

T.C.
Ankara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
AB ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Ana Bilim Dalı
AT – Hukuk Yüksek Lisans Programı

ULUSAL ANAYASALAR KARŞISINDA
AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASAL
ANTLAŞMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Suzan Pektaş BAYAR

ANKARA 2006

T.C.
Ankara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
AB ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Ana Bilim Dalı
AT – Hukuk Yüksek Lisans Programı

ULUSAL ANAYASALAR KARŞISINDA
AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASAL
ANTLAŞMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Suzan Pektaş BAYAR

Tez Danışmanı
Prof. Dr. A. Füsun ARSAVA

ANKARA 2006

T.C.
Ankara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
AB ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Ana Bilim Dalı
AT – Hukuk Yüksek Lisans Programı

ULUSAL ANAYASALAR KARŞISINDA AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASAL ANTLAŞMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı :

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

.....
.....
.....
.....
.....
.....

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR CETVELİ

GİRİŞ

BÖLÜM I : AB’NİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE “ANAYASA” KAVRAMI 1

I – AB KURUCU ANTLAŞMALARI’NA TARİHSEL BİR BAKIŞ

VE “ANAYASAL KARAKTER” OLGUSU 1

A – TARİHSEL GELİŞİM 1

B – AB KURUCU ANTLAŞMALARININ

“ANAYASAL KARAKTER” OLGUSU 16

II – AB’DE BİR “ANAYASA” HAZIRLANMASINA

NEDEN OLAN GELİŞMELER VE

ANAYASA’NIN HAZIRLANMASI SÜRECİ 29

A – AB’DE BİR “ANAYASA” HAZIRLANMASINA

NEDEN OLAN GELİŞMELER 29

1) Genel Olarak 29

a. Nice Zirvesi Öncesi Gelişmeler 32

b. Nice Zirvesi Sonrası Gelişmeler ve

Göteborg Zirvesi 33

c. Laeken Zirvesi: Avrupa Konvansiyonu’nun

Oluşum Süreci Ve Konvansiyon 35

2) Konvansiyon’un İçeriği 36

a. Avrupa’nın Geleceği Tartışmasının

Dört Ana Teması ve Diğer Tartışma Konuları 36

b. Avrupa Birliği'nin Daha Şeffaf ve Etkin Bir Yapıya Dönüştürülmesi İçin Gerçekleştirilmesi Gereken Kurumsal Reformlar	46
c. Topluluk Politikalarında Reform ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının Geliştirilmesi	48
3) Konvansiyon çalışmaları – Seville Zirvesi	49
III – AB'NİN ANAYASAL ANTLAŞMASI'NA	
DUYULAN GEREKSİNİM (ANAYASAL ANTLAŞMANIN AMACI) ..	56
BÖLÜM II : AB ANAYASASI'NA BAKIŞ VE TEMEL YAKLAŞIMLAR.....	60
I – KLASİK ANLAMDA ANAYASA KAVRAMI	
VE TEMEL ÖZELLİKLERİ	60
II – AB NEDEN ve NASIL BİR ANAYASA TASARLADI	76
A – AB için Neden Bir Anayasa?	76
B – AB için Nasıl Bir Anayasa?	79
III – AB İÇERİSİNDE VE ÜYE DEVLETLERDE	
ANAYASA FİKRİNE TEMEL YAKLAŞIMLAR	82
BÖLÜM III : AB ANAYASASI'NIN GETİRDİKLERİ.....	90
I – ANAYASAL ANTLAŞMA İLE AB'NDE NELER DEĞİŞECEK.....	90
II– ANAYASAL ANTLAŞMA İLE KURUMSAL YAPIDA	
DEĞİŞENLER	93
III– ANAYASAL ANTLAŞMA İLE DİĞER ALANLARDA	
DEĞİŞENLER	103
SONUÇ	
BİBLİYOGRAFYA	

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	: Avrupa Birliği
ABAD	: Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AEAA	: Avrupa Ekonomik Alanı Antlaşması
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür – Çelik Topluluğu
AP	: Avrupa Parlamentosu
ASB	: Avrupa Siyasi İşbirliği
AST	: Avrupa Savunma Topluluğu
AT	: Avrupa Toplulukları
ATAD	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
A.Ü.S.B.F.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
DTM	: Dış Ticaret Müsteşarlığı
GSYİH	: Gayri safi yurt içi hasılar
MDAÜ	: Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri
ODGP	: Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
s.	: sayfa
S.	: Sayı
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve devamı
vs	: vesair
yy	: yüzyıl

BİBLİYOGRAFYA

KİTAPLAR:

ARSAVA, Füsün A.: *Amsterdam Antlaşması'nın Avrupa Birliği Hukukuna*

Katkıları, A.Ü.S.B.F. Yayınları No: 589, Ankara, 2000

ARSAVA, Füsün A.: *Nice Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği'nin Geleceği*,

Ankara 2003

BORCHARDT, Klaus-Dieter: *The ABC of Community Law*, Brüksel 2000.

DINNAGE, James D. – MURPHY, John F.: *The Constitutional Law of the*

European Union, Anderson Publishing Co, Cincinnati, 1996

The European Convention: *Draft Treaty Establishing A Constitution For Europe*,

Office For Official Publications of the European Communities, Luxembourg,

20 June 2003

DTM & TOBB: *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Ankara 2002

ERIKSEN, Eric O. – FOSSUM, John E. (der.), *Democracy in the European Union:*

Integration Through Deliberation, Londra & New York Routledge, 2000

ESTEBAN, M. L. Fernandez: *The Rule of Law in the European Constitution*,

Kluwer Law International, 1999

GİRİTLİ, İ.-SARMAŞIK, J.: *Anayasa Hukuku*, Der Kitabevi, İstanbul, 1996

GÜNUĞUR, Haluk: *Avrupa Topluluğu Hukuku*, Ankara 1996

İktisadi Kalkınma Vakfı: *Konvansiyon Tartışma Konuları*, Nisan 2002

KABOĞLU, İbrahim Ö.: *Anayasa Hukuku Dersleri*, Legal Yayıncılık, İstanbul,

Ekim 2005

KARLUK, Rıdvan: *Avrupa Birliği Kapısında Türkiye*, Ankara 2002

ODER, Bertil Emrah: *Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık*, Anahtar Kitapevi, Mayıs 2004

SCOTT, Douglas – Sionaidh: *“Constitutional Law Of The European Union*, Longman (An imprint of Pearson Education Limited), England, 2002.

TCMB: *Avrupa Birliği El Kitabı*, Ankara 1996

WEILER, J.H.H.: “Europe’s Constitutional Sonderweg”, Edited by Joseph WEILER, Marlene WIND, *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, 2003, s.7-23

WEILER, J.H.H.: The Constitution Of Europe – Do the New Clothes Have An Emperor? And Other Essays on European Integration, Cambridge University Press, 1999

MAKALELER:

ARAT, Tuğrul: “Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ders notları”, *ATAUM*, Ankara, 1988

ARSAVA, Füsün A.: “Avrupa Anayasası’nı Tercih Nedenleri”, *Uluslar arası İlişkiler Dergisi*, C.2, S.5, Ankara Bahar 2005, s.25-48

BAYKAL, Sanem : “Avrupa Birliği’nin Geleceği, Meşruiyet Sorunu, Anayasalaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine”, *Uluslar arası İlişkiler Dergisi*, C.1, S.1, Bahar 2004, Ankara, s.119-153

CRAIG, Paul: “Constitutions, Constitutionalism and the European Union”, *European Law Journal*, Volume 7, No: 2, June 2001, s.125-150

CRUM, Ben – COUSSENS, Wouter: *Reforming the EU Presidency: the key to a new institutional architecture*, (first published in *The European Voice*), January 2003

DAHLSSON, Henrik – STAUN Ditte: “The EU State Constitution”, *Team Working Paper* No: 1, 2002

DASSU M. – GRASSİ V. – VEROLLA N.: “The European Convention: Unresolved Questions and Choices for Italy”, *Aspen European Dialogue*, Aspen Institute-Italy, 2003

ELEFTHERİADİS, Pavlos: “Constitution or Treaty”, *The Federal Trust Online Paper*, 12/04, July 2004

KUMRULU, M. Gülce: “Avrupa’nın Geleceği’ne İlişkin Konvansiyon”, *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C.2, S.4 (Bahar 2003), Ankara

The Philip Morris Institute for Public Policy Research, “Does The Europe Need a Constitution?”, Brussels 1996

PRODI, Romano: “Europe with passion and conviction”, *European Parliament*, Strasbourg, 16 Decemder 2003

“Speech by Romano Prodi President of the Commission Opening session of the Convention on the Future of the Europe”, *European Parliament*, Brussels 28 February 2002

İNTERNET KAYNAKLARI:

ALTINBAŞ AKGÜL, Deniz: “Avrupa’nın Geleceği: Avrupa Birleşik Devletleri Federasyonu mu?”,

www.avsam.org/turkce/yayinlar/stratejikanaliz/makale/makalestran124.htm

ALTINBAŞ AKGÜL, Deniz: “...Ve AB Devletini Kuruyor: Avrupa Anayasası Taslağı Üzerinden Bir Değerlendirme”

www.avsam.org/turkce/yayinlar/stratejikanaliz/makale/makalestran132.htm

Centre For European Reform: “The CER guide to the draft EU Constitution”,
October 2003, s. 3: www.cer.org.uk

ARSAVA, Füsün A.: “Üye Devletlerin Anayasa Tasarısı Işığında”, *The Journal Of Turkish Weekly*, <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=103>

FISCHER, Joschka: “From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European Integration”, Humboldt University, 12 May 2000 Berlin
http://europa.eu/constitution/futurum/documents/speech/sp120500_en.pdf#search=%22from%20confederacy%20to%20federation%22

GRANT, Charles: “New Leadership For Europe”:
http://www.cer.org.uk/pdf/351_chap1.pdf

HABERMAS, Jürgen: “Why Europe Needs A Constitution”, New Left Review,
October 2001: <http://www.newleftreview.net/?page=article&view=2343>

HARVARD GAZETTE: “Europe’s Future Begins to Unfold”, 3 Şubat 2003:
http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_en.htm; Avrupa Birliği Schuman
Bildirgesi– Avrupa Günü

AB-Türkiye İlişkileri, “Avrupa’nın Geleceği’ne İlişkin Konvansiyon” :
<http://www.deltur.cec.eu.int/g-konvansiyon-gelecek.html>, 30.12.2003

“Avrupa’nın Geleceği”: http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber-ek_02-03.html,
30.12.2003

Convention Bulletin Edition 02-08.03.02: <http://www.european-convention.eu.int>

“Avrupa’nın Geleceği Tartışması”: <http://www.mfa.gov.tr/PrintPageT.asp>,
10.01.2004

IGLESIAS, Gil Carlos Rodriguez: “Toward a European Law”:

<http://diplomacy.shu.edu/journal/new/pdf/VolIIINo1/igelsias.pdf#search=%22toward%20a%20european%20union%20iglesias%22>

KARLUK, Rıdvan: “Avrupa Konvansiyonu ve Türkiye” (07/03/2002 tarihli yazısı)

<http://www.eso-es.net/kurumsal/yazi.asp?65>, 30/12/2003

Laken Zirvesi Sonuç Bildirisi, Aralık 2001:

<http://www.belgenet.com/arsiv/ab/laekenbildiri.html>

ÖZCAN, Mehmet: “Avrupa Birliği Anayasası’nın AB Kurumsal Yapısı Üzerine Etkileri”, *Uluslar arası Hukuk ve Politika*, C.1, No:1, 2005,

<http://usak.org.uk/junction.asp?docID=351&In=TR>

SCHUMAN, Robert: “Declaration of 9 May 1950”:

http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_en.htm

VERHOFSTADT, Guy: “The New European Constitution – From Laeken To Rome”, Berlin – Humbolt Üniversitesi, 25/11/2003 tarihli konuşma metni:

http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/speech/sp251103_en.pdf

“AB’nin Geleceği Tartışması”: www.mfa.gov.tr :

“Draft Treaty Establishing A Constitution For Europe”, 20 June 2003

<http://www.european-convention.eu.int>

“Introductory Speech By President V. Giscard D’Estaing To The Convention On The Future Of Europe”, 26.02.2002: <http://www.european-convention.eu.int>

“Speech By Romano Prodi: President Of The European Commission Opening Session of the Convention on the future of Europe, European Parliament, Brussels, 28 February 2002.” : <http://www.european-convention.eu.int>

<http://www.bbc.co.uk> : Europe/EU Constitution: Where member states stand.

<http://www.eurActiv.com> : Ratification Of the EU Constitution – state of play in the member states.

http://www.belgenet.com,arsiv/ab/schuman_bildirgesi.html

<http://european-convention.eu.int/docs/docreg/9590.pdf>

<http://www.avsam.org/turkce/yayinlar/stratejikanaliz/makale/makalestran124.htm>

<http://www.türkiyeavrupavakfi.org>

<http://www.abhaber.com>

GİRİŞ

Kuruluşundan bugüne sui generis yapısı sebebiyle türlü yeniliklere yol açtığı gibi, ilerleme ve gelişmesi sırasında birçok tartışma ve zorluklarla da karşılaşmış olan dünyanın Avrupa Toplulukları¹ (AKÇT, AET ve AAET) günümüzün Avrupa Birliği nihai hedef olarak belirlediği “siyasi entegrasyon” hedefini gerçekleştirebilmek amacıyla bir yandan genişlerken diğer taraftan da bu genişlemenin getirdiği sorunları bertaraf etmek amacıyla derinleşme aşamalarından geçmektedir.

Bugün gelinen noktada, uluslar üstü niteliği bakımından uluslararası kuruluşlardan; devlet olmanın temel unsurlarının bir kısmının tam anlamıyla gerçekleşmemesinden ve Birlik içi kimi kesimlerin isteksizliği sebebiyle ise federal devlet olma adımını atamadığından devletlerden ayrılan Avrupa Birliği geleceği bakımından çok önemli bir dönemi yaşamaktadır.

Son dalga genişleme olarak adlandırılan ve 1 Mayıs 2004 tarihinde on Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesi’nin (MDAÜ) AB’ne üyeliğinin gerçekleşmesi ile iyice alevlenen ve neredeyse tıkanma noktasına gelen AB’de, “*demokrasi açığı, meşruiyet, hesap verebilirlik* vb. sorunsallar bu genişleme süreci ile AB’nin geleceğine yönelik kaygıları körüklemiş ve bu sebeple AB, daha önce Amsterdam ve Nice Antlaşmaları ile gerçekleştirmeyi hedeflediği ancak gerçekleştiremediği yapısal reformları artık erteleyemeyeceğinden birtakım somut adımlara yönelmiştir.

¹ Farklı tarihlerde kurulan AKÇT (1952 Paris Antlaşması), AET ve AAET (1958 Roma Antlaşmaları), 1 Ocak 1993 yürürlük tarihli, teknik adıyla “Avrupa Birliği Antlaşması” ve bilinen adı ile Maastricht Antlaşması ile Avrupa Topluluğu “Avrupa Birliği” adını almış ve siyasi birlik hedefi yönünde ilerlemenin sinyalleri verilerek Ekonomik ve Parasal Birlik dışında Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişlerinde İşbirliği başlıkları ile yeni bir yapı oluşturulmuştur.

Laeken Deklarasyonu ile bu yapısal reformların gerçekleştirilmesi gereği bir kez daha vurgulanarak, “Konvansiyon metodu” olarak adlandırılan yeni bir yöntemle AB’nin geleceği önündeki sorunlara çözüm bulma arayışı başlamıştır. Bu çerçevede başta metod olmak üzere yaşanan birçok önemli gelişmenin yanında belki de en önemlisi AB için bir “anayasa oluşturulması” fikri olmuştur. Bu fikir, federalistler tarafından memnuniyetle karşılanmış ve zaten “anayasal niteliği haiz Topluluk Hukuku’nun her biri bir anayasa belgesi olarak görülen kurucu antlaşmalarının tek bir belgede ve bireylere daha yakın bir şekle sokulmasına tam destek vermişlerdir. Bu yaklaşımlarıyla bir federal devlet fikrine hazır oldukları gözlenen federalistler, bu yöndeki isteklerini Hükümetlerarasıcılarla paylaşamamışlardır. İşbu nedenle Birlik, ikiye bölünmüş bir hal sergilerken, federalist yaklaşımın öncülerinden olan Fransa gibi bir ülkede yapılan referandum sonucu anayasal antlaşmaya “hayır” cevabının alınması ve bunun yanında birtakım ülkelerde “evet” denirken, birtakım üyelerin de yine Fransa örneği gibi “hayır”dan yana tavır alması da sıkıntı yaratmıştır.

Bu çalışma, 29 Ekim 2004 günü, 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma’nın imzalandığı salonda düzenlenen bir törenle AB’ye üye ve aday ülkelerin liderleri tarafından imzalanmış olmakla beraber, halen yürürlük kazanamamış ve üzerinde çalışılan (Fransa ve Hollanda’daki referandumlarda reddedildikten sonra ilk kez 14 Aralık 2006 tarihinde yeniden siyasilerin gündemine gelen AB Anayasası ile ilgili sorunların çözümüne 2007 yılının ilk yarısının sonuna kadar ulaşılması beklenmekle beraber, sürenin 2008 yılına kadar sarkabileceği de siyasilerin söylemleri arasında yer almaktadır.) AB Anayasal Antlaşması’nın başta

hukuksal niteliğini tartışma, üyesi ulus devletlerin bu konudaki yaklaşımlarını tespit etme ve gelişmelerin AB’ne neler getireceğini ortaya koyma amacındadır.

