapılan denetimdir [Direktif m. 4(2) ve 5]. ABAD, Direktif kapsamındaki sözleşme hükümlerinin saydamlık denetimini yapma işini yerel mahkemelere bırakmaktadır. Direktif m. 4(2) uyarınca sadece dolaylı biçimde asli edim yükümlülüğüne ilişkin sözleşme hükümleri değil, aynı zamanda doğrudan asli edim yükümlülüğüne ilişkin sözleşme hükümleri de saydamlık denetimine tâbidir.

Sözleşme hükümlerinin haksız şart denetiminde bu hükümlerin dürüstlük kuralına uygunluğunu değerlendirmek için iç hukuktaki düzenlemelerin dikkate alınması zorunludur. Fakat, saydamlık denetimi bakımından buna ihtiyaç yoktur. Zira, saydamlık denetiminin kapsamı sözleşme hükümlerinin açık ve anlaşılır biçimde kaleme alınmış olmasının incelenmesiyle sınırlıdır⁷⁶. Diğer yandan, AB hukukunda birçok düzenlemede satıcı veya sağlayıcının sözleşmenin karşı tarafını aydınlatma yükümlülüğünün mevcut olduğu öngörülmüştür⁷⁷. Bu yükümlülükler de saydamlık denetimi gibi tüketicinin

⁷⁵ Karş. Diğer yandan, ABAD, tam uyumlaştırmanın benimsendiği AB düzenlemelerinin kapsamına giren sözleşme hükümlerinin haksız şart olup olmadığını değerlendirme işini genellikle yerel mahkemelere bırakmamakta, bu konuda kendisi karar vermektedir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Fornasier, "Die Anwendung der Klauselrichtlinie im Bereich des vollharmonisierten europäischen Vertragsrechts – Urteil des EuGH (Erste Kammer) vom 11. November 2020," 444 vd. Roma I Tüzüğü'nde düzenlenen hukuk seçimine ve Brüksel I Bis Tüzüğü'nde düzenlenen medeni ve ticari hukuk davalarında mahkemelerin yetkisi ve mahkeme kararlarının tanınması ve tenfizine ilişkin sözleşme hükümleri bu duruma örnek olarak gösterilebilir. ABAD'ın önüne gelen bu tür bir uyuşmazlık için bkz. Ryanair DAC v. DelayFix, ECLI:EU:C:2020:933. Karş. Direktif'in iç pazarın tam olarak kurulmasını sağlaması, bir başka deyişle amacını gerçekleştirmesi için yürürlüğe girmeyen Tüketici Hakları Direktifi'nde olduğu gibi, tam uyumlaştırmanın benimsenmesi gerektiğine ilişkin bkz. Lehmann ve Busch, "Make it Stringent: A Plea for an Unfair Terms Regulation," 1180.

⁷⁶ Fornasier, "A Short Biography of the Unfair Contract Terms Directive on the Occasion of Its 30th Anniversary," 1160.

⁷⁷ Buna ilişkin örnekler için bkz. 2005/29/EC sayılı Haksız Ticari Uygulamalar Direktifi m. 7; 2008/48/EC sayılı Tüketiciler için Kredi Sözleşmeleri ve

satıcı veya sağlayıcı karşısındaki bilgi asimetrisinin giderilmesine hizmet etmektedir.

ABAD'ın yerleşik içtihadı saydamlık denetimini yapma işini yerel mahkemelere bırakmak yönünde olsa da ABAD bu denetime ilişkin çeşitli ilkeler belirlemektedir. Buna göre, bir sözleşme hükmünün açık ve anlaşılır olmasından kasıt, söz konusu hükmün işlevi ile bu hükmün bağlantılı olduğu diğer işlevlerin ve bu sayede söz konusu hükmün ekonomik sonuçlarının tüketici tarafından kavranabilmesidir⁷⁸.

Direktif m. 4(2), 5 ve ABAD kararları uyarınca saydamlık denetiminin üç fonksiyonu vardır⁷⁹. Birinci fonksiyonu, açık ve anlaşılır biçimde kaleme alınmayan sözleşme hükümlerinin tüketici lehine yorumlanması sonucunu doğurmasıdır [Direktif m. 5]. İkinci fonksiyonu, doğrudan asli edim yükümlülüğüne veya edim-karşı edim arasındaki dengeye ilişkin sözleşme hükümlerinin açık ve anlaşılır oldukları sürece haksız şart denetimine tâbi olmalarını engellemektir [Direktif m. 4(2)]. Üçüncü fonksiyonu ise saydamlık denetimine aykırı bir sözleşme hükmünün haksız şart denetimi sırasında da dikkate alınması⁸⁰ veya doğrudan haksız şart sayılmasıdır⁸¹. Bu durumda, saydamlık denetiminin amacı taraflar arasındaki bilgi asimetrisinin giderilmesini sağlamaktır. Bununla birlikte, saydamlık denetiminin bu amacını gerçekleştirme için tüketicilerin taraf oldukları standart sözleşme hükümlerinden başka sözleşme şartlarını seçme imkânına sahip olmaları gerekir. Fakat, uygulamada aynı sektörde faaliyet gösteren satıcı ve sağlayıcılar birbirlerine benzer sözleşme hükümlerini kullanmaktadır. Bir başka deyişle, uygulamada taraflar başka sözleşme hükümleri seçme hakkını haiz değildir. Diğer yandan, tüketici standart sözleşme hükümlerini sunan kimse tekel konumunda olduğu için bir başka kimseyle sözleşme yapma imkânına sahip olmayabilir. Bunlardan dolayı, münhasıran saydamlık denetimi maddi anlamda sözleşme özgürlüğünün sağlanması için yetersizdir⁸².

87/102/EEC sayılı Direktif'in Feshi Hakkında Direktif m. 4 vd.

⁷⁸ *Kásler*, ECLI:EU:C:2014:282, N. 75; *CNP Assurances*, ECLI:EU:C:2015:262, N. 41 vd.; *Banca Românească*, ECLI:EU:C:2017:703, N. 45.

⁷⁹ Aynı yönde bkz. "Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts," 22.

⁸⁰ *Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság v. Invitel Távközlési Zrt*, ECLI:EU:C:2012:242, N. 31; *Constructora Principado SA v. José Ignacio Menéndez Álvarez*, ECLI:EU:C:2014:10, N. 27.

⁸¹ *Amazon*, ECLI:EU:C:2016:612, N. 67 vd.

⁸² Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Möslin, "Digitized Terms: The Regulation of

3. ABAD'ın Üye Devletlerin İç Hukuklarındaki Usul Kurallarına Müdahalesi

Yukarıda yer verildiği üzere, ABAD yerleşik içtihadı uyarınca haksız şart sayılacak sözleşme hükümlerine ilişkin kesin kıstaslar belirlemekten kaçınmaktadır. Bunun yerine, ABAD, sözleşme hükümlerinin haksız şart olup olmadığını değerlendirme işini kendi iç hukuklarını dikkate almaları kaydıyla yerel mahkemelere bırakmaktadır. Fakat, ABAD Direktif kapsamında yaptığı yorum faaliyetleriyle üye devletlerin usul kurallarına müdahale ederek yeknesak usul kuralları geliştirmektedir⁸³.

Direktif m. 6(I)'de üye devletlerin, iç hukuklarında tüketicilerin satıcı veya sağlayıcılarla yaptıkları sözleşmelerdeki haksız şartların tüketici için bağlayıcı olmadığı ve bu durumda haksız şartlar olmaksızın sözleşmenin sürdürülmesi mümkünse sözleşmenin geçerli olmaya devam edeceği düzenlenmiştir. Direktif m. 7(1)'de ise üye devletlerin, tüketicilerin ve piyasadaki rakiplerin menfaatleri gereği, satıcı veya sağlayıcıların tüketicilerle yaptıkları sözleşmelerde haksız şartlara yer vermelerine son vermek için yeterli ve etkili araçların mevcut olmasını sağlamaları gerektiği öngörülmüştür. Direktif m. 7(II)'ye göre, üye devletlerin bunu gerçekleştirmek için yer vermeleri gereken araçlar, onların iç hukuklarına göre tüketicilerin korunmasında meşru menfaati olan kişi veya kurumların, genel kullanım için hazırlanan sözleşme hükümlerinin haksız şart olup olmadığına dair bir karar almak üzere mahkeme veya yetkili idari organlar nezdinde kendi iç hukuklarına göre dava açabilecekleri ve böylece haksız şartların kullanılmasını önlemek için uygun ve etkili araçlara başvurabilecekleri hükümleri içerir. ABAD, Direktif'te yer alan bu hükümlerden yola çıkarak haksız şartların mevcut olduğu durumlarda üye devletlerin usul kurallarına müdahale etmektedir.

Yukarıda yer verildiği üzere⁸⁴, *Océano Grupo Editorial SA and Salvat Editores SA* davasında yerel mahkeme, haksız şart sayılan bir sözleşme hükmünün bu niteliğinin tüketiciler tarafından ileri sürülmeksizin yerel mahkemeler tarafından re'sen (*ex officio*) dikkate alınıp alınamayacağı

Standard Contract Terms in the Digital Age," 311.

⁸³ ABAD'ın bu tutumunun üye devletlerin "usul özerkliği"ne (*procedural autonomy*) müdahale niteliği taşıdığına ilişkin bkz. Micklitz ve Reich, "The Court and Sleeping Beauty: The Revival of the Unfair Contract Terms Directive (UCTD)," 784.

⁸⁴ Bkz. Yukarıda II, B.

sorusunu ABAD'a yöneltmiştir. ABAD, Direktif m. 6 ve 7'yi gerekçe göstererek bu soruya olumlu cevap vermiştir⁸⁵. ABAD, aynı soruya ilişkin bir başka kararında⁸⁶, etkinlik ve denklik ilkelerini gerekçe göstererek tüketici ile satıcı veya sağlayıcının müzakere güçleri arasındaki oransızlığın giderilmesi için yerel mahkemelerin haksız şartın varlığını re'sen dikkate almaları gerektiğini kabul etmiştir. Bu anlamda, ABAD⁸⁷ Direktif m. 6(1)'in tüketici ile satıcı veya sağlayıcının müzakere güçleri arasındaki oransızlığın giderilmesi için emredici bir hüküm olarak düzenlendiğine karar vermiştir.

ABAD, *Mostaza Claro* kararından itibaren Direktif m. 6 uyarınca tüketicinin haksız şartla bağlı olmaması için yerel mahkemelerin bunu re'sen dikkate almalarının zorunlu olduğunu ve üye devletlerin ancak bu şekilde Direktif m. 7 uyarınca yükümlü oldukları satıcı veya sağlayıcıları haksız şart kullanmaktan caydırma işlevlerini yerine getirebileceklerini kabul etmiştir⁸⁸. Bir başka deyişle, Direktif uyarınca haksız şartlar karşısında tüketicilerin korunması ve bu tür şartların kullanımına son verilmesinin sağlanması kamu düzenine ilişkindir⁸⁹. ABAD'ın önüne gelen bu uyuşmazlıkta, haksız şart oluşturan sözleşme hükmü, taraflar arasındaki sözleşmede yer alan tahkim anlaşmasına ilişkin olup bu sözleşmeden doğan uyuşmazlık tahkim yargılamasında görülmüştür. Daha sonra, tüketici tahkim anlaşmasının haksız şart niteliğinde olması sebebiyle tahkim kararının iptali için dava açmıştır. Yerel mahkemenin ön karar prosedürüne başvurmasıyla bu uyuşmazlığa bakan ABAD, tüketici, tahkim yargılaması sırasında haksız şartın varlığını ileri sürmemiş olsa dahi yerel mahkemenin, tahkim kararının iptali için açılan dava sırasında haksız şartın varlığını re'sen dikkate alması gerektiğine hükmetmiştir⁹⁰.

⁸⁵ *Océano Grupo*, ECLI:EU:C:2000:346, N. 26 vd. Karş. Basedow, "The Court of Justice and Private Law: Vacillations, General Principles and the Architecture of the European Judiciary," 458.

⁸⁶ *Mostaza Claro*, ECLI:EU:C:2006:675, N. 24 vd. Aynı yönde bkz. ABAD, C-243/08, 4.06.2009, *Pannon GSM Zrt. v. Erzsébet Sustikné Gyórfi*, ECLI:EU:C:2009:350, N. 21. Bu konuda ayrıca bkz. *Pohotovost'*, ECLI:EU:C:2016:602, N. 28 vd.

⁸⁷ *Mostaza Claro*, ECLI:EU:C:2006:675, N. 36. Aynı yönde bkz. *Pannon*, ECLI:EU:C:2009:350, N. 21; *Asbeek Brusse*, ECLI:EU:C:2013:341, N. 38.

⁸⁸ *Mostaza Claro*, ECLI:EU:C:2006:675, N. 27. Aynı yönde bkz. *Pannon*, ECLI:EU:C:2009:350, N. 21 vd. Bu konuda ayrıca bkz. *Pohotovost'*, ECLI:EU:C:2016:602, N. 28 vd.

⁸⁹ *Asbeek Brusse*, ECLI:EU:C:2013:341, N. 44 vd.

⁹⁰ *Mostaza Claro*, ECLI:EU:C:2006:675, N. 30. Aynı yönde bkz. *Asturcom*, ECLI:EU:C:2009:615, N. 59; *Pohotovost'*, ECLI:EU:C:2016:602, N. 29. Temyiz

ABAD, usul kurallarına ilişkin AB düzenlemesi bulunmayan hâllerde üye devletlerin kural olarak kendi usul kurallarını öngörme yetkisini haiz olduğunu kabul etmektedir⁹¹. Bununla birlikte, üye devletler bireylerin AB hukukundan doğan haklarının etkili bir şekilde korunmasını sağlamakla yükümlüdür⁹². Bu amaçla, ABAD, Direktif m. 6 ve 7 gereği üye devletlerin usul kurallarının etkinlik (*principle of effectiveness*) ve denklik ilkesine (*principle of equivalence*) uygun olması gerektiğine karar vermiştir⁹³.

ABAD, etkinlik ve denklik ilkesini şu şekilde tanımlamaktadır⁹⁴: “*AB hukuku düzenlemesinin olmadığı hâllerde, mahkemelerin yargı yetkisini belirlemeye ve bireylerin AB hukukunun etkinlik ilkesi sayesinde elde ettikleri hakların korunmasına yönelik davalara ilişkin usul kuralları, üye devletlerin iç hukuklarında öngörülmektedir. Bu kurallar iç hukuklardaki benzer davaları düzenleyen kurallardan daha az koruyucu ve AB hukukundan doğan hakların kullanılmasını fiilen imkânsız kılacak veya aşırı derecede zorlaştıracak şekilde olmamalıdır.*” Bu durumda, etkinlik ilkesi, AB hukukundan doğan hakların korunmasına yönelik usul kurallarının, üye devletlerin iç hukukundaki benzer hakların korunmasına uygulanan veya benzer davalarda uygulama alanı bulan usul kurallarından daha az etkili olmamasıdır⁹⁵. Denklik ilkesi ise üye devletlerin iç hukukundaki usul

aşamasında haksız şartın mahkeme tarafından re’sen dikkate alınması bakımından aynı yönde bkz. *Asbeek Brusse*, ECLI:EU:C:2013:341, N. 37 vd.; *L v. Unicaja Banco SA*, ECLI:EU:C:2022:397, N. 26. Kesin hüküm (*res judicata*) etkisine sahip yabancı mahkeme kararlarının tenfiz bakımından aynı yönde bkz. *Aziz*, ECLI:EU:C:2013:164, N. 64.

⁹¹ *Mostaza Claro*, ECLI:EU:C:2006:675, N. 24; *Asbeek Brusse*, ECLI:EU:C:2013:341, N. 42.

⁹² *Rosalba Alassini and Others v. Telecom Italia SpA and Others*, ECLI:EU:C:2010:146, N. 61.

⁹³ *Banco Español*, ECLI:EU:C:2012:349, N. 40 vd.; *Asbeek Brusse*, ECLI:EU:C:2013:341, N. 43 vd.

⁹⁴ *Banco Español*, ECLI:EU:C:2012:349, N. 46; *Asbeek Brusse*, ECLI:EU:C:2013:341, N. 42; *Finanmadrid*, ECLI:EU:C:2016:98, N. 40.

⁹⁵ *Ernst Georg Radlinger Helena Radlingerová v. Finway a.s.*, ECLI:EU:C:2016:283, N. 48; *Finanmadrid*, ECLI:EU:C:2016:98, N. 40. ABAD, örneğin tüketicilerin bilgi eksikliklerinin onların haksız şart denetimine başvurmalarına engel oluşturabileceğini kabul etmektedir. ABAD, böyle hâllerde de yerel mahkemelerin etkinlik ilkesi kapsamında haksız şartların varlığını re’sen dikkate almalarına izin vermektedir. Bu yöndeki ABAD kararı için bkz. *Banco Español*, ECLI:EU:C:2012:349, N.44. Bu konuda ayrıca bkz. “Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts,” 52 vd. Bununla birlikte,

kurallarının, bireylerin AB hukukundan doğan haklarını kullanmalarını imkânsız kılmaması veya aşırı derecede zorlaştırmamasıdır⁹⁶.

ABAD'ın haksız şartların yerel mahkemeler tarafından re'sen dikkate alınması gerektiğine yönelik yerleşik içtihadı, üye devletlerin usul kurallarına müdahale niteliği taşıdığı için öğretilerde eleştirilmektedir⁹⁷. Fakat, etkinlik ve denklik ilkeleri ABAD kararlarındaki yerleşik ilkelerdir. Hatta ABAD bazı kararlarında, Direktif m. 7(1) uyarınca usul kurallarına dayanarak tüketicilere etkili bir koruma sağlanmasını Avrupa Birliği Temel Haklar Sözleşmesi m. 47'nin bir gereği olarak kabul etmektedir⁹⁸. Bu anlamda, haksız şartların varlığının yerel mahkemeler tarafından re'sen dikkate alınması, AB düzenlemelerinin uygulanması niteliğindedir.

ABAD'ın önüne gelen bir uyuşmazlıkta⁹⁹, sözleşmedeki haksız şartların yerel mahkemeler tarafından re'sen dikkate alınmasının üye devletlerin medeni usul hukuklarında geçerli olan taleple bağlılık (*non ultra petita*) ilkesine aykırı olup olmadığı meselesi gündeme gelmiştir. Bu uyuşmazlıkta, ABAD haksız şart sayılan sözleşme hükümlerinin uyuşmazlık konusu olan sözleşmede yer alması sebebiyle zaten uyuşmazlığın konusuna dâhil olduğuna karar vermiştir¹⁰⁰. Nitekim ABAD'ın bu tutumu, hâkim hukuku re'sen uygular (*iura nvis curia*) ilkesine de uygundur. Zira, sözleşme hükmünün haksız şart teşkil etmesi hukuki bir meseledir. Bu sebeple, mahkemelerin sözleşmedeki

etkinlik ilkesi uyarınca mahkemenin haksız şartı re'sen dikkate alması tüketicinin hareketsiz kalması anlamına gelmez. Bu konuda bkz. *Asturcom*, ECLI:EU:C:2009:615, N. 47.

⁹⁶ *Finanmadrid*, ECLI:EU:C:2016:98, N. 40.

⁹⁷ Micklitz ve Reich, "The Court and Sleeping Beauty: The Revival of the Unfair Contract Terms Directive (UCTD)," 784; Lehmann ve Busch, "Make it Stringent: A Plea for an Unfair Terms Regulation," 1178. Karş. Trstenjak, "Procedural Aspects of European Consumer Protection Law and the Case Law of the CJEU," 476 vd. Karş. Jerez Delgado ve Verdún Pérez, "Thirty Years On: The Implementation of Directive 93/13 On Unfair Terms in Spain A Joint and Progressive Task of Legislators and Judges," 38.

⁹⁸ Bu anlamda, ABAD etkinlik ilkesini ve Avrupa Birliği Temel Hakları Sözleşmesi m. 47 hükmünü birbirinin alternatifi olarak kabul etmektedir. "Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts," 46. Bu konuda ayrıca bkz. Fornasier, "A Short Biography of the Unfair Contract Terms Directive on the Occasion of Its 30th Anniversary," 1167.

⁹⁹ Györgyné Lintner v. UniCredit Bank Hungary Zrt., ECLI:EU:C:2020:188, N. 30 vd.; Kancelaria Medius SA V. RN, ECLI:EU:C:2020:431, N. 41.

¹⁰⁰ Kancelaria Medius SA V. RN, ECLI:EU:C:2020:431, N. 42.

haksız şartı re'sen dikkate almaları taleple bağıllık ilkesine aykırı değildir¹⁰¹.

ABAD'ın haksız şartlarla ilgili olarak üye devletlerin iç hukukundaki usul kurallarına müdahale ettiği bir diğer mesele, üye devletlerin haksız şart denetimine yönelik hak düşürücü süre veya zamanaşımı süresi öngöremeyeceklerini kabul etmesidir¹⁰². Bununla birlikte, ABAD, hukuki belirlilik ilkesi gereği tüketicinin haksız şart denetiminden doğan tazminat talebi bakımından zamanaşımı süresi öngörebilecekleri görüşündedir¹⁰³. Zira, ABAD kararlarına göre satıcı veya sağlayıcı, haksız şart sebebiyle tüketici karşısında elde ettiği avantajları tazmin etmekle yükümlüdür¹⁰⁴. ABAD, tüketicinin tazminat talepleri bakımından öngörülen zamanaşımı süresinin onun haksız şartın farkında olduğu veya olabileceği süreden kısa olamayacağına karar vermiştir¹⁰⁵.

IV. ABAD Kararları Işığında Direktif'te Öngörülen Haksız Şart Denetiminin Hukuki Yaptırımı

Direktif m. 6(1)'e göre, üye devletler kendi iç hukuklarında tüketicinin satıcı veya sağlayıcıyla yaptığı sözleşmede yer alan haksız şartların tüketiciyi bağlamadığını¹⁰⁶ ve haksız şart sayılan sözleşme hükümleri olmaksızın iç hukuka göre sözleşmenin ayakta kalması mümkünse sözleşmenin geçerli olduğunu öngörür. Bu hükme göre, haksız şart sayılan sözleşme hükümlerinin hukuki yaptırımı bu tür hükümlerin tüketiciyi bağlamamasıdır. Fakat, Direktif'te haksız şart sayıldığı için bağlayıcı olmayan sözleşme hükümlerinin yerine üye devletlerin iç hukuklarındaki tamamlayıcı hukuk kurallarının uygulanacağı veya bu tür tamamlayıcı hukuk kurallarının da bulunmadığı hâllerde hâkimin söz konusu sözleşme boşluğunu doldurup dolduramayacağı düzenlenmemiştir. Hâkimin bu ihtimallere başvurup başvuramayacağı ABAD kararlarıyla şekillenmiştir.

