

# AB ANTLAŞMASI 50. MADDENİN İŞLETİLMESİNE GİDEN SÜREÇ: BREXIT REFERANDUMU ÖNCESİ BİRLEŞİK KRALLIK İLE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ GİRİŞİMLERİ VE SONUÇLARI

Sanem BAYKAL\*

## Giriş

23 Haziran 2016 yılında Birleşik Krallık'ta gerçekleşen ve Avrupa Birliğinden (AB) çıkış kararı alınması sonucunu doğuran referandum pek çok tartışmayı tetikledi, pek çok belirsizlik doğurdu. Birleşik Krallık, AB'den çıkma sürecinin içeriğini ve sürecin işleyişini tartışırken, bir yandan da Birlik ile arasında kurulacak yeni ilişki modelinin neleri içerebileceğini, hem çıkış, hem de yeni ilişki modeli kurulmasına ilişkin müzakere pozisyonu çerçevesinde belirleme gayreti içinde bulunuyor. AB de, hem tarihinde ilk defa Birlikten çıkmaya yönelik çerçevenin neleri içerebileceğini ve nasıl şekillendirileceğini, öte yandan da çıkacak ülke ile kurulacak yeni ilişki modelinin unsurlarını ve yöntemini tartışmak durumunda.<sup>1</sup>

İçerik bakımından bu tartışma, öncelikle, taraflar bakımından, Tek Pazar ve Serbest Dolaşım, Dış Ticaret Politikası gibi başlıklarda nelerin arzu

---

\* Prof. Dr. Sanem Baykal, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Avrupa Birliği Hukuku Anabilim Dalı öğretim üyesi.

<sup>1</sup> Bu konulardaki tartışmalar esasen Brexit referandumu öncesinde başlamış olup Birleşik Krallıkın AB'den çıkma yönünde karar vermesi halinde alternatif ilişki modellerinin neler olabileceğine dair pek çok çalışma yayınlanmıştır. Bunlardan ağırlıklı olarak hukuki perspektifle ele alınmış bir örnek için bkz. Jean Claude Piris, "If the UK votes to leave. The seven alternatives to EU membership", **Centre for European Reform**, January 2016. Elbette referandumun ardından bu tarz çalışmaların arttığı ve çeşitlendiği de açıktır. Ancak bu çalışmada Brexit referandumuna giden süreç ele alınmaya çalışıldığından referandum sonucu belli olmadan önce yapılan çalışmalara atıf verilmesi tercih edilmekte; daha sonra yayımlanan çalışmaların referandum sonrası siyasi gelişmelerden de etkilenmeleri sonucu farklı bir çalışmada ve farklı bir yaklaşımla ele alınmalarının yerinde olabileceği değerlendirilmektedir.

edilebilir ya da siyaseten ve/veya hukuken mümkün olduğunu kapsayacak. Bunun yanı sıra AB bütçesine katkı çerçevesinde Birleşik Krallığa çıkarılacak faturanın boyutundan İrlanda Cumhuriyeti ile olan sınıra, Cebelitarık'tan Birleşik Krallıktan taşınacak AB ofis ve ajanslarının durumuna pek çok irili ufaklı sorun taraflar arasındaki müzakerelerde çözüm bekleyecek.

Brexit sonucu, daha önceden kurucu antlaşmalarda yer almayan ve ilk defa Lizbon Antlaşması ile düzenlenen Birlikten çıkma prosedürünün hukuki ve siyasi etkileri ve nasıl işletileceği de yine dinamik bir akademik tartışma alanı olmayı sürdürecektir gibi görünüyor. Dolayısıyla, 23 Haziran 2016 tarihindeki referandumun ardından Brexit'in yöntemi, gelişimi ve sonuçları ile AB'ye ve AB'nin üyeleri ve üyesi olmayan ülkelerle kurduğu ilişkilere etkisine yönelik olarak hem siyasi, hem de akademik gündem oldukça hareketlenmiş durumda.<sup>2</sup> Birleşik Krallığın AB Antlaşması 50. maddede yer alan Birlikten çıkma sürecini başlatma yönündeki resmi başvurusu sonrası ise iki tarafın da taslak müzakere pozisyonlarını birbirine ilettikleri ve ilk görüşme turlarını başlattıkları dönemde bu alandaki gelişmelerin artarak sürmesi beklenmekte. Dolayısıyla konunun farklı disiplinlerin penceresinden, farklı bakış açıları ile incelenmesini gerektirecek pek çok boyutu bulunmaktadır.

Bu çalışmada, öncelikle AB Antlaşmasının 50. maddesi olarak Lizbon Antlaşması ile getirilen AB'den çekilme hükmünün metnine ve hangi nedenlerle antlaşmalara dahil edilmiş olduğuna değindikten sonra, ileriye yönelik yapılması planlanan araştırmaların başlangıç noktasını oluşturacak biçimde ve çok temel bazı saptamalar yaparak, 23 Haziran 2016 yılında gerçekleşen ve AB'den ayrılma, diğer bir deyişle Brexit sonucunu doğuran referandumun perde arkasını ve hangi saik ve beklentilerle söz konusu referandum sürecinin tetiklendiğini inceleyeceğiz. Bu çerçevede öncelikle Birleşik Krallıkta Brexit referandumuna giden süreci ve özellikle referandumda Birleşik Krallık halkı Birlikte kalma yönünde irade sergileseydi Birleşik Krallığın AB üyeliğinin koşullarını yeniden ele almaya yönelik anlaşmayı ele alacağız. Sonuçta yürürlüğe girmeyen bu metnin nasıl bir siyasi ve hukuki etkiye sahip olabileceği veya her bir unsuru ayrıca incelenmeyi gerektiren içeriği bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuş bulunuyor. Burada sadece bu süreçteki gelişmelerin bir yandan AB'nin geleceğine, öte yandan da Brexit'in nasıl şekillenebileceğine ve Brexit yanlılarının beklentilerini ne ölçüde yerine getirebileceğine yönelik tartışmalara da ışık tutabileceği düşüncesinden hareketle bu dönemdeki tartışmaları kısaca inceleyeceğiz. Böylece Avrupa Birliğine üye olma ve dışta kalmanın hukuki ve siyasi anlamı

---

<sup>2</sup> Konuyu farklı boyutları ile ele alan kapsamlı bir çalışma için bkz. **German Law Journal, Brexit Special Supplement**, Vol 17, 2016.

ile farklılaştırılmış entegrasyon söyleminin içinin ne şekilde doldurulabileceğine dair günümüzde giderek hızlanan ve çeşitlenen tartışmalara da bir zemin oluşturmaya yönelik gayret sergileyeceğiz.

### **AB Antlaşması 50. Madde ve Birlikten Çekilme**

Avrupa Birliğini 21. Yüzyılda çok sayıda ve farklı yapılarda üye devlet ile yeni fırsat ve meydan okumalar karşısında etkili çözümler üreten daha demokratik, şeffaf ve etkili işleyen bir yapı olarak reforma tabi tutma amacı ile başlatılan reform çalışmalarının kurucu Antlaşmalara getirdiği en önemli yeniliklerden biri, bütünleşme tarihinde ilk defa Birlik'ten çıkmayı düzenleyen madde olmuştur. Maddenin Lizbon Antlaşması ile AB Antlaşmasının 50. maddesi olarak getirildiği görülmektedir. Madde metnine göre:

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

Bu maddenin getirilmesinin bütünleşmenin başlangıcından beri Birlikten ayrılmanın hukukun mümkün olup olmadığı ve hangi prosedüre tabi olacağı konusunda yaşanan hukuki ve siyasi tartışmaları çözüme kavuşturma amacına yönelik olduğu belirtilebilir.<sup>3</sup> Esasen konuyu ele alan yazarların atıfta bulunduğu Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin de öngördüğü üzere<sup>4</sup>, üye devletler arasında uluslararası antlaşmalar akdetmek yoluyla kurulan Avrupa bütünleşmesinin, kendi kurucu antlaşmalarında söz konusu hukuki metinlerin nasıl sona erdirileceğine veya antlaşmadan çekilmeye yönelik hükme yer verilmemiş olması, kendi siyasi kararı ile Birlikten çıkma iradesi sergileyecek bir ülkenin önüne bir engel olarak çıkarılamaz ve siyasi olarak söz konusu üyenin çıkışına karar verildikten sonra bunu gerçekleştirecek bir hukuki yöntemin bulunması her zaman söz konusudur.<sup>5</sup> Ancak, elbette bu konunun antlaşmalarda açıkça düzenlenmesinden çeşitli hukuki ve siyasi beklentiler bulunabileceğinin de göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

Örneğin, aslında böyle bir hükme yer verilmesi suretiyle Birlikten çıkmanın her zaman mümkün olduğunun ve nasıl bir hukuki sürece tabi olduğunun açıkça ortaya konması yoluyla bu alanda oluşabilecek siyasi baskıya yönelik bir emniyet subabı oluşturulmaya çalışıldığından da bahsedilebilir. Gerçekten de Birlikten çıkma bütünleşmenin kurucu metinlerinde açıkça düzenlendiğinde, böyle bir belirleme, Birliğin niteliği ve amacına yönelik söylemler bakımından federalleşme algısını hafifletmeye

<sup>3</sup> Jean Claude Piris, **The Lisbon Treaty A Legal and Political Analysis**, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, s. 109-11. Bkz. ayrıca, Adam Lazowski, How to withdraw from the European Union? Confronting Hard Reality”, **CEPS Commentary**, 16 January 2013; Adam Lazowski, “Withdrawal from the European Union and alternatives to Membership”, **European Law Review**, Vol. 37, 2012, s. 523-540; Phedon Nicolaides, Is Withdrawal from the European Union a Manageable Option? A Review of Economic and Legal Complexities, **College of Europe, Bruges European Economic Policy Briefings**, 28/2013, 2013; Gavin Barrett, “The Era of Article 50: How the UK will leave the EU if it opts for Brexit in its 23 June, 2016 vote”, **University College Dublin, UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper** No. 02/2016, 2016; Christophe Hillion, “Leaving the European Union, the Union way-A Legal Analysis of Article 50 TEU”, **Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), European Policy Analysis**, August Issue 2016:8.