Çalışmanın amacı ışığında ilk bölümde, tarihsel bir değerlendirme yapılacak ve Avrupa Toplulukları’nın temel taşları olarak kabul edilen “kurucu antlaşmaların” en önemli özelliği olan “anayasal karakter olgusu” ile ilgili açıklamalara yer verilecektir. İkinci bölüm, klasik (ve çağdaş) anayasa hukuku anlamında “anayasa” kavramını ve temel özelliklerini ele alarak bu özelliklerin ne kadarının AB için tasarlanan anayasa ile karşılandığı ve AB’nin nasıl bir anayasa tasarladığı konusuna değinilecektir. Bu bölümde ayrıca AB Anayasal Antlaşmasına duyulan gereksinim ile üye devletlerin bu konuya yaklaşımlarına yer verilecektir. Üçüncü ve son bölümde, AB Anayasal Antlaşması ile AB’de nelerin değişeceğine değinilecek ve AB’nin kullandığı yetkilerin dayanak ve sınırları konusundaki açıklamalarla çalışmaya son verilecektir.

Çalışma, mukayeseye yer vermekle beraber bir mukayeseli hukuk çalışması olmadığından üye ülkelerdeki anayasacılık anlayışına ilişkin mukayeseli açıklamalara yer verilmemiştir.

SONUÇ

Avrupa bütünleşmesinin geleceği nereye gitmektedir? Bu çalışmada “anayasal antlaşma” ile sınırlandırılmış bir çerçevede Birliğin geleceğinin nereye yöneldiği ele alınmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın bel kemiğini, AB’yi Anayasal Antlaşmaya getiren süreç ve bu süreç içerisinde yaşanan gelişmeler oluşturmuş ve Birliğe bir anayasa metni olarak sunulan AB Anayasasının üye ulus devletlerce nasıl karşılandığına cevap bulunmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda, klasik anayasa hukuku alanında bir inceleme yapılmıştır.

İncelemede, AB’nin sui generis yapısının da etkisi ile çok net bir sonuca ulaşmak mümkün olmasa da, Birliğin geleceği ve anayasanın buna katkıları anlamında belli sonuçlara da ulaşılmıştır.

Çalışmada sürekli ele alındığı üzere, gerek Birliğin geleceği, gerek anayasa tartışmaları sırasında iki temel görüşün fikir çatışmaları öne çıkmaktadır. Bu meyanda, sorunlara tam ve net cevaplar ve çözümler bulunamamasının kaynağında federalistler ve hükümetlerarasıcılar arasında yaşanan fikir ayrılıkları yatmaktadır.

Anayasal karakteri, bireylere tanıdığı temel hak ve özgürlükler, üye devlet benzeri yetki kullanımları, üye devletlerin kendilerine has birtakım egemenlik yetkilerini Birliğe devretmeleri, bir yurttaşlık bilincinin oluşturulması fikirleri gibi yaklaşımlar Birlik için bir anayasa metni oluşturulmasını son derece doğal

karşulamakta ve hatta, AB'nin bugünkü durumu itibariyle, "devlet" sayılabilecek bir noktaya ulaştığı görüşünü savunmaktadırlar.

Öte yandan karşı görüşün savunucuları, yukarıda sayılanların anlam ifade edebilmesi için öncelikle bir Avrupa halkına ihtiyaç bulunduğunun altını çizmektedir. Zira, halk ve devlet olmayan bir alanda bir anayasadan bahsetmek onlara göre sadece bir adlandırılış şeklidir ve bu öğelerin yokluğunda hazırlanmış bir metin, yeni bir kurucu antlaşmadır, fakat bir anayasa değil.

Kanaatimizce, çağdaş anayasa hukuku ışığında, konuya maddi ve şekli anayasa ayırımından bakmak ve hukukun toplumsal gereklere göre değişen bir bilim olduğu bilgisi ışığında, AB'ni devlet benzeri özelliklerinden ayırtmamak gerekir. Uluslar arası bir metinle kurulmuş olması burada bir peşin hüküm yaratmamalıdır.

Ancak elbette bu ifadeler AB'nin şu haliyle bir federal devlet veya başka şekil bir devlete dönüştüğü anlamını da taşımamaktadır. Birlik, kurulduğu günden bugüne kendine has bir yapının sahibi olmuş ve görünen odur ki, anayasal antlaşmadan ve diğer genişlemelerden sonra da bu yönde ilerlemeye devam edecektir. Diğer yandan demokratik meşruiyet, şeffaflık, hesap verilebilirlik, bireylerin sisteme daha etkin katılımı gibi sorunsallara çözüm arama gibi önemli konular da Birliğin ilerleme çabalarını gösterir niteliktedir.

Gelişmelerin, özellikle de anayasa konusundaki açılımların her bir üye ülkede yarattığı etki ve bakış açısı farklı olabildiği gibi, üye ülkelerde bir yandan da

egemenlik yetkilerinin kaybı gibi endişelerin de hakim olduğu gözlemlendiğinden Birliğin geleceğine ilişkin gelişmelerin oldukça çarpıcı olabileceği akla gelmekte ve net bir yargının oluşmasına imkan vermemektedir.

İşte bu nedenlerledir ki, AB'ne ilişkin yaklaşımlarda ilgili alanların sert kurallarına göre değil, daha esnek bakış açıları ile değerlendirme yapılmalıdır. Son olarak belirtmek gerekir ki, AB Anayasal Antlaşması AB'yi siyasi anlamda güçlü bir birlik haline getirmeyi hedeflemekte, ancak şuan itibariyle “federal bir devlet” kurulmasını da zorunlu kılmamaktadır. AB, zaman içerisinde kendine özel yöntemlerle hukuk, siyaset ve toplum bilimlerine daha çok şey katacak gibi gözükmemektedir.

BÖLÜM I

I – AB KURUCU ANTLAŞMALARI’NA TARİHSEL BİR BAKIŞ VE “ANAYASAL KARAKTER” OLGUSU

A – TARİHSEL GELİŞİM

Avrupa bütünleşmesinin tarihsel boyutu incelendiğinde birkaç kilit antlaşma metni ile karşılaşılmaktadır. Kronolojik olarak, 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi, 1993 tarihli Maastricht Antlaşması, 1999 tarihli Amsterdam Antlaşması, 2003 tarihli Nice Antlaşması ile son olarak 2001 yılı Aralık ayında açıklanan Laeken Deklarasyonu ve buna bağlı olarak anayasal antlaşmanın zeminini de hazırlayan bir süreç olarak 28 Şubat 2002 yılında çalışmalarına başlayan Avrupa’nın Geleceği Konvansiyonu çalışmaları önemli adımlar olarak sıralanmaktadır.

Avrupa’yı bütünleştirmek amacı ile tarih boyunca askeri, felsefi ve bürokratik araçlar kullanılarak birçok defa türlü girişimlerde bulunulmuş, ancak kalıcı bir sonuç alınamayan bu girişimlerin ardından başarı sağlanan somut adım, dönemin Fransız Dışişleri Bakanı’nın adı ile anılan, 9 Mayıs 1950 tarihli “SCHUMAN BİLDİRGESİ” olmuştur. Yayımlanan bu bildirge ile, II. Dünya Savaşı’nın Avrupa ülkelerinde yarattığı büyük çöküntünün ardından savaşı, refaha giden bir Avrupa oluşturulması düşüncesinde olan iki düşman devletten Fransa’nın, Ruhr Bölgesinde bulunan zengin “kömür ve çelik madenlerini” Almanya ile birlikte işletecekleri, bunun için “uluslar-

üstü” bir örgüt kurulacağı duyurulmuş ve bu birlikteliğe isteyen tüm demokratik Avrupa devletlerinin de katılabileceği vurgulanmıştır.

Geçmiş II.Dünya Savaşı’na dayanan bu “uluslar-üstülük” kavramı, Schuman Bildirgesi’nden başlamak üzere “federatif” bir yapıya işaret etmiş ve güçlü bir Avrupa’nın “üye devletlerin ulusal kimlikleri törpülenirse¹” kurulabileceği de vurgulanmıştır.

Bu yönde bir girişimin içinde bulunmayı daha doğru bulan Belçika, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg bildirgeye olumlu yanıt vermişler ve bunun ardından 18 Nisan 1951 tarihinde Almanya ve Fransa ile birlikte Paris Antlaşmasını imzalayarak “Avrupa Kömür Çelik Topluluğu”nu (AKÇT) kurmuşlardır. Böylelikle, “kurucu altılar” diye anılan bu altı üye devlet, başlangıçta sektörel bazda entegre olmuş ancak nihai hedef (açıkça belirtilmemişse de) olarak da siyasi entegrasyon sürecine yönelmişlerdir².

AKÇT’nin bu başarısının ardından kurucu altılar birtakım başarısız girişimlerde de bulunmuşlardır. Bunlardan biri, 1952 yılında oluşturulmak istenen “Avrupa Siyasi Topluluğu : AST”, diğeri ise “Avrupa Siyasi İşbirliği : ASB” dir. Her iki başarısız girişiminden çıkan sonuç, henüz askeri ve siyasi bir entegrasyona gidilemeyeceği, gidilse bile başarı sağlanamayacağı, dolayısıyla işe öncelikle

¹ Bkz. GÜNUĞUR, Haluk: “Avrupa Topluluğu Hukuku”, Ankara 1996, s.16’dan naklen

² TCMB, Avrupa Birliği El Kitabı, Ankara 1996, s.14-15.

“ekonomik entegrasyon” boyutunun geliştirilmesinden başlanması gerektiği olmuştur³.

AKÇT adıyla kurulan birliğin, belli bir süre daha *ekonomi temelli* ilerleyeceği anlaşılmış ve bu sebeple, kurucu altılar kömür – çelik sektörü ile sınırlı olarak yürütülen birlikteliğin ekonominin farklı alanlarına da sıçratılması suretiyle bütünleşme hareketinin derinleşmesi için çalışılması gerektiği yönünde karara varmışlardır (“Avrupa Atılımı”). Alınan bu kararın gereği, kısa bir sürede yerine getirilmiş, altı AKÇT üyesi ülkenin taraf olduğu 25 Mart 1957 tarihli Roma Antlaşmaları imzalanmış ve böylelikle iki yeni *uluslar-üstü* örgüt daha kurulmuştur. Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) olarak adlandırılan bu iki örgüt ile entegrasyon hareketine hız kazandırılmış ve tek sektörle sınırlandırılmaktan öteye geçilerek, bütünleşme hareketinin ekonominin diğer alanlarına da sıçratılması istenmiş ve “Topluluk modeli” olarak esnek bir model ile bütünleşme hareketinin “zincirleme etki” (spill over effect) ile Avrupa genelinde yayılması ve kısa sürede Avrupa’nın kendini II.Dünya Savaşı’nın tüm olumsuz etkilerinden kurtararak yükselen bir değer halinde getirmesi hedeflenmiştir.

1958 Roma Antlaşmaları ile aynı tarihte imzalanan “Avrupa Topluluklarının Bazı Ortak Kurumlarına Dair Sözleşme” ile, her üç topluluk için (ilk kurulan AKÇT, ardından gelen AET ve AAET) ortak MECLİS (ileride Avrupa Parlamentosu olarak anılacak) ve ortak DİVAN (ATAD) kurulmuş ve bunu takiben de 1967 yılında gerçekleştirilen “Avrupa Toplulukları İçin Tek Konsey ve Tek Komisyon Kuran

³ TCMB, a.g.e. s.15.

Antlaşma (“Füzyon Antlaşması”) ile yine bu üç topluluk yönetim organlarının (KONSEY, KOMİSYON) birleştirilmesine karar verilmiştir. Böylelikle, hukuksal varlıklarını ayrı ayrı sürdüren ancak ileride her üçünü de kapsayacak şekilde anılacak olan “Avrupa Toplulukları” kurulmuştur⁴.

Füzyon Hareketinin ardından, yeni oluşan organlar artık her üç topluluk ve neticede Avrupa Toplulukları için tek organ olarak kurulmuşlardır. 22 Temmuz 1975 yılında Brüksel Antlaşması ile kurulan Avrupa Sayıştay’ı ve 1 Temmuz 1987 yılında Avrupa Tek Senedi ile kurulan İlk Derece Mahkemesi bu şekilde kurulmuş ve Avrupa Topluluklarının kurumları arasında yerlerini almışlardır.

1970 – 1980 yılları arasında tüm Avrupa’yı kapsayan ekonomik bunalımlar ve topluluk içinde yaşanan bir takım sorunlar (boş sandalye krizi, karar alma süreçlerindeki aksamalar vs.) topluluğun bütünleşme yolunda ilerlemesini sekteye uğratmış ve “Ortak Pazar” hedefine ulaşılmasının önünü tıkamıştır. Bu noktada bütünleşme hareketinin “derinleşme hareketleri”nin dışında, bütünleşmenin daha geniş Avrupa topraklarına yayılma ve coğrafi alanını genişletme çabaları da eş zamanlı olarak devam etmiştir (“genişleme hareketleri”). Bu çerçevede ilk genişleme 1973 yılında üç yeni Avrupa ülkesinin Topluluklara üyeliği ile gerçekleşmiştir. Bu dönemde üye olan ülkeler, aslında günümüzde geline Anayasal Antlaşma aşamasında bugünkü adıyla AB’ni, temel federatif yaklaşımından uzaklaştırmak ve Birliği tam anlamıyla siyasi bir bütünleşmeden çok, bir bölgesel entegrasyon modeli olarak görmek isteyen ve “hükümetlerarasıcılık” yaklaşımının temel savunucusu olan

⁴ TCMB, a.g. e. s.16; ARAT, Tuğrul: “Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ders notları”, Ankara ATAUM 1988, s.6.

lkeler olarak tanımlanabilir. Bu lkeler sırasıyla, İngiltere, Danimarka ve İrlanda olarak sıralayabiliriz. 80’li yılların başında bir diğ er genişleme süreci ile Avrupa Toplulukları bünyesine 1981 yılında Yunanistan da dahil olmuş ve bu tarih itibariyle üye sayısı 10’a ulaşmıştır.

1985 yılında, Avrupa Toplulukları’nın Komisyon Başkanlığı’nı yürüten Jacques Delors’un önerisi ile tek pazarın gerçekleştirilmesi için yapılması gerekenleri bildirir bir “Beyaz Kitap” hazırlanmıştır. Hazırlanan bu Beyaz Kitap çerçevesinde önerilen direktiflerin onaylanmasını kolaylaştırmak ve kurucu antlaşmaların belli politika ve yollarla desteklenmesini sağlamak üzere Roma Antlaşmasının 236. maddesine dayanılarak kurucu antlaşmalarda değişikliğ e gidilmiş ve bu kapsamda imzalanan Avrupa Tek Senedi, 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir⁵. Avrupa Tek Senedi’nin hemen öncesinde 1986 yılında ise, bir üçüncü genişleme hareketi ile İspanya ve Portekiz’in de üyeliğ i ile üye sayısı 12’ye yükselmiştir.

1 Temmuz 1987 yürürlük tarihli “Avrupa Tek Senedi”, özellikle Roma Antlaşması’nda yer verilmiş ancak karşılaşılan sorunlar sebebiyle tam olarak gerçekleştirilememiş “Tek Pazar” hedefinin eksiklerinin tamamlanması ve bütünleşme hareketinin yavaşlamasına neden olan karar alma süreçlerinin değiştirilmesine hizmet etmiştir. Tek Senet bunun dışında da bazı değişiklikler getirmiştir.

1 – Kurumsal yapıdaki değişiklikler

⁵ DTM & TOBB: “Avrupa Birliğ i ve Türkiye”, Ankara 2002, s.39-40.

- a – Oybirliğinden nitelikli oyçokluğuna geçilmesi,
- b – Karar alma süreçlerinde İşbirliği usulünün öngörülmesi,
- c – Avrupa Parlamentosu’nun, yeni üye kabûlü ve Ortaklık Antlaşmalarının onayı konusunda yetkilendirilmesi ve,
- d – İlk Derece Mahkemesinin kurulmasının öngörülmesi.

2 – Politika alanlarındaki değişiklikler

- a – Avrupa Tek Pazarı’nın kurulması,
- b – Sosyal politika, ekonomik ve sosyal bütünleşme, çevre politikası, teknolojik araştırma ve geliştirme gibi yeni politika alanlarının Topluluk yetkisine aktarılması,
- c – Dış politika alanında ise, üye devletler arasında daha sıkı bir işbirliğinin sağlanması ve bu doğrultuda Avrupa Siyasi İşbirliği’nin oluşturulması konularına ilişkin olarak kurucu antlaşmalarda geniş çaplı değişiklikler yapılması da Avrupa Tek Senedi’nin getirdiği değişiklikler arasında yer almaktadır⁶.