ABAD, Direktif Art 6(1) gereği haksız şart sayılan sözleşme hükümleri yerine üye devletlerin iç hukuklarındaki tamamlayıcı hukuk kurallarının kural

¹⁰¹ Fornasier, "A Short Biography of the Unfair Contract Terms Directive on the Occasion of Its 30th Anniversary," 1167.

¹⁰² *Cofidis*, ECLI:EU:C:2002:705, N. 35; *Caixabank SA and LG, PK v. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SAN.*, ECLI:EU:C:2020:578, N. 81.

¹⁰³ *Gutiérrez Naranjo*, ECLI:EU:C:2016:980. N. 69.

¹⁰⁴ *Gutiérrez Naranjo*, ECLI:EU:C:2016:980. N. 69

¹⁰⁵ *Gutiérrez Naranjo*, ECLI:EU:C:2016:980. N. 67 vd.

¹⁰⁶ Üye devletlerin iç hukuklarında haksız şartların hukuki yaptırımı olarak öngördükleri yaptırım örnekleri için bkz. Hulmák, "The Consequences of Unfair Terms in Consumer Contracts," 54 vd.

olarak uygulanamayacağını kabul etmektedir¹⁰⁷. Zira, ABAD'a göre, yerel mahkemenin haksız şart sayılan sözleşme hükmü yerine iç hukuktaki tamamlayıcı kanun hükmünü uygulaması onun sözleşmeye müdahale etmesi anlamına gelmektedir¹⁰⁸. ABAD, bu görüşünü şu şekilde gerekçelendirmektedir: Direktif m. 6(1)'e göre, haksız şart sayılan sözleşme hükümlerinin tüketici için bağlayıcı olmamasının temel sebebi, tarafların hak ve borçları arasında gerçek anlamda bir denge sağlanmasıdır¹⁰⁹. Direktif m. 6(1)'de haksız şart sayılan sözleşme hükmü olmaksızın ilgili iç hukuka göre sözleşmenin ayakta kalması mümkünse sözleşmenin ayakta kalacağı düzenlenmiştir. Bu hüküm, Direktif'in öngörülmesindeki temel amaca da uygundur. Çünkü Direktif m. 7(1) uyarınca Direktif'in temel amaçlarından biri, satıcı veya sağlayıcıların tüketicilerle yaptıkları sözleşmelerde haksız şartlara yer vermelerini engellemektir¹¹⁰. Haksız şart sayılan sözleşme hükmü yerine tamamlayıcı hukuk kurallarının uygulandığı bir olasılıkta satıcı veya sağlayıcı, bu sözleşme hükümleri geçersiz sayılsa dahi iç hukuk kurallarının getirdiği edim ve karşı edim arasındaki dengeye kavuşacağını bildiği için tüketicilere sunduğu standart sözleşmede haksız şartlara yer vermekten kaçınmazdı¹¹¹. Bu durumda, yerel mahkemeler tüketicilerin etkili şekilde korunmalarını sağlayamazdı. Keza, böyle bir uygulama Direktif m. 8'e de aykırı olurdu¹¹². Bu sebeplerle, yerel mahkeme haksız şart sayılan sözleşme hükümleri yerine iç hukuktaki tamamlayıcı hukuk kurallarını uygulayamaz¹¹³.

ABAD, istisnai hâllerde yerel mahkemelerin haksız şart sayılan sözleşme hükümleri yerine tamamlayıcı hukuk kurallarını uygulayabileceğini kabul etmektedir¹¹⁴. Bunun için sözleşme hükmü olmaksızın sözleşmenin ayakta

¹⁰⁷ *Banco Español*, ECLI:EU:C:2012:349, N. 71; *Asbeek Brusse*, ECLI:EU:C:2013:341, N. 58 vd.

¹⁰⁸ *Banco Español*, ECLI:EU:C:2012:349, N. 71.

¹⁰⁹ *Banco Español*, ECLI:EU:C:2012:349, N. 63.; *Kásler*, ECLI:EU:C:2014:282, N. 82; *D.B.P.*, ECLI:EU:C:2022:646, N. 66.

¹¹⁰ *Banco Español*, ECLI:EU:C:2012:349, N. 68; *Asbeek Brusse*, ECLI:EU:C:2013:341, N. 57 vd.

¹¹¹ *Opinion of Advocate General Trstenjak*, ECLI:EU:C:2012:74, N. 86 vd.; *Banco Español*, ECLI:EU:C:2012:349, N. 69. ABAD'ın bu tutumunun Direktif m. 7(1)'de öngörülen caydırıcılık fonksiyonun ötesine geçerek cezai nitelik taşıdığına ilişkin bkz. Iamiceli, "The 'Punitive Nullity' of Unfair Terms in Consumer Contracts and the Role of National Courts: A Principle-Based Analysis," 114 vd.

¹¹² *Banco Español*, ECLI:EU:C:2012:349, N. 70.

¹¹³ *Banco Español*, ECLI:EU:C:2012:349, N. 71; *Asbeek Brusse*, ECLI:EU:C:2013:341, N. 58 vd.

¹¹⁴ *Kásler*, ECLI:EU:C:2014:282, N. 83; *Dziubak*, ECLI:EU:C:2019:819, N. 48; *D.B.P.*, ECLI:EU:C:2022:646, N. 67.

kalmasının ilgili iç hukuka göre mümkün olmaması ve sözleşmenin geçersizliğinin tüketici aleyhine sonuç doğurması gerekmektedir¹¹⁵. Bu iki şart sağlandığı takdirde yerel mahkeme haksız şart sayılan sözleşme hükmüne ilişkin iç hukukta satıcı veya sağlayıcı ile tüketici arasındaki sözleşmelerde uygulanması için söz konusu sözleşme hükmüne yönelik özel olarak öngörülmuş tamamlayıcı hukuk kuralını uygulayabilir¹¹⁶. Fakat, bu kuralda hâkime takdir yetkisi tanınmamış olması¹¹⁷ ve hâkimin yorum yapmasını gerektiren bir durum olmaması¹¹⁸ gerekir. Bundan dolayı, yerel mahkemenin tamamlayıcı hukuk kuralı olarak örneğin dürüstlük ilkesini uygulaması mümkün değildir¹¹⁹.

ABAD’ın Direktif m. 6(1)’e yönelik yerleşik içtihadı, taraflar arasındaki sözleşme adaletini gerçek anlamda sağlamak, bir başka deyişle tüketiciyi korumak içindir. Bu anlamda, ABAD’ın bu içtihadı Direktif’in tüketicilerin korunmasını sağlama amacına hizmet etmektedir. Fakat, bu durum uygulamada zaman zaman tarafların hak ve borçları arasında aşırı oransızlıklara sebep olmaktadır. ABAD’ın önüne gelen bir uyumsuzlukta¹²⁰, tüketici ile satıcı arasında bir mutfağın satışına ilişkin sözleşme vardır. Bu sözleşmedeki bir hükme göre, alıcı herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeden döndüğü takdirde satıcı satış bedelinin %20’si olarak kararlaştırılmış götürü tazminatı talep edebileceği gibi, sadece fiili zararının tazminini de talep edebilir. Avusturya Yüksek Mahkemesi, bu sözleşme hükmünün haksız şart teşkil ettiğine karar vermiştir. Avusturya Medeni Kanunu’na göre, taraflardan biri sözleşmeyi ihlal ettiği takdirde karşı taraf yoksun kalınan kârını isteyebilmektedir. Avusturya Yüksek Mahkemesi, ABAD’a somut olayda bu hükmün uygulama alanı bulup bulmayacağı sorusunu yöneltmiştir. ABAD, yukarıda yer verilen içtihadı doğrultusunda bu soruya olumsuz cevap vermiştir¹²¹. Bu durumda, alıcı sözleşmeyi ihlâl etmiş

¹¹⁵ *Dziubak*, ECLI:EU:C:2019:819, N. 48; *Dexia Nederland BV v. XXX and Z*, ECLI:EU:C:2021:68, N. 66 vd.; *D.B.P.*, ECLI:EU:C:2022:646, N. 67.

¹¹⁶ *Dziubak*, ECLI:EU:C:2019:819, N. 62; *Dexia Nederland BV v. XXX and Z*, ECLI:EU:C:2021:68, N. 66; *D.B.P.*, ECLI:EU:C:2022:646, N. 76 vd.; *D.V. v. M.A.*, ECLI:EU:C:2023:14, N. 63.

¹¹⁷ *D.B.P.*, ECLI:EU:C:2022:646, N. 76 vd.; *D.V. v. M.A.*, ECLI:EU:C:2023:14, N. 63. Bu konuda ayrıca bkz. Serafin, “The Court of Justice on Unfair Terms and Supplementation of the Contract: How Far Is Too Far?,” 153 vd.

¹¹⁸ *D.B.P.*, ECLI:EU:C:2022:646, N. 79.

¹¹⁹ *Dziubak*, ECLI:EU:C:2019:819, N. 61.

¹²⁰ *GUPFINGER*, ECLI:EU:C:2022:971.

¹²¹ *GUPFINGER*, ECLI:EU:C:2022:971, N. 38 vd.

olsa dahi satıcının bundan doğan zararının tazminini talep etmesi mümkün değildir.

ABAD'ın haksız şart sayılan sözleşme hükümleri yerine iç hukuktaki tamamlayıcı hukuk kurallarının uygulanmasına ancak istisnai hâllerde izin vermesi, satıcı veya sağlayıcılara aşırı külfet getirdiği için öğretide eleştirilmektedir¹²². Çünkü üye devletlerin iç hukuklarındaki tamamlayıcı hukuk kuralları tarafların edimleri arasında bir denge sağlayacak şekilde öngörülmektedir. Bu durumda, ABAD kararlarına göre haksız şart sayılan sözleşme hükmü yerine tamamlayıcı hukuk kurallarının uygulanmaması, edim ve karşı edim arasındaki dengenin satıcı veya sağlayıcı aleyhine aşırı derecede bozulmasına sebep olabilir. Öyle ki, öğretide bu tehlike sebebiyle satıcı veya sağlayıcıların standart sözleşme kullanmaktan vazgeçebileceği ifade edilmektedir¹²³. Bu durumda, ABAD'ın bu içtihadı Direktif'in iç pazarın sağlanması amacını yerine getirmesini engellemektedir. Bunun için ABAD yerel mahkemelerin haksız şart sayılan sözleşme hükmü yerine edim ve karşı edim arasındaki dengeyi sağlayan tamamlayıcı hukuk kurallarını uygulamasına, böyle bir hukuk kuralının bulunmadığı hâllerde ise sözleşme boşluğunu tamamlamasına izin vermelidir¹²⁴.

Sonuç

Satıcı veya sağlayıcıların tüketicilere sunduğu ve taraflarca bireysel müzakere konusu edilmeyen sözleşmelerde uygulama alanı bulan Direktif, tüketicinin korunması ve asgari uyumlaştırma yoluyla iç pazarın kurulmasının sağlanması amacıyla öngörülmüştür. Direktif'te sadece gerçek kişiler tüketici olarak kabul edilmiştir. Fakat, uygulamada özellikle tüzel kişi sayılan KOBİ'ler de tacirle yaptıkları sözleşmelerde eşit müzakere gücüne sahip

¹²² Fornasier, "A Short Biography of the Unfair Contract Terms Directive on the Occasion of Its 30th Anniversary," 1173.

¹²³ Fornasier, "A Short Biography of the Unfair Contract Terms Directive on the Occasion of Its 30th Anniversary," 1173. Bu konuda ayrıca bkz. Loos, "No Plan B for Traders Using Unfair Terms: Court of Justice Excludes Application of Default Rules Replacing an Unfair Term - Case Note on Dexia Nederland (Joint Cases C-229/19 and 289/19)," 26. ABAD'ın haksız şart sayılan sözleşme hükümlerinin yaptırımına ilişkin içtihadı, tüketiciler açısından da hukuki belirsizliğe sebep olarak somut olayın şartlarına göre onların dava açmaktan vazgeçmelerine sebebiyet verebilir.

¹²⁴ Farina, "Unfair Terms and Supplementation of the Contract," 459 vd.; Serafin, "The Court of Justice on Unfair Terms and Supplementation of the Contract: How Far Is Too Far?," 158.

değildir. Bir başka deyişle, uygulamada gerçek kişi dışındaki kimseler de kendilerine sunulan standart sözleşme hükümlerine karşı korunma ihtiyacı içinde olabilmektedir. Bu sebeple, Direktif'teki tüketici kavramının genişletilmesi gerekmektedir.

Direktif'te tüketicilerin korunmak için saydamlık denetimi ve haksız şart denetimi düzenlenmiştir. Saydamlık denetiminin amacı, tüketici aleyhine olan bilgi asimetrisinin giderilmesini ve maddi sözleşme adaletinin gerçekleşmesini sağlamaktır. Fakat, uygulamada tüketici kendisine sunulan sözleşme hükümleri dışındaki sözleşme şartlarını seçme hakkına sahip olmadığı için saydamlık denetimi maddi sözleşme özgürlüğünü sağlamakta yetersiz kalmaktadır. Bundan dolayı, tüketiciler açısından maddi sözleşme adaletinin gerçekleşmesi esas olarak haksız şart denetimiyle mümkün olmaktadır.

ABAD, ön karar prosedürüyle önüne gelen uyuşmazlıklarda Direktif m. 3(1) uyarınca dürüstlük kuralına açıkça aykırı sözleşme hükümlerinin haksız şart niteliğini re'sen dikkate almaktadır. ABAD, bunun dışındaki hâllerde, sözleşme hükmünün haksız şart niteliği taşıyıp taşımadığı konusunda karar verme işini kendi iç hukuklarını dikkate almaları kaydıyla yerel mahkemelere bırakmaktadır. Fakat, yerel mahkemelerin haksız şart saydığı sözleşme hükümleri birbirinden farklı olduğu için ABAD'ın bu uygulaması Direktif'in yeknesaklık sağlayacak şekilde uygulanmasını engellemektedir. Diğer yandan, ABAD, Direktif m. 6 ve 7 uyarınca etkinlik ve denklik ilkelerini gerekçe göstererek yerel mahkemelerin sözleşme hükümlerinin haksız şart niteliğini re'sen dikkate almaları gerektiğini kabul etmektedir. Böylece, ABAD maddi hukuk kurallarıyla sağlanamayan yeknesaklığı usul kurallarıyla sağlamaya çalışmaktadır. Bu durum öğretilerde eleştirilmektedir. Fakat, ABAD'ın bu tutumu Avrupa Birliği Temel Haklar Sözleşmesi m. 47'nin bir gereğidir.

ABAD, haksız şart sayılan ve bu sebeple tüketici için bağlayıcı olmayan sözleşme hükümleri yerine üye devletlerin iç hukuklarındaki tamamlayıcı hukuk kurallarının kural olarak uygulanamayacağını kabul etmektedir. Bununla birlikte, ABAD, istisnai olarak, sözleşme hükmü olmaksızın sözleşmenin ayakta kalmasının ilgili iç hukuka göre mümkün olmadığı ve sözleşmenin geçersizliğinin tüketici aleyhine sonuç doğurduğu hâllerde hâkimin iç hukukta satıcı veya sağlayıcı ile tüketici arasındaki sözleşmelerde uygulanması için söz konusu sözleşme hükmüne yönelik özel olarak öngörülmüş tamamlayıcı hukuk kuralını uygulayabileceğine karar vermektedir. Fakat, ABAD'ın bu içtihadı, satıcı veya sağlayıcıların

tüketicilerle yaptıkları sözleşmelerde standart sözleşme kullanmaktan vazgeçmelerine sebebiyet verebilir. Bu durumda, ABAD'ın bu içtihadı Direktif'in iç pazarın sağlanması amacıyla çelişmektedir.

Kaynakça

- Basedow, Jürgen. "The Court of Justice and Private Law: Vacillations, General Principles and the Architecture of the European Judiciary". *European Review of Private Law* 18, sy 3 (2010): 443-74.
- Büyüksağış, Erdem ve Defne Kahveci. "E-Ticaret Platformlarının Satılanın Ayıplarından Sorumluluğu". *Yaşar Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 19, sy Özel Sayı (2022): 125-74.
- Cámara Lapuente, Sergio. "Control of Price Related Terms in Standard Form Contracts in the European Union: The Innovative Role of the CJEU's Case Law". İçinde *Control of Price Related Terms in Standard Form Contracts*, editör Yeşim M. Atamer ve Pascal Pichonnaz, 67-101. Cham: Springer, 2020.
- Chen, Zhen. "The Classification of Dual-Purpose Contracts in European Private International Law". *European Review of Private Law* 31, sy 5 (2023): 909-32.
- "Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Council Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts," 27 Eylül 2019.
- Farina, Marco. "Unfair Terms and Supplementation of the Contract". *European Review of Private Law* 29, sy 3 (2021): 441-62.
- Fornasier, Matteo. "A Short Biography of the Unfair Contract Terms Directive on the Occasion of Its 30th Anniversary". *European Review of Private Law* 31, sy 6 (2023): 1143-74.
- . "Die Anwendung der Klauselrichtlinie im Bereich des vollharmonisierten europäischen Vertragsrechts – Urteil des EuGH (Erste Kammer) vom 11. November 2020". *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht* 0, sy 2 (2022): 439-55.
- Gavrilovic, Nenad. "The Unfair Contract Terms Directive through the Practice of the Court of Justice of the European Union: Interpretation of the European Union: Interpretation or Something More?" *European Review of Contract Law* 9, sy 2 (2013): 163-80.
- Hatzopoulos, Vassilis, ve Sofia Roma. "Caring for Sharing? Collaborative Economy under EU Law". *Common Market Law Review* 54, sy 1 (2017): 81-127.
- Herresthal, Carsten. "Die unionsrechtlichen Vorgaben bei unwirksamen AGB-Klauseln". *Neue Juristische Wochenschrift* 0, sy 17 (2023): 1161-67.
- Hulmák, Milan. "The Consequences of Unfair Terms in Consumer Contracts". *The Law Quarterly* 12, sy 1 (2022): 53-76.

- Iamiceli, Paola. “The ‘Punitive Nullity’ of Unfair Terms in Consumer Contracts and the Role of National Courts: A Principle-Based Analysis”. *Journal of European Consumer and Market Law* 12, sy 4 (2023): 142-50.
- Jerez Delgado, Carmen, ve Francisco Verdún Pérez. “Thirty Years On: The Implementation of Directive 93/13 On Unfair Terms in Spain A Joint and Progressive Task of Legislators and Judges”. *Journal of European Consumer and Market Law* 12, sy 1 (2023): 35-44.
- Lehmann, Matthias, ve Danny Busch. “Make it Stringent: A Plea for an Unfair Terms Regulation”. *European Review of Private Law* 31, sy 6 (1196 1175): 2023.
- Loos, Marco B.M. “No Plan B for Traders Using Unfair Terms: Court of Justice Excludes Application of Default Rules Replacing an Unfair Term - Case Note on Dexia Nederland (Joint Cases C-229/19 and 289/19)”. *Journal of European Consumer and Market Law* 1, sy 11 (2022): 13-26.
- Mcmeel, Gerard. *Unfair Contract Terms Provisions in CESL*. Brussels: European Parliament, 2012.
- Micklitz, Hans-W., Natali Helberger, Betül Kas, Monika Namysłowska, Laurens Naudts, Peter Rott, Marijn Sax, ve Michael Veale. “Towards Digital Fairness”. *Journal of European Consumer and Market Law* 13, sy 1 (2024): 24-30.
- Micklitz, Hans-W., ve Norbert Reich. “The Court and Sleeping Beauty: The Revival of the Unfair Contract Terms Directive (UCTD)”. *Common Market Law Review* 51, sy 3 (2014): 708-71.
- Möslein, Florian. “Digitized Terms: The Regulation of Standard Contract Terms in the Digital Age”. *European Review of Contract Law* 19, sy 4 (2023): 300-320.
- Sørensen, Marie Jull, Peter Rott, ve Karin Sein. *Response of the European Law Institute: European Commission’s Public Consultation on Digital Fairness – Fitness Check on EU Consumer Law*,. Vienna, 2023.
- Trstenjak, Verica. “Procedural Aspects of European Consumer Protection Law and the Case Law of the CJEU”. *European Review of Private Law* 21, sy 2 (2013): 451-78.
- Weatherill, Stephen. “The Consumer Rights Directive: How and Why A Quest for “Coherence” Has (Largely) Failed.” *Common Market Law Review* 49, sy 4 (2012): 1279-317.

JUDICIAL REVIEW OF THE EU'S INFORMAL MIGRATION INSTRUMENTS - ADMISSIBILITY IN THE CASE OF THE EU-TUNISIA MOU

Emriye Özlem ŞEKER*
Araştırma Makalesi

Abstract

The accountability of the EU in external migration management has become increasingly challenging due to the widespread use of informal instruments. Since the Amsterdam Treaty, the EU has exercised this competence mainly through readmission agreements. However, due to the urgency of the post-2015 migration crisis, coupled with the procedural and legal constraints of readmission agreements and the need for flexibility, soft law sources such as the EU-Turkey Statement (2016) have been favoured over hard law sources like readmission agreements. Judicial review of informal instruments has only been tested in the EU-Turkey Statement, where the CJEU dismissed the case at the admissibility stage. This article aims to assess the potential avenues for judicial review of the EU's informal migration instruments. It does so by examining the possible cases under EU law concerning the EU-Tunisia Memorandum of Understanding (2023) from a procedural perspective. It concludes that the current criteria regarding the status of applicants under action for annulment and the difficulty of initiating national proceedings under the preliminary ruling procedure complicate litigation before the CJEU. Therefore, there is an urgent need to reform the procedural rules of the CJEU in light of the ever-increasing use of informal migration instruments.