<sup>4</sup> 1969 Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi (Viyana Sözleşmesi). Bu konuda hem Viyana Sözleşmesi bağlamında uluslararası hukuktaki duruma, hem de Lizbon Antlaşmasının öncülü Anayasal Antlaşmanın hazırlanmasına yönelik Avrupa Birliğinin Geleceği Konvansiyonundaki görüşlere de atıfta bulunan bir çalışma için bkz. örneğin, Clemens M. Rieder, “The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship: Between Disintegration and Integration”, **Fordham International Law Journal**, Vol. 37, 2013, s. 147-174, s. 149vd.

<sup>5</sup> Gavin Barrett, “Creation’s Final Laws: the Impact of the Treaty of Lisbon on the ‘Final Provisions’ of Earlier Treaties”, **The Yearbook of European Law**, Vol. 27, 2008, 2-46, s. 27 vd.

yönelik bir rol oynayabilecektir.<sup>6</sup> Birlik bir federasyon niteliğini taşısa Birlikten çıkmanın kendi kurucu metinlerinde düzenlenmesi söz konusu olmayacağı gibi, Antlaşmalarda çıkma hükmüne yer verilmesi esasen Alman Anayasa Mahkemesinin ünlü Maastricht kararında olduğu kadar Lizbon Kararında da belirttiği gibi Birliğin aslında egemen devletler arasında gönüllü bir “devletler birliği” olduğu yönündeki teze de kuvvet kazandıran bir belirlemedir.<sup>7</sup> Üye devletlerin “Antlaşmaların efendisi” olduğundan hareketle<sup>8</sup> Lizbon Antlaşmasının Alman Anayasasına uygunluğunun değerlendirildiği 2009 tarihli Lizbon kararında, Maastricht Kararında olduğu üzere, Alman Anayasa Mahkemesi Birliğin kendi yetkilerinin sınırlarına karar verme yetkisi bulunmadığını ve Birliğe yönelik adımların esas itibarıyla geri alınabilir/geri dönülebilir nitelikte olduğunu değerlendirmiştir. Bu nedenle AB bütünleşmesinden çekilme, her ne kadar üye devletlerin anlaşma yoluyla süresiz bir taahhüdüne dayalı olsa da, diğer üye devletler veya Birliğin özerk yetkisi ile engellenemez. Birliğe üyelik bir federasyon değil, egemen devletler arası birliktir ve geri alınabilir/tersine döndürülebilir bir kendi kendini bağlamaya (taahhüde) dayalıdır.<sup>9</sup>

Üstelik siyaseten Birlikten çekilmek isteyen bir devletin zorla bundan alıkonması mümkün olamayacağına göre, çekilme hakkının açıkça tanınması ve antlaşmalarda düzenlenmesinin, hükümetlerarasıcılığa bir tavizden çok, bu gerçeğin Antlaşma düzeyinde kabulü olarak görülmesi uygun olacaktır.<sup>10</sup> Aksi bir durum Birliğin karar alma süreçlerinin çekilmek isteyen ama bunu yapması zorlaşan ya da geciken bir üye devlet tarafından tıkanması, Birliğin aşırı katı ya da esnekliği olmayan bir yapı görünümü vermesine yol açabileceği gibi, çekilmenin Antlaşmalarda bir hukuki prosedüre bağlanarak çekilen devlet ile AB arasında bir anlaşmaya konu olması hem çekilmenin,

---

<sup>6</sup> Piris, **op.cit.**, s. 111.

<sup>7</sup> **Ibid.** Alman Anayasa Mahkemesinin Maastricht kararı için bkz. Maastricht, German Constitutional Court decision from 12 October 1993, BVerfGE 89, 155; Brunner v European Union Treaty CMLR [1994] 57. Alman Anayasa Mahkemesinin Lizbon kararı için bkz. BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 - 2 BvE 2/08 - paras. (1-421).

<sup>8</sup> Alman Anayasa mahkemesinin Maastricht Kararı. Bkz. ayrıca Jochen Herbst, “Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the “Masters of the Treaties”?” **German Law Journal**, 2005, Vol. 6, no 11, s. 1755-1760.

<sup>9</sup> **Ibid.**

<sup>10</sup> Rostane Mehdi, “Article I-60”, L Burgogue-Larsen, A Levade, and F Picod (eds), **Traité établissant une Constitution pour l’Europe-Tome I**, Bruylant 2007, içinde, s. 735 vd., s. 744’ten aktaran Gavin Barrett, “Creation’s Final Laws: the Impact of the Treaty of Lisbon on the ‘Final Provisions’ of Earlier Treaties”, **The Yearbook of European Law**, Vol. 27, 2008, 2-46, s. 30.

hem de sonradan bu ülke ile kurulacak ilişkinin tüm yönleriyle Birlik tarafından ele alınarak yönlendirilmesine de imkan verecektir.<sup>11</sup>

Buna karşılık Avrupa bütünleşmesinin ortak değerler ve ortak çıkarlar etrafında, ortak yöntem ve prosedürlerle bir araya gelen bir dayanışma ve uzlaşma platformu olarak düşünülmesi durumunda, bir üye devletin Birlikten çekilme gereksinimini duymasının bu anlayışın sorgulanmasına yol açması gerekir gerekmeceği de tartışmalıdır.<sup>12</sup>

### **Birleşik Krallıkta Brexit Referandumuna Giden Süreç**

1 Ocak 1973 yılında o zamanki adıyla Avrupa Topluluklarına üye olan Birleşik Krallık, üyeliği öncesinde de, üye olduktan sonra da Avrupa bütünleşmesi ile ikircikli bir ilişki kurmuştur.<sup>13</sup> Avrupa karşıtlığının ya da şüphecilüğünün en güçlü olduğu Birlik ülkeleri arasında Birleşik Krallık hep ön sırada yer almıştır.<sup>14</sup> Kuruluşu aşamasında Avrupa bütünleşmesini destekleyen, ama dışında kalmayı tercih eden Birleşik Krallık, kısa sayılabilecek bir süre sonra bu tercihini değiştirerek üyeliğe yönelmiş, ama 1960'lar boyunca bu isteği dönemin Fransa Devlet Başkanı Charles de Gaulle'ün vetosu ile gerçekleşmemiştir. Bilindiği üzere de Gaulle'ün görevden ayrılması ile üyelik amacına nihayet ulaşabilen Birleşik Krallık, AB üyeliğine devam edip etmemeyi, üye olduktan sonra halkına bir referandum ile ilk defa 1975 yılında sormuş, bu referandum halkın %72'sinin Birlikte kalma yönündeki kararı ile sonuçlanmıştır.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Barrett, *op.cit.*, s. 31.

<sup>12</sup> Bir ölçüde benzer bir yaklaşım için bkz. Martin Nettesheim, "Brexit: Time for a Reflection Period about the *Finalité* of European Integration, German Law Journal, Brexit Special Supplement, Vol 17, 2016, s. 87-91.

<sup>13</sup> Bu konuda Christoph Möllers, Brexit referandumunu sonuçlarından hareketle Birleşik Krallığın durumunu Birlik dışında olan Türkiye ve Ukrayna ile kıyaslamakta ve bu ülkenin Birlik üyeliğini reddini güçlü siyasi kimliğinin bir dışa vurumu olarak görmekte, dolayısıyla da Avrupanın periferisinde yer alan bu ülkenin Avrupaya ait olup olmadığı konusunda tam bir karara/anlayışa sahip olmadığını ileri sürmektedir. Bkz. Christoph Möllers, "The Do What They Want, But Do They Also Know What They Want?", **German Law Journal, Brexit Special Supplement**, Vol 17, 2016, s. 71-74, s. 72. Birleşik Krallığın AB ile ilişkisine Brexit tartışmaları çerçevesinde bakan bir başka inceleme için bkz. Richard Lewis, "Looking Back to look Forward: the UK's relationship with the European Union", What if? **The Implications of a Brexit on Different EU Policies**, Claire Dupont and Florian Trauner (eds.), **Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels Policy Brief**, 2016 içinde, No. 2016/5, April 2016 ve Stephen Wall, "Britain's European Problem", **Challenge Europe, Britain and Europe: A new Settlement? European Policy Centre**, s. 7-11.

<sup>14</sup> Genel bir değerlendirme için bkz. the EU, **Euroscepticism and Brexit**, Routledge Freebook, 2016.

<sup>15</sup> Bkz. [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/june/6/newsid\\_2499000/2499297.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/june/6/newsid_2499000/2499297.stm)

1970'lerin ikinci yarısında da Muhafazakar Parti iktidarında Başbakan Margaret Thatcher, kendisine "Demir Leydi" ünvanı verilmesinin nedenlerinden biri olarak görülebilecek şekilde, Birleşik Krallığın Avrupa bütünleşmesi içindeki konumunu çeşitli yönlerden tartışmaya açmış ve özellikle bütçe katkısı ve Euro dışında kalma gibi konularda bazı ayrıcalıklar elde edilmesinde kilit rol oynamıştır.<sup>16</sup> Bilindiği üzere Birleşik Krallık Euro alanına dahil olmadığı gibi, Schengen alanına da dahil değildir.<sup>17</sup> Birleşik Krallık AB içinde ayrıca Lizbon Antlaşması ile "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı"na ilişkin çeşitli konulardaki düzenlemelere tabi olma konusunda seçimlerlik yetki sahibi olma<sup>18</sup> ya da Temel Haklar Şartının ulusal hukuktaki etkisine, belli oranda da olsa, karar verme<sup>19</sup> gibi konularda da farklı bir statüye tabi kılınmıştır.<sup>20</sup>

Birleşik Krallıkta, özellikle 2000'lerin ikinci yarısında Avrupa karşıtı fikirler çeşitli nedenlerle daha da güç kazanmaya başlamıştır. Aslında bu durumun tüm Birlik üyesi ülkeler bakımından da geçerli olduğu belirtilebilir.<sup>21</sup> Küresel mali kriz ve özellikle Birlik üyesi ülkelerin bir bölümünün bu krizden çok olumsuz etkilenmeleri ve toparlanmanın gecikmesi, bunun da Euro alanının yapısal sorunlarına bağlanması, Avrupa'ya yönelik giderek artan ve dramatikleşen düzensiz göç dalgası gibi krizler, Avrupanın inovasyon, büyüme, rekabet, demografik yapı gibi açılardan giderek gelişmekte olan bazı ekonomilerin gerisinde kalabileceği endişeleri, Birliğin Doğu genişlemesi

<sup>16</sup> Lizbon Antlaşması sonrası AB Antlaşmasına ve AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmaya ekli 15 Nolu Protokol.