Böylelikle yeniden hız kazanan bütünleşme hareketi 1992 yılında imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren “Maastricht Antlaşması”na kadar gelmiştir. Aşamalı olarak ilerleyen bu bütünleşme hareketinin kendine özgü sistemi içerisinde, her bir derinleşme sürecinin daima bir diğerini öngörmesi ve karar alma süreçlerinin sağlıklı işleyebilmesinde devamlılığın sağlanması ve entegrasyon hareketinin nihai hedefine ulaşmasını teminen, ardından gelen gelişmeyi neredeyse zorunlu kılması sistemin

⁶ DTM, a.g.e. s.38-40

ilerleme yöntemi halini almış ve her bir yeni adım büyük önem arz eder nitelik kazanmıştır. Bu meyanda Maastricht Antlaşması da, Tek Senet'ten daha ileri bir hedef belirlemiş ve “Ekonomik Parasal Birlik” ve bununla birlikte “Ortak Dış ve Güvenlik Politikası” ile “Adalet ve İçişlerinde İşbirliği” konularını işleyerek, “Avrupa Topluluğu'nun sütun yapısı” olarak ifade edilen üç ayaklı yapıyı ve bu yapının hedeflediği topluluğu siyasi birliğe götürecek Avrupa Birliği'ni oluşturmuştur. Böylelikle, Maastricht'e kadar Avrupa Ekonomik Topluluğu olarak anılan topluluk “Avrupa Topluluğu” adını almış, AKÇT, AAET ve Maastricht Anlaşması'nın getirdiği yeni süreçler ile birleşerek yeni yapı olan “*Avrupa Birliği*”ni oluşturmuştur.

Maastricht Antlaşması ile kısaca, “Ekonomik Parasal Birlik”, “Ortak Dış ve Güvenlik Politikası” ile “Adalet ve İçişlerinde İşbirliği” alanları hedeflenmiş ve bu yönde çalışmalar yapılmıştır. Bu esnada, kavramsal boyutta sütun yapısı (“pillar”) olarak tabir edilen bir yapı oluşturulmuştur. Oluşan bu yapı ile nihai hedef olan “siyasi birlik” noktasında ilerleme kaydedilmesi hedeflenmiş ve bu yönde Avrupa Topluluğu yerini “Avrupa Birliği”ne bırakmıştır.

Avrupa Topluluğu'nun Maastricht Antlaşması ile edindiği sütunlu yapıya göre, birinci sütun 1951'de AKÇT ile başlayıp, 1992 Maastricht'e kadar derinleşerek gelen “Avrupa Toplulukları Sütunu” (European Communities Pillar; Community Pillar), Maastricht Antlaşması'nın öngördüğü ikinci sütun “Ortak Dış ve Güvenlik

Politikası Sütunu” (Common Foreign and Security Policy Pillar) ile üçüncü sütun “Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Sütunu” (Justice and Home Affairs Pillar) olmuştur⁷.

Maastricht’in Avrupa Toplulukları’na kazandırdığı hız bu alanlarla da sınırlı kalmayarak, ekonomik ve sosyal uyum, kamu sağlığı, tüketicinin korunması, istihdam, Trans-Avrupa ağları gibi yeni bazı alanlara da yansımış ve mevcut bazı politika alanlarının da gelişmesini sağlamıştır.

Maastricht Antlaşması yedi bölümden oluşmaktadır. Bunlar ortak hükümler, AET’yi kuran anlaşmada değişiklik yapan hükümler, AKÇT’yi kuran anlaşmada değişiklik yapan hükümler, AAET’yi kuran anlaşmada değişiklik yapan hükümler, ortak dış politika ve güvenlik politikası konusundaki hükümler, adalet ve içişleri konusundaki hükümler ve son hükümler olarak sınıflandırılmıştır.

Anlaşmanın getirdiği en önemli yenilikler dört alt başlıkta incelenebilir:

- Ekonomik ve parasal birliğin oluşturulabilmesi, Avrupa Merkez Bankası ve tek para birimine geçilmesi,
- Avrupa vatandaşlığının getirilmesi ve AB ülkeleri vatandaşlarına Avrupa Parlamentosu ve mahalli seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı tanınması,
- Ortak güvenlik politikası ve dış politikanın oluşturulması,
- Adalet ve içişleri konularında ortak bir politika geliştirilmesi.

⁷ BORCHARDT, Klaus-Dieter: “The ABC of Community Law”, Brüksel 2000, s.18-21.

Yukarıda da ifade edildiği üzere, antlaşma ile ekonomik ve parasal birliğin oluşturulabilmesi, Avrupa Merkez Bankası'nın kurulması ve tek para birimine geçilmesi öngörülmüştür. Bunun yapılabilmesi için üye ülkelerin ekonomilerinin sağlaması gereken asgari unsurlar ve uyması gereken kriterler belirlenmiş ve bunlar “Maastricht ekonomik kriterleri” olarak adlandırılmıştır.

Hukuksal boyutta bakıldığında Maastricht Antlaşmasının kurucu antlaşmalara getirdiği önemli yeniliklerden biri de “*SUBSİDİARİTE (Yetki İkamesi) İLKESİ*” olarak görülmektedir. Buna göre; bir konu hangi düzeyde (AB, üye devletler veya yerel düzeyde) en etkili ve en verimli şekilde ele alınabilecekse gerekli eylemlerin o düzeyde gerçekleştirilmesi gerekecektir. Yerel olarak çözülmesini daha uygun olması halinde yerel, birlik bünyesinde çözülmesinin daha faydalı görülmesi halinde ise birlik bazında çözüme gidilmesi şeklinde bir uygulama ile üye devletler bir bakıma, AB'nin yetkilerinin artışına da sınırlama getirebilme olanağını bulmuşlardır. Ancak bunun tersi bir yorumla, AB'nin münhasır yetkisinde olmamasına rağmen bir konunun çözümü, subsidiarite ilkesi gereğince, AB'nin münhasır yetki alanlarını genişletmek suretiyle Birlik tasarrufuna da bırakılabilir.

Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Antlaşması ile aşağıda yer verilecek olan Amsterdam Antlaşması arasındaki süreçte (iki derinleşme hareketin arasında) dördüncü bir genişleme dalgası ile Avusturya, Finlandiya ve İsveç de AB üyesi olmuşlardır. Bu dördüncü genişleme yakın tarihe kadar⁸ yapılmış son genişleme dalgası olarak ifade ediliyordu.

⁸ 1 Mayıs 2004'te Doğu Avrupa ülkelerine yönelik genişleme, beşinci genişleme dalgasıdır.

1 Mayıs 1999 yürürlük tarihli “Amsterdam Antlaşması”, Maastricht Antlaşmasını takiben yürürlük kazanmış fakat Maastricht Antlaşması’nda da gerçekleştirilemediği üzere, bu metin ile de Avrupa Birliği’nin “genişleme” süreçleri nedeniyle ihtiyaç duyduğu *kurumsal reformları gerçekleştirilememiş*, bunun yerine daha dar kapsamlı, Maastricht Antlaşması’ndaki eksikliklerin giderilmesine yönelik sınırlı değişiklik ve yenilikler⁹ Amsterdam Antlaşması çerçevesinde ortaya konmuştur.

Birliğin derinleşme ve genişleme süreçlerinin birbirinden ayrı değerlendirilmesinin söz konusu olamayacağını daha önce ifade etmiş idik. Bu çerçevede bir yandan üye sayısı artan Birlik diğer yandan ve eş zamanlı olarak kurumsal yapısında genişlemenin sonuçlarını kaldırabilecek birtakım yenilik ve değişiklikleri gerçekleştirmek durumunda olmasına rağmen AB, Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları’nda bu önemi haiz kapsamlı değişiklikleri hayata geçirememiş ve bunları erteleyerek bir sonraki Hükümetlerarası Konferansın gündemine bırakmıştır¹⁰.

Buna göre Amsterdam Antlaşmasının temel konuları aşağıda sıralandığı gibidir:

1. Özgürlük, güvenlik ve adalet konuları ele alınmış,
2. Avrupa Birliği ve Avrupa Vatandaşlığı ve genişleme sürecinin topluluk üzerindeki muhtemel etkileri ile bu konuda yapılması gerekenler görüşülmüş,

⁹ Bkz. ARSAVA, Füsün A.: “Amsterdam Antlaşması’nın Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları”, A.Ü.S.B.F. Yayınları No: 589, Ankara, s.121

¹⁰ Bkz. KUMRULU, M. Gülce: “Avrupa’nın Geleceği’ne İlişkin Konvansiyon”, Avrupa Çalışmaları Dergisi, C.2, S.4 (Bahar 2003), Ankara, s.165.

3. Uyumlu ve etkin bir Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'na (ODGP) ulaşılması hedeflenmiş,
4. Çok kapsamlı olmamakla beraber kurumsal yapı ve karar alma süreçlerinde değişikliklere gidilmiş,
5. Daha sıkı işbirliği, Güçlendirilmiş İşbirliği (Esneklik) ve etkinlik öngörülmüş,
6. Son olarak da Antlaşmaların basitleştirilmesi ve düzenlenmesi yönünde maddelerde değişikliklere gidilmiştir.¹¹

Maastricht Antlaşması ile başlayan, Amsterdam Antlaşması ile süregelen derinleşme süreçleri ile Avrupa bütünleşmesi hareketi tamamen farklı bir boyuta doğru ilerlemeye başlamıştır¹². Bu ilerlemeler, yukarıda da açıklanmaya çalışıldığı üzere, Avrupa bütünleşmesi hareketine farklı yaklaşımlarla bakan iki temel entegrasyon görüşünün ileriye dönük olarak bir miktar daha ayrışmalarına neden olan gelişmeler olarak da nitelenebilir. Nitekim, bu iki ayrı görüş (Hükümetlerarasıcılar ve Federalistler) Avrupa bütünleşmesinin şekli bakımından farklı taleplerde bulunmakta ve bugün Anayasa sürecinde de aynı yaklaşımlarını sürdürmektedir. İlki, ulus devlet temelinde eş zamanlı bir entegrasyonu hedeflerken; ikincisi, kimilerine göre Amerika Birleşik Devletleri benzeri federal bir “devlet” olmayı nihai hedef olarak görmektedir. İşbu nedenle, sıkıntılı bir sürecin içinde bulunan Avrupa Birliği'nin, anayasal antlaşmayı hedefleyen Konvansiyon çalışmalarından hemen önce yaptığı bir ileri hamle de Nice Antlaşması olmuştur.

¹¹ Bkz. ARSAVA, Fusun: “Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları (Makaleler Derlemesi)”, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 589, Ankara 2000, s. 2-14; DTM, a.g.e. s.19;49-58.

¹² Bkz. VERHOFSTADT, Guy: “The New European Constitution – From Laeken To Rome”, Berlin – Humbolt Üniversitesi, 25 Kasım 2003 tarihli konuşması, s.2.

26 Şubat 2001 tarihinde imzalanan ve 1 Şubat 2003'te yürürlüğe sokulan “Nice Antlaşması” özellikle, en geniş kapsamlı üye alımı olacak yeni genişleme süreci ile AB'nin işleyişinde ve kurumsal yapısında gidilmesi zorunluluğu doğmuş değişiklikleri konu almaktadır. Buna göre, AB kurumlarının üye sayıları ve yapıları üzerinde şu değişikliklere gidilmiştir:

1. Asli yapısal kurumlardan Avrupa Parlamentosu, AB Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu, Avrupa Adalet Divanı, Avrupa Sayıştay'ı ve işlevsel kurumları olan Avrupa Merkez Bankası, Ekonomik Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi gibi organların üye sayıları genişleme dikkate alınarak yeniden düzenlenmiş ve Antlaşmaya ekli “Avrupa Birliği'nin Genişlemesine İlişkin Protokol” de kurumsal yapıdaki değişiklikleri yürürlüğe giriş tarihleri ile birlikte içerir şekilde düzenlenmiştir,

2. Ayrıca, 2010 yılı itibariyle AB'nin alacağı şekil göz önünde tutularak, kurumsal yapıda meydana gelecek değişiklikler açısından bir ön görüşe yer verilmiş ve Türkiye dışındaki diğer adayların da katılımı ile 27 üyeli bir AB için Avrupa Parlamentosu, AB Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu vs. üye sayıları belirtilmiştir,

3. Karar alma süreçlerine ilişkin olarak özellikle nitelikli oy çokluğu yönteminde ülkelerin sahip olduğu nitelikli oy oranları üzerinde bir değişime gidilerek büyük devletlerin etkisini arttırıcı bir yaklaşım benimsenmiştir,

4. Bunların yanında, Amsterdam Antlaşması ile getirilen “Güçlendirilmiş İşbirliği” ilkesi ile ilgili düzenlemelere, AB vatandaşlarının oturma ve seyahat hakları ile ilgili düzenlemelere, ayrımcılığın kaldırılması, temel haklar, vize, sığınma hakkı ve göç konularında, Avrupa Merkez Bankası’nın statüsünde, ortak ticaret politikası ve sosyal hükümlerde, çevre politikalarında, üçüncü ülkelerle ekonomik, mali ve teknik işbirliği ilişkilerinde, Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasında ve Adalet ve İçişlerinde İşbirliği konularında bazı değişikliklere ve yeniliklere yer verilmiştir.

5. Son olarak, 1999 yılında Köln Zirvesi’nde bir konvansiyon tarafından hazırlanması öngörülmüş “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, 2000 yılının sonunda ayrı ayrı AP, AB Komisyonu tarafından onaylanmış ve 7 Aralık 2000 tarihli Nice Zirvesi’nde AB kurumları tarafından imzalanmış ve AB üyesi ülkelerin de incelemesine sunulmuştur¹³. AB Temel Haklar Şartı’nda yer alan bölünmez ve evrensel değerler olan insan onuru, özgürlük, dayanışma ve eşitlik konuları AB kimliği ile sunulmuş ve böylelikle AB kimliğinin tescili söz konusu olmuştur.¹⁴

AB içerisinde en çok tartışılan ve zorlu görülen genişleme dalgası ise, Amsterdam ve Nice Antlaşmaları ile Laeken Deklarasyonundan hemen sonra 1 Mayıs 2004 tarihinde aralarında Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovenya, Slovakya, Malta, Polonya, Litvanya, Letonya, Estonya ve Güney Kıbrıs Rum Kesimi’nin bulunduğu 10 Doğu Avrupa ülkesine doğru yapılmıştır ki, yeni derinleşme süreçleri

¹³ Bkz. KRÜGER, Hans Christian: “The European Union Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights”: “The EU Charter of Fundamental Rights: politics, law and policy”, Essays in european law, edited by Steve Pears and Angela Ward, Oxford 2004, s.xvii – xxvi.

¹⁴ ARSAVA, Füsün A.: “Nice Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği’nin Geleceği”, Ankara 2003, s.5-7.

ile bu genişleme süreçleri sonrası Birlik içerisinde, İngiltere'nin üyeliğinden itibaren tartışıla gelen “federalizm” yanlıları ile “hükümetlerarasıcılık” yanlıları, özellikle de “Avrupa'nın Geleceği” bağlamında ister istemez biraz daha yoğun biçimde karşı karşıya gelmiştir.

AB gündeminin en önemli tartışma konularından biri de 2003 yılı Haziran ayında tamamlanmış olan “Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu” ve Avrupa Anayasası'nın oluşturulması olmuştur. 2000 yılının Aralık ayında toplanan Nice Zirvesi'nde alınan kararlar uyarınca 14 – 15 Aralık 2001 tarihlerinde gerçekleştirilen Laeken Zirvesi ile AB'nin geleceğine ilişkin bir deklarasyon yayımlanmış ve bununla yeni gelişen ihtiyaçlar karşısında AB'nin global rolü tartışmaya açılmış ve bu kapsamda Birliğin gelecekteki konumu ile ilgili görüşlerin tartışılacağı kurumsal bir yapının oluşturulmasına karar verilmiştir. Bu amaca hizmet etmek üzere de “Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu”nun kurulması öngörülmüştür. Bu çerçevede, 2002 yılında çalışmalarına başlayan Konvansiyon'un temel amacı, bir dönüm noktasında bulunan Avrupa'nın mevcut sorunları ile birlikte genişleme sonrasında daha büyük boyutlara ulaşması muhtemel olan sorunlarını belirlemek, tartışmak ve çözüm yollarını ortaya koymak olarak belirlenmiştir. Sözü geçen sorunların tamamı doğrudan genişleme süreci ve getireceği sorunlara ilişkin olmasa da “demokrasi açığı” veya “halk desteğinin azalması” gibi özellikle de karar alma süreçlerinde sebep olacağı zorlanmalar düşünüldüğünde yine de daha ziyade genişlemeden kaynaklanan problemlerin hallinin hedeflenmesi olarak gözükmektedir. Ancak bununla birlikte

oluşturulmak istenen “Avrupa Anayasası” da yine Konvansiyon’da tartışılan konular arasında yer almıştır¹⁵.

Avrupa’nın Geleceği Konvansiyonu’nda alınan kararlar 2004 yılının Haziran ayında toplanan “Hükümetler arası Konferansta” görüşülmüş ve üye devletlerin devlet ve hükümet başkanları tarafından, AB’nde var olan tüm antlaşmaların yerini alacak tek bir metin olarak AB Anayasal Antlaşma Taslağı üzerinde mutabakata varmışlardır ve böylelikle anayasa metni nihai kararlar ışığında oluşturulmuştur. Anayasal Antlaşmanın yürürlük tarihi ise Kasım 2006 olarak öngörülmüştür.

Anayasanın da oluşması ile tarihsel süreç bakımından AB artık “devletleşme” yolunda (ancak halen ne şekilde olacağı belli olmayan: federatif yapıda karar kılınıp kılınmayacağı) aldığı yolun çok büyük bir kısmını tamamlamış gözükmektedir. Bu noktaya kadar çok sancılı gelindiği göz önünde tutulduğunda bundan sonrasının kolay olmayacağı açıktır. Özellikle 25 üyeli (2007’de 27 ve daha sonra Hırvatistan ve Türkiye’nin üyelikleri ile 29 üyeli) AB’de siyasi entegrasyonda yeni arayışlara gidilebileceği olası gözükmektedir. Birliğin içerisinde hakim olan görüşler çerçevesinde AB geleceğini ne şekilde tasarlayacaktır? Daha güçlü bir birlikten yana olan üye ülkelerin kendi içinde daha sıkı bütünleşmesine olanak sağlayan A la Carte Avrupa mı? Birlik içerisinde farklı derecelerde bir entegrasyonu öngören Çok Vitesli bir Avrupa mı? Yoksa, Avrupa Birleşik Devletleri veya Avrupa Federal Devleti’ni mi seçecektir? Bunu hızla değişen süreçte göreceğiz. Ancak

¹⁵ ALTINBAŞ AKGÜL, Deniz: “Avrupa’nın Geleceği: Avrupa Birleşik Devletleri Federasyonu mu?”, www.avsam.org/turkce/yayinlar/stratejikanaliz/makale/makalestran124.htm

anayasa metninin kabulünün federalist yaklaşıma bir miktar daha güç katacağı çok uzak bir ihtimal olarak gözükmemektedir.