Keywords: *EU migration law, informalisation, soft law, accountability, actions for annulment*

* Assistant Professor Dr., Ankara University Faculty of Law, Department of European Union Law, e-mail: eoseker@ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1584 1219.
This article is a product of research at Leiden University supported by TÜBİTAK 2219 - International Postdoctoral Research Fellowship Program for Turkish Citizens. The author would like to thank TÜBİTAK and Leiden University for their support.
Gönderilme Tarihi: 13 Mart 2024, Kabul Tarihi: 22 Mayıs 2024



***AB'nin İnförmel Göç Araçlarının Hukukî Denetimi - AB-Tunus
Mutabakatına İlişkin Davaların Kabul Edilebilirliği***

Özet

Avrupa Birliği'nin (AB) dış göç yönetimi alanındaki hukuki sorumluluğu, införmel araçların yaygın kullanımı nedeniyle giderek daha fazla sorgulanmaktadır. Amsterdam Antlaşması'ndan itibaren AB bu alandaki yetkisini geri kabul antlaşmaları ile kullanmaktaydı. Ancak, 2015 sonrası göç krizinin aciliyeti, geri kabul antlaşmalarının prosedürel ve hukuki kısıtları ile esneklik ihtiyacı sebepleriyle Türkiye ile AB arasındaki 18 Mart Mutabakatı (2016) gibi införmel araçlar mevcut hukuki kaynaklar yerine tercih edilmektedir. Bu araçların yargısal denetimi sadece Türkiye örneğinde test edilmiştir ve ABAD kabul edilebilirlik aşamasında davayı reddetmiştir. Bu makale, AB'nin gayri resmi göç araçlarının yargısal denetiminin olası yollarını değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu değerlendirme AB ile Tunus arasındaki Mutabakat Zaptı (2023)'na karşı gidilebilecek yargısal yolları usuli açıdan incelenerek yapılacaktır. İptal davası kapsamında davacıların statüsüne ve ön karar prosedürü kapsamında ulusal dava açmaya ilişkin mevcut kriterlerin bu araçları ABAD önünde getirmeyi zorlaştırdığı sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla, införmel araçların kullanımındaki artış nedeniyle, ABAD'ın usul kurallarını reform etme ihtiyacı bulunmaktadır.

Anahtar kelimeler: *AB göç hukuku, införmelleşme, esnek hukuk, hukuki sorumluluk, iptal davası*

Introduction

The EU's competence in the external dimension of migration dates back to the Amsterdam Treaty. It divided and renamed the former third pillar of the Maastricht Treaty topics; the EU established the Area of Freedom Security and Justice (AFSJ).¹ Also, with Amsterdam, external border controls, asylum and immigration were taken from the third pillar and added to the EU law rules under the first pillar. This revision started the application of the first pillar of EU law rules to this field. Now, with the Lisbon Treaty, the objectives of both AFSJ and its subtopics are defined as internal EU objectives,² and cooperation with third countries is inevitable to achieve them.³ The basic form of EU action in this area has been the EU's readmission agreements with third countries. Unlike most AFSJ topics, the EU has an explicit external

¹ Treaty on European Union ("TEU") (Amsterdam version), art. 2.

² Treaty on European Union (Consolidated version 2016) ("TEU"), OJ C 202, 7.6.2016, art. 3/2.

³ Jörg Monar, "The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice - Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon", SIEPS, 2012:1, p. 11.

competence to negotiate and conclude readmission agreements.⁴ However, the unprecedented increase in the number of migrants attempting to cross the EU's borders after 2015 led to a significant shift in the use of informal instruments that could be classified as soft law⁵ with third countries, instead of using legal instruments such as readmission agreements.⁶ The EU-Turkey Statement of 18 March 2016 is a well-known example of this change.⁷ Although a formal readmission agreement exists between the parties, an informal instrument like the Statement was still made. The most recent example of the informalisation of EU cooperation with a third country is the Memorandum of Understanding (MoU) with Tunisia in July 2023.⁸

The main difference between readmission agreements and the informal instruments mentioned above is their legal nature. The EU has the explicit external competence to negotiate and conclude readmission agreements with third parties.⁹ These agreements follow the procedure laid down in the Founding Treaties¹⁰, which is subject to the rules of EU law and the powers of the EU institutions. Informal instruments, on the other hand, are not subject to any specific rules or procedures and in most cases have no legally binding effect.

⁴ Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version 2016) (“TFEU”), OJ C 202, 7.6.2016, art. 79/3.

⁵ Soft law could be defined as the instruments that are not legally binding, but may have indirect legal effect or general practical effects. See Linda Senden, *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, 2004.

⁶ On informalisation of EU's external migration law see: Paul James Cardwell / Rachel Dickson, “‘Formal informality’ in EU external migration governance: the case of mobility partnerships”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 49, No. 12, 2023, p. 3121–3139; Elsa Fernando-Gonzalo, “The EU's Informal Readmission Agreements with Third Countries on Migration: Effectiveness over Principles?”, *European Journal of Migration and Law*, 25, 2023, p. 83–108; Peter Slominski / Florian Trauner, “Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis”, *West European Politics*, vol. 44, no: 1, 2021, p. 93-113.

⁷ European Council, “EU-Türkiye statement, 18 March 2016”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-türkiye-statement/>, (accessed November 28, 2023).

⁸ European Commission, “Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia”, 16 July 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3887 (accessed November 28, 2023).

⁹ TFEU art. 79/3.

¹⁰ TFEU art. 218.

This legal loophole raises the question of accountability for these informal instruments. As they are negotiated by the EU institutions, mostly together with the Member States, they are subject to EU law as acts of the EU institutions. Within this context, the accountability of the EU for these agreements theoretically falls under the jurisdiction of the CJEU. However, the CJEU (General Court) ruled that the EU-Turkey Statement did not fall within its jurisdiction.¹¹ On appeal, CJEU (Court of Justice) upheld the decision of the General Court and declared the appeal inadmissible.¹² The question of who and to what extent is legally accountable for these deals still lingers. Building on this gap, the research question of this article is, "How does the informalisation of the agreements with third countries affect judicial oversight and the ability to hold the EU accountable for external actions related to migration?". Within this framework, the possibility of EU's legal liability arising from the MoU with Tunisia is discussed in the light of the Court's findings on admissibility criteria.

The informalisation of the EU's external migration instruments is a current and ongoing process. The lack of transparency and accountability of the EU's informal agreements with third parties is a highly controversial aspect. In particular, following the CJEU decision on the EU-Turkey Statement, it is still unclear whether and how these informal instruments could be subject to judicial review. It is therefore considered necessary to discuss the possible liability of the EU arising from the MoU with Tunisia for further informal external acts of the EU in this area.

The legal responsibility of the EU arising from the MoU with Tunisia will be discussed under two headings. First, the main features of informalisation in EU migration law are analysed. Second, the potential ways of judicial review of informal instruments in EU law will be discussed. Since the EU's informal migration instruments do not have a single formula, the EU-Tunisia MoU is chosen as a case study for this analysis. The MoU was chosen because it is the most recent instrument, as of May 2024, and has the potential to serve as an example for subsequent cooperation with third countries. Consequently, the possibility of judicial review of the MoU with Tunisia will be determined on the basis of criteria taken from existing case law.

¹¹ CJEU (General Court), Case T-192/16 *NF v European Council*, ECLI:EU:T:2017:128; Case T-193/16 *NG v European Council*, ECLI:EU:T:2017:129; Case T-257/16 *NM v European Council*, ECLI:EU:T:2017:130. O

¹² CJEU Joined Cases C-208/17 P to C-210/17 P *NF, NG and NM v European Council*, ECLI:EU:C:2018:705.

I. Informalisation of the EU external migration law

This section assesses the main features of the informalisation of the EU's external migration law. In this section, the primary competence of the EU in external migration will first be defined as the default legal basis. The reasons for departing from this legal framework are then briefly discussed. Finally, the legal problems arising from such a move will be addressed and accountability will be assessed.

The EU can only act in a policy field only if and to the extent that it has competence for it.¹³ Migration falls under the AFSJ,¹⁴ an area of shared competence area between the EU and its Member States.¹⁵ The conclusion of readmission agreements with third countries is the only explicit external competence within the AFSJ.¹⁶ The category of EU competence to conclude readmission agreements could also be defined as shared competence, whereas the Treaty uses the expression "*the Union may conclude agreements*". Although shared competence means that both the EU and the Member States could adopt legally binding acts, the Member States exercise their competence to the extent that the EU has not exercised its competence.¹⁷ In the case of readmission agreements, once the EU negotiates and concludes a readmission agreement, Member States cease to act with regard to the content of that agreement. In practice, since the early 2000s, the EU alone has used readmission agreements to control external migration.¹⁸ More recently, EU Member States such as Italy and Germany have also started to cooperate with third countries on migration management.¹⁹

¹³ TEU art. 5/1-2.

¹⁴ TFEU art. 67/2, 77-80.

¹⁵ TFEU art. 4/2(j).

¹⁶ TFEU art. 79/3. To evaluate EU's external competence in a field not regulated in the Founding Treaties, an evaluation according to TFEU art. 216 and related EU case law, namely *ERTA* doctrine, shall be made.

¹⁷ TFEU art. 2/2.

¹⁸ See the list of 18 readmission agreements concluded by the EU between 2004-2020: European Commission, "A humane and effective return and readmission policy", https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/humane-and-effective-return-and-readmission-policy_en (accessed 23 February 2024).

¹⁹ German Federal Ministry of the Interior and Community, "Federal Government and Morocco agree on migration cooperation", 24 January 2024, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2024/01/marokko.html>; Euractiv, "Erdogan promises Meloni to curb migrant flows", 22 January

Readmission agreements as a legal instrument to control irregular migration have their limits in practice. Firstly, counterparties are reluctant to accept these agreements.²⁰ Therefore, in most cases, the EU uses its visa policy together with financial assistance as leverage to convince third countries to accept readmission agreements. Secondly, the strict legal procedures make it difficult to adapt to the different needs of the third country.²¹ This jeopardises a successful and timely negotiation, as readmission agreements are concluded according to the procedure set out in art. 218 TFEU. Hereunder, in a nutshell, the Council authorises the Commission to conduct negotiations. The Council concludes the agreement after obtaining the consent of the European Parliament and the CJEU has jurisdiction over the process. Thirdly, even if there is a readmission agreement between the EU and the third country, the agreement may not have an effective and full application in practice due various political, legal, administrative, and capacity-related challenges. This is the case with the EU-Turkey Readmission Agreement.²² Fourthly and most importantly, migration towards the EU's southern borders after 2015 has increased the EU's interest in quick and flexible arrangements with third parties instead of readmission agreements.²³

The use of informal instruments to strengthen border controls and facilitate returns raises serious legal concerns. These include the infringement of the principle of institutional balance,²⁴ the violation of the EU law²⁵ and

2024, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/erdogan-promises-meloni-to-curb-migrant-flows/> (accessed 23 February 2024).

²⁰ Among other reasons; domestic political considerations, asymmetry in the reciprocal obligations, costs and benefits of the readmissions could be stated here, Fernando-Gonzalo, p. 91.

²¹ Slominski / Trauner, p. 98.

²² See Türkiye 2023 Report, SWD(2023) 696 final, Brussels, 8.11.2023, p. 7, 44, 53-54; Zühal Ünalp-Çepel, "Critical Arguments About Readmission Practices and Policies Between EU and Turkey", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Vol:19, No:2, Yıl: 2020, p. 508-512.

²³ Cardwell / Dickson, p. 3125; Fernando-Gonzalo, p. 95

²⁴ See Andrea Ott, "Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges", Yearbook of European Law, Vol. 39, No. 1, 2020, p. 586-592.

²⁵ Especially rules regarding the EU competence, while the topics included in deals with Tunisia and Türkiye are previously regulated with the international agreements of the EU and the acts within the EU. Through these acts of the EU, member states are forbidden to act on same topics. See: Mauro Gatti / Andrea Ott, "The EU-Turkey statement: legal nature and compatibility with EU institutional law" in Sergio Carrera / Juan Santos Vara / Tineke Strik (Ed.s), *Constitutionalising*

values, fundamental rights,²⁶ transparency,²⁷ EU's compliance with international law (on asylum)²⁸, and the dilution of the "safe third country" concept²⁹. This article will focus on the problems arising from the lack of judicial control over these instruments.

The EU is founded on values including democracy, the rule of law, and respect for human rights.³⁰ One of the key prerequisites for upholding these values is the existence of an independent judiciary. The power to review the legality of EU acts lies exclusively with the CJEU.³¹ There are three main legal paths available in the EU judicial system to review the EU acts. The first is the direct review of informal instruments through an action for annulment under art. 263 TFEU.³² The second is the *ex-ante* review of these agreements by requesting an opinion from the CJEU under art. 218/11 TFEU. The third is

the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis, Edward Elgar Publishing, 2019, p. 184-186. Granting Member States the option to engage with third countries on same topics will infringe the basics of the EU law, for instance the principle of sincere cooperation, TEU art. 4/3. It might also lead to reverse Lisbonification of the AFSJ. For a detailed overview see Sergio Carrera / Leonhard den Hertog / Marco Stefan, "The EU-Turkey deal: reversing 'Lisbonisation' in EU migration and asylum policies", in Sergio Carrera / Juan Santos Vara / Tineke Strik, *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Edward Elgar Publishing, 2019, p. 155-174. For a general criticism of the Statement from competence and sincere cooperation perspective see Narin Idriz, "The EU-Turkey statement or the 'refugee deal': the extra-legal deal of extraordinary times?", ASSER research paper 2017-06.

²⁶ Regarding art. 2 of the TEU (EU values, respect for human rights), art. 67/1 (AFSJ's compliance with fundamental rights) Art. 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Right to an effective remedy and to a fair trial).

²⁷ See Caterina Molinari, "The General Court's Judgments in the Cases Access Info Europe v. Commission (T-851/16 and T-852/16): A Transparency Paradox?", *European Papers*, Vol. 3, 2018, No 2, p. 961-972.

²⁸ See Emanuela Roman, "The "Burden" of Being "Safe"—How Do Informal EU Migration Agreements Affect International Responsibility Sharing?", in Eva Kassoti / Narin Idriz (Ed.s), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, Springer & T.M.C. Asser Press, The Hague, 2022, p. 317-346.

²⁹ See *ibid* and Berfin Nur Osso, "Unpacking the Safe Third Country Concept in the European Union: B/orders, Legal Spaces, and Asylum in the Shadow of Externalization", *International Journal of Refugee Law*, 35, 2023, p. 272-303.

³⁰ TEU art. 2. Case 294/83 - *Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament*, ECLI:EU:C:1986:166, para. 23.

³¹ TEU art. 19

³² TFEU art. 263-264.

indirect review through the preliminary reference procedure under art. 267 TFEU. The CJEU is quite reluctant to share its jurisdiction with other courts/institutions.³³ The discussion on the extension of the CJEU's powers to the EU's informal migration instruments is crucial for the EU to defend the law and the values on which it is built. Accordingly, the next section will look at the most recent example of informalisation, the EU-Tunisia MoU, and its possible judicial review by the CJEU.

II. The Tunisia Deal and EU Accountability

The EU-Tunisia MoU is the most recent informal instrument dealing with migration with a neighbouring third country. Most of the criticisms made of the informalisation of the EU's external migration instruments also apply to this MoU. Because it is concluded outside the framework of the readmission agreements, it lacks the legal and judicial guarantees of the Founding Treaties. Under this heading, the possible judicial review of the EU-Tunisia MoU will be discussed by first defining the deal made with Tunisia and then the judicial remedies available within the EU.

A. The EU-Tunisia MoU

Similar to the deal with Türkiye in 2016, the MoU is also an urgent response to the increasing number of irregular migration. The central Mediterranean route including Tunisia accounts for half of the irregular crossings to the EU in 2023.³⁴ In response to this, and in order to enhance operational cooperation between the parties, the Commission and Tunisia expressed their "willingness to establish a stronger partnership" on migration on 27 April 2023.³⁵ Subsequently, on 11 June 2023, the Commission (DG

³³ See for instance CJEU's interpretation of its powers with regards to the European Court of Human Rights: Opinion 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454; and a possible Patent Court: Opinion 1/09, ECLI:EU:C:2011:123.

³⁴ Frontex, "Central Mediterranean accounts for half of irregular border crossings in 2023", 14.09.2023, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/central-mediterranean-accounts-for-half-of-irregular-border-crossings-in-2023-G6q5pF> (accessed 28 April 2024).

³⁵ European Commission, "The European Commission and Tunisia have expressed the willingness to establish a stronger partnership on migration, anti-smuggling and the promotion of legal migration", 27.04.2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/european-commission-and-tunisia-have-expressed-willingness-establish-stronger-partnership-migration-2023-04-27_en#:~:text=The%20two%20sides%20have%20agreed,human%20rights%20and%20human%20dignity.https://neighbourhood-

NEAR) and Tunisia announced that they had agreed to "work together on a comprehensive partnership package", including migration.³⁶ The conclusions of the European Council at the end of June 2023 state that "the European Council welcomes the work done (by the Commission) on a mutually beneficial partnership package with Tunisia."³⁷ The European Council also underlined the importance of developing similar partnerships with partners in the region.³⁸ As a final result of this process, the EU and Tunisia presented the MoU agreed between the parties on 16 July 2023.³⁹

The EU-Tunisia MoU is presented as a non-binding "political agreement" between the parties.⁴⁰ At the public announcement of the deal, the EU side is represented by the President of the Commission and the Prime Ministers of Italy and the Netherlands, also known as "Team Europe".⁴¹ The MoU covers a wide range of issues, from the economy and green energy to people-to-people contacts. The most controversial part, however, is the section on

enlargement.ec.europa.eu/news/european-commission-and-tunisia-have-expressed-willingness-establish-stronger-partnership-migration-2023-04-27_en (accessed 28 April 2024).

³⁶ European Commission, "The European Union and Tunisia agreed to work together on a comprehensive partnership package", 11.06.2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/european-union-and-tunisia-agreed-work-together-comprehensive-partnership-package-2023-06-11_en (accessed 28 April 2024).

³⁷ European Council meeting (29 and 30 June 2023) – Conclusions, para. 37, Brussels, 30 June 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/en/pdf> (accessed 28 April 2024).

³⁸ Ibid. Soon after Tunisia, European Commission announced similar partnership with Egypt in March 2024, European Commission, "Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union", 17.03.2024, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17_en (accessed 28 April 2024).

³⁹ European Commission, "Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia", 16.07.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3887 (accessed 28 April 2024).

⁴⁰ European Commission, "EU comprehensive partnership package with Tunisia", 11.06.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_23_3205 (accessed 24 January 2024).

⁴¹ See for instance Annick Pijnenburg, "Team Europe's Deal - What's Wrong with the EU-Tunisia Migration Agreement?", 21.08.2023, <https://verfassungsblog.de/team-europes-deal/> (accessed 28 April 2024).

"migration and mobility". This is the part where Tunisia agreed to tighten its border controls and support returns, while the EU agreed to support Tunisia mainly financially. The financial details are set out in the "EU-Tunisia Comprehensive Partnership Package" announced in June 2023. The issues covered by the MoU are similar to those in the EU's Association Agreements. In the case of Tunisia, negotiations on these issues are not new, as the parties already have an association agreement dated 1995⁴² and a mobility partnership dated 2014.⁴³ The MoU is seen as a recent EU act that shows the growth of informal, soft-law migration policies that seek to provide a quick and inadequate solution to a deeper problem⁴⁴. The next section will focus on the judicial review side of the problems related to informal migration instruments such as the MoU.

B. Judicial Remedies

This section will discuss the possibilities for judicial review of informal migration instruments under EU law, by using the example of the EU-Tunisia MoU. The first part will focus on the authorship of the EU with regard to the MoU in the light of the relevant case law of the CJEU. This is a common criterion for all legal remedies available in the EU. If the author is the EU, the second part will further evaluate the procedural steps under the available EU case types.

1. Common Criterion: The EU Authorship

In order for an EU informal migration instrument such as the EU-Tunisia MoU to be reviewed by the CJEU, there must first be a relationship between the instrument and the EU. In other words, it must be established that the EU is the author of the instrument in question. This is because the Founding Treaties define the subject of EU law cases as acts of the EU, its

⁴² Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part - OJ L 97, 30.3.1998, p. 2–183.

⁴³ European Commission, "EU and Tunisia establish their Mobility Partnership", 3 March 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_208 (accessed 24 January 2024).

⁴⁴ Katharina Natter, "Reinventing a Broken Wheel: What the EU-Tunisia Deal Reveals over Europe's Migration Cooperation", *VerfBlog*, 05.09.2023, <https://verfassungsblog.de/reinventing-a-broken-wheel/>, DOI: 10.17176/20230905-182925-0, (accessed 24 January 2024).

institutions/bodies/offices or agencies, as a common condition.⁴⁵ Therefore, the condition of EU authorship will be examined as a prerequisite for other cases.

The EU side of informal migration instruments does not have a standard formula, but could change depending on the discussions with the other side. For example, in the EU-Turkey Statement, the European Council as an EU institution is mainly involved, together with the heads of the Member States. The EU-Afghanistan Joint Way Forward on Migration is launched by the European External Action Service (EEAS).⁴⁶ The EU-Tunisia MoU is mainly negotiated by the Commission and presented with the Commission and the heads of two Member States. As can be seen from the examples, there is no fixed EU institution/body/agency in charge of representing the EU in informal migration instruments.

The question of when the EU is the author of the informal migration instrument is only answered in the dispute regarding the EU-Turkey Statement. The EU-Turkey Statement was mainly the result of the non-full implementation of the hard-law instrument, the EU-Turkey Readmission Agreement,⁴⁷ along with the EU's political interest in finding an urgent solution.⁴⁸ The EU-Turkey Statement brought before the CJEU (General

⁴⁵ TFEU art. 263/1, TFEU art. 267/1(b) and under TFEU art. 218 it is the international agreements between the EU and third countries or international agreements.

⁴⁶ EEAS, "Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU", 02.10.2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf (accessed 28 April 2024).