<sup>17</sup> Lizbon Antlaşması sonrası AB Antlaşmasına ve AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmaya ekli 19 Nolu Protokol ve 20 Nolu Protokol.

<sup>18</sup> Lizbon Antlaşması sonrası AB Antlaşmasına ve AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmaya ekli 21 Nolu Protokol. Ayrıca 1 Aralık 2014 tarihinden itibaren Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesinden önce kabul edilen cezai konularda polis işbirliği ve adli işbirliği alanına ilişkin Birlik tasarruf ve hükümlerinin büyük bir çoğunluğunu uygulamayı durdurma ve bunlardan 35 tanesine katılmaya devam etmeyi seçme hakkı da 36 Nolu Protokol'ün 10(4) maddesi çerçevesinde Birleşik Krallığa tanınmış bulunmaktadır.

<sup>19</sup> Lizbon Antlaşması sonrası AB Antlaşmasına ve AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmaya ekli 30 Nolu Protokol.

<sup>20</sup> Birleşik Krallığın AB içinde özel statüye sahip olduğu ve bu hususta Şubat 2016'daki Zirve kararı ile bu statüsünün pekiştirilmesi yönünde de adım atıldığı konusunda görüş için bkz. Neil Walker, "The European Fallout", **German Law Journal, Brexit Special Supplement**, Vol 17, 2016, s. 125-129, s. 126.

<sup>21</sup> David Anderson özellikle son dönemde Birleşik Krallık kamuoyunda AB karşıtlığının yükselişe geçmesinde 5 temel faktörün rolü olduğunu değerlendirmektedir: Birleşik Krallığın dünyadaki konumu hakkındaki algı, kendi kendisini AB projesini önemli alanlarından dışta tutması, bazı politika ve serbestilerin etkisi, Avrupa bütünleşmesine karşı bir medya ve cesareten yoksun politikacılar. Bkz. David Anderson, Barzini's Question: United Europe and the United Kingdom, **European University Institute, EUI Working Papers, Academy of European Law AEL 2015/2**, 2015.

sonrası yaşadığı “genişleme yorgunluğu” ve üye devletler arası farklılıkların her yönden giderek arttığı bir tablonun ortaya çıkması, bütünleşmenin başlangıcından beri devam eden demokrasi ya da demokratik meşruiyet açığı sorunları gibi konjonktürel nitelikte olmayan, antlaşma değişiklikleri ile de tam olarak giderilemeyen yapısal sorunlarla birleşerek bütünleşmenin varlığının ve gerekliliğinin sorgulandığı bir dönemin yaşanmasına yol açmış gibi görünmektedir. Birleşik Krallık ise böyle bir dönemde kendi iç siyasi etkenlerinin de etkisiyle AB üyeliğini yoğun biçimde tartışmaya başlamıştır. İngiliz Muhafazakar Partinin Avrupa Parlamentosundaki parlamenterlerinin geleneksel olarak içinde yer aldıkları, bütünleşme yanlısı merkez sağ Avrupa Halkları Partisi grubundan ayrılarak 2009 seçimleri sonrası, bütünleşmeye mesafeli bakan Avrupa Muhafazakarları ve Reformistleri Grubunu kurmaları veya 2014 Haziran ayında Başbakan Cameron’un karşı çıktığı eski Eurogroup Başkanı ve Lüksemburg Başbakanı Jean Claude Juncker’in Avrupa Komisyonu başkanlığına aday gösterilmesine karşı oy kullanması gibi gelişmeler söz konusu Avrupa şüpheciliğinin ya da karşıtlığının nasıl güç kazanmaya başladığının göstergeleri olarak kabul edilebilir.<sup>22</sup>

Nitekim, dönemin Muhafazakar Parti lideri ve Başbakanı David Cameron, 23 Ocak 2013 tarihinde Birleşik Krallık ve Avrupa ilişkileri konusunda yaptığı konuşmada, Birliğin 3 temel sorunu olarak Euro Alanını, rekabetçiliği ve Birlik ile vatandaşları arasındaki uzaklığı işaret ederek, sadece Birleşik Krallık için değil, AB için de “daha iyi bir anlaşma” istediğini ifade etmiştir.<sup>23</sup> Cameron bu “daha iyi anlaşma”nın ve dolayısıyla Birleşik Krallığın da içinde olacağı bir AB’nin dayanması gereken ilkeleri “rekabetçilik”, “esneklik”, “yetkinin sadece üye devletlerden AB’ye doğru değil, AB’den üye devletlere doğru da devredilebileceği”, “demokratik hesap verebilirlik” ve “adil olma” olarak saymaktadır.

Cameron, “rekabetçilik” ilkesi ile Birliğin temelini Tek Pazar olduğunu, ancak Tek Pazarın hizmetler, enerji piyasaları ve dijital alanlarda tamamlanmasına ihtiyaç bulunduğunu, üçüncü ülkelerle liberal ticaret politikalarına ve bu çerçevede ABD, Hindistan, Japonya gibi ülkelerle

---

<sup>22</sup> 2014 Haziran ayındaki Avrupa Komisyonu başkan adayının belirlenmesine yönelik AB Zirvesi toplantısında hukuken nitelikli çoğunlukla yapılacak saptamanın geleneksel olarak ise uzlaşma ile yapılageldiği düşünüldüğünde Birleşik Krallık ve ona destek çıkan Macaristan’ın olumsuz oy vermesine giden bir oylamaya başvurulması bile çarpıcıdır. Juncker’in Komisyon Başkan adaylığının belirlenmesi ile ilgili olarak bkz. <http://www.bbc.com/news/uk-politics-28049375>. Benzer görüş için bkz. Fabian Zuleeg, “Reflections on the 26-27 June European Council Summit, **European Policy Centre Commentary**, 27 June 2014.

<sup>23</sup> <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9820230/David-Camerons-EU-speech-in-full.html>

yapılacak serbest ticaret anlaşmalarına önem verildiğini; ancak AB'nin aşırı bürokrasi ve aşırı düzenlemeden, hantal ve devasa bir bütçe ve iyi işlemeyen ama gerektiği gibi de denetlenemeyen programlardan muzdarip olduğunu, daha etkili bir karar alma ve daha az ama daha iyi düzenleme mantığını yerleştirmenin Birliğin amacı olması gerektiğini vurgulamaktadır.

Cameron "esneklik" ilkesinin Birliğin farklılıklarını zenginlik olarak gördüğü iddiasının doğal sonucu olduğunu, var olan farklılıkların tek bir potada eritilmesi yaklaşımının doğru olmadığını ve rekabetçiliğin de gerektirdiği esnekliğin ve ortak amaçlar için işbirliği anlayışının hayata geçirilmesinin gerekliliğini vurgulayarak halihazırda da Birliğin farklı alanlarda bir araya gelmiş üye devletlerden oluşan bir yapı olduğunu belirtmiştir. Cameron'un burada ileri sürdüğü bir başka husus da Birliğin amacı olarak AB Antlaşmasının 1. maddesinde ilan edilen "...Avrupa halkları arasında gittikçe yakınlaşan bir birlik kurma (giderek daha sıkı hale gelen bir birlik yaratma)<sup>24</sup>..." idealininin de sorgulanması ve yeniden tartışılması gerektiğidir. Cameron'a göre bu ifade "siyasi birlik" anlamına gelmektedir.

Cameron'un da belirttiği gibi aslında AB'nin yetkilerinin azalmasının da söz konusu olabileceği, Aralık 2001 Laeken AB Zirvesi Avrupa'nın Geleceği Bildirisinden beri gündemdedir. Sadece gündemde olmakla da kalmamış ve Lizbon Antlaşması sonrası, AB Antlaşmasının 48. maddesine AB Antlaşmalarının değiştirilmesinin sadece üye devletlerden Birliğe yetki devri amacıyla değil, tam tersi, Birlikten üye devletlere yetki devri amacıyla gerçekleştirilebileceğine dair bir hüküm açıkça eklenmiştir.<sup>25</sup>

Burada Cameron, tek bir Avrupa demos'u ya da halkı bulunmadığı görüşünden hareketle Birlik içinde demokratik meşruiyetin ve hesap verebilirliğin gerçek kaynağının ulusal parlamentolar olduğundan ve bu nedenle bütünleşme içinde ulusal parlamentoların rolünün ve etkisinin güçlendirilmesi gereğinden bahsetmektedir.

Cameron'un "adil olma" ilkesinden kastının yeni düzenlemelerin Euro alanı içinde kalanlar için olduğu kadar dışımda kalanlar için de adil sonuçlar

---

<sup>24</sup> Avrupa Birliği Bakanlığının Antlaşma çevirisinde bu ibarenin tercih edildiği görülmektedir. Esasen bu ibare hariç bu çalışmada da AB Bakanlığının çeviri metninden yararlanılmıştır. Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma metinleri için bkz. <http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>.

<sup>25</sup> Bkz. AB Antlaşması madde 48/2: "...Bu öneriler, diğer hususların yanı sıra, Antlaşmalarda Birliğe verilen yetkilerin artırılması veya azaltılması amacıyla yönelik olabilir." Ancak burada Cameron'un vurgusunun Birliğin her konuda uyumlaştırma düzenlemesi yapmasının ya da yetki kullanmasının gerekli olmadığı, pek çok alanda üye devletlerin kural koymasının daha etkili ve verimli sonuçlar verebileceğine dair anlayışa yönelik olduğunun altının çizilmesi gerekmektedir.

doğurması olduğu anlaşılmaktadır. Burada da Tek Pazarın Birleşik Krallık için Avrupa bütünleşmesinin merkezi unsurunu oluşturduğu ve bu nedenle de Tek Pazarın bütünlüğünün ve adillığının temininin önem arzettiğini vurgulamaktadır. Özellikle mali koordinasyon ve bankacılık birliği gibi uygulamaların buradaki dengeleri bozmaması gerektiği Cameron'un temel argümanlarından biridir.