B – AB KURUCU ANTLAŞMALARININ

“ANAYASAL KARAKTER” OLGUSU

Kurumsal yapısı, işleyişi ve nihai hedefleri gibi birçok yönüyle Uluslar arası Kurum ve Kuruluşlardan tamamen farklı bir karakteristiğe sahip bir yapı olarak AB, kendisine dayanak olan temel kurucu antlaşmaların özel statüleri itibariyle de farklılık arz etmektedir. Bu yönüyle bugünkü anlamda Birliğin ilk adımları olarak bilinen AKÇT, AET gibi oluşumlardan başlamak üzere Birlik, kurucu antlaşmalarına diğer uluslar arası antlaşmalardan çok farklı bir anlam yüklemiştir. Söze konu farklılık, kurucu antlaşmalara yüklenen “anayasal karakter” olarak dile getirilmektedir. Bu görüşe göre, kurucu antlaşmalara yüklenen “anayasallık” AB’nin zaten anayasal düzene oturmuş bir birlik olduğunu ortaya koymaktadır¹⁶.

Öyleyse kurucu antlaşmaların “anayasal karakter” taşıması ne anlama gelmektedir? Burada üzerine vurgu yapılan nokta, Avrupa Topluluklarından AB’ye bütünleşme hareketinin yeni bir hukuk düzeni yarattığı ve yaratılan bu hukuk düzenine ait kurumların ise “hukuk yaratma yöntemi ile” demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı gibi temel anayasal hakları topluluk düzenine dahil

¹⁶ Bkz. ARSAVA, Füsün A.: “Nice Anlaşması Sonrasında Avrupa Birliği’nin Geleceği, Ankara 2003, s.30; DOUGLAS, Scott: “Constitutional Law of the European Union”, Longman, (An imprint of Pearson Education) England, 2002, 515 – 518.

etmiş olduğu ve bu itibarla da hernekadar devletler hukuku antlaşmaları olarak görülseler de kurucu antlaşmalara “anayasal bir anlam kazandırılmış¹⁷” olduğudur.

Bu görüş kapsamında, AT Antlaşmaları ile AB Antlaşması daha en başından “anayasal” bir nitelik kazanmıştır. Anayasa hukukuna konu edilen “ulus devlet anayasaları” ile aynı konumda olmasa da AB Anayasal Antlaşması’nın da, diğer tüm Avrupa Toplulukları Antlaşmalarına benzer ancak daha kapsamlı bir biçimde AB için bir “anayasa” niteliği taşıdığı kabul edilmektedir.

“Anayasa” niteliği taşımaktan öte Topluluk bünyesinde tarihsel süreçte bir metin olarak “Avrupa için bir anayasa” oluşturma konusunda çeşitli tarihlerde Avrupa Parlamentosu tarafından taslak çalışmalar dahi yapıldığı ifade edilmektedir. Bu meyanda yıllardır tekrara gelen Avrupa Birliği’ne “*demokratik bir anayasa*” sağlamak konusunda AB Anayasal Antlaşması’ndan önceki son öneri 10 Şubat 1994’te yapılmış, ancak projenin ilerletilmesi anlamında kurumsal bir gelişme yaşanmamıştır¹⁸.

İşte tam bu noktada, AB içerisinde federalistler ile hükümetlerarasıcılar (daha kapsamlı bir ifade ile “*Avrupa Şüphecileri*” (*euroscptics*) *de denilebilir*) arasında ve doktrinde konuya ilişkin büyük tartışmalar yaşanmaktadır. Tartışmaların temelinde ise, Devletler Hukuku ve Anayasa Hukuku anlamında devlet olmayan¹⁹, halkı

¹⁷ Bkz. ARSAVA, Füsün A.: “Avrupa Anayasası’nı Tercih Nedenleri”, Uluslar arası İlişkiler Dergisi, C.2, S.5, Ankara Bahar 2005, s.27.

¹⁸ Bkz. ESTEBAN, M. L. Fernandez: “The Rule of Law in the European Constitution”, Kluwer Law International, 1999, s. 8

¹⁹ Kimilerine göre AB’nin bu yönde bir hedefi ve isteği de yoktur. Bunlara göre, AB’nin hedefi siyasi entegrasyon dahi olsa, tek bir Avrupa “halkı” (demos) yaratarak bir “süper devlet” oluşturmak

(“demos”) olmayan, tam anlamıyla egemenlik yetkisi, demokrasisi bulunmayan, üyesi bulunan ulus devletlerce imzalanmış uluslar arası antlaşmalar ile kurulmuş uluslar üstü bir *devletler birliği* şeklindeki bir oluşumun nasıl olur da devletlere hasredilmiş en üst derecede bir hukuk metnini, bu sayılan özellikleri taşırmışçasına ortaya koyması ve üyelerine de bunu kabul ettirmek istemesi konusu yatmaktadır. Bu noktada hemen belirtilmesi gereken bir görüşe göre, Birlik üye devletlerin egemen yetkileri ile kurulmuştur. Dolayısıyla, muhtar olan üye devletlerin egemen yetkileri ve iradeleridir. Bu kapsamda, üye devletler antlaşmaların efendisi olarak tanımlanmıştır. Nitekim, Alman Anayasa Mahkemesi’nin “Maastricht Kararı” olarak anılan kararında, “Federal Almanya’nın AB içinde hala egemen devlet niteliğini muhafaza etmesi nedeniyle onaylayabileceğine karar vermiştir²⁰.” Aynı şekilde Anayasa’nın gündeme gelmesi ile de üye devletlerin egemenlik yetkilerinin dayanak ve sınırlarının ne olacağı yine başta Federal Almanya olmak üzere diğer üye ülkelerde de tartışma yaratmıştır. Birçok üye ülke, Birlik hukukunu muhtar hukuk olarak algılamadığından, Birlik hukukunun uygulanmasını temin edecek ulusal hukuk kurallarına ihtiyaç duymaktadır, hatta bu üye ülkelerin Anayasaları bakımından zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktada, Anayasa ile bu durumun değiştirilmesi ve Birlik Hukukuna muhtar yetkilerin tanınması konusu üye

olmamalı; tersine “*Avrupa Halklarını*” en üst derecede yakınlaştıran (güçlendirilmiş işbirliği) bir birlik olmalıdır. (WEILER, J.H.H.: “Does Europe Need A Constitution? Demos, Telos and German Maastricht Decision”, European Law Journal, 1995, s. 230) Bu görüş de oldukça güçlü bir görüş olarak çıkmaktadır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, *federalistlerin* de ulus devletleri ortadan kaldırarak Birlik anlamında alt kimliklerini ortadan kaldırmak ve onları tekil bir kimliğe büründürmek gibi bir hedefi de yoktur, bu federal devlet anlayışı ile bağdaşmaz. Öngörülen bir “üst kimlik”dir. Yani etnik bir halk değil, “yurttaşlık” üzerine kurulacak bir bütünleşme amaçlanmalıdır. Bkz. HABERMAS, Jürgen: “Why Europe Needs A Constitution”, New Left Review, October 2001, 11 - 17 20 Bkz. ARSAVA, Füsun A.: “Üye Devletlerin Anayasa Tasarısı Işığında”, The Journal Of Turkish Weekly, <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=103>

ulus devletlerde zorunlu anayasa değişikliklerine işaret etmektedir²¹. Bu anlayışlar ile AB Anayasası’nın hedefleri karşılaştığında ortaya hangi sonucun çıkacağını ise zaman gösterecektir.

Yukarıdaki görüş ile çatışan görüş ise, AB’nin ilk adımlarının atıldığı gün bu oluşumun temelinde zaten zamanı geldiğinde ve koşulları oluştuğunda “bir Federal Avrupa Devleti” kurulmasının yattığı ve AB’nin tüm kurumlarının gelişim ve düzenlenmelerinin de bu hedefe hizmet ettiği vurgusu bulunmaktadır. Bu görüşün ilk temsilcileri olarak bilinen Jean Monnet ve Robert Schuman, AB’nin geleceğini federalist yaklaşımda görmüşlerdir. Nitekim, 9 Mayıs 1950 tarihli “SCHUMAN BİLDİRGESİ” de (Deklarasyonu) bu görüşlerinin yazılı göstergesi olmuştur. Schuman Bildirgesi’nde belirtildiği gibi, Birleşik Avrupa’nın birdenbire ve tek bir planla oluşturulması mümkün olmayacaktır. Bu nedenledir ki, öncelik iki büyük ve kavgalı Avrupa devletinin barışına yönelik olmalıdır. Bu doğrultuda Bildirgede yer verildiği gibi öncelikli olarak Fransa ve Almanya arasındaki sorunların çözümünün sağlanmasına hizmet etmek adına kömür – çelik üretimlerinin bir araya getirilmesi hedeflenmiş ve Bildirge’de aynen şu satırlara yer verilerek nihai hedefin “*Avrupa Federasyonu*” olduğu açıkça ifade edilmiştir: “Kömür ve çelik üretiminin bu şekilde bir araya getirilmesi, Avrupa federasyonunun ilk adımı olarak ekonomik gelişme için gerekli ortak temellerin derhal atılmasını sağlayacak²²....”.

²¹ Bkz. ARSAVA, Füsün A.: “Üye Devletlerin Anayasa Tasarısı Işığında”, The Journal Of Turkish Weekly,

<http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=103>

²² Bkz. SCHUMAN, Robert: “Declaration of 9 May 1950”den naklen: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_en.htm; Avrupa Birliği Schuman Bildirgesi – Avrupa Günü: http://www.belgenet.com.arsiv/ab/schuman_bildirgesi.html

Schuman Bildirgesi'ndeki gibi "Federal Avrupa/Avrupa Federasyonu"na dönük bu denli açık bir vurgu Schuman Bildirgesi'nden tam elli yıl sonra bu defa Alman Dışişleri eski Bakanı Joschka FISCHER²³'den gelmiştir. Fischer, Almanya'nın Berlin kentinde Humboldt Üniversitesi'nde gerçekleştirdiği konuşmasında Schuman Bildirgesi'ne de atıfta bulunmuş, ardından Avrupa bütünleşmesinin geleceği konusundaki kaygıları ve olası çözüm yöntemlerini sıralamış ve nihayet konuşmasının sonunda Avrupa entegrasyonunun finalinin, bir başka deyişle tamamlanmasının bir Avrupa Federasyonu şeklinde olması gerektiğini vurgulamıştır.

Çatışan iki temel görüş olarak belirttiğimiz bu iki görüş, geniş anlamda AB'nin ve konumuzla sınırlanmış anlamda AB Anayasal Antlaşması'nın geleceğine ilişkin olarak tamamen farklı yaklaşımlar ve tahminler ortaya koyuyor olsa da, her iki görüş arasında tartışma götürmez bir gerçek olarak kabul edilen, Birliğin kendi kurumları ve işleyişi ile, hedeflenmiş olsun veya olmasın, Birliğin sui generis bir yapı teşkil ettiği, yargı organı olarak görev yapan ATAD'ın bugüne kadarki işleyişinde üzerine düşenden çok daha fazlasını yaparak "hukuk yaratma" yöntemi ile Birliğin supranasyonel yapısını pekiştirdiğidir. Nitekim ATAD, 1963 yılındaki bir içtihadı olan "*Van Gend en Loos*" kararında Topluluk Hukukunu açıkça "uluslar arası hukukta yeni bir hukuk düzeni" olarak tanımlamış ve "*Bir Ortak Pazar oluşturmak amacı olan AET Antlaşması, AET Antlaşması'nın taraflar arasında akdedilmiş karşılıklı yükümlülükler doğuran bir anlaşmadan çok daha fazlası*

²³ FISCHER, Joschka: "From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European Integration", Humboldt University, 12 May 2000 Berlin.
http://europa.eu/constitution/futurum/documents/speech/sp120500_en.pdf#search=%22from%20confederacy%20to%20federation%22

olduğunu göstermektedir...” ifadesine yer vermiştir. İlgili kararda bu durumun açıklaması olarak AET Antlaşması’nın, sadece tarafı olan devletlere değil *bireylere de yönelmesinden kaynaklandığı*²⁴ ifade edilmiştir. Bu özelliği itibariyle Topluluk hukuku, tarafı olan üye devletlerin yanında bireyler bakımından da hak ve yükümlülükler doğurmaktadır. Bu esnada üyesi ülkelerin bireyleri bakımından da Kurucu Antlaşmalarda açıkça bulunmayan konularda yine ATAD, “hukuk ihdası” yöntemiyle Topluluk Antlaşmalarında açıkça yer almayan hususlarda “hukuk prensipleri” oluşturmuş ve böylelikle kurucu antlaşmalardaki eksik hususların giderilmesini sağlamıştır. Örneğin, *demokrasi, hukuk devleti prensipleri, temel haklar* gibi konular Kurucu Antlaşma metinlerinde yer almamakla birlikte ATAD bu konudaki boşlukları aynı yöntemle doldurmuştur²⁵.

Bu özellikleriyle AB’nin çok özel ve önemli kurumlarından biri olarak ATAD da, birtakım kararlarında doğrudan doğruya kurucu antlaşmaların “anayasal niteliği”ne işaret etmiştir. Belirtilen nedenlerle bu noktada bahse konu ATAD kararlarından konuya özel ve önemli olanlardan birkaçının²⁶ bu çalışmada ele alınması zorunlu olmuştur.

**- 1/76 Sayılı İç Sulardaki Taşımacılığa İlişkin Avrupa Fonu Kararı:
“ana kuruluş anlamında anayasa”**

²⁴ Bkz. BAYKAL, S. : “Avrupa Birliği’nin Geleceği, Meşruiyet Sorunu, Anayasalaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine”, Uluslar arası İlişkiler Dergisi, C.1, S.1, Bahar 2004, Ankara, s.125 – 126; IGLESIAS, Gil Carlos Rodriguez: “Toward a European Law”, <http://diplomacy.shu.edu/journal/new/pdf/VolIIINo1/iglesias.pdf#search=%22toward%20a%20europe%20an%20union%20iglesias%22> , s.12

²⁵ Bkz. ARSAVA: Uluslar arası İlişkiler Dergisi, Bahar 2005, s. 27

²⁶ ATAD içtihatlarında anayasa kavramı ile ilgili kararlar ve bu kararların anayasa anlamında gruplandırılması için Bkz. ODER, Bertil Emrah: “Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık”, Anahtar Kitapevi, Mayıs 2004, s. 167 – 187

Sözü edilen karar, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile İsviçre arasında iç sulardaki taşımacılığa ilişkin rekabetin dengelenmesi ve düzenlenmesini amaçlayan bir uluslar arası antlaşmaya ilişkin olup esas itibariyle Ren Nehri'ndeki taşımacılık ile Hollanda'nın iç sularındaki taşımacılık bakımından önem taşımaktadır. Sorun, iç sularda şileplerin taşıma kapasitesindeki fazlalıktan ötürü, ani taşıma ücretleri düşüşü gibi rekabeti bozucu sorunların ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır.

Topluluk ile İsviçre arasında hedeflenen ise, taraflar arasında imzalanacak bir uluslar arası antlaşma ile taşımacılıktan belli bir süre için kendi istekleriyle ayrılmayı isteyen taşımacılara tazminat verilmesini temin için bir "birikim fonu" oluşturulması ve böylelikle rekabeti bozucu ortamın giderilmesidir. Birikim Fonu'nun oluşturulmasını öngören bu antlaşmaya ek olarak, Fon'un kapsamının belirlenmesi için yapılan bir ek düzenleme ile Fon'a tüzelkişiliği haiz, "uluslar arası kamu kurumu" niteliği verilmiştir. Bu itibarla Fon'un Yönetim Kurulu, Gözetim Kurulu ve Fon Mahkemesi olmak üç ayrı organı olması da karara bağlanmıştır. Ayrıca, Fon organlarının genel kararları, Topluluk tüzükleri gibi doğrudan uygulanabilir özellik taşımaktadır. Ancak bu organların oluşumda Topluluk Hukuku tarafından benimsenmiş olan "üyeler arası denge" unsuru gözetilmemiş ve organlara üye devletler tarafından atanan üyeler arasında da işbu nedenle "eşitlik" sağlanamamıştır. Bunun üzerine, Komisyon AET Antlaşması'nın 228.maddesinin 1.fıkrasının 2. bendi uyarınca, söze konu uluslar arası antlaşmaya ekli düzenlemenin AET Antlaşmasına uygun olup olmadığının tespiti için ATAD'na başvurmuş ve ATAD'ın bu konudaki görüşünü talep etmiştir.

