



**Universiteit  
Leiden**  
The Netherlands

**Legal constraints on EU Member States as primary law makers : a case study of the proposed permanent safeguard clause on free movement of persons in the EU negotiating framework for Turkey's accession**

Tezcan, Narin

**Citation**

Tezcan, N. (2015, May 27). *Legal constraints on EU Member States as primary law makers : a case study of the proposed permanent safeguard clause on free movement of persons in the EU negotiating framework for Turkey's accession*. Europa Institute, Faculty of Law, Leiden University. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/33072>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License:

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/33072>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/33072> holds various files of this Leiden University dissertation.

**Author:** Tezcan, Narin

**Title:** Legal constraints on EU Member States as primary law makers : a case study of the proposed permanent safeguard clause on free movement of persons in the EU negotiating framework for Turkey's accession

**Issue Date:** 2015-05-27

## Samenvatting (Dutch summary)

GRENZEN AAN DE BEVOEGDHEDEN VAN EU-LIDSTATEN TOT VASTSTELLING VAN  
PRIMAIR RECHT

*Een gevalstudie van de voorgestelde permanente vrijwaringsclausule op het gebied van het vrij verkeer van personen zoals opgenomen in het Onderhandelingskader voor de toetreding van Turkije tot de Europese Unie*

Staat het lidstaten van de Europese Unie vrij om toetredingsverdragen autonoom op te stellen of legt het recht van de EU hen daarbij beperkingen op? Dat is de centrale onderzoeksvraag van dit proefschrift. De auteur verdedigt de stelling dat beginselen en bepalingen van EU-recht inderdaad zulke beperkingen omvatten en identificeert vervolgens de mate waarin de lidstaten als gevolg hiervan beperkt worden in hun verdragsluitende bevoegdheden. Meer specifiek wordt het voorstel tot een permanente vrijwaringsclausule op het gebied van het vrij verkeer van personen zoals opgenomen in het Onderhandelingskader voor de toetreding van Turkije als gevalstudie aangewend voor een meer fundamenteel onderzoek naar de aard van de EU-rechtsorde.

Het proefschrift onderzoekt meer bepaald drie deeldomeinen van het EU-recht waaruit beperkingen op de bevoegdheid van lidstaten tot het vaststellen van toetredingsverdragen voortvloeien. Ten eerste, de bestaande rechtsregels voorafgaand aan eigenlijke toetredingsverdragen, in dit geval het juridische kader van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije (Deel I); ten tweede, de regels, gebruiken en gewoonten inzake toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie (Deel II); en ten derde, de constitutionele grondslagen en rechtsbeginselen van de EU als eigen rechtsorde (Deel III).

Het eerste hoofdstuk schetst een algemeen kader en licht de belangrijkste juridische concepten, de methodologie en de opbouw van het proefschrift toe. Hoofdstuk twee analyseert vervolgens de achtergrond en ontwikkeling van het rechtsbegrip 'associatie'. Daarbij stelt de auteur dat een associatieovereenkomst beschouwd kan worden als een volwaardig pre-toetredingsakkoord, zeker in het geval van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije (Ankaraverdrag). Het derde hoofdstuk omvat een uitvoerige bespreking van het Ankaraverdrag en het daarop voortbouwende associatierecht, meer bepaald de regelgeving inzake het vrije verkeer van personen en de permanente vrijwaringsclausule in dat verband. Na een grondige analyse van recente rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU hieromtrent, besluit de auteur dat de permanente vrijwaringsclausule niet alleen een stap terug zou zijn ten opzichte van het

EU *acquis* inzake het vrije verkeer van personen, maar ook een achteruitgang ten opzichte van bestaand associatierecht.

Hoofdstukken vier en vijf behandelen vervolgens beperkingen die voortvloeien uit de toetredingsprocedure zelf, opgenomen in artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Het vierde hoofdstuk richt zich meer bepaald op de procedurele vereisten van die bepaling. Het behandelt hoe uitbreiding zich heeft ontwikkeld in de praktijk sinds de eerste toetreding van nieuwe lidstaten en definieert daarbij de rol van de EU-instellingen. Gaandeweg worden op die manier de belangrijkste beginselen van toetredingsonderhandelingen die zich in de praktijk ontwikkeld hebben en die inmiddels tot vaste gebruiken en gewoontes verheven werden, uiteengezet. Hoofdstuk vijf analyseert vervolgens de inhoudelijke beperkingen. Aandacht wordt vooral besteed aan het begrip 'aanpassing' vermeld in artikel 49 VEU. De auteur stelt dat de term 'aanpassing' beperkter moet worden opgevat dan het begrip 'wijziging' uit artikel 48 VEU (procedure tot wijziging van de verdragen). Als gevolg daarvan hebben lidstaten minder bewegingsvrijheid in de procedure van artikel 49 VEU. De rest van het hoofdstuk toetst vervolgens of eerdere toetredingsverdragen deze striktere lezing van artikel 49 VEU in acht nemen, of dat ze maatregelen bevatten die verder gaan dan slechts 'aanpassingen'. De auteur identificeert een aantal bepalingen die voorbij het begrip 'aanpassing' gaan, maar komt tot de vaststelling dat de gevolgen hiervan eerder beperkt zijn. Verdergaande bepalingen hebben immers geen betekenisvol effect gehad op het functioneren van de interne markt, het mededingingsrecht, of andere gevestigde EU-beleidsdomeinen.

In het zesde en zevende hoofdstuk wordt nagegaan in welke mate de constitutionele grondslagen van de EU zelf een beperking vormen voor de lidstaten in hun hoedanigheid als verdragsluitende partijen bij toetreding. Zoals veel nationale grondwettelijke hoven leerstukken hebben ontwikkeld om de essentie van hun rechtsorde te beschermen, heeft ook het Hof van Justitie van de EU zich in verschillende arresten en adviezen uitgelaten over wat het als de fundamentele van de Europese rechtsorde beschouwt. Tot deze fundamentele, zoals vastgelegd in de Verdragen en de rechtspraak, behoren in elk geval de fundamentele vrijheden, met name het vrij verkeer van personen, het EU-burgerschap, en de grondrechten. Hoofdstuk zes onderzoekt in hoeverre die fundamentele lidstaten zouden kunnen verhinderen om een permanente vrijwaringsclausule in te voeren in het toetredingsverdrag met Turkije. In het zevende hoofdstuk toont de auteur aan dat het verbod op discriminatie op basis van nationaliteit tevens deel uitmaakt van diezelfde fundamentele. Daardoor zouden lidstaten hier niet zomaar van kunnen afwijken in de context van toetredingsprocedures met derde landen.

Concluderend kan dus worden vastgesteld dat verschillende soorten van juridische beperkingen aan de lidstaten worden opgelegd in de context van toetreding. Het resultaat hiervan is dat lidstaten bijzonder weinig speelruimte

hebben om bepalingen zoals de permanente vrijwaringsclausule in te voeren in toetredingsverdragen.