Cameron, 2015 yılında yapılacak seçimler için Muhafazakar Partinin seçim beyanamesinin seçimlerde çıkacak sonuca göre bir Muhafazakar hükümete, içlerinin doldurulması ya da hayata geçirilmeleri bakımından bir kısmı kurucu antlaşma değişikliği gerektirecek, bir kısmı da gerektirmeyecek bu ilkelere dayalı şekilde Avrupalı ortakları ile bir müzakere başlatmak için yetki talebini içereceğini açıklamıştır. Söz konusu "yeni anlaşma"nın ortaya çıkmasının ardından da Birleşik Krallık halkına AB'de kalma ya da ayrılma seçeneğinin sunulacağı bir referanduma gidilmesi konusunda taahhütte bulunmuştur.

Birleşik Krallık Başbakanı Cameron'u bu yönde bir siyasi tavır sergilemeye zorlayan etkenler ise büyük ölçüde iç politikadan kaynaklanmaktadır. O dönemde giderek daha büyük bir oy oranına ve desteğe kavuşmaya başlayan AB ve yabancı karşıtı Birleşik Krallık Bağımsızlık Partisi (United Kingdom Independence Party (UKIP)) ve bu Partinin söylemleri ile İngiliz Muhafazakar Partide de gittikçe artan oranda AB karşıtı parlamenterin Cameron'a karşı parti içi muhalefeti AB karşıtlığı üzerinden sergileyebilecekleri bir platform bulmaları, AB'nin bilinen sorunları ve krizleri ile de birleşerek David Cameron'u böyle bir çıkışa zorlamış gibi gözükmektedir. Kendi partisi içindeki muhalefeti bu şekilde etkisiz kılabilmesine güvenen David Cameron'un bu hamlesi kendisi bakımından hem Başbakanlığa, hem de parti liderliğine malolmuştur. Nitekim UKIP 2015 genel seçimlerinde oyların %13'lük bir bölümünü almış, ama Brexit referandumu sonrası 2017 Haziran'ında gerçekleşen erken genel seçimlerde oyu %2'nin altına gerilemiştir.<sup>26</sup>

AB'den ayrılma yönünde kampanya yürüten ve aralarında bugün Birleşik Krallık Dışişleri Bakanlığı koltuğunda oturan, ileriye yönelik parti liderliği de söz konusu olabilecek Boris Johnson'ın da bulunduğu AB'den ayrılma yanlısı blok<sup>27</sup>, Birleşik Krallığın AB üyeliğinin devamına çeşitli nedenlerle karşı olduğunu ilan etmişlerdir. Birlikten ayrılma yanlılarına göre, AB'nin Birleşik Krallığın tam potansiyelini sergilemesine engel olduğu, özel sektör ve iş

<sup>26</sup> Haziran 2017 Birleşik Krallık Genel Seçim Sonuçları için bkz. <http://www.bbc.com/news/election/2017/results>

<sup>27</sup> Kuzey İrlanda Birlik Partisi, UKIP gibi.

dünyası için gereğinden fazla düzenleme ve kural öngördüğü, Birlik bütçesine büyük miktarda ve geri dönüşü çok sınırlı katkının kalkması gerektiği açıktır. Göç konusunda kişilerin serbest dolaşımı kuralları nedeniyle Birleşik Krallık işgücü piyasası ve refah devleti avantajları zarar görmekte olduğundan sınırların kontrolü ulusal yetkiye tam olarak geri dönmelidir. Genel olarak kural koyma yetkisinin ulusal organlara geri dönmesi ve Parlamentonun egemenliği ilkesinin katı biçimde sağlanması gerektiği, Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) ve AB'nin organı olmasa da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AIHM) bazı kararlarının Birleşik Krallık yargı organlarının yetkisini ortadan kaldırdığı bir ortamda bu yargı organlarına tabi olma gerekliliğini doğuran bir üyelik yeniden değerlendirilmelidir. Ayrıca "gittikçe yaklaşan bir birlik kurma" ideali siyasi birliği ifade ettiğinden buna karşı çıkılması gerekmektedir.

Başbakan David Cameron ise referandum kampanyası boyunca Birlikte kalınmasını savunan blokun önde gelen sesi konumunda olup, aşağıda ele alacağımız taslak antlaşmayı AB ile müzakere ederek 2013 Ocak ayında yaptığı konuşma çerçevesinde Birleşik Krallık ile AB'nin ilişkilerini ve dahası AB'nin yapısını yeniden belirlediği ve bu durumda Birlikte kalmanın Birleşik Krallık için en uygun seçenek olacağı argümanını işlemiştir. Muhafazakar Partinin içinde kalma ve ayrılma yanlılarının neredeyse eşit sayıda yer alması sonucu partinin resmi bir tutumu olamasa da Parti Lideri ve Başbakan Cameron'un yanı sıra hükümetten çok sayıda bakan-ki bunların arasında referandum sonrası Cameron'un parti liderliğini ve başbakanlığı bırakacağı İçişleri Bakanı Theresa May de vardır-, ana muhalefet olan İşçi Partisi, Liberal Demokrat Parti, İskoç Ulusal Partisi, Galler Partisi (Plaid Cymru), Yeşil Parti yer almaktadır. AB'de kalma yanlısı blokun temel argümanlarının ise Tek Pazarın ve AB üyesi ülkelerle ticaretin faydaları, kişilerin serbest dolaşımının genç ve dinamik işgücü bakımından olduğu kadar kamu hizmetlerinin masraflarının karşılanması bakımından da yarar sağladığı ve Birleşik Krallığın dünya üzerindeki statüsünün Birlik üyesi olarak daha güçlü olacağına dair inançları olarak ifade edildiği görülmektedir.

### **Brexit Referandumu Öncesi Birleşik Krallık ile AB İlişkilerinin Yeniden Düzenlenmesine Yönelik Girişimler**

Birleşik Krallıkta 7 Mayıs 2015 tarihinde yapılan genel seçimlerde Muhafazakar Partinin 12 sandalyelik bir çoğunluğa ulaşarak tek başına iktidar olmasının ardından AB ile yeni anlaşma başlığı altında seçim kampanyasındaki taahhüdünü yerine getirmeye yönelik adımları atmaya başladığını görmekteyiz. Nitekim 10 Kasım 2015 tarihinde AB Zirvesi Başkanı Donald Tusk'a yolladığı mektupta David Cameron, AB ile Birleşik Krallık arasındaki ilişkileri düzenleyecek ve bir ölçüde AB içinde reform

anlamına da geleceğini düşündüğü hususları “esneklik” çerçevesinde ifade ediyor ve 4 alanda reform beklentisini ortaya koyuyordu.

Bunlardan ilki “ekonomik yönetim” başlığı altında esasen Euro alanına dahil olan ve Birleşik Krallık gibi olmayan AB üyesi devletlerin de durumlarının düzenlenmesine ilişkin bir takım esasları belirtiyor, bu taleplerinse yine bir opt-out ya da dahil olmadığı Euro alanında veto yetkisine sahip olma arzusu anlamına gelmediğinin özellikle altını çiziyordu. Bu kapsamda Birliğin 28 üye devlet için de işlerliğini teminat altına alacak hukuken bağlayıcı ilkeler ve söz konusu ilkelere uyulmasını garanti altına alacak mekanizmalar peşinde olduklarını belirtiyordu.

Söz konusu ilkeler ise;

- AB’nin birden fazla para birimine sahip olduğunun kabulü;
- Para birimlerinin ait olduğu ülkeye göre iş dünyasına ayrımcılık veya dezavantaj uygulanmaması gereğinin kabulü;
- Tek Pazarın bütünlüğünün korunması gereğinin kabulü;
- Euro alanında yapılması öngörülebilecek, örneğin bir bankacılık birliğinin kurulması gibi, her türlü değişikliğin Euro alanına dahil olmayan ülkeler için daima isteğe bağlı olması ve asla zorunlu hale getirilmemesi gerektiğinin kabulü;
- Euro alanına dahil olmayan ülkelerin vergi mükelleflerinin Euro alanında para birimini desteklemek için yürütülen operasyonları mali olarak desteklemek konusunda asla sorumlu olamayacağına kabulü;
- Avrupa Merkez Bankası için mali istikrar ve gözetimin temel bir yetki alanı haline gelmesi gibi, Euro alanına dahil olmayan ülkelerin de Birleşik Krallık Merkez Bankası (Bank of England) gibi mali kurumlarının temel bir yetki alanının da mali istikrar ve gözetim olduğunun kabulü;
- Tüm üye devletleri etkileyen herhangi bir hususun tüm üye devletlerce tartışılması ve karara bağlanmasının kabulü.

Cameron’un mektubunda AB ile Birleşik Krallık’ın gelecekteki ilişkileri bakımından ikinci temel konu “rekabetçilik” olarak ifade ediliyor; burada Birliğin büyüme ve rekabetçilik konusunda genel olarak Avrupa vatandaşlarının beklentisine cevap vermesi gerektiği üzerinde duruluyordu. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu’nun büyüme ve gereksiz düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması yönündeki tavrı ile dijital tek pazar ve sermaye piyasaları birliği gibi girişimler destekleniyordu. Yine Amerika, Çin, Japonya,

ASEAN ülkeleri gibi ortaklarla imzalanması öngörülen ticaret anlaşmaları ve bu çerçevede benimsenen tutum da olumlu olarak değerlendiriliyordu. Yine de AB düzenlemeleri kaynaklı olarak görülen iş dünyası üzerindeki bürokratik yükün fazla olup, azaltılması gereği üzerinde duruluyordu. Bu çerçevede Tek Pazar, dış ticaret ve düzenleyici yükün azaltılmasına yönelik tüm farklı öneri, taahhüt ve anlaşmaların bir arada ele alınarak Birlik içinde rekabetçiliği, verimliliği, büyüme ve istihdam yaratılmasına yönelik teşviki açık ve uzun vadeli bir taahhüde dönüştürmenin gereği vurgulanıyordu.

Cameron'un AB Zirvesine yönelik mektubunun 3. ana konusunu "egemenlik" başlığı oluşturuyordu. Bu alanda 3 öneri dile getirilmekteydi.

Öncelikle Birleşik Krallığın "gittikçe yaklaşan bir birlik kurma" idealine yönelik gayret sarfetme yükümlülüğünün sona erdirilmesi ve bunun resmi, hukuken bağlayıcı ve geri dönülemez bir biçimde gerçekleştirilmesi talebi getiriliyordu.