ATAD, ekli düzenlemeyi “antlaşmanın bütünü çerçevesinde, Topluluk organlarının kurumsal düzenekte oynadığı rolün çok sınırlı²⁷...” oluşundan dolayı Topluluk hukukuna uygun bulmamıştır. Bir diğer ifade ile, ATAD’ın çekincesinin kurulması öngörülen organlarda Topluluk üyeleri arasındaki “denge”nin Topluluk içerisinde kurulmuş “denge”ye çelişik bir durum yaratması, yani Topluluk içi uygulama ile bağdaşmaması olduğu söylenebilir. Zira, “Antlaşma, Topluluk organlarının yetkisine giren ortak ulaştırma politikasını ilgilendiren bir konuda, Topluluk’un yerine geçmektedir. Ancak bunu yaparken, Topluluk organlarının yetkilerini ve üye devletlerin karar süreçlerindeki hak ve yetkilerine ilişkin dengeyi bozmaktadır.....(Antlaşmaya) ek düzenleme, (...) Topluluk’un dış ilişkilerinde bağımsızca hareket etmesinden vazgeçişine yol açar ve hem organların ayrıcalıkları, hem üye devletlerin birbirine karşı konumları bakımından Topluluk yapısının esaslı öğelerini ortadan kaldırarak Topluluk’un *iç anayasasında* bir değişikliğe neden olur²⁸..”

ATAD’ın bu içtihadında kullandığı ve anayasa hukukuna özgü bir ifade olan “iç anayasa” Topluluk Hukuku ile Anayasa Hukuku alanında bir benzerlik ve yakınlık kurmuştur. ODER eserinde bu yakınlığı, ulusal anayasa hukukunda iç anayasa kavramının anlamı ile ifade etmiştir. ODER’e göre, ATAD’ın “iç anayasa” kavramı, ulusal anayasa hukukunun temeli olan “*ana kuruluş anlamında anayasa*” kavramını çağrıştırmaktadır. Ana kuruluş anlamında anayasa ise, “anayasa hukukunun devlet eksenli gelişiminin sonucu, devletin temel örgütlenme/kuruluş

²⁷ Bkz. ODER, a.g.e., s. 170’den naklen.

²⁸ Bkz. ODER: a.g.e., s. 170 – 171’den naklen.

ilkelerini içeren²⁹..” metindir. Dolayısıyla ATAD’ın bu içtihadında, Kurucu Antlaşmasını (AET’yi) bir iç anayasa olarak kabul ettiği ve sorunun çözümünde bir ulusal anayasa hukuku yaklaşımı olan “ana kuruluş anlamında anayasa³⁰” kavramını kullanmış olduğu ifade edilmektedir.

- Les Verts Kararı: “Hukukun üstünlüğü anlamında anayasa”

ATAD’ın, kurucu antlaşmaların anayasal karakteri konusunda önem taşıyan bir diğer kararı ise Les Verts kararıdır. ATAD bu kararında, “Topluluğun bir “hukuk topluluğu”, kurucu antlaşmanın da bir “anayasal şart” niteliğinde olduğunu³¹..” vurgulamıştır.

Söze konu dava, AP’da temsil edilen ve 1984 yılında gerçekleştirilecek seçimlerden sonra temsil edilecek siyasi partilere Topluluk bütçesinden yardım yapılmasına ilişkin AP kararının denetlenmesi hakkındadır. Fransız çevreci partisi Les Verts, AP’nin bu türden bir karar almasıyla ilgili olarak bir yandan Topluluk’un böyle bir yardım yapmaya yetkisi olmadığını, diğer yandan da esas bakımından siyasi partilerin fırsat eşitliğini zedelediği iddiasıyla ATAD’a başvurmuştur.

Les Verts kararı ile ATAD, aslında AET Antlaşması’nın 173. maddesi anlamında gerçek ve tüzel kişilerin ATAD’a doğrudan başvuru yapabilecekleri kararlar arasında sayılmayan AP kararlarının, üçüncü kişiler nezdinde hukuksal

²⁹ Bkz. ODER, a.g.e., s. 171’den naklen.

³⁰ “Ana kuruluş anlamındaki anayasaya ilişkin olarak bir diğer ATAD içtihatı: 2/94 sayılı İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Görüşü: “Anayasal Boyut” için bkz. ODER, a.g.e., s.171 – 177.

³¹ Bkz. BAYKAL: Uluslar arası İlişkiler Dergisi, Bahar 2004, s. 126’dan naklen.

sonuçlar doğuranlarını yargı denetime tabi tutmuştur. ATAD'ın bu uygulamasıyla, Kurucu Antlaşmada açık hüküm bulunmasa da ATAD'ın Topluluk Hukukunu uygulayabildiği bir kez daha ortaya konmuştur.

Kararda vurgu, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun “..... üye devletlerin ve Topluluk organlarının, yaptıkları işlemler bakımından, *Topluluk'un anayasa belgesi* (olan) Antlaşmaya uygunluk denetiminden kurtulamayacakları türden bir hukuk topluluğu³² ...” olduğuna ilişkin olmuştur. “.....Kararın Almanca metninde “Topluluk'un anayasa belgesi” (“Verfassungsurkunde der Gemeinschaft”) nitelemesi yapılırken, İngilizce metninde “temel anayasal şart” (“basic constitutional charter”) kavramı kullanılmıştır. Almanca metinde yer alan “hukuk topluluğu” (“Rechtsgemeinschaft”) kavramı, İngilizce metinde “hukukun üstünlüğüne dayalı topluluk” (“community based on the rule of law”) olarak yer almaktadır³³.”

- 1/91 Sayılı Kararı: “Topluluk hukukunun doğrudan etkililiği ve üstünlüğüne dayanan anayasa”

1/91 sayılı ATAD kararı, 1984 tarihinde AT ile Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi (EFTA) üyesi ülkelerin Lüksemburg'da gerçekleşen toplantısında kurulmasına karar verilen Avrupa Ekonomik Alanı'nın, 31 Aralık 1992 tarihinde yürürlük kazanan AEAA'nda (Avrupa Ekonomik Alanı Antlaşması) yer verilen yargılama şekline ilişkindir.

³² Bkz. ODER, a.g.e., s. 181'den naklen.

³³ Bkz. ODER, a.g.e., s. 181, dipnot 138'den naklen.

AEAA ile amaçlanan EFTA ile AT devletleri arasında “Ortak Pazar” benzeri ilişkilerin kurulmasıdır. Hedefi, AT hedefleri ile benzerlik taşıdığından AEAA, Topluluk Hukuku’nun birçok işlemini de benimsemiş olduğundan, Topluluk Hukuku ile AEA’nca öngörülen hukuki düzenlemelerin uyumlaştırılması zarureti doğmuştur. Bunun sağlanabilmesi için de bir yargısal denetim mekanizmasının oluşturulması öngörülmüştür. Yargısal denetimi teminen de bir AEA Mahkemesi kurulmuştur. Sorun, AEAA’na göre kurulan bu Mahkemenin AEAA’nın imzalanmasından sonra verilen ATAD kararlarına uygun yorum yapma yükümlülüğü getirilmemesinden çıkmıştır. Komisyon, herne kadar AET Antlaşması’nın 238. maddesine uygun olarak imzalanan AEA Antlaşması ile öngörülen bu yeni yargısal düzeni Topluluk Hukukuna aykırı görmese de, yine de ileride sorun yaratabilecek olasılıklardan kaçınmak üzere ATAD’dan konu ile ilgili görüşlerini talep etmiş ve Topluluk Hukuku ile bağdaşmaz bir durumun varolup olmadığı sorununa yanıt istemiştir.

ATAD yaptığı inceleme sonrası 1/91 sayılı görüşünde, AEA Antlaşması ile öngörülen yargı düzeninin Topluluk Hukuku ile bağdaşmaz olduğunu ifade etmiştir. Gerekçesini ise, ATAD kararlarına “bağlayıcılık gücü” tanımamış olmasından ve ATAD kararlarına sadece “bilgilendirme etkisi” verilmiş olmasından ötürü bahse konu AEA Antlaşması’nın *ATAD’ın bağlayıcı kararlar alabilen konumunu ve işlevini bozduğu* sonucuna dayandırmıştır. ATAD, kararında AET Antlaşması 238. maddeye uygun olarak imzalanan antlaşmalar ile “özel bir yargı düzeneği” kurulabilmesini mümkün görürken sorunu, bu yeni düzeneğin AET Antlaşması’nın “temel tercihlerine uygun olmaları gereğinde” bulmuştur. Bu kararında ATAD ayrıca hem kendisinin işlevini “Antlaşma’nın yorumlanması ve uygulanmasında hukuka

saygıyı sağlamak” olarak belirlemiş, hem de “Topluluk’un yaptığı uluslar arası antlaşmaların, “Topluluk’un temellerini çiğneyemeyeceğini de vurgulayarak, genel bir ilke ortaya koymuştur³⁴”.

ATAD, 1/91 sayılı kararında AET Antlaşması’nın “anayasa benzeri” bir metin oluşunu ispat adına Topluluk Hukuku’nu, uluslar arası antlaşmalardan ayıran (AEA Antlaşması) özellikleri sıralamak yolunu seçmiştir:

“Avrupa Ekonomik Alanı, özde yalnızca antlaşma tarafları arasında haklar ve yükümlülükler doğuran ve kurduğu (...) organlara egemenlik yetkilerinin devrini öngörmeyen bir uluslar arası antlaşma temelinde oluşturulmaktadır.”

“Buna karşılık AETA, uluslar arası bir antlaşma biçiminde yapılmış olsa da, *bir hukuk topluluğunun temel anayasa belgesidir*. Mahkeme’nin yerleşik içtihadına göre, Topluluk antlaşmaları, öznelere yalnızca devletler değil, onların vatandaşları da olan ve devletlerin, (kendi) egemenlik yetkilerini giderek genişleyen biçimde (söz konusu antlaşmaların) lehine sınırladıkları yeni bir hukuk düzeni yaratmışlardır. Topluluk’un bu biçimde kurulan hukuk düzeninin esaslı özellikleri, üye devlet hukuklarından üstünlüğü ve üye devletler ile vatandaşları için geçerli olan sayısız hükmünün doğrudan etkisidir³⁵”.

Tüm bu açıklamalar ve örnek yargı içtihatları da göstermektedir ki, Topluluk Hukuku, uluslar arası bir antlaşma metnine dayanarak da kurulmuş olsa, kurumları,

³⁴ Bkz. ODER, a.g.e., s. 185’den naklen.

³⁵ Bkz. ODER, a.g.e., s.182’den naklen.

işleyişi, üye devletleri yanında bireylere tanıdığı hak ve yükümlülükleri, doğrudan etkililiği, supranasyonel niteliği, egemenlik haklarının bir kısmını üye devletlerden devralışı vb. gibi pek çok unsuru ile *üye devletlerin de kabulü olduğu üzere*³⁶ bir *anayasal nitelik ve karaktere sahiptir.*

³⁶ “AB’nin anayasasının içeriğinin ortaya konulmasında Federal Alman Anayasa Mahkemesi’nin 1967 tarihli kararı önemlidir. Bu kararında anayasa mahkemesi Avrupa Topluluğuyla birlikte üye devletlerin devlet otoritesinin karşısında, bağımsız ve muhtar yeni bir kamu otoritesinin oluştuğunu karara bağlamıştır. AT Antlaşması muayyen ölçüde Topluluğun anayasasını teşkil etmektedir.” Bkz. ARSAVA: Uluslar arası İlişkiler Dergisi, Bahar 2005, s. 27’den naklen.

II – AB’DE BİR “ANAYASA” HAZIRLANMASINA NEDEN OLAN GELİŞMELER VE ANAYASA’NIN HAZIRLANMASI SÜRECİ

A – AB’DE BİR “ANAYASA” HAZIRLANMASINA NEDEN OLAN GELİŞMELER

1) Genel Olarak

1 Mayıs 2004’te 10 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesinin Birlik çatısı altına alınması, Birliğin Maastricht Antlaşması’ndan bugüne her Kurucu Antlaşma değişikliğinde hedeflediği ancak bir türlü sorunları tam anlamıyla giderecek şekilde sonuca bağlanamayan dizili sorunların artık net bir biçimde çözülmesini gerektirmiş ve bu anlamda uzun zamandır tartışılan yapısal reform arayışları hayati bir hale gelmiştir. Çünkü bu son genişlemesi Birliğin ağırlaşan yüküne bir miktar daha yük bindirmiş ve bu yönüyle de genişleme Avrupa Birliği uygulamalarında değişikliklere gidilmesini zorunlu kılmıştır.

Birlik 1996 yılından beri genişlemenin gerektirdiği yapısal reformları gerçekleştirmek için çaba göstermektedir. 1996 yılında yapılan Hükümetlerarası Konferans sonucunda imzalanan Amsterdam Antlaşmasıyla bazı yapısal reformlar için adımlar atılmış ancak bunlar, yukarıda da açıklanmaya çalışıldığı üzere genişlemenin gereklerini yerine getirecek kadar önemli adımlar olamamıştır. 2000 yılında yapılan Hükümetlerarası Konferans’ta Birliği son genişlemeye hazırlayacak değişikliklerin yapılması hedeflenmiş, Amsterdam Anlaşmasında yapılamayan

değişiklikler 2000 yılı Nice Antlaşmasında gerçekleştirilmeye çalışılmışsa da, yine bu değişiklikler 6 ülke için tasarlanmış olan ve 15 ülke ile işleyebilen kurum ve karar alma mekanizmaları açısından, gelecekteki 27, hatta müzakere süreci *başlamış olan* ülkemizin de katılımı ile 28 üyeli (Hırvatistan'ın da üyeliği çok yakın tarihte gerçekleşecek gibi gözükmemektedir) bir Avrupa ve kurumları için yeterli nitelikte olmamış, bu gerekli değişiklikleri yapmak 2004 yılındaki Hükümetlerarası Konferans'a bırakılmıştır³⁷.

Daha önce kısaca değinildiği üzere, 2004 yılındaki genişleme öncesi son antlaşma reformu için konvansiyon yöntemine başvurulmuştur. Bu yöntemde “Avrupa’nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon”, üye ve aday ülkelerin geniş katılımını öngörerek muhtemel reform çalışmalarını yalnız devletler bazında değil, bireyler ve sivil toplum örgütleri gibi “Avrupa Halkı”nın da bilgisinde ve katılımı ile gerçekleştirmeyi hedefleyerek, sorun ve çözüm önerilerini Avrupa Birliği’nin *tabanında da* tartışmaya açmaya çalışmıştır. Bu şekilde gerçekleştirilen çalışmalar, 2004 yılı Hükümetlerarası Konferansına sunulularak bir anlamda Konvansiyon’un Hükümetlerarası Konferans’a yol gösterici bir rehber olması da hedeflenmiş ve bunların birçoğunu gerçekleştirmiş sayılmakla beraber, Konvansiyon çalışmaları sırasında izlenen yol ve yöntemin eleştirilmesine engel olamamıştır. Hernekadar, Konvansiyon Başkanlık Divanı’nın (bu kapsamda Başkan ve Sekreteryası’nın da) aşırı yetki ile donatıldığı ve güçlerini dayatmacı bir tutumla sergiledikleri, AB üyesi ülkelerde bulunan birçok siyasi eğilimin Konvansiyon’da temsil edilemediği, uzlaşmacı bir tutumun tercih edilmesi nedeniyle farklı görüşlerin tartışılmasına çok

³⁷ Bkz. KUMRULU, Gülce: “Avrupa’nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon”, Avrupa Çalışmaları Dergisi S.4, Ankara 2003, s. 163

imkan tanınmadığı gibi hususlar Konvansiyon'dan tam beklenen performansın sergilenememesine yol açmışsa da, yine de bu yöntem Hükümetlerarası Konferans sürecine oranla tartışılmaz bir biçimde *saydam, demokratik ve katılımcı* olarak nitelenmekte ve bu tür bir yöntemin tercih edilmesi ve uygulanması dahi başlı başına bir başarı olarak değerlendirilmektedir³⁸.

Birliğin gelecekteki konumu ve oluşan yeni şartlara uyum sağlayabilmesi için kapsamlı bir reformun kaçınılmaz olduğu görüşünden hareketle, bunun ne şekilde, hangi alanlarda yapılabileceği üzerinde, çeşitli platformlarda hükümet ve devlet başkanları düzeyinde gayri resmi çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar, Aralık 1999 tarihli Nice Zirvesi'nde resmiyet kazanmış ve "AB'nin Geleceği" konulu bir tartışma başlatılmıştır. Aralık 2001 tarihli Laeken Zirvesi sonucunda ise "AB'nin Geleceğine İlişkin Bildiri" yayımlanmıştır.

2001 yılındaki Laeken Zirvesi Sonuç Bildirgesi "Kavşaktaki Avrupa'yı tanımlarken, Avrupa yurttaşlarının Avrupa'nın geleceğinden beklentilerini şu şekilde dile getirmiştir: "Avrupa Birliği yurttaşları, dünyanın geleceğine önderlik edecek, yalın, açık, etkili, demokratik olarak denetlenen, gelişen bir Avrupa istiyorlar. Bu daha fazla iş, daha iyi yaşam şartları, daha az suç, nitelikli eğitim ve daha iyi sağlık hizmetleri açısından somut sonuçlar sağlayacak bir yaklaşımı işaret etmektedir. Kuşkusuz bunlar Avrupa'nın canlanmasını ve yenilenmesini gerektirecektir." Aynı Bildiride Avrupa Birliğinin daha demokratik daha saydam ve verimli bir hale gelmesi gerektiği de vurgulanmıştır³⁹.

³⁸ Bkz. BAYKAL: Uluslar arası İlişkiler Dergisi, Bahar 2004, s. 140 ve ayrıca dipnot 58.