⁴⁷ Agreement between the European Union and the Republic of Türkiye on the readmission of persons residing without authorisation, OJ L 134, 7.5.2014, p. 3–27. Türkiye's obligations from this agreement to readmit Turkish citizens is in force since 1.10.2014. Implementation of the agreement to the stateless persons and nationals from the third countries is foreseen in October 2017. See Art. 24 of the Agreement. However due to disagreements between the parties in time, full implementation of the Agreement is still pending. See European Commission Türkiye 2023 Report, SWD (2023) 696 final, Brussels, 8.11.2023, p. 7. The bilateral Readmission Protocol Between Greece and Türkiye is suspended since 2018, Reuters, "Türkiye suspends migrant readmission deal with Greece", 7 June 2018, <https://www.reuters.com/article/us-turkiye-security-greece-idUSKCNIJ3100/> (accessed 8 December 2023). On this agreement also see İlke Göçmen, "Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Vol:13, No:2, 2014, p. 21-86.

⁴⁸ See for instance Gloria Fernández Arribas, "The EU-Türkiye Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem", European Papers, Vol. 1, No 3, 2016, , p. 1097-1104; Eleonora Frasca, "More or less (Soft) Law? The Case

Court) with a request for annulment, and in this case the Court assessed the authorship of the EU.⁴⁹ The General Court initially evaluated the author of the Statement. It first checked whether the Statement is an act of an EU institution, the European Council, or the Member States.

In order to determine the author of the Statement on the internet site shared by the European Council and the Council, the Court claims to analyse the "content and all the circumstances" in which the Statement is adopted.⁵⁰ This analysis of authorship could be divided into three concepts: the background, the involvement of the European Council and the text of the published version. As regards the background, the Court grouped the meetings with Türkiye on 29 November 2015, 7 March 2016, and 18 March 2016, during which the representatives of the EU Member States acted in their national capacities, not as members of the European Council.⁵¹ The Court considered the meeting of the representatives of the Member States on 17 March 2016 to be in the configuration of the European Council. The language of the invitations, the rules of protocol and the press releases of the previous meetings were used by the Court as evidence to support this grouping.⁵² Building on this background, the inclusion of the European Council is also justified. The Court found that in the case of the meeting with Türkiye, the European Council was included only for practical reasons⁵³ and in order to quickly resolve "intervening migratory events"⁵⁴. Lastly, the actual product of the EU-Turkey meeting, the published version of the Statement, its content, and the form were analysed. The form of the Statement was justified by the

of Third Country Migration Cooperation and the Long-Term Effects of EU Preference for Soft Law Instruments", Queen Mary Law Journal, vol. 2021, no. 1, 2021, s. 10; Burak Erdenir, "18 Mart Mutabakatı: Bir Hukuki Analiz", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi Cilt: 20, No: 2, 2021, p.449-450.

⁴⁹ T-192/16 - *NF v European Council*. The acts of the Greek authorities and the decisions of the Greek courts stemmed from the EU-Turkey Statement brought before the European Court of Human Rights (ECtHR) too. The ECtHR did not find infringement on an application concerning the conditions of detention in asylum hotspot facilities established under the EU-Turkey Statement, *J.R. and Others v. Greece*, App. No: 22696/16, Judgment 25.01.2018.

⁵⁰ T-192/16 - *NF v European Council*, para. 45. This was first stated in the C-181/91 - *Parliament v Council*, ECLI:EU:C:1993:271, para. 14. This case was on whether a special aid promised to Bangladesh by the Member States at the European Council is an act of EU or the Member States.

⁵¹ T-192/16 - *NF v European Council*, para. 29.

⁵² T-192/16 - *NF v European Council*, para. 64, 65, 50-51.

⁵³ Such as "costs, security, efficiency" T-192/16 - *NF v European Council*, para. 58.

⁵⁴ T-192/16 - *NF v European Council*, para. 63.

fact that the pdf file is classified as an "international summit", which differed from the European Council's classification as "foreign affairs and international relations".⁵⁵ Consequently, the Court concluded that the author of the EU-Turkey Statement is the Member States acting in their national capacity and, that, irrespective of its legal effects, it was not within the Court's jurisdiction.⁵⁶

This ruling is important because it is the only decision on the increasing number of informal migration instruments used by the EU post-2015. The ruling has been heavily criticised in the literature because the Statement is seen as a binding international agreement to which the EU is a party.⁵⁷ This case is critical because it sheds light on the EU's authorship and responsibility for these informal instruments.

Three criteria taken from this case could be applied to the EU-Tunisia MoU to determine its author. The first criterion was the background to the meetings between the parties. Tunisia already has an association agreement, a mixed agreement, with the EU and its Member States on one side. This agreement covers most of the issues dealt with in the MoU, with the exception of the new concepts in the EU's economic and social policy. These issues can be dealt within the existing dialogue structures of the Association Agreement. This includes the dialogue on migration and illegal migration.⁵⁸ Nevertheless, as in the case of Türkiye, a soft law instrument is chosen over an existing hard law instrument to express the intentions of the parties. The presence of two heads of government of Member States does not seem strong enough to challenge the authorship of this agreement, unlike in the previous case.

⁵⁵ T-192/16 - *NF v European Council*, para. 55, 59. However, it is visible from the decision itself that this legal justification is not adequate, and the language of the Statement is indeed "regrettably ambiguous". T-192/16 - *NF v European Council*, para. 66.

⁵⁶ T-192/16 - *NF v European Council*, para. 71. In appeal, General Court's decision is upheld by the Court of Justice, C-208/17 P - *NF v European Council*, ECLI:EU:C:2018:705.

⁵⁷ See Enzo Cannizzaro, "Denialism as the Supreme Expression of Realism - A Quick Comment on *NF v. European Council*", *European Papers*, Vol. 2, 2017, No 1, p. 251-257; Sergio Carrera / Leonhard den Hertog / Marco Stefan, "It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Türkiye Refugee Deal", *CEPS Policy Insights*, No 2017-15/April 2017; Eva Kassoti and Alina Carrozzini, "One Instrument in Search of an Author: Revisiting the Authorship and Legal Nature of the EU-Türkiye Statement", in Eva Kassoti / Narin Idriz (Ed.s), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, Springer & T.M.C. Asser Press, The Hague, 2022, p. 235-254.

⁵⁸ See EU-Tunisia Association Agreement, art. 69.

The second criterion is the dominance of the EU institution and the involvement of the Member States in the actual negotiation and finalisation of the text. The agreement is negotiated between the Commission and Tunisia. The Italian and Dutch Prime Ministers accompany the President of the Commission on her trips to convince the Tunisian President to sign the negotiated text.⁵⁹ The MoU is signed by the Commissioner for Neighbourhood and Enlargement and the Tunisian Foreign Minister. The Italian and Dutch Prime Ministers did not sign the MoU. The signing ceremony might give the MoU a more international agreement outlook, which could be a perfect example of the "formal informality" of the EU external migration governance.⁶⁰ Therefore, it could be said that the EU played the dominant role in the negotiation and conclusion of the MoU.

Finally, the content of the MoU is analysed in terms of authorship. The official text of the MoU is published in the press section of the Commission's website.⁶¹ The text refers to the EU, represented by the Commission, and Tunisia as the parties to the MoU. Therefore, there is no need to evaluate the language of the MoU. In the case of Tunisia, it is more obvious that the EU is the author of the informal instrument. However, the EU-Tunisia MoU has its own legal complications with regard to other admissibility criteria for certain types of cases. These will be examined in more detail in the following sections.

2. Pre-ratification Judicial Review

In terms of time, the first possible way to bring informal migration instruments before the CJEU could be the opinion procedure under art. 218/11 TFEU. According to this article, Member States, the Parliament, the Council and the Commission may request the opinion of the CJEU (Court of Justice) on the compatibility of an envisaged international agreement with the Founding Treaties. The aim of this article is to ensure that the roles and

⁵⁹ Gregorio Sorgi, "Meloni, Rutte and von der Leyen head to Tunisia to unlock migrant deal", *Politico*, 14.07.2023, <https://www.politico.eu/article/eu-commission-chief-ursula-von-der-leyen-italian-giorgia-meloni-dutch-mark-rutte-travel-tunisia-on-sunday/> (accessed 24 January 2024).

⁶⁰ Basically, the informal instruments used in the EU external migration governance that look like formal acts but deprived of the legal and procedural rules related to them, see Cardwell / Dickson, p. 3122.

⁶¹ European Commission, "Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia", 16.07.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887 (accessed 24 January 2024).

prerogatives of the EU institutions and the rights of those affected by the agreement are safeguarded by the procedural rules in art. 218 TFEU.⁶² This article provides for *ex-ante* scrutiny of international agreements negotiated by the EU. The rationale behind is that an agreement is negotiated correctly⁶³ and in case of non-compliance with the Founding Treaties it would not be concluded.⁶⁴

From a procedural perspective, two things can be said about pre-ratification judicial review. First, it is open to a limited number of applicants. Only the institutions referred to in art. 218/11 and the Member States may apply to the Court. Secondly, and more importantly, it concerns a draft international agreement negotiated between the EU and a third party. The article refers to international agreements as "envisaged". The CJEU does not respond to requests for an opinion on international agreements that have entered into force.⁶⁵

Pre-ratification judicial review may not be possible for the informal migration instrument due to its procedural limitations. There are two main reasons for this. First, in almost all cases, informal migration instruments are negotiated as non-international agreements. Therefore, the EU institution/body/agency conducting the talks with the third party avoids the terminology of an international agreement and the procedure under art. 218 TFEU. The relevant documents of the discussions are not published in the Official Journal of the EU or are not even transparent. Therefore, the subject matter of art. 218 TFEU is missing in informal migration instruments.⁶⁶ Secondly, similar to the action for annulment, this procedure is only open to a

⁶² Ramses A. Wessel, "Normative transformations in EU external relations: the phenomenon of 'soft' international agreements", *West European Politics*, Vol. 44, No. 1, 2021, p. 76.

⁶³ Opinion 1/75, ECLI:EU:C:1975:145, p. 1361.

⁶⁴ Graham Butler, "Pre-Ratification Judicial Review of International Agreements to be Concluded by the European Union", in Mattias Derlén / Johan Lindholm / Björn Lundqvist (Ed.s), *The Court of Justice of the European Union: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2018, p. 59.

⁶⁵ See Opinion 3/94, ECLI:EU:C:1995:436.

⁶⁶ See also Juan Santos Vara and Laura Pascual Matellán, "The Informalization of EU Return Policy: A Change of Paradigm in Migration Cooperation with Third Countries?", in Eva Kassoti / Narin Idriz (Ed.s), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, Springer & T.M.C. Asser Press, The Hague, 2022, p. 48.

limited number of applicants. Natural/legal persons affected by these instruments cannot make use of this possibility.

The limitations of this procedure also seem to apply to the EU-Tunisia MoU. As the MoU is concluded through informal meetings between the Commission and Tunisia, without recourse to art. 218 TFEU, it does not fall within the scope of this article. As a result, this option, like actions for annulment, is subject to procedural limitations that close the way to effective judicial protection in the EU.

3. Action for Annulment

The aim of judicial review of the EU's informal instruments is to ensure that they comply with EU law and, if they do not, to annul them. This could be done by means of the legal remedies provided for in the Founding Treaties. The first *ex-post* legality review is the "action for annulment".⁶⁷ The admissibility requirements for this case could be divided into two parts: the subject matter of the case (*ratione materiae*) and the parties to the case (*ratione personae*).

a. Legal Effects

The preliminary condition of the action for annulment is the legal effect of the EU's act. According to the Treaties, this act shall intend to produce legal effects *vis-à-vis* third parties.⁶⁸ The "legal effect" on individuals shall be "binding on, and capable of affecting the interests of, the applicant by bringing about a distinct change in his legal position".⁶⁹ According to the settled case law on TFEU art. 263; independent from their nature or form, all measures of the EU bodies which are intended to produce legal effects fall within the

⁶⁷ TFEU art. 263. For a detailed review of the admissibility in the action for annulment see Paul Craig / Gráinne de Búrca, *EU Law - Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Seventh Edition, 2020, p. 560-583; Sanem Baykal / İlke Göçmen, *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 2016, p. 427-446.

⁶⁸ TFEU art. 264/1.

⁶⁹ Case 60/81 - *International Business Machines Corporation v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1981:264, para. 9; Case C-362/08 P. - *Internationaler Hilfsfonds eV v European Commission*, ECLI:EU:C:2010:40, para. 51.

material scope of the action for annulment.⁷⁰ Legal effect means that the act confers rights, imposes obligations or alters legal situations.⁷¹

This criterion is difficult to ensure in the case of soft law sources such as the informal migration instruments. This is because it is usually the national law implementing these soft law sources that directly affects the legal situation of individuals. Advocate General *Bobek* suggested that this criterion for the review of EU acts should be adapted to the increasing use of soft law instruments.⁷² Advocate General *Bobek* argued that soft law instruments, in that case a Commission Recommendation, could have a normative effect beyond the Court's classification of binding/non-binding legal rules. Therefore, the soft law instruments setting "rules" of behaviour shall also be subject to judicial review, irrespective of their classification. However, the opinion of the Advocate General is not followed by the Court.⁷³ The "legal effect" criterion therefore remains unchanged.

The form of the EU-Tunisia MoU is irrelevant, but it must have binding legal effect in order to be a "challengeable act" under art. 263 TFEU.⁷⁴ The question would be whether the objectives of the MoU, as defined in the text, could be defined as simply expressing or recognising voluntary coordination, or whether they are intended to define a course of action binding on the EU institutions and/or Member States.⁷⁵ The content of the migration part of the MoU uses a language similar to an international agreement, with words such as "shall" or "parties agree". Like a framework agreement, the MoU sets out the basics for cooperation between the EU and Tunisia on migration.

On the other hand, according to the case law of the CJEU, the intention of the parties is the decisive criterion for determining the binding nature of an

⁷⁰ C-22/70 - *Commission v Council*, ECLI:EU:C:1971:32, para. 42; C-114/12 - *Commission v Council*, ECLI:EU:C:2014:2151, para. 38 and 39; C-28/12 - *Commission v Council*, ECLI:EU:C:2015:282, para. 14-15.

⁷¹ Joined cases 8 to 11/66, *Société anonyme Cimenteries C.B.R. Cementsbedrijven N.V. and others v Commission of the European Economic Community*, ECLI:EU:C:1967:7, s. 91. Also see Napoleon Xanthoulis, "Administrative Factual Conduct: Legal Effects and Judicial Control in EU Law", *Review of European Administrative Law*, Vol. 12, Nr. 1, 2019, p. 39-73.

⁷² Opinion of Advocate General Bobek in Case C-16/16 P. - *Belgium v Commission*, ECLI:EU:C:2017:959, para. 4.

⁷³ C-16/16 P - *Belgium v Commission*, ECLI:EU:C:2018:79.

⁷⁴ C-22/70 - *Commission v Council*, para. 39-42; C-599/15 P - *Romania v Commission*, ECLI:EU:C:2017:801, para. 47.

⁷⁵ C-22/70 - *Commission v Council*, para. 53.

EU act.⁷⁶ The name chosen for the document refers to a non-binding legal instrument. The MoU does not set out the specific obligations of the parties. Most of the text contains rather vague commitments by the EU and Tunisia to means rather than results.⁷⁷ The parties explicitly refrain from making legally binding commitments. Unlike the EU-Turkey Statement, the MoU does not include a commitment on readmission. The text contains no provisions on application, interpretation or dispute settlement.⁷⁸ From this perspective, it seems difficult to classify the MoU as a challengeable EU act.

The only part of the EU-Tunisia MoU that could be considered legally binding is the financial provisions. The most concrete statements on parties' commitments concern the EU's financial support to Tunisia. The text of the MoU specifies the EU funds to be transferred to Tunisia under certain policy areas, with specific amounts, projects and timetables. In particular, under "macroeconomic stability", the EU "undertakes" to help Tunisia boost its economy. According to the text of the MoU, the EU "shall" support Tunisia's budget through a plan to be discussed in the third quarter of 2023 and "shall" be paid in full for 2023. As a result, in September 2023, the Commission announced 127 million Euros in budget support to Tunisia for migration. The announcement states that this support is part of the implementation of the MoU.⁷⁹ In December 2023, the EU and Tunisia agreed on a 150 million Euros programme to support Tunisia's economic recovery as part of the MoU.⁸⁰ These two announcements could be interpreted as the MoU being an act of the Commission with legal effects. The reason for this would be that the Commission carries out financial activities on the basis of the MoU. This application could be interpreted as the EU's intention to apply the MoU as a legally binding act.

⁷⁶ C-233/02 - *France v Commission*, ECLI:EU:C:2004:173, para. 42.

⁷⁷ García Andrade / Frasca.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ European Commission, "Commission announces almost €127 million in support of the implementation of the Memorandum of Understanding with Tunisia and in line with the 10-point plan for Lampedusa", 22.09.2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-announces-almost-eu127-million-support-implementation-memorandum-understanding-tunisia-2023-09-22_en (accessed 24 January 2024).

⁸⁰ European Commission, "The European Union and Tunisia agree on a 150 million euro program", 20.12.2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/lunion-europeenne-et-la-tunisie-conviennent-dun-programme-de-150-millions-deuros-2023-12-20_en (accessed 24 January 2024).

The definition of the MoU as an act of the Commission with legal effects is essential for the jurisdiction of the CJEU. Once this preliminary issue has been resolved, the Court can move on to the second part of the admissibility test, namely the status of the applicants.

b. The Status of the Applicants

The second condition for reviewing the legality of the MoU through an action for annulment is to qualify as an applicant. The Member States, the European Parliament, the Council and the Commission are privileged applicants for this action.⁸¹ The Court of Auditors, the European Central Bank and the Committee of the Regions can only bring this action as semi-privileged applicants in order to protect their prerogatives.⁸² As the EU institutions do not have to prove their status as applicants at the admissibility stage of the case, it is not difficult for them to bring the case.

The EU institutions and Member States, unlike natural/legal persons, can file cases without having to prove their legitimate interests.⁸³ The EU deals with Türkiye and Tunisia could be considered to infringe the Treaty rules on the negotiation and conclusion of international agreements and the principle of institutional balance.⁸⁴ According to the principle of balance, each EU institution shall act within the limits of the powers conferred on it by the Treaties and in accordance with the procedures, conditions and objectives laid down therein.⁸⁵ The institutions shall also respect the division of powers and the institutional balance when adopting non-binding acts.⁸⁶

The CJEU ruling on the EU-Turkey Statement showed that EU institutions like Parliament, Council and the Commission, whose prerogatives could be infringed by that Statement,⁸⁷ could stand behind it. The Parliament could be regarded as the strongest opponent of informal measures, while its competencies derive from art. 218 TFEU infringed in most cases.⁸⁸ The

⁸¹ TFEU art. 263/2.

⁸² TFEU art. 263/3.

⁸³ TFEU art. 263/2-3.

⁸⁴ See Fernando-Gonzalo, p. 97-101.

⁸⁵ C-409/13 - *Council v Commission*, ECLI:EU:C:2015:217, para. 64.

⁸⁶ C-233/02 - *France v Commission*, para. 40.

⁸⁷ For instance CJEU previously found Commission concluding an Addendum to an international agreement infringing the principle of distribution of powers in TEU art. 13/2 and the principle of institutional balance, C-660/13 - *Council v Commission*, ECLI:EU:C:2016:616, para. 46.

⁸⁸ See Gatti / Ott, p. 175-200; Juan Santos Vara, "Soft international agreements on migration cooperation with third countries: a challenge to democratic and judicial

consequences of Member States deciding whether or not to act as a European Council, and thus excluding their non-European Council action from judicial scrutiny, constitute a precedent detrimental to the EU's established constitutional structure.⁸⁹ Therefore, this could also be a subject of infringement of institutional balance under action for annulment filed by the EU institutions.

In the EU-Tunisia MoU, the European Council appears to be informed of the Commission's work with Tunisia. The conclusions of the European Council meeting in June 2023 indicate the positive opinion of the European Council. The Parliament seems to question the legal basis and the content of the Commission's deal with Tunisia through individual parliamentary questions.⁹⁰ On 14 March 2024, the Parliament adopted a resolution asking the Commission for further clarification on the release of 150 million Euros to Tunisia.⁹¹ There seems to be a growing sensitivity in the Parliament towards the EU-Tunisia MoU. It is difficult to predict whether this sensitivity will turn into an action for annulment or not. In any case, the Parliament could bring this action without further admissibility criteria on status of applicants.

On the other hand, natural/legal persons, as non-privileged applicants, have to prove their stand before the Court.⁹² Unlike the EU institutions, it is difficult for natural/legal persons to prove their capacity to bring an action for annulment before the CJEU. Natural/legal persons could file a case if the act is addressed to them, if the act is of direct and individual concern to them, or if a regulatory act is of direct concern to them and does not entail implementing measures. Informal migration instruments do not address the individuals. Therefore, natural/legal persons can only file a lawsuit when they

controls in the EU", in Carrera / Santos Vara / Strik (Ed.s) (2019), p. 29-33. On the importance of Parliament's right to be informed on negotiation of an internal agreement and democratic control C-263/14 - *Parliament v Council*, ECLI:EU:C:2016:435, para. 78.

⁸⁹ Cannizzaro, p. 256. Carrera / den Hertog / Stefan (2017) argues that by choosing to act in their national capacities in Türkiye deal, the Member States acted in *mala fide* and infringed the principle of sincere cooperation, TEU art. 4/3.

⁹⁰ See European Parliament, "Parliamentary question - E-002799/2023", 25.09.2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-002799_EN.html; "Parliamentary question - E-000433/2024", 09.02.2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2024-000433_EN.html (accessed 24 April 2024).

⁹¹ European Parliament resolution of 14 March 2024 on the adoption of the special measure in favour of Tunisia for 2023 (2024/2573(RSP)).