İkinci olarak her ne kadar Avrupa Parlamentosunun önemli bir rol oynadığı kabul edilse de, ulusal parlamentoların rolünün güçlendirilmesi gereğinden bahisle, bir grup üye devletin ulusal parlamentolarının istenmeyen yasama tasarruflarının kabulünü engelleyebileceği bir mekanizma öneriliyor ve buradaki eşğin müzakerelerle belirlenebileceği ifade ediliyordu.

Üçüncü bir husus olarak ise Birliğin katmanlı yetki ilkesine yönelik bağlılığının tam olarak hayata geçirilmesi ve bunu sağlayacak açık önerilerin sunulması talep ediliyordu. Yine bu çerçevede Birleşik Krallığın Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı çerçevesindeki özel statüsünü teminat altına alan protokollere ve arkalarında yatan nedenlere tam saygı gösterilmesi, her ne kadar tüm Birliğin güvenliğini tehdit eden konularda işbirliğinin faydaları kabul edilse de, ulusal güvenliğin üye devletlerin münhasır yetkisinde kalmaya devam ettiğinin altı çiziliyordu.

Mektupta vurgulanan dördüncü temel konuyu ise "göç" başlığı oluşturuyordu. Bu çerçevede Birleşik Krallığın açık ekonomi taraftarı olmakla birlikte serbest dolaşımın kamu hizmetlerine getirdiği yükün ve baskının çok büyük olduğu, sorunun bir ölçek ve sürat problemi olup, Birleşik Krallığın nüfusunun, diğer pek çok AB üyesi ülkenin aksine artmaya devam ettiği, bu nedenle AB dışı göçe yönelik alınan tedbirlerin yanı sıra AB içi göçün de sınırlanmasının bir zorunluluk olduğu belirtiliyordu. Öngörülemeden büyüklükte göçün kontrolünün nitelikli işgücü kaybına uğrayan üye devletler bakımından da bir gereklilik ve dolayısıyla bir ortak meydan okuma olduğu vurgulanıyordu. Bu çerçevede ileride yeni genişlemeler olduğunda Birliğe giren ülkelerin ekonomileri belli bir seviyeye

ulaşana ve mevcut üye devletlerinkine yaklaşıma dek serbest dolaşımın söz konusu olmaması öneriliyordu.

Bunun yanı sıra serbest dolaşım sisteminin kötüye kullanılması, hileli işlemlerde bulunanlara daha katı ve uzun süreli giriş yasakları konması, AB vatandaşlarının üçüncü ülke vatandaşı eşini ülkeye getirmesine uygulanan kuralların kendi vatandaşlarına benzer durumda uygulanandan daha lehe olmamasının sağlanması, suçluların sınırdışı edilmesinde daha güçlü yetkiler ile bunların ülkeye girişini ya da geri gelişini engellemeye yönelik tedbirler getirilmesi ile ABAD kararlarının kapsamının bu tarz kötüye kullanmalara imkan verecek şekilde genişletilmesinin engellenmesi öngörülüyordu. Buna yönelik olarak AB ülkelerinden Birleşik Krallık'a geleceklerin çalışma hayatı ve sosyal konut yardımları konusunda hak kazanabilmesi bakımından en az 4 yıl yaşaması ve katkı sağlaması gibi bir tedbir getirilmesi öneriliyordu.

Bu dört alandaki adımların ise hukuken bağlayıcı, geri dönülemez ve her halükarda Antlaşmalarda düzenlenecek şekilde getirilmesi öngörülüyordu. Böylece Birleşik Krallığın endişelerine cevap oluşturacak ve AB üyeliği bakımından yeni ve kalıcı bir çözüm bulunacağına inandığını ifade eden Cameron, böyle bir reformun hem makul, hem de AB'nin geniş çıkarlarına da daha iyi hizmet eden bir niteliği olacağına inandığını ifade ediyordu. Bir anlaşmaya varılması Cameron'a göre, Birliğin, pek çok güçlkle karşı karşıya olmakla birlikte, üyelerinin beklenti ve endişelerini cevaplamaya yeterli ölçüde esnek bir yapı olduğunu da tüm dünyaya kanıtlayacaktı. Bu beklentilerin karşılanması halinde Cameron referandumda tüm varlığı/gücü ile Birleşik Krallığın AB'de kalışı için kampanya yürüteceğini de taahhüt ediyordu.

Birleşik Krallık Başbakanının bu mektubu üzerine AB Zirvesi Başkanı Donald Tusk da 7 Aralık 2015 tarihli bir mektupla konuyu AB Zirvesinin dikkatine getiriyordu. Burada Tusk, Cameron'un mektubundaki dört ana unsur hakkında kendi değerlendirmelerini de sunmaktaydı.

Euro alanına dahil olanlar ve olmayanlar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi bakımından Euro alanını daha da geliştirip etkin kılacak, aynı zamanda da alana dahil olmayan üye devletlerin ayrımcılığa maruz kalmasına engel olacak bir anlaşmanın arayışında olunabileceğini ve veto yetkisine dönüştürmeksizin Euro alanı dışındaki ülkelerin endişelerini gündeme getirip dikkate alınmasını sağlayabilecekleri bir mekanizmanın mümkün olup olmadığı konusuna da eğilinilebileceğini belirtiyordu.

Rekabetçilik alanında iç pazarın potansiyelini tüm bileşenleri ile tam olarak geliştirmek/ilerletmek konusundaki güçlü kararlılık ifade ediliyor, daha

iyi düzenleme ve yüksek standartları sağlarken iş dünyası üzerindeki yüklerin hafifletilmesi konusunda genel bir uyuşma olduğu vurgulanıyordu.

Egemenlik konusuna gelindiğinde ise “gittikçe yakınlaşan birlik” kavramının farklı ülkeler bakımından çeşitli bütünleşme yollarına (paths) imkan verdiği konusunda bir anlayış bulunduğunu, daha derin bütünleşme isteyenlerin bu yolda ilerleyebileceğini; istemeyenlerin ise bunun dışında kalabileceğini, ulusal parlamentoların rolü ve katmanlı yetki ilkesinin önemi konusunda da geniş çapta paylaşılan bir anlayış bulunduğunu vurguluyordu.

Sosyal yardımlar ve kişilerin serbest dolaşımı ise en hassas konu olup, kapsamlı bir tartışmayı gerektirecekti. Kötüye kullanma durumları ve çocuk yardımları konusunda bir açılım mümkün olsa bile Birleşik Krallığa gelen AB vatandaşlarının istihdamla ilgili ve konut yardımı konularında hak sahibi olabilmek bakımından 4 yıldır orada yaşamaları ve çalışmaları gibi bir talebin kabul edilebilirliği konusunda henüz bir mutabakat bulunmamaktaydı. Bunun için Birleşik Krallık Başbakanını biraz daha dinlemek gerekebileceği Tusk tarafından ifade edilmekteydi.

Burada söz konusu konuların nasıl kağıda döküleceğinin ve sonuçta ortaya çıkacak anlaşmanın hukuki şekli ve niteliğinin de ayrıca ele alınması gerekmektedir. Siyasi tartışmaların sonucunda, özellikle sosyal yardımlar ve serbest dolaşım konularının nasıl ele alınabileceği belirlenebilecekti.

Birleşik Krallığın AB'deki geleceğinin belirsizliği istikrarı bozucu bir faktör olduğundan mümkün olan en kısa zamanda konunun çözüme bağlanması gereklidir.

Bu mektubun ardından toplanan 17-18 Aralık 2015 Zirve Sonuçlarında ise Zirvenin Birleşik Krallığın Birlikten ayrılma veya kalma konusunda referanduma ilişkin planları konusunda siyasi görüş alışverişi gerçekleştirildiği ve bu içeriğe dönük ve yapıcı tartışmanın ardından Zirve üyelerinin birlikte yakın bir çalışma gerçekleştirerek dört alanda karşılıklı olarak tatmin edici sonuçları 18-19 Şubat 2016'daki Zirve toplantısında karara bağlamaları kararlaştırılmıştır.

2 Şubat 2016 tarihinde AB Zirvesi Başkanı Donald Tusk Zirve üyelerine bir mektup yazarak AB içinde Birleşik Krallığın konumunu düzenleyen yeni bir taslak çözümü/anlaşmayı sunmuş ve burada Cameron'un endişelerine cevap veren ama AB'nin üzerine kurulduğu ilkeleri de zedelemeyen bir anlayış sergilendiğini belirtmiştir.<sup>28</sup> Bu çerçevede tüm konuların birbiri ile bağlantılı kabul edileceği ve tüm hususlarda anlaşma sağlanmadan herhangi

---

<sup>28</sup> Donald Tusk'un mektubunun ekinde daha sonra Zirve'de nihai hale gelecek olan Taslak Karar yer almaktadır. Bkz. **Draft Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, concerning a New Settlement for the United Kingdom within the European Union**, Brussels, 2 February 2016, EUCO 4/16.

bir hususta anlaşma sağlanmış olmayacağı anlayışı ile hareket edileceğini ortaya koymuştur.

Taslak metin ortaya çıkarken Avrupa Komisyonunun da çalışmalara katıldığını ve paketin içine dahil olan bazı deklarasyonlar ile süreci kolaylaştırıcı bir rol üstlendiğini açıklamıştır.

Ekonomik yönetim alanında Üye Devlet Hükümet ve Devlet Başkanları Kararı Ekonomik Parasal Birliğin daha fazla derinleştirilmesine dahil olan ve olmayan üye devletler arasında karşılıklı saygıyı temin eden ilkeleri ortaya koymaktadır. Böylece Euro alanı içinde daha fazla bütünleşme bakımından adım atarken dahil olmayan üye devletlerin hak ve yetkilerinin garanti altına alınması da sağlanabilecektir. Bunun için Euro alanına dahil olmayan üye devletlere gerekli teminatları verirken veto yetkisi veya acil kararları geciktirme anlamına gelmeyecek bir mekanizmanın kurulmasına yönelik bir Karar da bu ilkeleri destekleyecektir.