³⁹ Laeken Bildirisi'nin Türk kamuoyuna sunulan özeti

AB'nin geleceğine ilişkin gelişmelerin değerlendirilebilmesi için bir tarihsel ayırım yapılması yararlı olacaktır. Buna göre gelişmeler 2000 yılının Aralık ayında gerçekleştirilen Nice Zirvesi öncesi ve sonrası dönem olmak üzere ele alınacaktır. Buna göre:

a) Nice Zirvesi Öncesi Gelişmeler

1997 yılında gerçekleştirilen Lüksemburg Zirvesi, Avrupa Birliği'nin geleceği bakımından önemli bir dönüm noktası olarak görülmüştür. Genişleme sürecinin ilanı ile devam edilen Zirve, Avrupa topraklarındaki bölünmüş yapının giderilmesini sağlayacak yeni bir dönemin başlangıcı olarak kabul edilmiştir.

Zirvede AB Konseyi, Avrupa ülkelerinin iç ve dış hedeflerini ve değerlerini paylaşmak amacı ile aday ülkelerin yanı sıra AB'ne üye ülkelerin de katılacağı Avrupa Konferansı'nın gerçekleştirilmesini kararlaştırmıştır. Ayrıca, aday ülkelerin Birliğe üye olmaları yolunda atacakları adımlar, izlenecek yöntem ve tarafların üzerlerine düşen işler üzerinde durulmuş ve genişlemenin olası mali etkileri üzerine düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gereğinin kaçınılmazlığına vurgu yapılmıştır (Gündem 2000)⁴⁰.

Lüksemburg Zirvesi'ni takip eden zirve toplantılarında (Helsinki Zirvesi) da ağırlıklı olarak genişleme sürecinin Avrupa kıtasının tamamının istikrarı ve refahı açısından önem taşıdığı teyit edilmiştir.

⁴⁰ Bkz. DTM-TOBB, a.g.e. s.240

b) Nice Zirvesi Sonrası Gelişmeler ve Göteburg Zirvesi

Lüksemburg Zirvesi akabinde gelinen noktada üzerinde durulması gereken önemli gelişmelerden biri de 7-9 Aralık 2000 tarihlerinde gerçekleştirilen Nice Zirvesi kapsamında yaşanmıştır. Bu zirve, daha çok genişlemenin sonuçlarının Birliğe olası etkilerine vurgu yapmış ve genişlemeye uyum sağlanması için antlaşmaların yeniden gözden geçirilmesi kararlaştırılmıştır.

Aralık 2000’de gerçekleştirilen Nice Zirvesi’nin bir girişimi olarak “Avrupa Birliği’nin Geleceği üzerine Tartışma Forumu” açılmıştır⁴¹. Diğer ifadesi ile “Futurum”, temel olarak sivil toplumun tartışmalara katılımını sağlamayı hedeflemiş ve Şubat 2000’de Komisyon tarafından başlatılan Avrupa üzerine diyalog platformundan daha geniş ve daha derin bir tartışma ortamı sunmuştur.

AB’nin geleceği tartışmasında ele alınacak konuların genel çerçevesi, ilk kez söz konusu tartışmaların başlatıldığı Nice Zirvesi’nde yayımlanan “AB Genelinde Gerçekleştirilmesi Gereken Kurumsal Reformlara Dair Protokol⁴²” de ortaya konulmuştur.

Buna göre, protokolde genişleme çerçevesinde AB’nin geleceğine yönelik tartışmanın dört ana tema üzerinde şekillenmesi öngörülmüştür. Bunlar⁴³;

⁴¹ Bkz. <http://www.deltur.cec.eu.int/g-konvansiyon-gelecek.html>: AB-Türkiye İlişkileri, “Avrupa’nın Geleceği’ne İlişkin Konvansiyon”, 30.12.2003

⁴² Bkz. DTM-TOBB, a.g.e. s.68; . http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber-ek_02-03.html, “Avrupa’nın Geleceği”, 30.12.2003

⁴³ Bkz. DTM-TOBB, a.g.e. s.68.

Dört ana temanın ayrıntılarına aşağıda Konvansiyon’un içeriğine ilişkin açıklamalarda yer verilecektir.

- AB ve üye devletler arasındaki yetki paylaşımı,
- AB Yurttaşları İçin Bir Anayasa ve Temel Haklar Şartının Statüsü,
- AB mevzuatının sadeleştirilmesi,
- Ulusal parlamentoların AB yapısındaki rolü

Ancak, tartışmada bu konuların sayılmış olması, tartışma konularının arttırılmasına engel teşkil etmemiştir. Zira, üye devletlerin birçoğu da tartışmaların başlamasını takip eden zaman içinde farklı tartışma alanlarında görüşlerini belirtmişlerdir.

Nice Zirvesi’ni takiben gerçekleştirilen Göteborg Zirvesi’nde de “genişleme ve küreselleşme”nin AB için bir yandan önemli olanak sunduğu diğer yandan da önemli riskleri taşıdığı ve AB’nin geleceğine ilişkin tartışmaların 2004’te gerçekleştirilen Hükümetlerarası Konferansa hazırlık niteliğini taşıdığı vurgulanmıştır. Kurumsal anlamda gerçekleştirilecek tüm reformların “şeffaflık ilkesi” ışığında sürdürülmesi gerektiği, Birliğin daha şeffaf bir yapıya kavuşturulmasının kamu haklarına ilişkin kararların etkinleştirilmesi ile olacağı ve bu alanda yeni reformların yapılmasının zorunlu olduğu da bu Zirve’de vurgulanmıştır⁴⁴.

⁴⁴ Bkz. DTM-TOBB: a.g.e. s.254-255

c) Laeken Zirvesi: Avrupa Konvansiyonu’nun Oluşum Süreci Ve Konvansiyon

Bu gelişmelerin ardından, 14-15 Aralık 2001 tarihli Laeken Zirvesi’nde⁴⁵ daha somut adımlar atılmıştır. Yayınlanan “AB’nin Geleceğine İlişkin Deklarasyon”⁴⁶ ile yukarıda sayılan dört ana temaya ekler getirilmiştir:

- AB’nin daha “şeffaf ve etkin” bir yapıya dönüştürülmesi için gerçekleştirilmesi gereken kurumsal reformlar,
- Birliğin çeşitli politikalarında reform,
- Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının geliştirilmesi

Görüldüğü gibi, AB’nin geleceği tartışmasının genel çerçevesini bu konular oluşturmakla beraber, gündeme bağlı olarak da konularda bir artış olduğu ve tartışmaların kapsamının giderek genişlediği gözlenmektedir.

2001 yılı Laeken Zirvesi, Nice Zirvesi’nde belirlenen AB’nin Geleceğine ilişkin tartışma konularını belirlemiş ve 2004 yılı Hükümetlerarası Konferansa kadar görev yapacak bir “Konvansiyon” oluşturulması fikrine de ilk kez resmiyet kazandırmıştır⁴⁷. Oluşturulması kararlaştırılmış bu Konvansiyonun çalışma yöntemleri ve işlevi de Laeken’de kabul edilen bildiri ile belirlenmiştir.

⁴⁵ Bkz. <http://www.deltur.cec.eu.int/g-konvansiyon-gelecek.html>: AB-Türkiye İlişkileri, “Avrupa’nın Geleceği’ne İlişkin Konvansiyon”, 30.12.2003

⁴⁶ Bkz. Laeken Deklarasyonu.

⁴⁷ TC Dışişleri Bakanlığı’nın “AB’nin Geleceği Tartışması” adı verilerek hazırlanmış makalesinde ise Konvansiyon’un ilk kez Kasım 2001 tarihli “Ghent Zirvesi”nde telaffuz edildiğinden bahsedilmektedir. Bkz. <http://www.mfa.gov.tr/PrintPageT.asp>, “Avrupa’nın Geleceği Tartışması”, 10.01.2004, s.4

2) Konvansiyon'un İçeriği

a) Avrupa'nın Geleceği Tartışmasının Dört Ana Teması ve

Diğer Tartışma Konuları

AB'nin geleceği tartışmasının çerçevesini belirleyecek dört ana tema, ilk kez söz konusu tartışmanın başlatıldığı Aralık 2000 tarihli Nice Zirvesi'nde yayımlanan "Birliğin Geleceğine İlişkin Nice Deklarasyonu"nda ortaya konulmuştur. Bu dört ana tema, daha önce yukarıda belirtildiği üzere şunlardır:

1) AB ile ye Devletler Arasında Yetki Paylaşımı

2) AB Yurttaşları İçin Bir Anayasa ve Temel Haklar Şartının Statüsü

3) Avrupa Birliği Mevzuatının Sadeleştirilmesi

4) Ulusal Parlamentoların Avrupa Birliği Yapılanmasındaki Rolü

15 Aralık 2001 tarihli Laeken Zirvesi sonucunda yayımlanan "AB'nin Geleceğine İlişkin Bildiri" ile Nice Zirvesi'nde Avrupa Birliği'nin geleceğine ilişkin tartışmaların ana temasını oluşturan dört konuya ilaveten "Diğerleri" başlığı altında; AB'nin daha şeffaf ve etkin bir yapıya dönüştürölmesi için gerçekleştirilmesi gereken kurumsal reformlar, Birlik politikalarında reform, Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının geliştirilmesi, hususları da diğer hususlarla birlikte gündeme gelmiştir.

Konvansiyonun temel amacı AB'nin yapısının gözden geçirilmesi ve böylelikle kurumların Avrupalılarca “*daha erişilebilir*” bir hale getirilmesidir. Söz konusu konvansiyon yöntemini bazı çevreler ‘Avrupa politik hayvanat bahçesinde yeni bir hayvan’ olarak nitelendirmişlerdir⁴⁸. Başlangıçta, üye devlet hükümetleri Konvansiyon’un getirilerinden umutlu değildiler, Konvansiyon’un Avrupa Tek Senedi’nin oluşumu sürecindeki Dooge Komitesi veya Amsterdam Antlaşmasının oluşum sürecindeki Westendrop Grubu’nun oynadığı role benzer bir rol oynayacağını düşünmekteydiler. Oysa Konvansiyon’un, Anayasa hazırlaması nedeniyle kurucu meclise benzer bir işlevle çalışmalarını sürdürdüğü söylenebilir⁴⁹.

Avrupa’nın geleceğine ilişkin yukarıda sıralanan başlıkların içerikleri kısaca şöyle özetlenebilir:

1) AB ile Üye Devletler Arasında Yetki Paylaşımı:

Avrupa’nın geleceği tartışmalarında en çok dikkat çeken konuların başında, AB ile üye devletlerin yetkileri arasındaki sınırların nasıl belirleneceği hususu yer alır. AB’nin supranasyonal niteliğinden dolayı, sadece AB ile üye devletler arasındaki yetkiyi paylaştırmak değil, aynı zamanda bu yetkilerin karşılıklı kullanım sınırlarının belirlenmesi de önem arz etmektedir.

⁴⁸ Bkz. HARVARD GAZETTE: “Europe’s Future Begins to Unfold”, 3 Şubat 2003

⁴⁹ Bkz. DASSU M. – GRASSİ V. – VEROLLA N.: “The European Convention: Unresolved Questions and Choices for Italy”, Aspen European Dialogue, Aspen Institute-Italy, 28 Şubat - 1 Mart 2003.

AB kurumları ile üye devletler arasındaki yetki paylaşımı konusunda mevcut siyasi ve teknik güçlükler dikkate alındığında, üye sayısının da 15'ten yaklaşık iki katına çıkması AB'nin yeni sorunlarla karşılaşmasının kaçınılmaz olacağı kanaati önem kazanmıştır. Böyle bir ortamda, AB içinde kurulmuş dengelerin, yapıların ve çalışma metotlarının da yeniden gözden geçirilmesi gerekmiştir⁵⁰.

Laeken Deklarasyonu'nda Birliğin yeni hedefleri doğrultusunda Birlik ve üye devletler arasındaki yetki paylaşımının netleştirilmesi, sadeleştirilmesi ve duruma uygun hale getirilmesinin önemi vurgulanmıştır, bunun da üye devletlerin üzerine düşenlerin yenilenmesine, Birliğin yeni misyonlar üstelenmesine ve var olan misyonlarının genişlemesine yol açabileceği belirtilmiş ve varolan güçler genişletilirken üye devletlerin eşitliğine ve karşılıklı dayanışmanın ilkelerine bağlı kalınacağı ifade edilmiştir.

Varolan üç yetki yani Birliğin üst düzey yetkisi, üye devletlerin yetkisi ve Birlik ile üye devletler arasında paylaştırılmış yetki arasında daha net bir ayrım yapıp yapılamayacağı, yetkilerin hangi düzeyde daha verimli kullanılacağı, Birliğe hangi yeni misyonların yükleneceği, buna karşın hangi sorumlulukların üye devletlere bırakılacağı, yetki paylaşımının yeniden tanımlanması durumunda üye devletlerin ya da bölgelerin mahfuz yetkilerinin nasıl güvence altına alınacağı ve Avrupa dinamiğinin duraksamamasının nasıl güvence altına alınacağı gibi sorulara yanıt bulunması gerektiği de ifade edilmiştir⁵¹.

⁵⁰ Bkz. www.mfa.gov.tr : “AB'nin Geleceği Tartışması”

⁵¹ Bkz. Laeken Zirvesi Sonuç Bildirisi, Aralık 2001

Konvansiyon’da, “Birlik İçerisindeki Yetki Alanlarının Yeniden Paylaşımı ve Tanımlanması” başlığı altında, Bakanlar Konseyi’nin karar alma sürecindeki merkezi yetkisinin devamı, Konsey’de oy çokluğu ile karar alınan alanların arttırılması, Komisyon ile Avrupa vatandaşlarının arasında doğrudan bir iletişim kurulabilmesi için yapılması gerekenler, Bakanlar Konseyi’nin çalışma usulleri, Dönem Başkanlığı’nın rolü, Yüksek Temsilci’nin statüsü ve Konsey Sekreteryası ile ilişkileri ve Komisyon başlıkları olarak özetlenebilecek bir dizi konu tartışılmıştır⁵².

2) Avrupa Yurttaşları İçin Bir Anayasa ve Temel Haklar Şartı’nın Statüsü:

Konvansiyon tartışmalarında, Avrupa Vatandaşları için bir Anayasa başlığı altında yapılan tartışmalardan “anayasa” konusunda şu sonuçlara varmak mümkündür; 2004 yılı Hükümetlerarası Konferansı’nın sonunda klasik bir Anayasa oluşturulmasa bile (ki oluşmuştur) ona yakın, vatandaşların çoğunluğunun kolayca anlayabileceği, endişelerini gideren, Birliğin kuruluş aşamasının tamamlandığını belli eden ve nihai amaç olan siyasi birliği herhangi bir şüpheye mahal bırakmadan tanımlayan, halen Kurucu Antlaşmalarda dağınık biçimde yer alan Avrupa Birliği’nin yetkilerini daha net ve yeniden tanımlayan Anayasa benzeri bir doküman olacağına inanılmıştır⁵³.

18 Temmuz 2003 tarihinde, Konvansiyon Başkanlığı’ndan, Avrupa Konseyi Dönem Başkanı’na gönderilen raporla, Konvansiyon 2001 yılında Laeken Zirve Toplantısında kendisine verilen görevlerin tamamlandığını belirtmiş ve

⁵² Bkz. İktisadi Kalkınma Vakfı: “Konvansiyon Tartışma Konuları”, Nisan 2002

⁵³ Bkz. İKV: a.g.e.

alışmalarının sonucu olan Avrupa için bir Anayasa oluşturan taslak Antlaşmayı sunmuştur. 20 Haziran 2003 tarihinde Selanik Zirve Toplantısı'nda sunulan taslak Antlaşmanın I. ve II. Bölümlerinin daha sonra değişikliğe uğramadığını, Selanik'te geçici metinleri bulunan III. ve IV. Bölümlerin tamamlanarak taslak Antlaşma'ya eklendiğini belirtmiştir. Nice Avrupa Konseyi Toplantısında ilan edilen Temel haklar şartı'na, taslak Anayasa'nın ikinci bölümünde yer verildiği belirtilmiştir. Raporda ayrıca, mevcut antlaşmaların taslak bir Anayasa halinde birleştirilmesi ve Topluluk kurumlarının daha demokratik, daha verimli, daha güçlü hale gelmesi ve Ulusal Parlamentolarla Topluluk kurumlarının iletişiminin arttırılmasına da olanak sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi; bunlarla birlikte Avrupa için tek bir tüzel kişilik sağlanması yaklaşımının üyelerin büyük bir çoğunluğunca desteklendiği ve dört bölümden oluşan taslak Anayasa'nın geniş katılımlı bir "consensus"a ulaştığı da belirtmiřtir⁵⁴.

Konvansiyon Başkanlığı görevini yürüten Valery Giscard D'Estaing ayrıca, "Laeken Bildirisi'nde tüm ye devletlerin Anayasa kavramını açık bir şekilde ifade ederek, ileriye dönük bir adım atma isteklerini ortaya koymalarını..." olumlu bulduğunu, "....Almanya ve İtalya'nın AB'nin bir anayasası olması konusunda ısrarcı olduklarını, Benelüks lkelerinin Birliğin gelişme göstermesini arzu ettiklerini, İspanya'nın dikkatli yaklaşmakla beraber gerçekçi aşamaların kaydedilmesini beklediğini ve Avrupa projesine genellikle çok yakın davranmayan İngiltere'nin ise görüşlerini değiştirme eğiliminde olduğunu vurgulamıřtır⁵⁵."