⁹² TFEU art. 263/4.

meet the conditions of direct and individual interest. As it is stated in art. 263/4 TFEU, the act shall affect the "interests of the applicant by bringing about a distinct change in his legal position overlaps with the conditions".⁹³

Within this context, "individual concern" means the individuals are affected by the act due to certain attributes that are peculiar to them or by the reasons that individually differentiate them from all other persons.⁹⁴ Starting with the *Plaumann* case, the Court developed a closed group test to define eligible applicants. Accordingly, a fixed number of persons identified as affected by the contested measure in a particular period could be an applicant against the contested EU act.⁹⁵ This is already a heavy burden for natural/legal persons. In the case of informal migration instruments such as the MoU, the affected group consists mainly of migrants who enter the EU Member States illegally. However, according to current case law, it seems difficult to prove that they are affected by such EU actions as if they were the addressees of the relevant document. The expression of the political agreement between the EU and the third country seems to be the more dominant subject of these acts. The acts affecting the status of migrants are usually the legal acts adopted by the Member States or third countries in accordance with the informal instruments. The Court may interpret this as a transfer that cuts off the individual concern. The interpretation of "individual concern" further complicates the chances of migrants, who are already in a difficult situation, to have access to the Court. Thus, proving "individual concern" adds another difficulty to migrants' right to a remedy.

The second criterion is the "direct concern". According to the settled case law of the Court, direct concern means that the EU measure directly affects the individual's legal situation and leaves no discretion to the authorities implementing it.⁹⁶ This means that the implementation of the EU measure is purely automatic and follows from the EU rules without the application of other intermediate rules. If this criterion is to be applied to the informal instruments in question, they could have a legal effect on the relations between

⁹³ C-463/10 P - *Deutsche Post and Germany v Commission*, ECLI:EU:C:2011:656, para. 38.

⁹⁴ Case 25-62 - *Plaumann & Co. v Commission of the European Economic Community*, ECLI:EU:C:1963:17, p. 107; C-463/10 P - *Deutsche Post and Germany v Commission*, para. 71.

⁹⁵ Case 100-74 - *Société CAM SA v Council and Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1975:57, para. 18.

⁹⁶ Case C-125/06 P. - *Commission of the European Communities v Infront WM AG*, ECLI:EU:C:2008:159, para. 47

the EU and its Member States and between the EU institutions and do not directly affect the legal situation of the applicants.⁹⁷ While they govern the partnership between the EU and the third country, they are usually implemented by national authorities. The MoU does not contain provisions that are specific enough to be implemented without national measures. Similarly, the discretion left to the national authorities in the implementation of it is quite wide. The deal with Tunisia tends to use general and ambiguous terms to set out the obligations of the parties. The MoU with Tunisia, which is linked to the EU-Tunisia Association Agreement and the Comprehensive Partnership Package, is implemented by the Tunisian law enforcement authorities and the Commission's financial programmes. Consequently, it is not clear enough to be implemented automatically without further implementing rules.

The last category of EU acts that could be challenged are the "regulatory acts of direct concern that do not entail implementing measures". This category was introduced by the Lisbon Treaty. The "regulatory act" in this category, as interpreted by the Court so far, is limited to non-legislative acts of the EU.⁹⁸ These are regulations or directives adopted after delegation (delegated acts) or to implement a legislative act (implementing acts).⁹⁹ Even if the informal instruments are included in this definition, the applicants still have to prove "direct concern". As mentioned in the previous paragraphs, proving this element in relation to the acts concerned is very complex.

Once these preliminary issues have been resolved, the Court can turn to the merits of the case. If, at this stage, the MoU is described as having the

⁹⁷ T-458/17 - *Shindler and Others v Council*, ECLI:EU:T:2018:838, para. 39-41; C-755/18 P - *Shindler and Others v Council*, ECLI:EU:C:2019:221, para. 36-37. Also see Melanie Fink / Narin Idriz, "Effective Judicial Protection in the External Dimension of the EU's Migration and Asylum Policies?" in Eva Kassoti / Narin Idriz (Ed.s), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, Springer & T.M.C. Asser Press, The Hague, 2022, p. 137.

⁹⁸ T-18/10 - *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council*, ECLI:EU:T:2011:419, para. 42, 47-48, 50, 56 and T-262/10 - *Microban International and Microban (Europe) v Commission*, ECLI:EU:T:2011:623, para. 20-25. See also Steve Peers and Marios Costa, "Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission", *European Constitutional Law Review*, 8(1), p. 82-104.

⁹⁹ TFEU art. 290-291.

effects of an international agreement, compliance with the negotiation and conclusion procedures of the EU's international agreement would be examined.¹⁰⁰ The EU institutions, such as the European Parliament and the Council, could refer this case to the CJEU as a question "concerning the institutional structure of the [EU]"¹⁰¹, depending on their powers under art. 218 TFEU.¹⁰² However, the EU institutions may be reluctant to bring this case in order to protect their privileges or even to join the defendant side. At least this is what happened in the case of the EU-Turkey Statement. In the next part, other important procedural issues will be discussed.

4. Plea of Illegality

Another legal remedy available against informal migration instruments could be the plea of illegality. This is the incidental review of the EU acts according to art. 277 TFEU. The applicants could request the inapplicability of an EU act after the expiry of the time limits of the action for annulment. Such a review is subject to the same requirements as an action for annulment, except for the time limit¹⁰³ and could be used within another case. The plea of illegality is therefore also subject to the same procedural limitations as the annulment action.

5. Preliminary Ruling Procedure

The preliminary ruling procedure is another way of bringing informal migration instruments before the CJEU.¹⁰⁴ The preliminary ruling procedure has existed since the beginning of EU integration.¹⁰⁵ This procedure is designed as judicial cooperation between national courts and the CJEU on the validity and interpretation of EU law sources relevant to the case before the national court. Despite its original purpose, this procedure is mostly used as a "citizens' infringement procedure"¹⁰⁶ to challenge the validity of EU and

¹⁰⁰ C-22/70 - *Commission v Council*, para. 54.

¹⁰¹ See C-22/70 - *Commission v Council*, para. 63.

¹⁰² See C-114/12 - *Commission v Council*, para. 40.

¹⁰³ TFEU art. 277.

¹⁰⁴ TFEU art. 264.

¹⁰⁵ Treaty establishing the European Economic Community (Treaty of Rome), art. 177.

¹⁰⁶ Virginia Passalacqua / Francesco Costamagna, "The law and facts of the preliminary reference procedure: a critical assessment of the EU Court of Justice's source of knowledge", *European Law Open*, 2, 2023, p. 323.

Member State acts. Individuals could ask the national courts of the Member States to refer the case to the CJEU in order to obtain its legally binding opinion on the validity and interpretation of the acts of the EU institutions.

As regards the judicial review of the EU's informal migration instruments, three positive procedural features could be identified. First, this procedure could be used for validity review. It could therefore be a substitute for actions for annulment. While actions for annulment are reserved for EU acts with legal effect, preliminary rulings on validity cover all types of EU acts without exception.¹⁰⁷ In this context, there are decisions of the Court on the validity of EU soft law sources such as recommendations¹⁰⁸ or guidelines¹⁰⁹ of EU institutions/bodies under this procedure. Second, there is no procedural limitation with regard to the applicants. Natural/legal persons could bring a case before the national courts and claim the invalidity of the EU measure as part of that dispute. Thus, the applicants are not subject to the limitations of actions for annulment. Third, there is no time limit for the applicants to follow this procedure. This is another of the difficult procedural conditions to be met in the context of an action for annulment.

Nevertheless, the preliminary ruling procedure has its procedural and practical limits. From a procedural point of view, national courts have a certain degree of discretion as to whether or not to refer the case to the CJEU. However, when the validity of an EU measure is at stake, the discretion of the courts of last instance is at its most limited.¹¹⁰ In practice, in most cases it is irregular migrants who wish to challenge the EU's informal migration instruments. Given that these people have limited opportunities to bring a case before the courts of the Member States and to request a preliminary ruling, this may also not provide effective judicial protection.¹¹¹

The validity of the EU-Tunisia MoU could be tested by a preliminary ruling procedure. As a procedural requirement, there must first be a case

¹⁰⁷ Case C-322/88 Grimaldi, ECLI:EU:C:1989:646, para.8; C-16/16 P - *Belgium v Commission*, para. 44.

¹⁰⁸ C-16/16 P - *Belgium v Commission* and C-501/18 - *Balgarska Narodna Banka*, ECLI:EU:C:2021:249, para. 82.

¹⁰⁹ C-911/19 – *FBF*, ECLI:EU:C:2021:599, para. 55.

¹¹⁰ TFEU art. 267/1(b)/3. The discretion given to the national courts with *CILFIT* decision does not extend to the question on validity of the EU acts. C-461/03 - *Gaston Schul Douane-expediteur*, ECLI:EU:C:2005:742, para. 17-25; C-283/81 - *CILFIT v Ministero della Sanità*, ECLI:EU:C:1982:335, para. 10-14.

¹¹¹ Fink/Idriz, p. 128.

before the courts of the Member States raising the question of the validity of the MoU. However, the content of the MoU mainly refers to cooperation between the EU and Tunisia in vague terms. The MoU does not contain any explicit provisions with regard to the Member States. The lack of self-executing provisions could make it difficult to bring a case before national courts. One possible way of bringing the MoU before the CJEU would be to bring a national case against the EU's financial assistance to Tunisia on the basis of the MoU. However, this would be a difficult and weak link between a national dispute and the MoU. Therefore, although it is possible to use the preliminary ruling procedure against the MoU, the subject matter of the MoU and the practical limitations of the applicants would reduce the chances of this path.

6. Non-Contractual Liability

The last possible route is the non-contractual liability of the EU.¹¹² This allows individuals who have suffered as a result of an unlawful EU act to seek compensation. The applicants need to prove the infringement of a rule of law intended to confer rights on individuals and a serious breach and direct causal link between the breach and the damage.¹¹³ For soft law sources, these are difficult for claimants to prove, and the CJEU does not usually rule on compensation.¹¹⁴ Conflicts involving soft law instruments in the area of migration are even more complicated.¹¹⁵ As a result, it is almost impossible to get past the admissibility stage before the courts. This limitation also applies to the EU-Tunisia MoU. Therefore, it could be said that the alternatives to action for annulment are not efficient either.¹¹⁶

¹¹² TFEU art. 268/2, 340. On this case type see Sanem Baykal, *Avrupa Birliği Hukukunda Tazminat Davası*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2006.

¹¹³ Joined cases C-46/93 and C-48/93 - *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, ECLI:EU:C:1996:79, para. 51; C-123/18 P - *HTTS v Council*, ECLI:EU:C:2019:694, para. 32

¹¹⁴ See for example C-221/10 P - *Artegodan v Commission*, ECLI:EU:C:2012:216, para. 81; C-615/19 P - *Dalli v Commission*, ECLI:EU:C:2021:133, para. 56-63.

¹¹⁵ See Luis Arroyo Jiménez, "Beyond bindingness", in Petra Lea Láncoş / Pázmány Péter / Napoleon Xanthoulis / Luis Arroyo Jiménez, *The Legal Effects of EU Soft Law - Theory, Language and Sectoral Insights*, Edward Elgar Publishing, 2023, p. 26-28.

¹¹⁶ Fink/Idriz, p. 127.

Conclusion

The AFSJ, which was fully brought under the EU framework with the Lisbon Treaty, is the newest and most ambitious policy area of EU integration. The increased use of informal instruments in migration management and readmission in the AFSJ after 2015 poses serious legal challenges for integration in this area. This study examines these challenges from the perspective of EU accountability. In this context, the procedural conditions for bringing an annulment action against the Tunisia deal were examined.

From a procedural point of view, the MoU could be brought before the CJEU. The MoU with Tunisia could be considered reviewable through action for annulment and preliminary ruling procedure. However, it has been difficult to find natural/legal persons who meet the requirements to be a party to the actions for annulment. Therefore, an action for annulment could be stopped at the admissibility stage on the basis of the status of the applicants. In the context of the preliminary ruling procedure, it is considered difficult to create a national case related to the MoU. The procedural requirements of other types of cases are also found inapplicable to the MoU.

The potential failure of the lack of judicial review has other consequences for EU law. The difficulty of judicial review of informal instruments also affects the EU's compliance with international law and fundamental rights. Fundamental rights form the very foundations of the EU legal order¹¹⁷ and include the judicial review of EU measures.¹¹⁸ After 2015, these instruments were mainly used to control migration at the EU's borders. The impact can be seen on migrants' right to asylum and the principle of non-refoulement, which is regulated by international law, the Geneva Convention and EU law. Although both deals with Türkiye and Tunisia commit to respecting these rights and principles, they do not provide for an effective monitoring mechanism. Recently, UN agencies questioned the EU about its Memorandum of Understanding with Tunisia and Tunisia's alleged human rights violations against migrants in a very detailed way.¹¹⁹ The EU's response to these

¹¹⁷ Case 4-73 - *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1974:51, para. 13.

¹¹⁸ C-402/05 P - *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, ECLI:EU:C:2008:461, para. 304.

¹¹⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Mandates of the Special Rapporteur on the human rights of migrants; the Working Group on Arbitrary Detention; the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances; the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary

allegations was brief and general.¹²⁰ Moreover, the procedural rules on admissibility and their application made it almost impossible for the judicial review to move on to the substance of the fundamental rights case.

Apart from the legal debate on the procedural limits of the Court's jurisdiction, the Court has also chosen to interpret its jurisdiction restrictively. The decision on the Türkiye Statement proves this. The involvement of EU agencies in operational cooperation with national authorities and third countries at the EU's borders is also treated by the Court in a similar way to informal instruments.¹²¹ The CJEU is criticised for its restrictive interpretation in the other subfields of the AFSJ, such as visas, refugee settlement and border controls.¹²² This judicial preference could raise questions about the legitimacy of EU action in the AFSJ.¹²³ The increasing use and diversification of these

executions; the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons; the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance; the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences; the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children; the Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and consequences and the Working Group on discrimination against women and girls”, Ref.: AL OTH 98/2023, 17 August 2023, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28292> (accessed 24 January 2024).

¹²⁰ European External Action Service, “Reply to Joint Communication from Special Procedures”, Brussels, 13 October 2023, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=37750> (accessed 24 January 2024).

¹²¹ See for a recent decision on Frontex’s (non) responsibility T-600/21 - *WS and Others v Frontex*, ECLI:EU:T:2023:492, for a similar case on Europol T-528/20 - *Kočner v EUROPOL*, ECLI:EU:T:2021:631 (as of January 2024 both cases are on appeal before Court of Justice). For review of the Frontex decision, Melanie Fink and Jorrit J. Rijpma, “Responsibility in Joint Returns after *WS and Others v Frontex*: Letting the Active By-Stander Off the Hook”, *EU Law Analysis*, 22 September 2023, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2023/09/responsibility-in-joint-returns-after.html> (accessed 8 December 2023).

¹²² See Jorrit J. Rijpma, “External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action Outside EU-territory”, *European Papers*, Vol. 2, No 2, 2017, p. 571-596.

¹²³ On EU and legitimacy see Sanem Baykal, “Avrupa Birliği’nin geleceği: meşruiyet sorunu, anayasallaşma süreci ve bütünleşmenin nihai hedefi üzerine”, *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, Volume: ,1 Issue: 1, 2004, p. 119-153.

informal instruments and their impact on the fundamental law and principles of the EU have created a need to reconsider the admissibility criteria for judicial protection in the EU. Failure to do so will further call into question the objectives and legitimacy of this new stage of EU integration.

Bibliography

- Arroyo Jiménez, Luis. "Beyond bindingness". in *The Legal Effects of EU Soft Law - Theory, Language and Sectoral Insights*. Láncoş, Petra Lea / Péter, Pázmány / Xanthoulis, Napoleon / Arroyo Jiménez, Luis (Ed.s), 9-32. Edward Elgar Publishing, 2023.
- Baykal, Sanem. "Avrupa Birliği'nin geleceği: meşruiyet sorunu, anayasallaşma süreci ve bütünleşmenin nihai hedefi üzerine". *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, Vol. 1 Issue: 1 (2004): 119-153.
- Baykal, Sanem. *Avrupa Birliği Hukukunda Tazminat Davası*. Yetkin Yayınları, Ankara, 2006.
- Baykal, Sanem ve Göçmen, İlke. *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku*. Seçkin Yayıncılık, 2016.
- Butler, Graham. "Pre-Ratification Judicial Review of International Agreements to be Concluded by the European Union". in *The Court of Justice of the European Union: Multidisciplinary Perspectives*. Derlén, Mattias / Lindholm, Johan / Lundqvist, Björn (Ed.s), 53-77. Hart Publishing, 2018.
- Cannizzaro, Enzo. "Denialism as the Supreme Expression of Realism - A Quick Comment on NF v. European Council". *European Papers*, Vol. 2, No. 1 (2017): 251-257.
- Cardwell, Paul James and Dickson, Rachel. "Formal informality" in EU external migration governance: the case of mobility partnerships". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 49, No. 12 (2023): 3121–3139.
- Carrera, Sergio, den Hertog, Leonhard and Stefan, Marco. "It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal". *CEPS Policy Insights*, No 2017-15/April 2017.
- Carrera, Sergio, den Hertog, Leonhard and Stefan, Marco. "The EU-Turkey deal: reversing 'Lisbonisation' in EU migration and asylum policies". in *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Carrera, Sergio / Santos Vara, Juan / Strik, Tineke (Ed.s), 155-174. Edward Elgar Publishing, 2019.
- Craig, Paul and de Búrca, Gráinne. *EU Law - Text, Cases, and Materials*. Oxford University Press, Seventh Edition, 2020.

- Erdenir, Burak. "18 Mart Mutabakatı: Bir Hukuki Analiz". *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* Vol. 20, No. 2 (2021): 447-480.
- Fernández Arribas, Gloria. "The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem". *European Papers*, Vol. 1, No. 3 (2016): 1097-1104.
- Fernando-Gonzalo, Elsa. "The EU's Informal Readmission Agreements with Third Countries on Migration: Effectiveness over Principles?". *European Journal of Migration and Law*, 25 (2023): 83–108.
- Fink, Melanie and Idriz, Narin. "Effective Judicial Protection in the External Dimension of the EU's Migration and Asylum Policies?". in *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, Eva Kassoti / Narin Idriz (Ed.s), 117-146. Springer & T.M.C. Asser Press, The Hague, 2022.
- Fink, Melanie and Rijpma, Jorrit J.. "Responsibility in Joint Returns after *WS and Others v Frontex*: Letting the Active By-Stander Off the Hook". *EU Law Analysis*, 22 September 2023, accessed 8 December 2023. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2023/09/responsibility-in-joint-returns-after.html>.
- Frasca, Eleonora. "More or less (Soft) Law? The Case of Third Country Migration Cooperation and the Long-Term Effects of EU Preference for Soft Law Instruments". *Queen Mary Law Journal*, Vol. 2021, No. 1 (2021): 1-32.
- García Andrade, Paula and Frasca, Eleonora. "The Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia: Issues of procedure and substance on the informalisation of migration cooperation". 26.01.2024, accessed 24 April 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/the-memorandum-of-understanding-between-the-eu-and-tunisia-issues-of-procedure-and-substance-on-the-informalisation-of-migration-cooperation/#:~:text=On%2016%20July%202023%2C%20the,Tunisia%20in%20macroeconomic%20stability%2C%20economy.>
- Gatti, Mauro and Ott, Andrea. "The EU-Turkey statement: legal nature and compatibility with EU institutional law". in *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Carrera, Sergio, Santos Vara, Juan and Strik, Tineke (Ed.s), 175-200. Edward Elgar Publishing, 2019.
- Göçmen, İlke. "Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi". *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Vol.13, No.2 (2014): 21-86.
- Idriz, Narin. "The EU-Turkey statement or the 'refugee deal': the extra-legal deal of extraordinary times?". Asser Research Paper 2017-06.

- Kassoti, Eva and Carrozzini, Alina. "One Instrument in Search of an Author: Revisiting the Authorship and Legal Nature of the EU-Turkey Statement". in. *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, Kassoti, Eva and Idriz, Narin (Ed.s), 237-258. Springer & T.M.C. Asser Press, The Hague, 2022.
- Molinari, Caterina. "The General Court's Judgments in the Cases Access Info Europe v. Commission (T-851/16 and T-852/16): A Transparency Paradox?". *European Papers*, Vol. 3, No. 2 (2018): 961-972.
- Monar, Jörg. "The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice - Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon". SIEPS, 2012:1.
- Natter, Katharina. "Reinventing a Broken Wheel: What the EU-Tunisia Deal Reveals over Europe's Migration Cooperation". VerfBlog, 05.09.2023, accessed 24 January 2024. <https://verfassungsblog.de/reinventing-a-broken-wheel/>, DOI: 10.17176/20230905-182925-0.
- Oso, Berfin Nur. "Unpacking the Safe Third Country Concept in the European Union: B/orders, Legal Spaces, and Asylum in the Shadow of Externalization". *International Journal of Refugee Law*, 35 (2023): 272–303.
- Ott, Andrea. "Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges". *Yearbook of European Law*, Vol. 39, No. 1 (2020): 586-592.
- Passalacqua, Virginia / Costamagna, Francesco. "The law and facts of the preliminary reference procedure: a critical assessment of the EU Court of Justice's source of knowledge", *European Law Open*, 2 (2023): 322-344.
- Peers, Steve / Costa, Marios. "Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission". *European Constitutional Law Review*, 8(1), (2012): 82-104.
- Pijnenburg, Annick. "Team Europe's Deal - What's Wrong with the EU-Tunisia Migration Agreement?". 21.08.2023, accessed 24 January 2024. <https://verfassungsblog.de/team-europes-deal/>
- Rijpma, Jorrit J.. "External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action Outside EU-territory". *European Papers*, Vol. 2, No. 2 (2017): 571-596.
- Roman, Emanuela. "The "Burden" of Being "Safe"—How Do Informal EU Migration Agreements Affect International Responsibility Sharing?". in *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and*

Asylum, Kassoti, Eva / Idriz, Narin (Ed.s), 317-346. Springer & T.M.C. Asser Press, The Hague, 2022.

Santos Vara, Juan and Pascual Matellán, Laura. "The Informalization of EU Return Policy: A Change of Paradigm in Migration Cooperation with Third Countries?", in *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, Eva Kassoti / Narin Idriz (Ed.s), 37-52. Springer & T.M.C. Asser Press, The Hague, 2022.

Santos Vara, Juan. "Soft international agreements on migration cooperation with third countries: a challenge to democratic and judicial controls in the EU". in *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Carrera, Sergio / Santos Vara, Juan / Strik, Tineke (Ed.s), 21-38. Edward Elgar Publishing, 2019.

Senden, Linda. *Soft Law in European Community Law*. Hart Publishing, 2004.