Rekabetçilik alanında Üye Devlet Hükümet ve Devlet Başkanları Kararı, daha ayrıntılı bir taslak AB Zirvesi Deklarasyonu ve taslak Komisyon Kararı ile birlikte rekabetçiliğin geliştirilmesine yönelik gayretlerin artırılması taahhüdünü ortaya koyacaktır. Mevzuatın sadeleştirilmesi ve bürokrasinin azaltılarak iş dünyası üzerindeki yükün hafifletilmesine yönelik ilerleme düzenli biçimde değerlendirilecektir.

Egemenlik konusunda Üye Devlet Hükümet ve Devlet Başkanları Kararı, Birleşik Krallığın Antlaşmalar çerçevesindeki özel statüsünü ve daha fazla siyasi bütünleşme taahhüdünde bulunmadığını tanımaktadır. “Gittikçe yaklaşan bir Birlik kurma” şeklinde Antlaşmaların dibacesinde ve 1. maddesinde ifade bulan amacın da Birleşik Krallığı bağlamadığı ve bu hususun ilk antlaşma değişikliğinde Antlaşmalara dahil edileceği belirtilmektedir. Esasen söz konusu amaca antlaşma metinlerindeki atfın da Antlaşma hükümlerinin ya da herhangi bir ikinci düzenlemenin kapsamını genişletmek bakımından bir hukuki dayanak olarak kullanılmasının mümkün olamayacağı Karar’da açıkça ifade edilmektedir. Bu hüküm, Birliğin yetkilerinin ya da kurumlarının yetkilerinin genişletici yorumu bakımından kullanılmaması gereken bir hüküm niteliğindedir. Birliğin yetkileri yetkilendirilme ilkesine tabi olup bu yetkilerin kullanılması da katmanlı yetki ve orantılılık ilkelerine tabidir.<sup>29</sup> Dolayısıyla bu atıflar Birliğin yetkilerinin sınırlarını değiştirmekte kullanılamaz. Gittikçe yaklaşan bir birlik kurma amacına atıf, Birliğe daha fazla yetki verilmesini gerektirmediği gibi, Birliğin mevcut yetkilerini kullanacağı veya Birliğin kendisine verilmiş yetkilerinin

---

<sup>29</sup> Esasen Karar’da kullanılan bu ifadeler AB Antlaşması madde 5, paragraf 1’in bir tekrarından ibarettir.

azaltılarak üye devletlere geri dönemeyeceği anlamına gelmemektedir. Yine AB Antlaşmasının Antlaşmaların değiştirilmesi prosedürüne ilişkin 48. maddesinde ifade edildiği üzere Üye Devletler tarafından Birliğe verilen yetkiler ancak tüm üye devletlerin mutabakatıyla ve antlaşma değişikliği yoluyla artırılmak veya azaltılmak üzere değiştirilebilir. Üye devletlerin Birliğin tüm politikalarına katılmamasını veya muaf tutulmasını öngören hükümler de Antlaşmaların ve dolayısıyla AB hukukunun halihazırda da bir parçasıdır. Birlik vatandaşları arasında gittikçe yaklaşan birlik kurma amacına atf da dolayısıyla farklı üye devletlere açık olan farklı bütünleşme yolları izleme imkanı ile uyumlu olup üye devletleri ortak bir varış noktasını hedeflemeye zorlamamaktadır. Antlaşmalar ortak gelecekleri hakkında böyle bir vizyonu paylaşan üye devletler arasında gittikçe derinleşen bir bütünleşmenin gelişimine izin verdiği gibi bir kısım üye devletin de buna tabi olmamasına imkan vermektedir.

Aynı zamanda bu Kararla katmanlı yetki ilkesine saygının da güçlendirilmesi ve belli sayıda ulusal parlamentonun katmanlı yetki ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle itiraz ettiği bir yasama tasarrufu önerisinin, belirtilen endişeler karşılanmadığı sürece, üye devletler tarafından dikkate alınmaması öngörülmektedir. Burada taslak düzenlemeler için 12 haftalık bir süre içinde ulusal parlamentoların %55'inin katmanlı yetki uyarınca Birlik düzeyinde düzenlemeye karşı çıkması halinde Konsey başkanlığı Konsey gündemine konu ile ilgili kapsamlı bir tartışma açılmasını alacak; bu tartışmanın ardından Antlaşmalardaki prosedürel gereklere uyulması şartıyla üye devletlerin temsilcileri Konsey üyeleri sıfatıyla gerekçeli görüşlerdeki kaygıları giderecek şekilde değiştirilmediği müddetçe taslak düzenlemeyi dikkate almayacaklardır. Bunun yanı sıra 21 ve 22 numaralı Protokollerde yer verilen opt out rejiminin ve ulusal güvenlik konusundaki sorumluluğunun saygı görmesinin öneminin de altı çizilmektedir.

Sosyal yardımlar ve serbest dolaşım alanında, mevcut antlaşmalara, özellikle de serbest dolaşım ve ayrımcılık yasağı ilkelerine tam olarak saygı gösterilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Birleşik Krallığın kaygılarına cevap oluşturmaya yönelik olarak önerilen çözüm, serbest dolaşımın kötüye kullanılmasına ile mücadeleye yönelik bir kısım hususun yer aldığı bir taslak Komisyon Deklarasyonunu da içerecek biçimde mevcut kuralların yorumunun açıklığa kavuşturulmasına dayalıdır.

Bu çerçevede Üye Devlet Hükümet ve Devlet Başkanları Kararı, Komisyonun çocuk yardımlarının ihracı ve diğer üye devletlerden olağanüstü işçi akımı gibi durumlarda bir korunma mekanizması konularında AB mevzuatını değiştirmeye yönelik öneri sunma niyetini not etmektedir.

Korunma mekanizmasına ilişkin bir Komisyon Deklarasyonu taslağı da hazırlanmıştır.<sup>30</sup>

Bu hususların büyük bölümü hukuken bağlayıcı bir Üye Devlet Hükümet ve Devlet Başkanları Kararı ile düzenlenecektir. Ayrıca bu Karardaki bazı hususların bir sonraki antlaşma değişikliğinde ele alınmak üzere Antlaşmalara dahil edilmesinin de söz konusu olabileceği belirtilmektedir.

18-19 Şubat 2016 tarihinde toplanan AB Zirvesinde ise söz konusu taslak kararın nihai hale getirildiği ve Zirve Sonuçlarına ve Eklerine “Birleşik Krallık ve AB” başlığı altında şu şekilde yansdığı görülmektedir.<sup>31</sup>

- a) Üye Devlet Hükümet veya Devlet Başkanlarının AB Zirvesinde toplantısı çerçevesinde Birleşik Krallığın AB içindeki Durumuna İlişkin Yeni Anlaşma (Settlement) Hakkında Kararı (Ek 1)
- b) Bankacılık Birliğinin etkili idaresine ilişkin özel hükümlerin ve Euro alanında daha fazla bütünleşmenin sonuçları hakkında (a) bendindeki Kararın yürürlüğe girdiği tarihte kabul edilmek üzere kararlaştırılan hususları içeren Konsey Kararı taslağı hakkında Açıklama (Ek 2)
- c) AB Zirvesinin rekabetçilik hakkında Deklarasyonu (Ek 3)
- d) Komisyonun katmanlı yetki ilkesinin uygulanmasına yönelik bir mekanizma ve bir (bürokratik) yük azaltma uygulama mekanizması hakkında Deklarasyonu (Ek 4)
- e) Komisyonun işçinin ikametgahının bulunduğu üye devletten başka bir üye devlete çocuk yardımlarının ihracının tespiti (indexation) hakkına ilişkin Deklarasyonu (Ek 5)
- f) Komisyonun Üye Devlet Hükümet veya Devlet Başkanlarının Kararı'nın d Bölümünün 2(b) paragrafında belirtilen korunma mekanizması hakkında deklarasyonu (Ek 6)
- g) Komisyonun kişilerin serbest dolaşımının kötüye kullanılmasına yönelik hususlar hakkındaki Deklarasyonu (Ek 7)

Ek 1'de yer alan Karar hakkında Üye Devlet Hükümet veya Devlet Başkanları aşağıdaki hususları ilan etmişlerdir:

---

<sup>30</sup> Serbest dolaşım ile ilgili düzenlemenin AB çerçevesine ne ölçüde uyduğu ile bu alandaki giderek tartışmalı hale gelen AB hukuku kuralları ve aslında ana sorunun vatandaşların nereye ait olduğundan çok Birleşik Krallığın AB'ye ait olup olmadığı üzerine bir değerlendirme için bkz. Jo Shaw, “Where does the UK belong?”, **University of Edinburgh School of Law, Research Paper Series** No 2016/04, 2016.

<sup>31</sup> Bkz. European Council Conclusions, Brussels, 19 February 2016, EUCO 1/16, s. 1.

- (i) Bu Karar, Birleşik Krallığın 10 Kasım 2015 tarihli mektubunda ifade ettiği hususlar hakkında hukuki teminat sağlamaktadır;
- (ii) Kararın içeriği Antlaşmalarla tam olarak uyumludur;
- (iii) Bu karar hukuken bağlayıcı olup, ancak AB üyesi devletlerin Devlet veya Hükümet Başkanlarının mutabakatı ile değiştirilebilir veya yürürlükten kaldırılabilir.
- (iv) Bu Karar, Birleşik Krallık Hükümetinin Konsey Genel Sekreterine, Birleşik Krallığın AB üyesi olarak kalma kararını bildirdiği gün yürürlüğe girecektir.

Birleşik Krallıktaki referandumun sonuçlarının Birlikten çıkma şeklinde gerçekleşmesi halinde ise yukarıda belirtilen düzenlemeler ortadan kalkacaktır.