⁵⁴ <http://european-convnetion.eu.int/docs/docreg/9590.pdf>

⁵⁵ Bkz. KARLUK, Rıdvan: "Avrupa Konvansiyonu ve Türkiye" (07/03/2002 tarihli yazısı) <http://www.eso-es.net/kurumsal/yazi.asp?65> (30/12/2003 tarihli internet arama motoru sonucu)

Avrupa Birliğinde temel hakların korunması AT hukukunun temelini oluşturmaktadır. Fakat Avrupa Topluluğunu ve Avrupa Birliğini kuran Antlaşmalar, temel hakları kapsamlı olarak tanımlayan etkin hükümler içermemektedir. ATAD kararlarıyla temel hakların Topluluk seviyesinde tanınması ve geliştirilmesi sağlanmıştır. Topluluk hukukunda temel haklar; Avrupa Birliği’ni Kuran Antlaşma’nın 6ıncı ve 11inci maddeleri, Avrupa Topluluğu’nu Kuran Antlaşma’nın 177inci maddesi ve 1950 tarihli İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına Dair Avrupa Sözleşmesi’ne dayanmaktadır. Şart’ın AB’de benimsenmesi ile bu dayanağın güçlendirilmesi ve Topluluk hukukunda etkin kullanımı amaçlanmıştır.

Temel Haklar Şartı, esasen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarından oluşan ve ayrıca AIHS’ne eklenmesi tasarlanan yeni haklardan oluşmaktadır.

AB’nin geleceği tartışmasında önemli yer teşkil eden “Temel Haklar Şartı”nın ilerideki statüsü konusunda, üye ülkeler arasında ortak bir görüş bulunmamıştır. Fransa, Temel Haklar Şartı’nın Kurucu Antlaşma’nın ilkeler bölümüne dahil edilmesini savunmuş, ancak İngiltere buna karşı çıkmıştır. Bu nedenlerle Temel Haklar Şartı, AB içinde bir hukuki belge olarak değil, bir siyasi deklarasyon olarak hazırlanmış ve 2000 yılında Nice Zirvesi’nde kabul edilmiştir⁵⁶.

Temel Haklar Şartı’na AB içinde hukuki bağlayıcılık kazandırılması konusunda üye devletler arasında belirtilen şekilde görüş ayrılıkları olmuştur, bazı

⁵⁶ Bkz. KARLUK, Rıdvan: “Avrupa Birliği Kapısında Türkiye”, Ankara 2002, s.167

üye ülkeler şartın, “AB Anayasası”nın özünü oluşturması gerektiği görüşünü savunmuşlardır; çünkü bu görüşün sahiplerine göre Avrupa Birliği’nin Anayasa’sı olması beklenen metin ulusal esasların üzerinde bir “haklar ve özgürlükler” şartı olma niteliğini taşımalıdır. Sonuçta, Temel Haklar Şartı’nın satüsü konusunda bir uzlaşmaya varılamamış ve bu konu 2004 yılında düzenlenen Hükümetlerarası Konferans’a bırakılmıştır.

Konvansiyon tartışmalarında, reform sürecinin vatandaşların katkısını arttırıcı, demokratik, siyasi süreci ve şimdiki topluluk entegrasyonu metodunu güçlendirici yönde olması gerektiği, Hükümetlerarası Konferans sonucu oluşturulacak belgenin anayasal nitelik taşıması gerektiği, bu belgede tüm temel hükümlerin, “değiştirilmesi zor” ilk bölümde yer alması gerektiği, uygulamaya ilişkin hükümlerin ise, “değiştirilmesi daha kolay” ikinci bölümde yer alması gerektiği savunulmuştur. Temel Haklar Şartının gerekirse revize edilerek, Anayasa’nın bir parçası haline gelmesi gerektiği ifade edilmiştir. 2004 yılının Haziran ayında düzenlenen Hükümetlerarası Konferans ile ise temel haklar şartı Avrupa Birliği Anayasal Antlaşması’na işlenmiştir⁵⁷.

3) AB Mevzuatının Sadeleştirilmesi:

AB Antlaşmalarının basitleştirilmesi konusunda üye ülkeler arasında farklı görüşler bulunmaktadır. AB müktesebatını oluşturan belgeler, AB üyesi ülkelerin üzerinde uzun tartışmalar sonunda vardıkları uzlaşmaları belgelediği için siyasi

⁵⁷ Bkz. “Draft Treaty Establishing A Constitution For Europe”, Part II, s. 73 – 105

hassasiyetlere sahiptir. Mevzuatın sadeleştirilmesi titiz bir çalışma gerektirmektedir. Zira, Topluluk mevzuatını oluşturan belgeler Birlik üyesi devletlerin çıkarlarının dengede olduğu hassas bir terazi gibidir ve bu terazide yapılacak en ufak oynama üye ülkelerin çıkarlarını doğrudan etkileyecektir.

Antlaşmaların basitleştirilmesi üye devletler ve Birlik açısından zorluklar içermesine karşın, Avrupa vatandaşları tarafından mevzuatın daha fazla anlaşılması ve özümsemesi Avrupa'nın geleceği açısından çok önemlidir . Mevzuatta yapılması planlanan sadeleştirme ile mevzuatın halk tarafından benimsenmesi hedeflenmiş ve bu şekilde hem mevcut demokrasi açığının kapatılacağı hem de Avrupa vatandaşlarının hak ve sorumluluklarının daha fazla bilincine vararak Birliğin parçası oldukları duygusunu hissedecekleri düşünülmüştür.

Laeken Zirvesi Sonuç Bildirisinde ayrıca, Topluluk mevzuatı açısından, yasal ve idari işlemlerin arasında bir ayrım yapılmalı mı? Yasal düzenlemelerin sayısı azaltılmalı mı? Üye devletlere politik manevra alanı sağlayan yasal düzenlemeler Birliğin geleceği açısından faydalı mı? Orantılılık ilkesi hareket noktası olarak varlığını sürdürmeli mi? şeklindeki soruların Avrupa Birliği'nin geleceği açısından cevaplanması gerektiği belirtilmiştir⁵⁸.

Konvansiyon'da, "Birlik Araçlarının Basitleştirilmesi" başlığı altında yapılan çalışmalarda, Avrupa vatandaşlarının Birlik politikalarını anlamakta ve izlemekte güçlük çektiği, Avrupa Birliği entegrasyonuna ilgisiz ve duyarsız kaldığı

⁵⁸ Bkz. Laeken Zirvesi Sonuç Bildirisi, Aralık 2001

saptanmıştır. Yapılan tartışmalarda, Birlik mevzuatının politikalarının daha anlaşılır ve saydam olması gerektiği konusunda fikir birliğine varılmıştır, ancak bu basitleştirmenin birlik mevzuatına zarar vermeyecek şekilde olması gerektiği de ifade edilmiştir. Basitleştirmenin ise, sadece sistemin içinde yaşamakta olan üye ülke vatandaşlarının kolay anlayacağı şekilde metinlerin sadeleştirilmesinden ibaret olmaması gerektiği, Birliğe yeni katılacak aday ülkelerin vatandaşlarının da anlaması ve benimsemesi gerektiği göz önünde bulundurularak yapılması gerektiği belirtilmiştir.

4) Ulusal Parlamentoların AB Yapılanmasındaki Rolü:

AB kurumları ile halk arasındaki kopukluk, demokrasi açığının giderilmesi gereksiniminin nasıl karşılanacağı konusunda farklı görüşler ileri sürülmüştür.

AB organlarının halkı temsilden uzak olduğu, bu nedenle Avrupa Parlamentosu üyeleri ile Avrupalı seçmenler arasındaki bağların güçlü olmadığı bir çok çevrenin savunduğu bir görüştür. Bu sorunu aşmak için, ulusal parlamentoların AB müktesebatıyla daha yakından ilgilenmesini sağlayacak önlemler alınması, AB organlarının hazırladığı karar tasarılarının sonuçlandırılmadan önce ulusal parlamentolarda değerlendirilmesi ve Avrupa Parlamentosu yanında ulusal parlamenterlerden oluşacak ikinci bir parlamento kurulması gibi çeşitli seçenekler üzerinde tartışmalar söz konusu olmuştur. Ancak ikinci bir parlamento kurulması düşüncesi, zaten ağır işleyen AB karar alma mekanizmasını daha da yavaşlatacak ve genişleme sonrası hiç çalışamaz hale getireceği için bu görüş pek itibar bulmamıştır.

Laeken Deklarasyonunda; ulusal parlamentoların rolü demokratik meşruiyet ile ilintilendirilmiştir. Bu deklarasyonda, Avrupa'nın geleceği tartışmasında şu sorulara yanıt bulunmasının gerekliliği ifade edilmiştir: Ulusal Parlamentolar, Konsey ve Avrupa Parlamentosu yanında yeni bir kurum içinde temsil edilmeli mi? Avrupa parlamentosunun yetkisi olmayan alanlarda Avrupa hareketi konusunda rolleri olmalı mı? Ulusal Parlamentolar, Birlik ve üye devletler arasında yetki ikamesiyle üye devletlerin yerel meselelerde çözüm konusunda yetkili olmalarına ilişkin subsidiarite ilkesiyle uyumun denetlenmesi konusunda ilgilenmeli mi⁵⁹?

Konvansiyonda, Birlik içinde demokrasi, saydamlık ve etkinlik başlığı altında yapılan tartışmalarda, ulus devletlerden kurulu bir yapı içinde demokrasinin kökü yine üye devletlerde biçimlenmelidir görüşünden hareketle, ulusal parlamentolar ile Avrupa Parlamentosu arasında doğrudan ilişki kurulması ve ulusal parlamento üyelerinin Birlik içinde sorumlulukları konusunda bilinçlerinin artması gerektiği öne sürülmüştür.

AB içinde ulusal parlamentoların rolünün arttırılması konusunda çeşitli görüşler öne sürülmüştür, bunun temelinde ise Avrupa yapılanmasında demokratik meşruiyetin güvence altına alınma ihtiyacı yatmaktadır. Bu sadece siyasi ve hukuki değil aynı zamanda psikolojik de bir bakış açısidir. Bir çok üye ülkedeki Ulusal Parlamentolar, AB'nin karar alma sürecinde ülkelerle yeterli temas içinde olunmadığını savunmuş ve daha fazla katılım talep etmiştir.

⁵⁹ Bkz. Laken Zirvesi Sonuç Bildirisi, Aralık 2001

Ulusal Parlamentoların AB karar alma sürecini yavaşlatmadan sürece katılması yönünde öne çıkan bir öneri, AP ile Ulusal Parlamentoların sürekli görüş alış verişinde bulunmalarını sağlayacak bir mekanizmanın kurulması yönündedir. Bu şekilde Ulusal Parlamentoların AP'nin rakibi değil müttefiki olacağı savunulmuştur. 1989'da kurulan ve Amsterdam Antlaşmasına ek bir protokolle meşruiyet kazanan COSAC'ın bu mekanizmanın merkezi olabilecek yapısal yeterliliğe sahip olduğu savunulmuştur. Avrupa Parlamentosu üyeleri ile üye ve aday ülkelerin ulusal parlamentolarının komisyonlarından oluşturulan delegasyonlarının yılda iki defa toplanarak bilgi alış verişinde bulunulduğu bu yapılanmanın Daimi bir Sekreteryaya dönüştürülmesi gerektiği ifade edilmiştir⁶⁰.

b) Avrupa Birliği'nin Daha Şeffaf ve Etkin Bir Yapıya Dönüştürülmesi İçin

Gerçekleştirilmesi Gereken Kurumsal Reformlar:

AB'nin geleceği tartışması, genişleme perspektifi ışığında gerçekleşmektedir. Üye sayısı iki katına çıkmış bir Birliğin mevcut kurumsal yapısı ve karar alma mekanizmalarıyla yeterince etkin bir biçimde işleyemeyeceği görüşü genel kabul görmektedir. Ayrıca vatandaşlarına yakın olması için AB'nin şeffaflığının artırılması hususunda da genel bir mutabakat vardır. Ancak, kurumsal yapı ve karar alma mekanizmalarının ne şekilde yenilenmesi gerektiği üzerinde görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Konsey, Komisyon ve Parlamento arasındaki kurumsal denge bağlamında üye devletlerden bazıları Konsey'in yetkilerinin korunmasını savunurken, diğer bazıları Parlamento'nun bu denge içindeki ağırlığının artırılması

⁶⁰ Bkz. İktisadi Kalkınma Vakfı: a.g.e.

görüşünü benimsemektedir. Komisyon'un rolü konusunda da benzer görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Karar alma mekanizmalarının yenilenmesi konusunda bazı ülkeler alınan tüm kararlarda oybirliği yerine nitelikli oy çokluğunun usul olarak benimsenmesi görüşünü savunulurken, diğerleri bu yönde bir değişikliğe kuşkuyla yaklaşmaktadır.

Nice Antlaşması'nın ekinde yer alan Avrupa Birliği'nin geleceğine ilişkin bildiri Avrupa Bütünleşmesi içinde yer alan kurumların rollerinin gözden geçirilmesi gerektiğine değinmiştir. Laeken Deklarasyonu'nda bununla paralel olarak , Bakanlar Konseyi, Parlamentonun ve Komisyon'un demokratik meşruiyetini, saydamlığını ve verimliliğini arttırmak için neler yapılması gerektiği sorusu gündeme gelmiştir. Laeken'de Avrupa'nın geleceği tartışmasında başlıca şu sorulara cevap bulmak için adım atılması öngörülmüştür: Komisyon'un yetkisi ve verimliliği nasıl arttırılabilir? Komisyon başkanı nasıl belirlenmelidir? Avrupa Parlamentosu'nun rolü güçlendirilmeli midir? Ortak karar prosedürünün kapsamı genişletilmeli midir? Karar alma süreci nasıl hızlandırılır? Parlamento seçimlerinin yapılış şekli değiştirilmeli midir? Konsey yasama ve yürütme konularında aynı şekilde hareket etmeyi sürdürmeli midir? Yurttaşların Konsey belgelerine ulaşması kolaylaştırılmalı mıdır? Kurumlar arası denge ve karşılıklı denetim nasıl sağlanmalıdır? Daha çok karar alınması için nitelikli çoğunlukla alınan kararların kapsamı genişletilmeli mi⁶¹?

Konvansiyon'da, Birlik içinde daha fazla demokrasi, saydamlık ve etkinlik çerçevesinde, Avrupa bütünleşmesinin kurumları konusunda, Komisyon'a saygınlık

⁶¹ Bkz. Laeken Zirvesi Sonuç Bildirisi, Aralık 2001

kazandırıcı ve Avrupa Parlamentosu'nu güçlendirici önlemlerin desteklenmesi gerektiği savunulmuştur. Ancak bu konularla ilgili çözümün, üye devletlerin siyasi elitinin AB yönünde harekete geçmesi halinde elde edilebileceği ileri sürülmüştür.

c) Topluluk Politikalarında Reform ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının

Geliştirilmesi:

Nice Zirvesi sonrasında yapılan tartışmalarda bazı üye devletler, Ortak tarım Politikası başta olmak üzere Birlik politikalarının yeniden şekillendirilmesinin gerekliliğini ileri sürmüşlerdir. Ayrıca, çevre, tüketici politikası, adalet ve içişleri gibi alanlarda yeni ortak girişimler oluşturulması gerekliliği de savunulmuştur.

AB'nin uluslararası alanda kendisinden beklenen rolü üstlenebilecek siyasi bir aktör olması, tüm üye ülkelerce paylaşılan bir görüştür. Ancak, üye devletler arasında bunun nasıl gerçekleşeceği konusunda fikir birliği mevcut değildir, çünkü her ne kadar siyasi bir birliğe doğru yavaş yavaş ilerlenmekte ise de her üye devletin ulusal çıkarları ve hassasiyetleri farklılıklar göstermektedir ve bu nedenle ortak bir dış politikayı yapılandırma zorluklar arz etmektedir. Ancak ortak güvenlik politikasının daha belirgin ve yapısal bir hale gelmesi üzerinde daha kolay uzlaş sağlanabilecek bir konu olarak gözükümüştür.

AB'nin geleceği tartışmasının genel çerçevesi yukarıda değinilen ana başlıkları içermekle birlikte, tartışmanın kapsamı gündeme bağlı olarak genişlemiş ve yeni boyutlar kazanmıştır.

3) Konvansiyon alışmaları – Seville Zirvesi

Konvansiyonun yukarıda ngrlen şekilde gerçekleştirdiği reform çalışmalarından ilki 21 – 22 Haziran 2002 tarihlerinde bir İspanya kenti olan Seville’de⁶² gerçekleştirilen Zirveye sunulmuştur. ye lke liderleri, Birliğin işlevsel ve kurumsal yapısındaki reformların gerçekleştirilmesine onay vermiştir. Bu çerçevede, ye sayısındaki artıştan önce, kurumların verimliliğinin arttırılması hedeflenmiştir.

Bunun dışında, “Birlik Başkanlığı”na ilişkin olarak ye devletlerin “eşitliği” şart koşulmuş, Helsinki Zirvesi’nde benimsenen ilkelerin önemi vurgulanmış ve genişlemiş topluluk çerçevesinde dillerin kullanımının ve bunu (temel prensipleri tehlikeye atmadan) geliştirmenin gerekliliği vurgulanmıştır. Zirvede kararlaştırılan yeni kuralların, aksine karar verilmemesi halinde takipeden dönem başkanlığı ile yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

Konvansiyon, Avrupa Birliği Anayasası’nın taslak metninin AB kurumları ve karar alma süreçlerine ilişkin ilk iki kısmını içeren raporunu ise 19 – 20 Haziran 2003 tarihinde Yunanistan’ın Selanik kentinde toplanan AB Konseyi (Zirvesine) ve 2004 yılı Mayıs ayında ye olan 10 aday ülkeye sunmuş ve rapor bu Zirvede kabul edilmiştir. Konvansiyon nerilerinin Ekim 2003’te toplanacak Hükümetlerarası Konferansa temel teşkil edeceği ilan edilmiştir. Konvansiyon, final raporunu ise 18

⁶² Bkz. DTM-TOBB, a.g.e s.262-263

Temmuz 2003 tarihinde Dönem Başkanı İtalya'ya sunarak çalışmalarını noktalamıştır.