Slominski, Peter / Trauner, Florian. "Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis". *West European Politics*, Vol. 44, No: 1 (2021): 93-113.

Ünalp-Çepel, Zühal. "Critical Arguments About Readmission Practices and Policies Between EU and Turkey", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Vol.19, No:2 (2020). 501-522.

Wessel, Ramses A. "Normative transformations in EU external relations: the phenomenon of 'soft' international agreements". *West European Politics*, Vol. 44, No. 1 (2021): 72–92.

ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION ON CONSUMER CONFLICTS IN THE EU AND TURKEY*

Esra ÜNAL**
Araştırma Makalesi

Abstract

Consumer conflicts arise every day, and how to handle this issue is a major part of ensuring consumer redress mechanisms. In the 1970s, alternative dispute resolution (ADR) methods were adopted in response to an increase in consumer conflicts, with the aim of reducing the workload on courts. ADR has been supported by the European Union (EU), which enacted the 2013/11/EU ADR Directive to standardize consumer redress mechanisms between Member States. However, because of the general nature of the provisions, there have been many different approaches and methods in the member states. It has also become imprecise to understand if it is a good role model or effective because of the ambiguous provisions and various approaches.

Turkish Law on Consumer Protection entered into force in 2014 to ensure the harmonisation duty of the EU acquis, and it regulated the sui generis procedure of Consumer Arbitration Committees (CAC) and then compulsory mediation on consumer conflicts with an added article in 2020. This article argues that CAC is harmonised with the EU acquis and ADR systems in Turkey, bringing more effective consumer redress mechanisms for now due to cultural and economic reasons, even if it is not perfect and has to be improved.

Key Words: *Consumer Protection, Alternative Dispute Resolution, Consumer Law, European Union, Turkey.*

* This article was produced from the Author's LLM dissertation titled "Alternative Dispute Resolution on Consumer Conflicts in the EU and Turkey", submitted in August 2022 to the University of Kent.

** PhD Candidate, University of Leicester, School of Law, email: eu22@leicester.ac.uk, ORCID:0000-0001-9252-4589.

Gönderilme Tarihi: 26 Eylül 2023, Kabul Tarihi: 16 Şubat 2024



Avrupa Birliği ve Türkiye'de Tüketici İhtilaflarında Alternatif Uyuşmazlık Çözümü

Öz

Tüketici uyuşmazlıkları her gün ortaya çıkmaktadır ve bu konunun nasıl ele alınacağı, tüketici tazmin mekanizmalarının sağlanmasının önemli bir parçasıdır. 1970'lerde, tüketici anlaşmazlıklarındaki artışa yanıt olarak, mahkemelerdeki iş yükünü azaltmak amacıyla alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri benimsenmiştir. Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri, Avrupa Birliği tarafından desteklenmekte olup, üye devletler arasında alternatif uyuşmazlık çözüm yollarını standartlaştırmak amacıyla 2013/11/EU sayılı Direktifi yürürlüğe girmiştir. Ancak maddelerin genel doğası gereği birçok farklı yaklaşım ve yöntem uygulanmaya başlamıştır. Belirsiz hükümler ve farklı yaklaşımlar nedeniyle iyi bir rol model veya etkili olup olmadığını anlamak zor bir hale gelmiştir.

Türkiye'nin AB müktesebatına uyum yükümlülüğünü yerine getirmek amacıyla, 2014 yılında Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiş ve kendine özgü bir yapıya sahip Tüketici Hakem Heyetlerini düzenlemiştir. Daha sonra da 2020 yılında Kanuna eklenen bir madde ile tüketici uyuşmazlıklarında zorunlu arabuluculuk getirilmiştir. Bu makale, Tüketici Hakem Heyetleri sisteminin AB hukuku ile uyumlu olduğunu, kültürel ve ekonomik nedenlerle Türkiye'de alternatif uyuşmazlık çözüm yollarının mükemmel olmasa ve geliştirilmesi gerekse de daha etkin bir tüketici tazmin mekanizması getirdiğini savunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Tüketicinin Korunması, Alternatif Uyuşmazlık Çözümü, Tüketici Hukuku, Avrupa Birliği, Türkiye.*

Introduction

Alternative Dispute Resolution (ADR) has been crucial for years around the world as a way of accessing justice. Especially consumer conflicts are a specific and special part of ADR systems, considering the huge share of consumer conflicts compared to others and the imbalance of power between parties in the contracts. The European Union (EU) has been one of the supporters of ADR systems for years, which is also a part of its consumer protection policy.¹ EU's consumer protection policy was integrated into the treaties and therefore announced to be a genuine Community policy by the

¹ Geoffrey Vos and Diana Wallis, "The Relationship between Formal and Informal Justice: the Courts and Alternative Dispute Resolution", *European Law Institute and of the European Network of Councils for the Judiciary* (2018):25.

Maastricht Treaty, which entered into force in 1993.² The Treaty of Amsterdam, which established its scope in 1997, stated the goals of promoting consumer interests and ensuring a high level of consumer protection.³ As a part of consumer protection policy in the EU, the Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 (ADR Directive) adopted a minimum harmonisation approach and came into force to give a direction for member states for ADR procedures on consumer conflicts.⁴ Consumers choose to contact an ADR entity to resolve their disputes since it is quicker, less expensive, and involves less bureaucracy than traditional legal processes.⁵ This idea is prevalent in the literature and is known as consumer alternative dispute resolution (CADR), also referred to as consumer dispute resolution (CDR).⁶

The EU has been a role model for Turkey due to the accession process. Thus, the Turkish legal provisions and judicial system have tried to be harmonised with the EU *acquis*, including consumer protection law. Therefore, Consumer Protection Law No.6502 became effective on May 28, 2014, to achieve full compatibility with the EU *acquis* and offer complementary consumer protection measures.⁷ The law regulates consumer arbitration committees (CAC), which are *sui generis* and have a similar type of ADR structure for consumer conflicts. Also, on 28 July 2020, a provision was added to Law No. 6502, which meant that mediation for consumer conflicts became a mandatory process before going to court.

This article will only focus on CAC and mediation, the main procedures to resolve consumer conflicts in Turkey. It will discuss whether Turkish legislation on ADR for consumer conflicts is harmonised with the EU *acquis* and whether the EU law that Turkey made commitments to implement is fit for effective consumer redress. Within this context, it will analyse the *sui generis* feature of CAC, questioning if it is conducting a type of ADR process considering the ADR Directive and its basic principles. Then, the new mandatory mediation process will be examined based on consumer redress

² Auswärtiges Amt, 'Consumer Protection in the EU' (*Germany's Presidency of the Council of the EU*), accessed January 12, 2024, "<https://www.eu2020.de/eu2020-en/news/article/consumer-protection-in-the-european-union/2419996>".

³ Amt, 'Consumer Protection in the EU'.

⁴ OJ 18.6.2013, L 165/63.

⁵ Jagna Mucha, "Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes in the EU: Challenges and Opportunities", *Queen Mary Law Journal* (2016): 30.

⁶ Mucha, 30.

⁷ OJ 28.11.2013, 28835.

effectiveness, elaborating on its new provisions and features. Lastly, it will try to explore the effectiveness of consumer protection on current ADR procedures, the advantages and disadvantages of the current system, and bring some suggestions. The study is based on a socio-legal approach, which argues that the socioeconomic context and outcomes of law should be taken into consideration during research in addition to legal documents.⁸ While the methodology is not comparative, some examples from European countries are used to support the arguments throughout the study.

I. ADR Mechanisms on Consumer Conflicts in Turkey Compared to the EU

A. Evolution of ADR Perspective on Consumer Conflicts in the EU

The different methods of resolving a dispute with the help of a neutral conflict settlement agency instead of going to court are referred to as ADR.⁹ Formal resolutions are well-known in the media; court proceedings that result in jail sentences or substantial compensation usually draw attention. Informal dispute resolution procedures, however, have several distinct advantages; despite their lower profile and, hence, less familiarity with the public, there is much evidence to suggest that this method of resolving issues is simpler, quicker, and less costly.¹⁰

Alternative means of dispute resolution have grown in popularity and have been used significantly throughout Europe during the last four decades. The European Commission (EC) believes that boosting consumer confidence in online cross-border purchasing through appropriate regulatory action could significantly boost economic growth in Europe because empowered and self-assured consumers can propel the economy.¹¹ It is also stated in the Commission's communication of 'A New Deal for Consumers' that the ADR

⁸ David N Schiff, "Socio-Legal Theory: Social Structure and Law" *The Modern Law Review* 39 (1976): 287.

⁹ Margaret Doyle, "Why Use ADR? Pros & Cons", accessed January 12, 2024, <https://asauk.org.uk/wp-content/uploads/2013/08/Why-use-ADR.pdf>.

¹⁰ Antoni Benedikt et al., "Mediation as an alternative method of conflict resolution: A practical approach", *Family Medicine & Primary Care Review* 22, 3 (2020): 235.

¹¹ Laine Fogh Knudsen and Signe Balina, "Alternative Dispute Resolution Systems Across the EU, Iceland and Norway", *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, (2014): 944.

mechanism is one of the main goals to make existing enforcement tools fully effective and ensure that EU consumer law achieves its capacity.¹²

The EU appeared to be primarily interested in consumer issues, particularly where those conflicts were cross-border in nature, that is when they involved citizens from the different Member States. ADR mechanisms were initially introduced in Europe in the late 1960s, and since the 1990s, it has become a more widespread practice in many Member States.¹³ In 1998 and 2001, the EC issued two recommendations concerning the quality of ADR mechanisms available for consumer disputes. These recommendations brought fundamental principles such as independence, impartiality, transparency, adversarial principle, effectiveness, representation, legality, liberty, and fairness, just like the current ADR Directive for consumer disputes.¹⁴

The EU has increasingly focused its attention over the years on facilitative ADR, which involves a third party that doesn't make decisions but helps the parties agree. The "Green Paper on ADR in Civil and Commercial Matters," a document published by EC in 2002, clearly indicates that, in the European context, ADR refers to "out-of-court dispute resolution mechanisms carried by a neutral third party", excluding arbitration.¹⁵

In 2008, the EU adopted Directive 2008/52/EC on certain aspects of mediation in civil and commercial matters.¹⁶ It aims to improve the

¹² 'A New Deal for Consumers', European Commission, accessed January 12, 2024, (<https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/620435/en>).

¹³ "Report From The Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the Application of Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council on Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes and Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council on Online Dispute Resolution for Consumer Disputes", European Commission, accessed January 12, 2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0425>.

¹⁴ OJ L115/31, 17.4.1998, Commission Recommendation of 30 March 1998 (98/257/EC). OJ L109, 19/04/2001, Commission Recommendation of 4 April 2001.

¹⁵ "Green Paper on ADR in Civil and Commercial Law", European Commission, accessed January 13, 2024, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/61c3379d-bc12-431f-a051-d82fefc20a04>.

¹⁶ OJ L 136/3, 24.5.2008, EU Directive 2008/52/EC of 21 May 2008.

coordination of judicial and mediation processes, establish uniform guidelines for mediation training that is better and more professional, ensure complete discretion throughout the mediation process, assure the enforceability of any agreements that the parties to the mediation process achieve and approve the suspension of any applicable statutes of limitations throughout the mediation process.¹⁷ Since mediation is by its very nature an informal and flexible practice, there are no regulations governing it under the Directive and imposing a formal or uniform approach may be pointless or even hazardous.¹⁸

A horizontal regulatory system for CADR was developed with the adoption of the ADR Directive for consumer disputes, and Member States are required to make ADR more accessible to EU consumers and to guarantee that they can turn to quality-certified ADR institutions to resolve disputes with EU traders over the acquisition of a product or service including all retail sector disputes and both online and offline transactions.¹⁹ The Directive does not specify the form of ADR procedure that should be used, nor does it address whether involvement in the system should be voluntary or compulsory or whether the procedure's decision should be binding or not. Therefore, even though the complaints boards, conciliation, mediation, ombudsman, arbitration, or other procedures can be examples of ADR, the meanings of terms differ significantly between member states.²⁰ Although the European Commission approved a plan to review the ADR framework on October 17, 2023, through the adoption of a legislative proposal to remove the ODR Regulation and revise the current ADR Directive, it did not change the fundamental nature of the ADR Directive.

B. Is the EU ADR Directive a Good Role Model?

Consumer rights, as granted by the European legislature, are obviously worthless if they cannot be successfully implemented or are challenging for other reasons, such as excessive expenses.²¹ It is particularly difficult to establish a structure that allows for efficient consumer redress, particularly in cases involving cross-border transactions. There are a variety of issues making it difficult for them to use the protection that is provided for them by

¹⁷ Elisabetta Silvestri, "Alternative Dispute Resolution in the European Union", *Russian Law*, 1 (2013).

¹⁸ Silvestri, "Alternative Dispute Resolution in the European Union".

¹⁹ ADR Directive Article 5(1).

²⁰ EC, 'Alternative Dispute Resolution', fn. 19.

²¹ Mucha, 28.

substantive law, such as linguistic hurdles, the potentially high costs of recourse, or differences in the various member nations' legal systems.²²

The recent legislative proposal on the ADR Directive expanded the directive's scope by encompassing all aspects of EU consumer law, such as unfair practices, including manipulative interfaces, manipulative advertising, and geo-blocking rules.²³ Despite this, the proposal's main aims seem to be designed to protect company profits, such as removing the ODR platform and streamlining company practices, helping them to operate in a single market.²⁴

There are differences among the Member States that implemented the Directive, for example, in the kind of training mediators are obliged to have or in the procedures for binding mediation agreements because of the Directive's minimum harmonisation nature.²⁵ The success rate of the mediation process, or the likelihood that a solution will be reached, is high, for example, 50-75% for countries such as Italy and Belgium, when the disputing parties choose mediation. However, there is the issue that parties and their lawyers hardly ever voluntarily use mediation unless it is required, which brings us to the mediation paradox.²⁶ The European Parliament called for a more standardised approach in a resolution published in September 2011 that highlighted the various ways that the Member States have applied the Directive.²⁷

While it is apparent that disagreements between consumers and organisations typically only involve modest financial quantities, this does not imply that the legal issues these disputes pose are easy. ADR mechanisms have developed differently in each EU member state due to the differences in culture and traditions, politics, economics, and other considerations. In 2011, the EC concluded that there were 750 ADR schemes available throughout the

²² Mucha, 28.

²³ Proposal for a Directive amending Directive 2013/11/EU on Alternative Dispute Resolution For Consumer Disputes, as well as Directives (EU) 2015/2302, (EU) 2019/2161 and (EU) 2020/1828.

²⁴ European Commission, Alternative Dispute Resolution for Consumers, accessed 2 December, 2023, https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/alternative-dispute-resolution-consumers_en.

²⁵ Silvestri, "Alternative Dispute Resolution in the European Union".

²⁶ Giuseppe De Palo, Ashley Feasley and Flavia Orecchini, "Quantifying The Cost Of Not Using Mediation – A Data Analysis", *European Parliament*, (2011):3.

²⁷ OJ C 51 E/17, 22.2.2013, European Parliament resolution of 13 September 2011.

EU to resolve consumer concerns.²⁸ The high number of ADR systems makes it difficult to assess which countries have produced the most successful schemes.²⁹ Some Member States, including France, have left consumer arbitration out of their applicable laws, while some, such as Italy, have recognised business conciliators as potential ADR entities.³⁰

According to some authors in the literature in this area, judges and legal professionals who have a thorough knowledge of the law and work under the guiding principles of due process should enforce mandatory consumer rights due to the need for rights-based processes in consumer justice.³¹ The EU rule, in sharp contrast, stipulates that the natural person in charge of consumer ADR must simply have a general knowledge of the law. It does not bring a qualification, and it is vague to understand what it really covers. It is also difficult for member states to monitor the third party's performance by not properly putting it in place.³² Because of this, there is a chance that ADR organisations with varying degrees of legal expertise will not be able to consistently apply and implement EU consumer law, which could lead to fragmentation of the law among various member states.³³

It is debatable whether these services should be supported by funds from the private sector, particularly in the context of assuring the impartiality and independence of ADR entities.³⁴ There may be a risk that funding ADR organisations through private financing will have an impact on the resolutions

²⁸ "Consumers: Cheaper, Faster, Easier Ways to Settle Disputes without Going to Court", European Commission, accessed 12 January, 2024. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_11_459).

²⁹ Knudsen ve Balina, "Alternative Dispute Resolution Systems Across the European Union, Iceland and Norway", 945.

³⁰ Stefaan Voet, Sofia Caruso, Anna D'Agostino, and Stien Dethier, "Recommendations from academic research regarding future needs of the EU framework of the consumer Alternative Dispute Resolution" *KU Leuven*, (2022):13.

³¹ Horst G. M. Eidenmueller and Martin Engel, "Against False Settlement: Designing Efficient Consumer Rights Enforcement Systems in Europe", *SSRN Electronic Journal*, (2013): 29.; Christopher Hodges, "Consumer Alternative Dispute Resolution" in *Implementing EU Consumer Rights By National Procedural Law*, eds. Burkhard Hess and Stephanie Law, (Bloomsbury 2019): 181, Vos and Wallis, 57-58.

³² Eidenmueller and Engel, 31.

³³ Mucha, 33.

³⁴ Gerhard Wagner, "Private Law Enforcement through ADR: Wonder Drug or Snake Oil?" *Common Market Law Review* 51, I. 1 (2014): 179.

they issue in consumer conflicts. Although the EU law brings principles of impartiality and independence, there are no precise standards showing what they mean in every situation, so ADR entities may make biased decisions.³⁵ One cannot assert that the result is reasonable and fair if the impartiality and independence of the body proposing or imposing the dispute's resolution are violated, as well as the equality of the parties to the action.³⁶

According to the Directive, one or more "Competent Authorities" serving as the foundation of the new framework must be appointed by the Member States. Currently, Member States have adopted two primary methods. A vertical (or decentralised) one where certification and monitoring are carried out by regulators based on the sector in which strategies operate, as opposed to a horizontal (or centralised) one where a central authority is in control of certifying and controlling all ADR entities throughout all sectors.³⁷ Some authorities may be tempted to quickly analyse the information supplied by applicants, while others may perform in-depth assessments due to factors such as expense, capacity restrictions, or even just a lack of familiarity with how ADR schemes work.³⁸ Therefore, different accredited ADR providers with varying levels of quality can coexist throughout the EU due to variations in Competent Authorities' behaviour and levels of inspection. Also, the Directive mandates that Member States conduct ongoing surveillance of licensed ADR providers. Regular follow-up monitoring, on the other hand, seems to be the exception and has only been recorded from Belgium, according to a study.³⁹

Setting rigid timeframes for conflict resolution may make it challenging to do the thorough legal research required for the expert settlement of complex situations.⁴⁰ However, the deliberate actions of business owners may sometimes hinder the effective enforcement of consumer rights. Thus, it is difficult to assess if the EU has been dealing with consumer conflicts effectively, considering all these explanations and differences among countries.

³⁵ Wagner, 179.

³⁶ Mucha, 35.

³⁷ Alexandre Biard, "Impact of Directive 2013/11/EU on Consumer ADR Quality: Evidence from France and the UK", *Journal of Consumer Policy* 42, (2019): 112.

³⁸ Biard, 112.

³⁹ DG SANCO, "Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union" (2009): 123.

⁴⁰ Mucha, 34.

C. Progress of ADR on Consumer Conflicts in Turkey

There is a growing awareness of the importance of consumer protection, and the issue is increasingly drawing public attention. The first studies were conducted in pre-industrial countries under various labels and legal frameworks accelerated by industrialisation.⁴¹ Although the contemporary developments regarding consumer problems and consumer protection in Turkey started in the 1970s, the most important development in this field was the publication of “Law on Consumer Protection No. 4077”, which came into force in 1995.⁴²

After the enactment of this Law, many laws and regulations were gathered under one title in this framework; therefore, it was an important milestone for consumers. Also, for the first time, consumers in Turkey had obtained legal, institutional, and organisational rights.⁴³ Within this context, CAC as a problem-solving mechanism was brought into our legal system in 1995 with Law No.4077.⁴⁴ To help courts handle fewer cases more efficiently and cut down on the amount of time consumers spend in court, CAC was established.

The Consumer Protection Law No.6502 was passed in 2013 with the need to harmonise the EU acquis, and the pertinent regulations provide the final form of the rules on consumer protection incorporated into Turkish law by the Constitution of 1982. CAC and their duties are kept in Law No.6502. Similar to Law no.4077, CAC consists of five members, including one member to be appointed by the Mayor, one member to be appointed by the Bar, one member to be appointed by the Chamber of Trade and Industry or by the Chamber of Commerce depending on the conflict subject; or by the union of the chamber of merchants and craftsmen, one member to be appointed from among the consumer organisations.⁴⁵

The decisions of the committees were not binding for parties according to Law No.4077, although they must apply to the committees depending on the amount of the conflict⁴⁶, and these decisions could be used for arguments

⁴¹ Süleyman Tunç, “Development of the Consumer Rights in Turkey and the Internet as a Way to Legal Remedies”, *University Library of Munich*, V 1 (2015): 70-85.

⁴² OJ 22221, 8.3.1995.

⁴³ Tunç, 74.

⁴⁴ Art. 22 of Law No. 4077.

⁴⁵ Art. 66 of Law No. 6502, Art. 22 of Law No. 4077.

⁴⁶ Art. 22/4 of Law No. 4077; it was 5.000 Turkish Liras in the first and changing every year with wholesale price index rate.

in the courts. It was voluntary for parties to go to CAC if their conflict exceeded the monetary limit. So, CAC was considered an arbitration board that was regulated by the Code of Civil Procedures at that time.⁴⁷ After Law No.4822 came into force, the decisions of the committees became binding for the parties before going to the consumer courts.⁴⁸ With the current legislation, the binding decision of the committees was kept the same as Law No.4822, and now it is mandatory to apply to the CAC for disputes that are under 104.000 Turkish Liras in 2024.⁴⁹ The parties can appeal the committee's decision by taking it to the consumer courts within fifteen days of the notification, and the decision of the consumer court is final. Consequently, although according to the prevailing opinion in the doctrine assumes that CAC is a part of ADR procedures, it is debatable.⁵⁰

There is no general provision in Turkish laws regarding the determination of ADR. However, ADR procedures were mentioned as being necessary to ensure that the constitutional principles work effectively in the decision of the Constitutional Court dated 03.03.2004, numbered 2004/31.⁵¹ In 2023, the number of applications to the CAC was 635.363, which mostly consists of retail, subscription services and the financial sector.⁵² As can be seen, committees are dealing with a high volume of cases and committing a duty to decrease that level of cases from courts.