Referandum sonrası Avrupa Birliği üyesi olarak kalmayı tercih etmesi halinde Birleşik Krallığın AB içindeki konumunu belirlemeye yönelik olarak ortaya çıkan ancak aşağıda ele alınacağı üzere referandum sonuçları olumsuz olunca uygulanması söz konusu olmayan bu anlaşma hakkında bazı temel saptamaların yapılması mümkündür.<sup>32</sup>

Öncelikle Birleşik Krallıkta Brexit referandumunu bu anlaşmanın içeriği ve getirecekleri üzerinden yürütülmemiş ve sonuçlanmamıştır.<sup>33</sup> Teknik ayrıntılar içeren böyle bir anlaşmanın kamuoyunda tartışma bulmasını ve geniş kesimlerin kararlarını şekillendirmesini beklemenin de gerçekçi olmadığını belirtilmesi gerekmektedir.<sup>34</sup> Bunun yerine referandum kampanyalarının ana konuları ekonomik fayda ve maliyetler, demokrasi ve güvenlik meseleleri olmuştur.<sup>35</sup>

İkinci olarak belirtilmesi gereken AB Antlaşmasının dibacesinde ve 1. maddesinde yer alan “gittikçe yakınlaşan birlik kurma” ve buna bağlı olarak daha fazla siyasi bütünleşme amacının en azından bir üye devlet için geçerli

---

<sup>32</sup> Anlaşmanın içeriği ve etkileri konusunda genel değerlendirmeler için bkz. Stefani Weiss and Steven Blockmans, “The EU Deal to avoid Brexit: Take it or leave it”, **CEPS Special Report**, No. 131/February 2016, s. 4-11; “Britain and Europe: A new settlement?”, **Challenge Europe Series, European Policy Centre**, April 2016.

<sup>33</sup> Kirsty Hughes, “After Cameron’s EU Deal”, Britain and Europe: A new settlement?, **Challenge Europe Series, European Policy Centre**, April 2016, s. 69-74, s. 69.

<sup>34</sup> Benzer görüş için bkz. Stefani Weiss and Steven Blockmans, “The EU Deal to avoid Brexit: Take it or leave it”, **CEPS Special Report**, No. 131/February 2016, s. 1.

<sup>35</sup> **Ibid.**

olmayabileceğinin kabul edilmiş olmasıdır.<sup>36</sup> Bu ifadenin farklı üye devletler bakımından farklı bir bütünleşme ideali ya da yolu/izleği anlamına gelebileceği AB Zirvesi Sonuçlarında açıkça ifade edilmektedir.

Böylece 21. Yüzyılın bu ikinci 10 yılının da sonuna yaklaşıırken AB zaten sisteminde bir ölçüde varolan esneklik ya da farklılaştırılmış entegrasyon mantığını daha da ilerilere taşıma niyeti içinde olduğunu ortaya koymaktadır.<sup>37</sup> Esasen Birleşik Krallığın zaten devam eden opt outları ve buna söz konusu anlaşma ile eklenmesi öngörülen Euro alanının yönetişimi, kişilerin serbest dolaşımı gibi alanlardaki dışta kalma imkanları, pek çok başka üye devletin farklı alanlardaki çekincelerini içeren Antlaşma hükümleri ile birleştiğinde ortaya çok parçalı bir yapı görünümü çıktığı açıktır.<sup>38</sup> Ama bundan daha çarpıcı olan husus, söz konusu farklılaştırılmış entegrasyon mantığının bütünleşmenin temel varoluş amacını ve uzun dönemli hedefini benimsemeyen üyelerin bile AB içinde yer alabileceğinin kabulünün mümkün olabileceği kadar geniş bir çerçeveye imkan tanır şekilde yorumlamakta olduğudur. Böyle bir yaklaşım kaçınılmaz olarak AB üyeliğinin olmazsa olmaz temellerinin ya da üye devletlerin paylaşması gereken asgari müştereklerinin neleri kapsadığı ya da kapsamı gerektiği üzerinden bir tartışmayı da tetikleyecektir. Üstelik gittikçe yaklaşan birlik ifadesinin bir “siyasi birlik” anlamına gelmediğinin üye devletlerin hükümet ve devlet başkanları tarafından ilan edilmiş olması, sonuçta alacağı yapı bir federal devlet olmasa bile, Avrupa bütünleşmesinin uzun vadeli hedefinin bir siyasi birlik kurma olduğu, ancak bu uzun vadeli hedefe ulaşma bakımından ekonomik bütünleşmenin tedrici ilerlemesinin bir yöntem olarak benimsendiği konusundaki yerleşik kabule de bir meydan okuma niteliğinde görülebilir. Böylece Avrupa bütünleşmesini ileriye taşıma amaçlı hareket eden ulusüstü kurumlar olarak nitelenebilecek olan Avrupa Komisyonu ve özellikle de ABAD bakımından da bütünleşmenin ve kurumlarının yetkilerinin genişlemesine yol açacak şekilde tutum belirlemelerine ya da yorum yapmalarına engel olacak bir uyarının ortaya konduğu şekilde

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, s. 1-2. Weiss ve Blockmans bu anlaşmanın ayrıca ikincil AB kurallarının değiştirilmesi taahhüdünü içermesi ve bir üye devletin diğerlerini nasıl “rehin alabileceğini” göstermesi bakımından da önemli olduğu görüşündedir. Bkz. s. 2.

<sup>37</sup> Nitekim bu alandaki tartışmanın Avrupa Komisyonunun Avrupa'nın geleceğine ilişkin 2017 Mart ayı başında yayınladığı Beyaz Kitapla hız kazandığı görülmektedir. Bkz. European Commission, **White Paper on the Future of Europe-Reflections and scenarios for the EU27 by 2025**, 1 March 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf).

<sup>38</sup> Fabian Zuleeg, “Brexit or not? Time for the EU to move”, **European Policy Centre Commentary**, 8 September 2014.

görüşlere de zemin hazırlanmış olmaktadır.<sup>39</sup> Bütünleşmenin temel amacı ve ulaşabileceği yapı hakkında esasen kuruluşundan beri devam eden tartışmalar böylece yeni bir aşamaya gelmiş gibi görünmektedir.

Bundan başka temel bir başka saptama da ayrımcılık yasağı ve serbest dolaşımların Birliğin temelini oluşturduğu ve bu nedenle söz konusu alanlarda Birleşik Krallığa yönelik açılımın son derece sınırlı kaldığıdır.<sup>40</sup>

Son husus ise Şubat 2016 AB Zirvesinde ortaya çıkan metnin AB'nin organlarının bir hukuki tasarrufu ya da işlemi olmaktan çok üye devletlerin bir uluslararası ya da AB jargonundaki daha yaygın kullanımı ile hükümetlerarası bir işlemi olduğudur. Bu durumun hukuki etkilerinin neler olabileceğini yorumlamak Brexit referandumu sonrası yürürlüğe girmesi söz konusu olmadığı için öncelikli görülmemekle birlikte ayrı bir çalışmanın konusunu oluşturabilecek niteliktedir.<sup>41</sup> Bir ölçüde benzer durumlara Danimarka'nın Maastricht Antlaşmasını ilk referandumda reddi üzerine yapılan Aralık 1992 Edinburgh Zirvesi Sonuçlarında ve İrlanda'nın Lizbon Antlaşmasını reddi sonrası da Haziran 2009 Brüksel Zirvesi Sonuçlarında her iki ülkenin kabul edebileceği bazı değişiklikleri taahhüt etmek üzere başvurulduğunun hatırlanması mümkündür.<sup>42</sup>

Bütün bu tartışmaların ardından bilindiği üzere, 23 Haziran 2016 tarihinde yapılan referandum sonucu AB'den ayrılmak isteyenlerin oranı %51.9, Birlikte kalma yönünde oy verenlerin oranı ise %48.1 olarak gerçekleşti. Katılım oranı %71.8 idi. İngiltere'de çıkma yönünde oy

---

<sup>39</sup> Weiss and Blockmans, **op.cit.**, s. 7.

<sup>40</sup> Benzer bir görüş için bkz. Weiss and Blockmans, **op.cit.**, s. 9. Steve Peers'in serbest dolaşım ile ilgili AB hukuku kurallarının değişikliği yönündeki taleplere dair yorumu için bkz. Steve Peers, "The nine labours of Cameron: Analysis of the plans to change EU free movement law", 28 November 2014,

<http://eulawanalysis.blogspot.com.tr/2014/11/the-nine-labours-of-cameron-analysis-of.html>

<sup>41</sup> Konu hakkında görüşler ve çeşitli çalışmalarla ABAD kararlarına atıflar için bkz. Weiss and Blockmans, **op.cit.**, s. 11-13.

<sup>42</sup> Bkz. Weiss and Blockmans, s. 11. Her iki durumda da söz konusu taahhütlerin AB hukukuna birincil hukuk seviyesinde aktarılması için birer Protokolün Amsterdam Antlaşması ve Hırvatistan'ın Katılım Antlaşmasına eklenmesi söz konusu olmuştur. Konu ile ilgili yorum için ayrıca bkz. Steve Peers, "**Is it possible to reform the EU without amending the treaties?**", 22 May 2015, <http://eulawanalysis.blogspot.com.tr/2015/05/is-it-possible-to-reform-eu-without.html>. Ortaya çıkan taslak metnin farklı unsurlarının hukuki etkisi hakkında ayrıntılı görüşler için bkz. Steve Peers, "**The final UK/EU renegotiation deal: legal status and legal effect**", 21 February 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com.tr/2016/02/the-final-ukeu-renegotiation-deal-legal.html>

kullananların oranı %53.4, kalma yönünde oy kullananların oranı %46.6 olurken Galler'de de çıkma tercihi kullananlar %52.5, kalmayı isteyenler ise %47.5 oluyordu. İskoçya ve Kuzey İrlanda'da ise sonuçlar farklıydı. İskoçya'da AB'den ayrılmak isteyenler %38'de kalırken, AB üyeliğinin devamından yana oy kullananların oranı %62'yi buluyordu. Kuzey İrlanda'da ise kalmak isteyenlerin oranı %55.8 iken, AB'den ayrılmak isteyenlerin oranı %44.2 olarak gerçekleşiyordu. Bu rakamlar esasen Birleşik Krallık içinde varlıklarını da bir ölçüde AB üyeliği üzerinden değerlendirme yanlısı olan halklarla diğerleri arasındaki farkı da ortaya koyar şekilde okunmaya uygundu.

Referandum Birleşik Krallıkta Başbakan ve Hükümet değişikliğine yol açarken, aslında AB içinde kalmaktan yana olan ve bu yönde kampanya yürüten ama Muhafazakar Parti içindeki gücünü konsolide etmek, AB karşıtlarının etkisini zayıflatmak ve AB'den daha fazla imtiyaz koparmak gibi çeşitli gerekçelerle referandum sürecini başlatan David Cameron, hesaplarının ne kadar yanlısı olduğunu görerek hem parti liderliğini, hem de Başbakanlığı, aslında kendisi de referandum sürecinde AB'de kalma yönünde görüş ifade eden Theresa May'e bırakıyordu.