Also, the Law on Mediation in Civil Disputes No.6325 entered into force on 22.6.2012 for the resolution of private law disputes through mediation.⁵³ This law is based on the voluntary mediation method, and the parties are free to apply to a mediator to continue the process, conclude it or abandon this process. After that, compulsory mediation was adopted for labour disputes, commercial disputes and recently, consumer disputes⁵⁴ in Turkey. Although

⁴⁷ Alper Uyumaz, "Tüketici Hukukundan Doğan Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yolları". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 20, (2012): 122.

⁴⁸ OJ 25048, 14.3.2003. Art. 29 of Law. 4822.

⁴⁹ The Communique on Increasing the Monetary Limits. OJ 32405 20.12.2023.

⁵⁰ İbrahim Ermenek, "Yargı Kararları Işığında Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri ve Bu Alanda Ortaya Çıkan Sorunlara İlişkin Çözüm Önerileri". *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17, 2 (2013): 563-630.

⁵¹ OJ 25518, 10.07.2004.

⁵² "2022 Statistics", *Ministry of Trade*, accessed 12.01.2024 <https://tuketici.ticaret.gov.tr/yayinlar/istatistikler/istatistikler>.

⁵³ OJ 28331, 22.6.2012.

⁵⁴ Art. 73/A of Law No.6502, this article added on 22/7/2020.

applying to a mediator has been made compulsory, continuing and finalising the process is subject to the free will of the parties. For ADR on consumer conflicts, mediation and CAC are the most common methods in Turkey. Although it is controversial whether arbitration can be another type of ADR in consumer conflicts in the literature, it is mostly accepted that it is.⁵⁵

1. Is the CAC in Turkey A Part of ADR According to Principles in the ADR Directive?

Whether the CAC is a part of ADR and their legal character, have been debatable questions has been for years. In the literature, while the dominant idea is that the dispute resolution method of CAC is compulsory arbitration⁵⁶, there are many other perspectives such as conciliation⁵⁷, mediation or peace-promoting boards,⁵⁸ quasi-judicial activity⁵⁹, or a sui generis non-judicial dispute resolution method.⁶⁰

The compulsory arbitration perspective underscores that it is compulsory to apply to CAC in disputes below a certain monetary limit; the arbitration committees decide on which party is right, their decisions are binding, and the decisions are subject to disciplinary enforcement.⁶¹ Also, according to this perspective, although arbitration is a voluntary procedure in general, the resolution of some disputes through arbitration may be deemed obligatory by special regulations, and in such cases, state courts cannot be applied to resolve these disputes.⁶² In different cities in Portugal, there are arbitration centres for

⁵⁵ Uyumaz, 107.

⁵⁶ Ramazan Arslan, Ejder Yılmaz and Sema Ayvaz Taşpınar, *Medeni Usul Hukuku* (Yetkin, 2016):763; Baki Kuru, *İstinaf Sistemine Göre Yazılmış Medeni Usul Hukuku*, (Yetkin, 2016): 930; Gökçen Topuz, *Tüketici Mahkemeleri*, (Yetkin, 2018): 26; Nagihan Tandoğan Özbaykal, “Tüketici Hakem Heyetlerinde İtirazın İptali Davası Sorunu ve 7063 Sayılı Kanun Sonrasında Verilen Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi” 26(1) *MÜHFAD*, (2020): 476; Mehmet Akif Tutumlu, *Norm, Kuram ve İçtihat Işığında Tüketici Hakem Heyetleri*, (Seçkin, 2015): 32.

⁵⁷ Seda Özümücü, *Uzak Doğu’da Arbuluculuk Anlayışı ile Türk Hukuk Sisteminde Arbuluculuk Kanununa Genel Bir Bakış*, (On İki Levha, 2013): 273.

⁵⁸ Uyumaz, 123- 129.

⁵⁹ Kemal Başlar, “Anayasa Yargısında Davaya Bakmakta Olan Mahkeme Kavramı” in *Anayasa Yargısı İncelemeleri*, eds. Mehmet Turhan and Hikmet Tülen (Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2006): 220.

⁶⁰ Budak, 10.

⁶¹ Tandoğan Özbaykal, 476.

⁶² Tandoğan Özbaykal, 475.

consumer conflicts meant to solve disputes regarding consumer rights.⁶³ Within this context, CAC is similar to the consumer arbitration structure in Lisbon.

On the other hand, some authors believe that even if the legal character of CAC is compulsory arbitration, due to its characteristics, such as binding decisions and not being voluntary, it cannot be seen as ADR.⁶⁴ The Supreme Court decided that Consumer Protection Law No.4077, which is the previous law, is related to public order, so it is not possible to decide on the arbitration clause between the parties, and the conflict cannot be resolved by arbitration.⁶⁵ This perception seems to have changed with the current Law No.6502, stating that the regulations related to CAC do not prevent consumers from applying to ADR authorities by the relevant legislation.⁶⁶

However, another view says that CAC is conducting a sui generis procedure for consumer conflicts. According to this view, considering that the application to CAC is obligatory and the parties cannot select the arbitrators, these committees cannot be accepted as arbitration.⁶⁷ This view also states that ADR procedures have some features, such as the dispute must not be related to public order, the application is completely voluntary, binding decisions cannot be made, and it does not abolish the authority to apply to the court, so CAC is not also a part ADR as well.⁶⁸

While trying to understand the context of the ADR process and whether CAC conducts an ADR policy, the Turkish Constitutional Court mentioned in the decision dated 20.03.2008 that the arbitration committees for consumer

⁶³ Jorge Morais Carvalho, “Consumer ADR in the European Union and in Portugal as a Means of Ensuring Consumer Protection”, in *Vulnerable Consumers and the Law: Consumer Protection and Access to Justice*, eds. Christine Riefa and Séverine Saintier (Routledge, 2020): 193.

⁶⁴ Murat Atalı, “6502 sayılı Kanun’un Tüketici Sorunları Hakem Heyetlerine İlişkin Hükümlerinin Değerlendirilmesi” in *Prof. Dr. Ejder YILMAZ’a Armağan* eds. Emel Hanağası, Mustafa Göksu (Yetkin, 2014): 411-12.

⁶⁵ Supreme Court 13th Civil Department 25.09.2008.

⁶⁶ Art. 68/5 of Law No. 6502.

⁶⁷ Ali Cem Budak, “6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun’a Göre Tüketici Hakem Heyetleri”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* (2014): 79.; Altay İltan Aktürk and Ayşe Acar Umut, “Tüketici Hakem Heyetleri ve İşleyişine Genel Bir Bakış”, *İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* (2019): 29.

⁶⁸ Ermenek, 579.

problems are not organised as a committee that performs a judicial function.⁶⁹ Although it is mandatory to apply to CAC, it is possible to appeal to consumer courts within fifteen days against these decisions. CAC does not have jurisdiction, but the legislator has accepted that the decisions of these committees are enforceable by the parties.

It also states in the decision that according to Article 141 of the Constitution, it is the duty of the judiciary to resolve conflicts, but it may be necessary to implement alternative methods for the resolution of disputes to ensure the effectiveness of the constitutional rules regarding the judiciary. Therefore, the parties were obliged to apply to CAC to resolve the dispute below a certain value in a short time, but the party who did not adopt the decision was left open to a judicial remedy. Another decision of the Turkish Constitutional Court dated 31.05.2007 also says that CAC does not have the qualifications of judicial organs and members specified in the Constitution.⁷⁰ According to Law No.6502, CAC does not prevent consumers from applying to other ADR authorities by the relevant legislation.⁷¹

CAC do not have court status, they do not have judicial activities, their members do not have the security of judgeship, and their decisions can be brought to the state judiciary by Turkish jurisprudence. Considering these aspects of CAC, they can be seen as compulsory arbitration because the parties are also obliged to apply them in the first instance. Compulsory arbitration is considered a part of ADR by some authors in the literature, as they define any dispute resolution method other than litigation as ADR.⁷² Furthermore, the Turkish Constitutional Court mentioned in the decision dated 20.03.2008 that ADR systems should be encouraged while referring to CAC procedures, thus confirming their ADR status in an indirect manner.⁷³

The EU ADR Directive mandates that ADR entities must possess independence, impartiality, and relevant expertise. While CAC members serve three-year terms, concerns exist regarding whether expertise criteria are met in practice. The Directive requires transparency, including information provision on websites. CAC websites vary in the extent of information

⁶⁹ OJ 26923, 01.07.2008.

⁷⁰ OJ 26739, 27.12.2007.

⁷¹ Art. 68/5 of Law No. 6502.

⁷² Mustafa Serdar Özbek, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, (Yetkin Yayınları, 2013):168. ; Gülgün Ildır, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü (Medeni Yargıya Alternatif Yöntemler)*, (Seçkin Yayıncılık, 2003): 30.

⁷³ OJ 26923, 01.07.2008.

available, and data collection by the Ministry of Trade is feasible. ADR entities should provide accessible, timely, and reasonably priced procedures. Researchers suggest shorter timeframes for greater effectiveness, while CAC processes, although free, can take up to six months. Fairness in ADR involves parties sharing viewpoints, evidence, and the right to seek legal remedies. Justification for decisions is vital, and Turkish law supports the right to be heard and fair procedures. Agreements for ADR procedures should not bind consumers if made before disputes arise, and consumers must be informed of their rights. Such contract clauses may be considered unfair and void in accordance with EU and Turkish laws upholding the freedom to access the courts.

2. Evaluation of the New Mediation Processes on Consumer Conflicts in Turkey

Mediation Law No.6325 on consumer conflicts entered into force in 2012, and mediation has started to be implemented in Turkey.⁷⁴ Voluntary mediation has been implemented since 2018 and continued as voluntary and compulsory mediation after that. First, the compulsory mediation was accepted by Labour Courts Law⁷⁵, and then Mediation Law Regulation on Civil Disputes entered into force to bring a broad legal basis.⁷⁶ For commercial conflicts, an article was regulated in 2018 and entered into force in 2019 to assure compulsory mediation in the Turkish Commercial Code No.6102.⁷⁷

Since compulsory mediation came to commercial conflicts, it was debatable whether consumer conflicts would be a part of compulsory mediation within the Turkish Commercial Code.⁷⁸ Commercial affair means by Code No.6102 that the affair in question must either be regulated in the Code or be a transaction or an act involving a commercial enterprise.⁷⁹ Furthermore, the debts of a trader are deemed commercial based on the

⁷⁴ OJ 28331, 22.6.2012.

⁷⁵ OJ 30221, 25.10.2017.

⁷⁶ OJ 30439, 2.6.2018.

⁷⁷ Art. 5/A of Turkish Commercial Law, the article brought by Law No. 7155 OJ 6.12.2018, 30630.

⁷⁸ Şafak Narbay and Muhammed Akkuş, "Ticari İş ve Tüketici İşlemi Kavramları Ekseninde Görevli Mahkeme ve Dava Şartı Arabuluculuk Üzerine Düşünceler", *TAAD*, 44 (2020): 301.

⁷⁹ Art. 3 of the Code No.6102.

assumption that the debts are related to its commercial enterprise.⁸⁰ Thus, the traits of a commercial affair and a consumer transaction may overlap.⁸¹

Within this context, the High Court and Regional Courts started to rule that if the cases are absolute commercial cases, the cases specifically mentioned in article 4 of No.6102, such as lend upon pawn, intellectual property, company mergers, compulsory mediation, must be applied before going to the court even if the conflicts can be consumer conflicts because of one party of the contract is a consumer according to the definition in Law No.6502 on consumer transaction.⁸² During this period, the parties were a part of commercial mediation, although their conflict was being seen in consumer courts because of the nature of the consumer transaction conflict.⁸³

Finally, the dilemma ended with the new regulation regarding compulsory mediation of consumer conflicts. Article 73/A was added to Law No.6502 on consumer protection in 2020.⁸⁴ According to the article, only the conflicts to be settled by Consumer Courts as a First Instance Court will be subject to compulsory mediation; the conflicts which are first settled by CAC are not a part of it.⁸⁵ This procedure is totally free only for consumers, and in any case, their part will be paid by the Ministry of Justice's budget.⁸⁶ Consequently, a new era started for consumers and consumer protection.

Compulsory mediation in consumer disputes, however, is criticised by some authors for the difficulties in determining the jurisdiction of the consumer courts in terms of other courts, the difficulty in determining the legal nature of the consumer arbitration committees, and the difficulty in determining whether the consumer courts fall within the jurisdiction of the consumer courts in terms of monetary limit.⁸⁷

⁸⁰ Art. 19 of the Code No.6102.

⁸¹ Narbay and Akkuş, 301.

⁸² No. 2019/856; 2019/834 (Ankara Regional Court, 3rd Civil Chamber 03.5.2019).

⁸³ Evrim Erişir, "Tüketici Uyuşmazlıklarında Zorunlu Arabuluculuğun Kapsamının Belirlenmesindeki Güçlüklerin Ortaya Çıkardığı Bazı Meseleler", *Arabuluculuğun Geleceği Sempozyumu*, (2020): 312.

⁸⁴ Art. 73/A of Law No. 6502. OJ 31199, 28/7/2020.

⁸⁵ Hicabi Yağbasan, "Medeni Usul Hukuku Kuralları Çerçevesinde Tüketici Hakem Heyetlerinde Ortaya Çıkan Bazı Usuli Sorunlar", *SÜAMYOD* (2019): 118.

⁸⁶ Art. 73/A/3 of Law No. 6502.

⁸⁷ Erişir, 351.; İbrahim Özbay, "Tüketici Uyuşmazlıklarında Arabuluculuğa Elverişlilik", *TOĞÜHFD* (2023): 8-18.

3. Did the EU Acquis Affect Mediation on Consumer Conflicts in Turkey?

While Law No.6502's Article 73/A does not specifically reference the harmonisation process to EU acquis in its preamble, the Law itself is primarily managed and was put into effect to fulfil this task.⁸⁸ Turkish system of mediation on consumer conflicts now gives parties both chances to apply voluntary mediation and compulsory mediation if the case is related to Law No.6502. While there is freedom of application in the voluntary mediation method completely depending on the will of the parties, there is a legal regulation that obliges the application to the mediator in the compulsory mediation method.

Although the compulsory character of ADR has always been debatable, the Turkish Constitution Court made a statement on this issue. The fact that the application to mediation is required by law does not constitute an obstacle to the principle of voluntariness because the continuation of the process and reaching an agreement is voluntary, and the parties can file a lawsuit in court by ending the process. The term "alternative" in the concept of ADR cannot be used as an alternative to the courts. Mediation is an amicable solution based on voluntariness, aiming at solving the problems of the parties themselves and not a judicial activity.⁸⁹

The CJEU also played a significant role, concluding that the Italian scheme of mandatory mediation was compliant with European law or, provided certain circumstances are met, that the requirement to use ADR does not contradict the concept of effective judicial protection.⁹⁰ So, member states can bring mandatory or voluntary ADR procedures for consumer conflicts if they meet the minimum harmonisation criteria, and the Turkish mediation system is also compatible with the principles of the ADR Directive. So, it can be argued that the new system in Turkey brings more than a minimum harmonisation process but also ensures the principles in the ADR Directive may be more effective.

⁸⁸ The Preamble of the Law, Turkish Grand National Assembly.

⁸⁹ No. 2012/94; 2013/89 (Turkish Constitutional Court 10.07.2013).

⁹⁰ Livio Menini, Maria Antonia Rampanelli v. Banco Popolare Società Cooperativa, No. C-75/16 (CJEU 2017).

II. The Assessment of the Methods Accomplishing Consumer Protection in the EU and Turkey

A. Assessment of Different Approaches

Achieving effective consumer redress mechanisms has always been a search for states. It is vital to consider traders' and customers' perceptions of ADR quality. The information that matters most to customers and businesspeople should be given special consideration, as well as how this information should be communicated.⁹¹ In England and Wales, consumer law matters were no longer eligible for legal aid by 2012, which resulted in a 100% decrease in legal aid payments on consumer matters from 2012 to 2018.⁹² People making such claims were thought to be less likely to be particularly vulnerable; however, the notion was wrong. According to estimates, there were 8 million individuals who were overindebted in 2017 and 13 million people who were suffering from poverty, and everyone can be vulnerable at a certain time.⁹³ The general consumer vulnerability serves as justification for consumer law's autonomy as a separate matter under private law. From that perception, all consumers are vulnerable, especially due to asymmetric information, lack of negotiating power, misunderstanding of rights or procedures for seeking remedy, and ignorance of rights themselves.⁹⁴

The primary complaints, according to the Green Paper from 2018, involved automobile services, building or home modifications, and air travel—all industries with little to no access to ADR. In both the judicial system and ADR, most consumers seeking redress were male (69%), older (69% were over 50), and wealthier (39% had family incomes of above £40,000); self-reported health or disability issues were recorded by 13% of claimants and 17% of defendants, which underrepresents the number of disabled people at the time.⁹⁵ The most vulnerable people frequently end up

⁹¹ Biard, 137.

⁹² Cosmo Graham, "Improving courts and ADR to help vulnerable consumers access justice" in *Vulnerable Consumers and the Law: Consumer Protection and Access to Justice*, eds. Christine Riefa and Séverine Saintier (Routledge, 2020), 155-56.

⁹³ Comptroller and Auditor General, "Vulnerable consumers in regulated industries", *National Audit Office* (2017): 12.

⁹⁴ Carvalho, 193-94.

⁹⁵ Department for Business, Energy & Industrial Strategy, "Modernising consumer markets: Consumer Green Paper" accessed January 13, 2024 <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ad0d1cb40f0b617df3359b7/modernising-consumer-markets-green-paper.pdf>.

paying the most since they are less likely to be on favourable deals.⁹⁶ Therefore, consumers are vulnerable most of the time because of the circumstances, and while considering the most effective redress mechanism, it should be mainly considered.

Mediation is the most popular and well-known ADR mechanism. Mediation is a low-cost, informal approach to resolving a disagreement whereby independent expert information can be used. However, due to the private nature of the mediation process, there is little potential to create the notoriety that surrounds a court case or to create public norms that could serve as a catalyst for changes in other aspects of the system.⁹⁷ According to a survey, 71% of consumers believed that using ADR may help them avoid going to court, 55% of them believed that ADR served as a mediator, and 51% of them thought ADR was impartial.⁹⁸ The creation of a state-funded mediation agency that focuses on specific consumer issues might reduce the prevalence of forceful execution because both parties frequently have inaccurate perceptions of what will happen if coercive execution is used.⁹⁹ In most cases, a neutral mediator would be better able to convince parties. A mediator would also typically be better equipped to persuade a claimed defence would not hold up in court than a consumer.¹⁰⁰

The confidentiality of ADR procedures is a benefit.¹⁰¹ And it enables parties to control their behaviour more effectively. However, due to their limited access to pertinent information and potential limitations in their ability to bargain with traders, the most vulnerable consumers may be at a disadvantage in this situation.¹⁰² research shows that those who participate in mediation often settle for less than what they had originally demanded.¹⁰³ So,

⁹⁶ Competition and Markets Authority, “Consumer vulnerability: challenges and potential solutions” accessed January 13, 2024 https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c77f164ed915d29eb6a0045/CM_A-Vulnerable_People.

⁹⁷ Iain D. C. Ramsay, “Consumer Redress Mechanisms for Poor-Quality and Defective Products”, *The University of Toronto Law Journal* 31, 2 (1981): 142.

⁹⁸ Chris Gill, Naomi Creutzfeldt, Jane Williams, Sarah O’Neill, and Nial Vivian “Confusion, gaps, and overlaps: A consumer perspective on alternative dispute resolution between consumers and businesses”, *Citizens Advice* (2017): 12.

⁹⁹ Arthur Allen Leff, “Injury, Ignorance and Spite. The Dynamics of Coercive Collection”, *The Yale Law Journal* 80, (1970): 45.

¹⁰⁰ Leff, 45.

¹⁰¹ Carvalho, 206.

¹⁰² Carvalho, 206.

¹⁰³ Graham, 173.

do these differences reflect an injustice or a trade between the compromise of a settlement and the time, expense, and tension of court proceedings?¹⁰⁴ It is a question that is impossible to answer. Therefore, some may argue that a consumer's negotiating position with a merchant may be strengthened through increased access to better small claims courts and creative remedies such as blacklisting retailers that failed to respond to consumer concerns.¹⁰⁵

For a better system, the decision should be enforceable by consumers, even if it is a small amount of money, and the result should be published by a third party to be an example for future disputes to bring consistency.¹⁰⁶ According to Eidenmüller and Engel, instead of choosing ADR procedures as an alternative to the small claims court system, small claims court systems can be improved by bringing innovative technology, consumer advocates, and collective redress.¹⁰⁷ The EU itself introduced a European Directive for the payment process and a small claims mechanism for disputes up to €2,000 in 2006 and 2007, which apply to all Member States except Denmark.¹⁰⁸ The objective is to ensure that access to justice is a reality, even for minor claims.

Some may consider that using efficiency criteria solely to evaluate the worth of ADR programmes endangers the courts' most valuable and essential resources: the public faith in the honesty of the procedures, the courts' support, and the public's belief in the motivations that guide the courts' decisions.¹⁰⁹ Before fully supporting CADR processes, policymakers should tread cautiously. There is an uneasy relationship between accuracy, which is considered to refer to the proper application of substantive law, and the total costs of litigation or other conflict resolution procedures to the parties.¹¹⁰ Economically speaking, the goal must be to maximise the benefits of correct conflict resolution in the form of better incentives for good behaviour and lessen administrative expenditures.¹¹¹

Progressive outcomes necessitate consumer involvement in the complaint process as well as liberal replies from businesses, and this

¹⁰⁴ Graham, 173.

¹⁰⁵ Ramsay, 144.

¹⁰⁶ Eidenmueller and Engel, 28.

¹⁰⁷ Eidenmueller and Engel, 28.

¹⁰⁸ OJ L 399/1, 30.12.2006; OJ L 199/1, 31.7.2007.