### **Sonuç**

Brexit'e giden yolda tarafların pozisyonu ve sonrasında müzakere sürecinde yaşanacaklar, sonuçta AB ile Birleşik Krallık arasında ortaya çıkabilecek "özel" ilişki modeline vücut vermekle kalmayacak. Elbette Brexit süreci Birliğin kendi dışındaki ülkelerle hangi esaslar, amaçlar ve yöntemlerle ilişki kuracağına ve burada var olan kısıtlara ya da bunların aşılabilmesine ilişkin geliştirilebilecek yeni yöntemlere yönelik somut sonuçlar doğuracak, ama bununla kalmayacak. Avrupa Birliği akademik ve bürokratik çevrelerinde uzun bir süredir var olan bir başka tartışma ve tanımlama çabası da bu gelişmelerden etkilenenler gibi: AB nasıl bir yapı ve AB üyeliği ne anlam ifade ediyor? Tüm üye devletlerin aynı politikalara aynı hızda ya da anda dahil olduğu bir üyelik yapısı 1980'lerden itibaren zaten ortadan kalkmaya başlamıştı. Euro veya Schengen alanına dahil olan ve olmayan ülkeler arasındaki farklılık, bazı üyeler bakımından Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanındaki düzenlemelere tabi olma konusunda seçimlik yetki sahibi olma ya da Temel Haklar Şartının ulusal hukuktaki etkisine karar verme konularında üye devletlere tanınan esneklik gibi pek çok konu bakımından tek tip AB üyeliği kavramı çok uzun bir süredir söz konusu değil. Bunun yanında AB üyesi olmayan pek çok ülke ile kurulan ilişkiler bu ülkelerin AB kural ve politikalarına –yapım sürecinde olmasa da uygulama bakımından- dahil olduğu bir hukuki çerçeve meydana getiriyor. Avrupa Ekonomik Alanı içinde

yer alan ülkeler ve ortaklık ilişkisi dolayısıyla Türkiye ile var olan ve bugün taraflar arasında güncellenmesi müzakerelerine başlanması tartışılan Gümrük Birliği modeli de buna örnek.

Dolayısıyla özellikle hukuki ve ekonomik açıdan AB kural ve politikalarının hangi sınırlar dahilinde uygulama bulduğu ile söz konusu sınırların esnekliği, geçirgenliği veya katılığı konusunda tespitler ve bunlar üzerine inşa edilebilecek modeller, hem Birliğin kendi sınırları dışında da nüfuz alanlarının ve bu nüfuzu sağlama araçlarının, hem de AB'nin etkili işleyişi ve varlığının devamı bakımından üyelik kavramının neleri vazgeçilmez biçimde içerdiğinin belirlenmesi giderek önem kazanmakta. AB üyeliğinin ne anlam ifade ettiği, hangi çekirdek politika alanları ya da temel esasların üyelik bakımından vazgeçilemez olduğu, buna karşılık AB'nin ekonomik, siyasi ve hukuki olarak diğer ülkelerle kurduğu ilişkilerin çerçevesinin ve sınırlarının neye göre çizilebileceği ve üyelikten ayrılan unsurlarının tespiti, Birleşik Krallığın AB'den çıkmasına ve yeni kuracağı ilişki modelinin belirlenmesine yol açacak Brexit sürecinde daha da fazla tartışılacak. Burada ortaya çıkan esaslar ve uygulamalar muhtemelen AB'nin geleceğini ve yapısını şekillendirmekte kilit rol oynayacak.

Bunun yanında, AB'nin alacağı şekil ile amaçların ve söz konusu amaçlara ulaşmak için sahip olduğu araçların da bu büyük değişimden etkilenmesi, AB üyeliğinin ne ifade ettiğinin yeniden tartışılması kaçınılmaz gibi görünüyor. İşte bu çalışmada söz konusu tartışmalara bir zemin oluşturabilmek bakımından Birleşik Krallığın AB'den ayrılma kararını aldığı referandumun öncesinde yaşanan gelişmeleri ve Birliğin Birleşik Krallığın kalma kararı vermesi halinde üyelik statüsünü belirlemeye yönelik atmaya hazır olduğu adımları içeren taslak metni ele aldık. Bu metin uygulama bulmadı elbette, ama AB'nin nihai hedefinden, bu hedefin tüm üyelerce benimsenmesi gerekip gerekmeyeceğine, esneklik, farklılaştırılmış entegrasyon, egemenlik, katmanlı yetki ilkesi, ekonomik yönetim, kişilerin serbest dolaşımı gibi kavramların içeriğinin veya uygulanma esaslarının yeniden tanımlanmasına kadar pek çok alanda Avrupa bütünleşmesi üzerine fikir geliştirilmesine uygun bir zemin oluşturdu. Öyle görünüyor ki Birleşik Krallık AB'den ayrılırken Avrupa bütünleşmesi fikrinin evrilmesine yönelik önemli gelişmeler de bizi bekliyor olacak.

## KAYNAKÇA

- Anderson, David, Barzini's Question: United Europe and the United Kingdom, **European University Institute, EUI Working Papers, Academy of European Law AEL 2015/2**, 2015.
- Barrett, Gavin, "The Era of Article 50: How the UK will leave the EU if it opts for Brexit in its 23 June, 2016 vote", **University College Dublin, UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper No. 02/2016**, 2016.
- Barrett, Gavin, "Creation's Final Laws: the Impact of the Treaty of Lisbon on the 'Final Provisions' of Earlier Treaties", **The Yearbook of European Law**, Vol. 27, 2008, 2-46.
- European Policy Centre, "Britain and Europe: A new settlement?", **Challenge Europe Series, European Policy Centre**, April 2016.
- German Law Journal, Brexit Special Supplement**, Vol. 17, 2016.
- Herbst, Jochen, "Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the 'Masters of the Treaties'?", **German Law Journal**, 2005, Vol. 6, no 11, s. 1755-1760.
- Hillion, Christophe, "Leaving the European Union, the Union way-A Legal Analysis of Article 50 TEU", **Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), European Policy Analysis**, August Issue 2016:8.
- Hughes, Kirsty, "After Cameron's EU Deal", Britain and Europe: A new settlement?, **Challenge Europe Series, European Policy Centre**, April 2016, s. 69-74.
- Lazowski, Adam, "How to withdraw from the European Union? Confronting Hard Reality", **CEPS Commentary**, 16 January 2013.
- Lazowski, Adam, "Withdrawal from the European Union and alternatives to Membership", **European Law Review**, Vol. 37, 2012, s. 523-540.
- Lewis, Richard, "Looking Back to look Forward: the UK's relationship with the European Union", What if? **The Implications of a Brexit on Different EU Policies**, Claire Dupont and Florian Trauner (eds.), **Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels Policy Brief**, 2016 içinde, No. 2016/5, April 2016.
- Möllers, Christoph, "The Do What They Want, But Do They Also Know What They Want?", **German Law Journal, Brexit Special Supplement**, Vol. 17, 2016, s. 71-74.
- Nettesheim, Martin, "Brexit: Time for a Reflection Period about the *Finalité* of European Integration", **German Law Journal, Brexit Special Supplement**, Vol. 17, 2016, s. 87-91.
- Nicolaidis, Phedon, Is Withdrawal from the European Union a Manageable Option? A Review of Economic and Legal Complexities, **College of Europe, Bruges European Economic Policy Briefings**, 28/2013, 2013.

Peers, Steve, “**The nine labours of Cameron: Analysis of the plans to change EU free movement law**”, 28 November 2014, <http://eulawanalysis.blogspot.com.tr/2014/11/the-nine-labours-of-cameron-analysis-of.html>

Peers, Steve, “**Is it possible to reform the EU without amending the treaties?**”, 22 May 2015, <http://eulawanalysis.blogspot.com.tr/2015/05/is-it-possible-to-reform-eu-without.html>

Peers, Steve, “**The final UK/EU renegotiation deal: legal status and legal effect**”, 21 February 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com.tr/2016/02/the-final-ukeu-renegotiation-deal-legal.html>

Piris, Jean Claude, **The Lisbon Treaty A Legal and Political Analysis**, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Piris, Jean Claude, “If the UK votes to leave. The seven alternatives to EU membership”, **Centre for European Reform**, January 2016.

Rieder, Clemens M., “The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship: Between Disintegration and Integration”, **Fordham International Law Journal**, Vol. 37, 2013, s. 147-174.

Shaw, Jo, “Where does the UK belong?”, **University of Edinburgh School of Law, Research Paper Series No 2016/04**, 2016.

**The EU, Euroscepticism and Brexit**, Routledge Freebook, 2016.

Walker, Neil, “The European Fallout”, **German Law Journal, Brexit Special Supplement**, Vol. 17, 2016, s. 125-129.

Wall, Stephen, “Britain’s European Problem”, **Challenge Europe, Britain and Europe: A new Settlement? European Policy Centre**, s. 7-11.

Weiss, Stefani and Steven Blockmans, “The EU Deal to avoid Brexit: Take it or leave it”, **CEPS Special Report**, No. 131/February 2016.

Zuleeg, Fabian, “Brexit or not? Time for the EU to move”, **European Policy Centre Commentary**, 8 September 2014.

Zuleeg, Fabian “Reflections on the 26-27 June European Council Summit”, **European Policy Centre Commentary**, 27 June 2014.

*Resmi Belgeler ve Internet Kaynakları*

**Draft Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, concerning a New Settlement for the United Kingdom within the European Union**, Brussels, 2 February 2016, EUCO 4/16.

European Council Conclusions, Brussels, 19 February 2016, EUCO 1/16, s. 1.

European Commission, **White Paper on the Future of Europe-Reflections and scenarios for the EU27 by 2025**, 1 March 2017,

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf).

[http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/june/6/newsid\\_2499000/2499297.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/june/6/newsid_2499000/2499297.stm)

<http://www.bbc.com/news/uk-politics-28049375>.

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9820230/David-Camersons-EU-speech-in-full.html>.

<http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>.

<http://www.bbc.com/news/election/2017/results>.