¹⁰⁹ Nancy Welsh, "The Place of Court-Connected Mediation in a Democratic Justice System", *SSRN Electronic Journal* (2004): 141.

¹¹⁰ Wagner, 182.

¹¹¹ Wagner, 182.

involvement may be inversely related to the type of response.¹¹² A study showed that only 6% of consumers brought their matter to an ADR body, while 81% of consumers complained about the issue to the retailer or provider, and 8% took no action after experiencing a problem.¹¹³ It can be argued that it gives sellers a huge monopoly on their dispute resolution. Therefore, it can be argued that the most crucial institution for resolving a customer's issues was two-party negotiations.

Mass market appliance buyers are more likely to be "repeat players," especially if the retailer is a widely diverse department store chain, so consumer dissatisfaction with a single purchase could lead to negative feelings about the entire business. Furthermore, management may want to prevent the spread of customer unhappiness if it believes that customers are part of the enduring family, neighbourhood, and other networks.¹¹⁴ Two-party bargaining is typically easier, faster, and less expensive than any third-party institutions and formal legal institutions.¹¹⁵ In a similar vein, the legal rules do not seem to play an important role in the seller's decisions regarding the conflict and altering the substantive law of sales is unlikely to be as effective compared to a successful complaint system.¹¹⁶ Instead, the repeat player idea and the benefits from customers telling new customers about their satisfaction, in the long run, seems more encouraging given the fact that the refund policy does not become costly, which is almost 1% of the gross sales.¹¹⁷

A relatively recent approach is industry-based CADR, which uses non-judgmental methods such as mediation and conciliation to settle issues; however, it does not include a third party like the other ADR schemes.¹¹⁸ They were developed by various actors, including government, business, and the consumer movement, and they do not precisely fit any of the pre-existing dispute settlement models.¹¹⁹ This program can successfully settle disputes

¹¹² Ross and Littlefield, 213.

¹¹³ Ipsos European Public Affairs, "Survey of Consumers' Attitudes Towards Cross-border Trade and Consumer-related Issues 2023", *European Commission* (2023): 14.

¹¹⁴ Ross and Littlefield, 213.

¹¹⁵ Ross and Littlefield, 214-15.

¹¹⁶ Ramsay, 128.

¹¹⁷ Ramsay, 128.

¹¹⁸ Paul M. O'Shea, "The Lion's Question Applied to Industry-Based Consumer Dispute Resolution Schemes", *University of Queensland TC Beirne School of Law Research Paper* 25, 1 (2008): 63.

¹¹⁹ O'Shea, 80.

because they can understand the industry better and investigate more easily. They are generally less expensive to operate for business, consumers can access them for free, and they deliver decisions much more rapidly, flexibly, and generally equitably than the courts.¹²⁰ This is a practical application of the consumer law "inside-out" theory.¹²¹ However, the issue is how to optimise the advantages of the schemes' autonomy while protecting the members' rights to procedural justice and achieving accountable autonomy.¹²² Failure to abide by a scheme decision may result in sanctions based on the industry, such as expulsion from the relevant industry association, and ultimately, after being reported to the appropriate regulator, the licence to engage in the relevant industrial activity would be withdrawn.¹²³

Instead of operating on the grounds of the implementation of rigid standards and principles, which is the main characteristic of trial courts, industry-based dispute resolution schemes are established on the basis of flexible standards and principles.¹²⁴ The Quantum Contract Theory outlines how they do not go against the broad body of law but instead attempt to achieve results by using open-textured principles that allow for a great deal of latitude in the resolution of every specific consumer dispute.¹²⁵

B. Evaluation of the Most Effective System for Turkey

In general, the two-party ADR procedure can be more effective considering the circumstances of companies relying on consumer perception because they are repeat players. It will be easier because the parties already know the whole situation, and third parties may not be as effective as parties in solving the issue. However, an ADR provider that is selected and financed by a business cannot be independent.¹²⁶ Similarly, although industry-based ADR systems seem logical with their own general principles and rules brought by the sector, it is also difficult to say they will be independent and impartial.

¹²⁰ O'Shea, 80.

¹²¹ O'Shea, 73.

¹²² O'Shea, 80.

¹²³ O'Shea, 71.

¹²⁴ Paul O'Shea and Charles Rickett, "In Defence of Consumer Law: The Resolution of Consumer Disputes", *Sydney Law Review* 28 (2006): 169.

¹²⁵ O'Shea, 169.

¹²⁶ UK Gambling Commission, "Complaints processes in the gambling industry: A review one year after the introduction of the alternative dispute resolution (ADR) scheme" (2017): 14.

Also, the rules and principles may be too vague to bring consistency or fairness among cases.

Turkey's social capital structure is weak; that is, it has been revealed many times by many public opinion polls that it is a society where people do not know and do not trust people other than themselves.¹²⁷ Consumers most likely do not bring a dispute against a provider they do not trust.¹²⁸ In addition, the options can be limited by cultural and economic norms.¹²⁹ Therefore, it can be argued that due to the financial instability in Turkey, people may not feel comfortable trusting companies or industries to handle their complaints. Therefore, rights-based procedures and independent systems may be more suitable for consumer redress. Despite their ability to deliver justice, small claims courts will not be sufficient because they will be expensive and time-consuming for consumers, who may also be vulnerable given Turkey's present economic crisis.

CAC in Turkey, which provides a rights-based and free service, including an online and offline application process, can be seen as the most appropriate system for consumers. However, due to the high level of applications and the lack of adequate expertise, they either must be improved by changing the committees' structure, such as hiring legal professionals or should be supported by other ADR systems. However, hiring legal professionals does not seem possible due to the scarcity of resources. CACs cannot hire law graduates as rapporteurs because of limited salaries. Their costs are provided by the government, which places a high burden on public resources. The issue of ADR scheme finance is intimately related to ADR quality. Schemes will not perform as expected and will not be able to offer high-quality services if they lack sufficient funding.¹³⁰

In 2022, 286.129 out of 635.363 cases were not in favour of consumers¹³¹; however, only 18.515 cases were taken to the courts by consumers.¹³² This gives us the same logic of consumers in the EU that they do not prefer going

¹²⁷ Arif Özsağır, "Ekonomide Güven Faktörü", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi* 6, (2007): 49.

¹²⁸ Vos and Wallis, 14.

¹²⁹ Vos and Wallis, 14.

¹³⁰ Biard, 135.

¹³¹ Ministry of Trade, Statistics 2022.

¹³² "Forensic Statistics 2022", Ministry of Justice, accessed January 12, 2024, https://adliscil.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/29032023141410adalet_ist-2022cal%C4%B1sma100kapakl%C4%B1.pdf, 101.

to the courts. Also, consumers may choose mediation as a free and impartial alternative to other dispute resolution methods. Compulsory mediation may help raise awareness, even though it does not seem like it will happen anytime soon. Facilitative mediation may not be efficient enough for parties to handle the conflict and use the expertise of mediators. The system can be improved by bringing evaluative mediation and more consumer participation in the procedure. After compulsory mediation was introduced, in 52% of the total number (150.297) of cases, parties resolved their issues. Although it does not seem high, it is a good starting point.¹³³ Consequently, the current ADR systems on consumer conflicts in Turkey seem the best option for now; however, improvements must be made to ensure an effective consumer redress mechanism.

Conclusion

Consumer conflicts are an important part of our daily lives because, in the end, we are all consumers. Therefore, consumer protection and dispute-resolution techniques are becoming more and more crucial. As a part of consumer protection policy, many countries are adopting ADR procedures to ensure effective consumer redress mechanisms because they are easier, quicker, and less costly. Therefore, ADR policy has been encouraged by the EU, especially since the Maastricht Treaty and the ADR Directive on Consumer Conflicts. However, the Directive only brings general provisions through the principles of expertise, independence, impartiality, transparency, effectiveness, fairness and liberty and minimum harmonisation approach for member states.

Consequently, hundreds of different ADR systems are being implemented by member states, which is vague for consumers to understand in cross-border purchases, and it is difficult to measure which one is better to ensure an effective redress mechanism. Some articles in the Directive have also been debatable for scholars. The criteria of “the person in charge of ADR to have a general understanding of the law” is seen as inadequate, and the meaning may seem ambiguous. “The certifying and controlling duty of competent authorities” differs among member states due to the extremely general nature of the provision, which is unable to ensure a minimum level of

¹³³ “Mediation Statistics”, Ministry of Justice, accessed January 12, 2024. <https://adb.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/9052022162408t%C3%BCketici%20%2004.05.2022.pdf>.

quality. Also, “giving the freedom to fund the ADR procedure by companies” can contravene the principle of independence.

The EU is a role model for Turkey as a part of the accession process and negotiation chapters. So, it is Turkey's duty to harmonise the EU *acquis*, which is also a major reason for the introduction of Turkish Consumer Protection Law No. 6502. With this law, the system of CAC has changed, and recently, compulsory mediation has been introduced with a new article. In addition, even though mediation is a very well-known and popular ADR procedure in the world, it has become important for Turkey only in the last decades, especially with compulsory mediation, which was recently introduced in 2020 to encourage mediation and to improve effective consumer redress.

To achieve an effective consumer redress mechanism and consumer protection as an aim, two-party negotiations may be a good system for the EU because the willingness or unwillingness of parties to resolve the issue will not change by a third party, and the parties know the situation better. However, although the EU ADR Directive is the role model, the consumer and policy needs in the EU and Turkey differ depending on the current cultural and economic circumstances. Therefore, the ADR system of CAC and compulsory mediation on consumer conflicts in Turkey are better at achieving effectiveness even though lots of improvements must be made, such as ensuring expertise, increasing the budget of CAC, and increasing consumers' awareness of mediation.

Bibliography

- Amt, Auswärtiges. “Consumer Protection in the European Union.” *Germany's Presidency of the Council of the European Union*. Accessed January 12, 2024. <https://www.eu2020.de/eu2020-en/news/article/consumer-protection-in-the-european-union/2419996>.
- Aktürk, Altay İltan, and Ayşe Acar Umut. “Tüketici Hakem Heyetleri ve İşleyişine Genel Bir Bakış.” *Hukuk Fakültesi Dergisi* 5, no.1 (2019): 25-54.
- Arslan, Ramazan, Ejder Yılmaz and Sema Ayvaz Taşpınar. *Medeni Usul Hukuku* Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2016.
- Atal, Murat. “6502 sayılı Kanun'un Tüketici Sorunları Hakem Heyetlerine İlişkin Hükümlerinin Değerlendirilmesi.” In *Prof. Dr. Ejder YILMAZ'a Armağan*, edited by Emel Hanağası, Mustafa Göksu, 397-418, Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2014.

- Başlar, Kemal. "Anayasa Yargısında 'Davaya Bakmakta Olan Mahkeme Kavramı.'" *Anayasa Yargısı İncelemeleri*, edited by Mehmet Turhan, Hikmet Tülen, 219-259. Ankara: SFN Yayıncılık, 2006.
- Benedikt, Antoni, Robert Susło, Mateusz Paplicki and Jarosław Drobnik. "Mediation as an alternative method of conflict resolution: A practical approach." *Family Medicine & Primary Care Review* 22, no.3 (2020): 235-39.
- Biard, A. "Impact of Directive 2013/11/EU on Consumer ADR Quality: Evidence from France and the UK." *Journal of Consumer Policy* 42, (2019): 109-147.
- Budak, Ali Cem. "6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'a Göre Tüketici Hakem Heyetleri." *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 16, (2014): 77-103.
- Carvalho, Jorge Morais. "Consumer ADR in the European Union and in Portugal As A Means Of Ensuring Consumer Protection." In *Vulnerable Consumers and the Law: Consumer Protection and Access to Justice*, edited by Christine Riefa and Séverine Saintier, 193-208. (Routledge, 2020).
- Competition and Markets Authority. "Consumer Vulnerability: Challenges and Potential Solutions." Accessed January 13, 2024 https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c77f164ed915d29eb6a0045/CMA-Vulnerable_People.
- Comptroller and Auditor General. "Vulnerable consumers in regulated industries," *National Audit Office*, (2017): 1-45.
- Department for Business, Energy & Industrial Strategy. "Modernising consumer markets: Consumer Green Paper." Accessed January 13, 2024, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ad0d1cb40f0b617df3359b7/modernising-consumer-markets-green-paper.pdf>.
- De Palo, Giuseppe, Ashley Feasley and Flavia Orecchini. "Quantifying the Cost of Not Using Mediation – A Data Analysis." *European Parliament*, (2011): 1-24.
- DG, SANCO. "Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union." (2009): 1-97.
- Doyle, Margaret. "Why Use ADR? Pros & Cons." Accessed January 12, 2024, <https://asauk.org.uk/wp-content/uploads/2013/08/Why-use-ADR.pdf>.
- Eidenmueller, Horst G. M., and Martin Engel. "Against False Settlement: Designing Efficient Consumer Rights Enforcement Systems in Europe." *SSRN Electronic Journal*, (2013): 1-38.
- Erişir, Evrim. "Tüketici Uyuşmazlıklarında Zorunlu Arabuluculuğun Kapsamının Belirlenmesindeki Güçlüklerin Ortaya Çıkardığı Bazı Meseleler." *Arabuluculuğun Geleceği Sempozyumu*, (2020): 309-357.

- Ermenek, İbrahim. "Yargı Kararları Işığında Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri ve Bu Alanda Ortaya Çıkan Sorunlara İlişkin Çözüm Önerileri." *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17, no. 2 (2013): 563-630.
- European Commission. "A New Deal for Consumers." Accessed January 12, 2024, <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/620435/en>.
- European Commission. "Consumers: Cheaper, Faster, Easier Ways to Settle Disputes without Going to Court". Accessed January 12, 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_11_45.
- European Commission. "Green Paper on ADR in civil and commercial law." Accessed January 13, 2024, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/61c3379d-bc12-431f-a051-d82fefc20a04>.
- European Parliament. "Quantifying The Cost of Not Using Mediation – A Data Analysis." 2011.
- Gill, Chris, Naomi Creutzfeldt, Jane Williams, Sarah O'Neill, ve Nial Vivian. "Confusion, gaps, and overlaps: A consumer perspective on alternative dispute resolution between consumers and businesses." Citizens Advice, 2017.
- Graham, Cosmo. "Improving Courts And ADR To Help Vulnerable Consumers Access Justice." *In Vulnerable Consumers and the Law: Consumer Protection and Access to Justice*, edited by Christine Rieafa, Severine Saintier, 155-177, New York: Routledge, 2020.
- Hodges, Christopher, "Consumer Alternative Dispute Resolution." *In Implementing EU Consumer Rights By National Procedural Law*, edited by Burkhard Hess and Stephanie Law. Bloomsbury 2019.
- Ildır, Gülgün. *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü Medeni Yargıya Alternatif Yöntemler*, Ankara:Seçkin Yayıncılık, 2003.
- Ipsos European Public Affairs "Survey of Consumers' Attitudes Towards Cross-border Trade and Consumer-related Issues 2023." (2023): 1-29.
- Knudsen, Laine Fogh, and Signe Balina. "Alternative Dispute Resolution Systems Across the European Union, Iceland and Norway." *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 109, (2014): 944-48.
- Kuru, Baki. *İstinaf Sistemine Göre Yazılmış Medeni Usul Hukuku*, İstanbul:Yetkin Yayınları, 2016.
- Leff, Arthur Allen. "Injury, Ignorance and Spite The Dynamics of Coercive Collection." *The Yale Law Journal* 80, (1970).
- Ministry of Justice. "Mediation Statistics" *Ministry of Justice*. Accessed January 12, 2024.

<https://adb.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/9052022162408t%C3%BCketici%20%2004.05.2022.pdf>.

- Ministry of Justice, Forensic Statistics 2022. Accessed January 12, 2024, https://adlisicil.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/29032023141410adalet_ist-2022cal%C4%B1sma100kapakl%C4%B1.pdf.
- Ministry of Trade. "2022 Statistics." Accessed January 12, 2024, <https://tuketici.ticaret.gov.tr/yayinlar/istatistikler/istatistikler>.
- Mucha, Jagna. "Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes in the European Union: Challenges and Opportunities." *Queen Mary Law Journal*, (2016): 27-35.
- Narbay, Şafak and Muhammed Akkuş. "Ticari İş ve Tüketici İşlemi Kavramları Ekseninde Görevli Mahkeme ve Dava Şartı Arabuluculuk Üzerine Düşünceler." *TAAD*, (2020): 301-334.
- O'Shea, Paul and Charles Rickett. "In Defence of Consumer Law: The Resolution of Consumer Disputes." *Sydney Law Review* 28, (2006): 139-171.
- O'Shea, Paul M., "The Lion's Question Applied to Industry-Based Consumer Dispute Resolution Schemes." *University of Queensland TC Beirne School of Law Research Paper* 25, no.1 (2008): 63-81.
- Özbek, Mustafa Serdar, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*. Ankara:Yetkin Yayınları, 2013.
- Özbay, İbrahim. "Tüketici Uyuşmazlıklarında Arabuluculuğa Elverişlilik." *TOGÜHFD*, (2023): 8-18.
- Özsağır, Arif. "Ekonomide Güven Faktörü." *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi* 6, no. 20 (2007):46-62.
- Özmumcu, Seda. *Uzak Doğu'da Arabuluculuk Anlayışı ile Türk Hukuk Sisteminde Arabuluculuk Kanununa Genel Bir Bakış*. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2013.
- Ramsay, Iain D. C. "Consumer Redress Mechanisms for Poor-Quality and Defective Products." *The University of Toronto Law Journal* 31, no. 2 (1981): 117-152.
- Ross, H. Laurence and Neil O. Littlefield. "Complaint as a Problem-Solving Mechanism." *Law & Society Review* 12, no.2 (1978): 199-216.
- Schiff, David N "Socio-Legal Theory: Social Structure and Law". *The Modern Law Review* 39 (1976): 287.
- Silvestri, Elisabetta. "ADR in the EU: An Overview". *Russian Law*, 1 (2013).
- Tandoğan Özbaykal, Nagihan. "Tüketici Hakem Heyetlerinde İtirazın İptali Davası Sorunu Ve 7063 Sayılı Kanun Sonrasında Verilen Yargı Kararlarının

Değerlendirilmesi.”*Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 26, no.1 (2020): 467-86.

Topuz, Gökçen. *Tüketici Mahkemeleri*, Ankara: Yetkin Yayınevi, 2018.

Tunç, Süleyman. “Development of the Consumer Rights in Turkey and the Internet as a Way to Legal Remedies”. *MPRA Paper*. University Library of Munich, Germany, (2015): 73-85.

Tutumlu, Mehmet Akif. *Norm, Kuram ve İçtihat Işığında Tüketici Hakem Heyetleri*, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2015.

UK Gambling Commission. “Complaints Processes in the Gambling Industry: A Review One Year After The Introduction of the Alternative Dispute Resolution (ADR) Scheme.” (2017): 1-32.

Uyumaz, Alper. “Tüketici Hukukundan Doğan Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yolları”, *SUHFD*, (2012): 103-32.

Voet, Stefaan, Sofia Caruso, Anna D'Agostino, and Stien Dethier. Recommendations From Academic Research Regarding Future Needs of the EU Framework of the Consumer Alternative Dispute Resolution (ADR).” (2022):1-134.

VOS, Geoffrey and WALLIS, Diana. “The Relationship between Formal and Informal Justice: The Courts and Alternative Dispute Resolution” *European Law Institute and of the European Network of Councils for the Judiciary*. (2018): 1-30.

Wagner, Gerhard. “Private Law Enforcement through ADR: Wonder Drug or Snake Oil?” *Common Market Law Review* 51, no. 1 (2014): 165-94.

Welsh, Nancy. “The Place of Court-Connected Mediation in a Democratic Justice System.” *SSRN Electronic Journal*, (2004): 117-144.

Whitford, William C. “A Critique of the Consumer Credit Collection System.” *Wisconsin Law Review*. (1979): 1049-1126.

Yağbasan, Hicabi. Medeni Usul Hukuku Kuralları Çerçevesinde Tüketici Hakem Heyetlerinde Ortaya Çıkan Bazı Usuli Sorunlar, *SÜAMYOD*, (2019):73-125.

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’adevrederek (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 Atıf-GayriTicari-Türetilemez 4.0 Uluslararası Lisans (CC BY-NC-ND 4.0)” ile lisanslanmıştır.
8. Yayınlanan eserlerden alıntı yapılması halinde kaynak belirtilmesi zorunludur. Eserlerin tamamının kullanılması derginin iznine bağlıdır.
9. Yayınlanan 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 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 intihal.net yazılım programına sokulur. Benzerlik oranının %15'nin altında olması gerekmektedir. 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 yayınlanmaya uygun bulunabilir, yayınlanmaya 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 **200** 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 yayınlanmaya uygun bulunabilir, yayınlanmaya 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 kurulu, 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 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 intihal.net software in order to preventing plagiarism. It is expected that the similarity rate is under 15%. 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 **200** 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*, edit6rler Walter Emil Kaegi Jr. ve Peter White. cilt 2, *University of Chicago Readings in Western Civilization*, edit6rler John Boyer ve Julius Kirshner, 33–46. Chicago: University of Chicago Press, 1986. Orijinal yayın: Evelyn S. Shuckburgh, eviren, *The Letters of Cicero*, cilt 1, (London: George Bell & Sons, 1908).

Kitabın 6ns6z6, SunuŐu, Girişi veya Benzer Bir Başka Kısım

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 atf verilmelidir. Online olarak danışılan kitaplar için URL'si ve erişim tarihi belirtilmelidir. Eğer herhangi bir sabit sayfa numarası mevcut değilse kısım başlığı veya b6l6m 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*, b6l6m 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*’taki 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’ın 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’ın yıllık toplantısında sunulan tebliğ, New Orleans, Louisiana, November 21–24, 2009.

Internet Sitesi

Bir internet sitesi içeriğine yönelik atıf, genellikle metin veya dipnot içerisinde belirtmekle sınırlı tutulabilir (“19 Temmuz 2008 itibariyle McDonald’s Şirketinin kendi internet sitesinde listelediği üzere ...”). Daha resmi atıf 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 aURL 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 *Imaginaires* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty" (PhD diss., University of Chicago, 2008).
2. Choi, "Contesting *Imaginaires*."

Choi, Mihwa. "Contesting *Imaginaires* 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).