Ekim 2003'te toplanması öngörölmüş olan Hükümetler arası Konferans, 4 Ekim 2003 tarihinde Roma'da başlamıştır. Bu sürecin, 12 – 13 Aralık 2003 tarihlerinde gerçekleştirilmiş Brüksel Zirvesine kadar tamamlanması hedeflenmiştir. AB, yeni anayasasını Haziran 2004'te yapılan Avrupa Parlamentosu seçimlerinden önce tamamlamayı planlamış ve bunu başarmıştır.

Bu gelişmeleri takiben 2004 yılı Haziran ayında gerçekleştirilen Hükümetler arası Konferans ile AB Antlaşmasında yapılan birtakım değişiklikler sonucu kabul edilmiştir. Değişiklikler kısaca şu başlıklar altında sıralanabilir:

- AB'nin vatandaşlarına daha yakınlaştırılması,
- AB'nin demokratik yapısının kuvvetlendirilmesi,
- Genişleme sonrası AB'nin karar alma kapasitesinin güçlendirilmesi
- Uluslar arası arenada daha güçlü bir aktör olabilme kapasitesinin artırılması,
- Küreselleşmenin getirdiği sorunlarla etkin olarak başa çıkılması

Yukarıda sıralanan değişikliklerin ardından AB Anayasası, Birlik üyesi ve aday ülke liderlerince 29 Ekim 2004'te düzenlenen törenle imzalanmıştır. Yürürlük

kazanması ise her ülkenin ulusal yasalarına göre 2 yıl içerisinde onaylanmasına bağlanmıştır.

Değinildiği üzere Anayasanın yürürlük kazanabilmesi için bütün AB üye ülkeleri ve Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanması gerekmektedir. Üye ülkelerdeki onay süreci, yukarıda da kısaca değinilmiş olduğu üzere kendi iç hukuk sistemlerinin öngördüğü prosedür ile gerçekleştirilecektir. Buna göre kimi ülkeler *referandum* yolu ile kimileri ise referanduma sunmaksızın parlamentolarından geçirmek suretiyle AB Anayasası'nın onay sürecini tamamlayacaktır. Onay sürecine ilişkin üye ülkelerdeki son durum aşağıdaki tabloda⁶³ gösterilmiştir:

ÜYE DEVLET	PROSEDÜR	KABUL TARİHİ
ALMANYA	Parlamento tarafından onaylanma:	Bundestag: 12 Mayıs Bundesrat: 27 Mayıs 2005
AVUSTURYA	Parlamento tarafından onaylanma:	Ulusal Meclis: 11 Mayıs Federal Meclis: 25 Mayıs 2005
BELÇİKA	Parlamento tarafından onaylanma:	Senato Onayı: 28 Nisan Meclis Onayı: 19 Mayıs 2005 Bölge Meclisleri: 08 Şubat 2006
BULGARİSTAN	Parlamento tarafından onaylanma:	Parlamento Onayı: 11 Mayıs 2005 (01/01/2007'de üyelik)

⁶³ Tablonun oluşturulması ve güncelleştirilmesinde yararlanılan kaynaklar için bkz:

www.bbc.co.uk : Europe/EU Constitution: Where member states stand.

www.eurActiv.com : Ratification Of the EU Constitution – state of play in the member states.

ÇEK CUMHURİYETİ	Referandum yapılması planlanırken, Fransa ve Hollanda'daki referandum sonuçlarından sonra şimdilik askıya alındı.	HENÜZ ONAYLANMADI
DANİMARKA	Referandum yapılması planlanırken, Fransa ve Hollanda'daki referandum sonuçlarından sonra şimdilik askıya alındı.	HENÜZ ONAYLANMADI
ESTONYA	Parlamento tarafından onaylanma:	Parlamento Onayı: 09 Mayıs 2006
FİNLANDİYA	Parlamento tarafından onaylanma:	Parlamento'da oylama: 12 Mayıs 2006 Onay : 05 Aralık 2006
FRANSA	Referandum:	Referandum: 29 Mayıs 2005 %55 Hayır - %45 Evet ile reddedildi.
GÜNEY KIBRIS RUM KESİMİ	Parlamento tarafından onaylanma:	Parlamento Onayı: 30 Haziran 2005
HOLLANDA	Referandum:	Referandum: 01 Haziran 2005 %61.8 Hayır - %38.2 Evet ile reddedildi.
İNGİLTERE	Referandum yapılması planlanırken, Fransa ve Hollanda'daki referandum sonuçlarından sonra şimdilik askıya alındı.	HENÜZ ONAYLANMADI
İRLANDA	Referandum yapılması planlanırken, Fransa ve Hollanda'daki referandum sonuçlarından sonra şimdilik askıya alındı.	HENÜZ ONAYLANMADI
İSPANYA	Referandum:	Referandum: 20 Şubat 2005 %76.73 Evet - %17.24 Hayır ile kabul

		<i>edildi..</i>
İSVEÇ	Prosedür henüz kararlaştırılmadı.	HENÜZ ONAYLANMADI
İTALYA	Parlamento tarafından onaylanma:	Meclis Onayı: 25 Ocak Senato Onayı: 06 Nisan 2005
LÜKSEMBURG	Referandum:	Referandum: 10 Temmuz 2005 %56.5 <i>Evet</i> - %43.5 <i>Hayır ile kabul edildi.</i>
MACARİSTAN	Parlamento tarafından onaylanma:	Parlamento Onayı: 20 Aralık 2004
MALTA	Parlamento tarafından onaylanma:	Parlamento Onayı: 06 Temmuz 2005
LETONYA	Parlamento tarafından onaylanma:	Parlamento Onayı: 02 Haziran 2005
LİTVANYA	Parlamento tarafından onaylanma:	Parlamento Onayı: 11 Kasım 2004
POLONYA	Prosedür henüz kararlaştırılmadı.	HENÜZ ONAYLANMADI
PORTEKİZ	Referandum yapılması planlanırken, Fransa ve Hollanda'daki referandum sonuçlarından sonra şimdilik askıya alındı.	HENÜZ ONAYLANMADI
ROMANYA	Parlamento tarafından onaylanma:	Parlamento Onayı: 17 Mayıs 2005 (01/01/2007'de üyelik)
SLOVAKYA	Parlamento tarafından onaylanma:	Parlamento Onayı: 11 Mayıs 2005 * Referandum yapılması gerektiği yönünde Anayasa Mahkemesi'nde görülmekte olan bir dava bulunmakta

		olduğundan henüz kabul edilmiş sayılmamaktadır.
SLOVENYA	Parlamento tarafından onaylanma:	Parlamento Onayı: 01 Şubat 2005
YUNANİSTAN	Parlamento tarafından onaylanma:	Parlamento Onayı: 19 Nisan 2005

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere Anayasa farklı yöntemlerle 18 üye ülke tarafından kabul edilmiş; 7 üye ülkede henüz onay süreci tamamlanmamış ve Fransa ve Hollanda’da ise yapılan referandumlar sonucunda Anayasa reddedilmiştir. Bu iki ülkede yapılan referandumlar sonrasında büyük çoğunlukla Anayasa metni diğer üyelerce yine de kabul görmüşse de, azımsanmayacak bir sayı olarak 7 üye ülke bu iki üyenin “hayır” sonuçlu referandumundan olumsuz etkilenmiştir.

Fransa ve Hollanda’da yapılan ve “Hayır” cevabı ile sonuçlanan referandumlar AB Anayasası üzerinde yeniden değerlendirme yapılmasını gerektirmiştir. Nitekim, 2005 yılı Haziran ayında toplanan Hükümetlerarası Konferansta üye ülkeler bu gelişmeler sonrasında Anayasa konusunda bir süre daha değerlendirme yapılması ve konu üzerinde düşünülmesi kararı almıştır. Bu olumsuz gelişme, AB Anayasası’nın tüm üyelerce en son ne zamana kadar onaylanması gerektiği konusunda net bir tarihin de oluşamaması sonucunu doğurmuştur. Yukarıda vurgulandığı üzere, olumsuz sonuçlanan iki referandum diğer birkaç üyenin anayasayı onama sürecini askıya alması gibi bir sonuca da neden olmuştur.

2007 yılının ilk yarısında Almanya'nın dönem başkanlığında Anayasa metni ile ilgili sorunların giderilmesi beklentisi hakim olmuştur. Bu durumun üye ülkelerdeki onay sürecine ne şekilde yansıtacağı ise Anayasa metninin yürürlük kazanıp kazanamayacağının göstergesi olacaktır. Zira, metin tüm üye ülkelerde onaylanmadıkça yürürlük kazanamayacaktır.

Yaşanan bu gelişmeler ışığında Anayasaya ilişkin sorunların çözümünün 2007 yılının Ocak ayında AB dönem başkanlığını devralan Almanya liderliğinde hızlanacağı, ancak Anayasanın AB genelinde tamamen özümsemiş benimsenmesinin ve bunun neticesinde yürürlük kazanmasının bir miktar daha süre alacağı üye ülkeler arasında hakim olan görüştür. Bu doğrultuda Anayasanın 2009 yılında yürürlük kazanıp kazanmayacağı da zaman içerisinde netleşecektir.

III – AB’NİN ANAYASAL ANTLAŞMASI’NA DUYULAN GEREKSİNİM (ANAYASAL ANTLAŞMANIN AMACI)

AB Anayasal Antlaşması ile yukarıda açıklananlar doğrultusunda ağırlık, karar alma süreçlerinin iyileştirilmesi, şeffaflık, demokrasi açığının giderilmesi, birey haklarının açık bir şarta bağlanması ve yetki kataloğu gibi birçok talep ve ihtiyaçtan yola çıkılarak oluşturulmaya çalışılmıştır.

Burada en sık sorulan soru, AB bu kez sorunlarının çözümünü neden bir kurucu antlaşma ile değil de “anayasa” ile arıyor? Burada sözü edilen “anayasa” kavramı ile ifade edilmek istenen nedir? Ortadaki metnin “anayasa oluşturan bir antlaşma⁶⁴” olması ne ifade etmektedir? Tüm sorular kavramsal bir karışıklığa yol açmaktadır. Ancak her şeye rağmen, AB’nin inandırıcılık kazanması ve siyasi hedeflerine ulaşması anlamında kurucu antlaşmalara oranla daha güçlü, bir nevi “üstün norm” içeren böyle kapsamlı bir metne ihtiyaç duyulduğu açıktır. En azından AB için bugün tespit edilen ekonomik entegrasyon için kullanılan yöntemlerin, ilerlemesini sürdürmek isteyen dinamik bir yapı olan AB için yeterli olmadığı ortadadır. Bunun için AB Anayasası bir çıkış yolu olarak algılanmakta, ama belki de bu metne çok şey yüklenmektedir.

Bir görüşe göre, AB bugünkü hali ile oldukça karmaşık ve kaotik bir yapılanma sergilemektedir. Bu da toplumsal anlamda tatminsizliklerin yaşanmasına neden olmaktadır. Ayrıca, Avrupalılara gereğinden çok ulaşılmaz/girilmez bir yapı

⁶⁴ Bkz. ELEFTHERİADİS, Pavlos: “Constitution or Treaty”, The Federal Trust, Online Paper 12/04, July 2004, s.3 – 5

olarak gözükmektedir ki bu bireylere anlamsız gelmektedir ve onları Birlik fikrine yaklaştırmak yerine uzaklaştırmaktadır. Bu sorunlarla başa çıkılması için “*yeni anayasal dönemde*” yeni çözümler bulunmalıdır⁶⁵.

Anayasaya ihtiyaç olup olmadığı konusunda farklı görüşlere yer verilmiş olmakla beraber, Konvansiyon öncesi ve Konvansiyon sırasında gelen açıklamalar, daha çok *bir anayasaya ihtiyaç duyulduğu* şeklindedir⁶⁶. Bu görüşün liderliğini özellikle, federalist bir yaklaşımdan yana olan Almanya, İtalya ve Be-Ne-Lux Ülkeleri desteklemektedir.

Buna karşın İngiltere’nin entegrasyonun birçok alanına ilişkin konularda olan tutucu yaklaşımı (tek paranın kabûlü gibi) anayasaya destek konusunda da kendini göstermiştir. Nitekim, İngiltere, AB’nin anayasal nitelik taşıyan kaynaklarının tek bir anayasal belgede toplanmasındansa, bugünkü haliyle korunmasını ve birden ziyade metnin varlığını savunmuştur⁶⁷.

Beklentilere bakıldığında, her bir üye devlet kendine göre bir taslak oluşturmuştur. Tüm taslaklar ele alındığında birçok farklılıkların olduğu vurgulanmakla beraber, tek ortak noktalarının “anayasa metninin amacı” olduğu da belirtilmektedir. Buna göre, tek amaç: “*AB’ni içinde bulunduğu sorunlardan kurtamak 21.yy’da gücünü arttırmasını sağlamak*” olarak belirtilebilir⁶⁸.

⁶⁵ Bkz. DOUGLAS – SCOTT: “Constitutional Law Of The European Union”, s.521 vd.

⁶⁶ Bkz. KUMRULU, a.g.e. s. 177

⁶⁷ Bkz. KUMRULU, a.g.e. s.178

⁶⁸ Bkz. KUMRULU, a.g.e.s.178

Bu çerçevede anayasa ile asıl gerçekleştirilmek istenen, *Birlik içinde daha demokratik bir ortamın sağlanması, demokrasi açığının giderilmesi, etkinliğin, şeffaflığın artırılması, Birliğin elitist yaklaşımından uzaklaşarak Avrupa halklarına yakınlaşmasının temini* (bu sayılan noktalarda atılmış en önemli adım, Temel Haklar Şartı'nın anayasa metnine dahil edilmesidir.) *gibi Birliğin geleceği bakımından temel teşkil eden konuların sağlamlaştırılması* olarak sayılabilir.

Ancak bunların sağlanabilmesinde Anayasanın araç olarak görülmesi gerektiğini belirten dönemin Komisyon Başkanı Romano Prodi'ye göre, *asıl amaç, bir süper devlet kurmak onu da bir anayasa ile meşrulaştırmak meselesinden çok öte bir anlayış olmalı ve Avrupa entegrasyonunun ortak bir Avrupalılık kimliği ile Avrupa halkı ile temelden desteklenmesinin sağlanması* gereklilik arz etmektedir. Nitekim, Avrupa Komisyonu Başkanı Romana Prodi, 28 Şubat 2002 günü Avrupa Konvansiyonu'nun açılış oturumunda yaptığı konuşmasında bu hususun önemle altını çizmiştir. Prodi aynı konuşmasında *Anayasanın, AB'nin siyasi bir oluşum olarak doğuşuna da yol açacağını belirtmiştir*⁶⁹. Prodi, Avrupa Parlamentosu'nda yaptığı bir diğer konuşmasında da “Birleşmiş bir Avrupa⁷⁰” için çağrıda bulunmakta ve bunu Birliğin siyasi bütünleşmesine bağlayarak tek yol olarak da altını çizmektedir⁷¹.

69 Bkz. “Speech By Romano Prodi: President Of The European Commission Opening Session of the Convention on the future of Europe, European Parliament, Brussels, 28 February 2002.”Avrupa Konvansiyonu resmi web sayfası: <http://www.european-convention.eu.int>

⁷⁰ Prodi'nin burada kastettiği bir super devlet değil; etkin ve güçlü bir Avrupa Birliği'dir.

⁷¹ Bkz.Prodi Romano: “Europe with passion and conviction”, European Parliament, Strasbourg, 16 Decemder 2003.

Görüldüğü gibi temel hak ve özgürlüklere dayalı, demokratik, meşru bir bütünleşmenin gerçekleştirilebilmesinde, bireylerin Birlik ile yakınlaşmasında, anayasa Habermas'ın ifadesi ile adeta bir “katalizör” işlevi görecektir⁷². Bu nedenle anayasa, AB'nin geldiği sıkışma noktasında belki tek başına değil ama önemli bir adım olarak gereksinim duyulan bir metindir.

⁷² Bkz. HABERMAS, Jürgen: “Why Europe Needs A Constitution”, New Left Review, 11 October 2001, s. 12 – 13.

BÖLÜM II

I – KLASİK ANLAMDA⁷³ ANAYASA KAVRAMI

VE TEMEL ÖZELLİKLERİ

Bu çalışmada, AB Anayasal Antlaşmasının değerlendirilmesinde tam anlamıyla bir mukayeseli hukuk çalışması öngörülmemekle beraber, bir anayasanın oluşumunda ne gibi unsurların arandığı ve bu konuda klasik anayasa hukukunun ne tür teoriler ileri sürdüğüne değinmek gerekmiştir. Böylelikle, AB’nde ele alınan “anayasa” kavramının klasik anayasa kavramına ve teorilerine (Anayasa ile ilgili açıklamalar sırasında “anayasacılık” kavramına da değinilecektir. Zira, anayasa kavramının ortaya çıkışı, anayasacılık hareketleri ile örtüşmektedir.) ne oranda karşılık verdiği tespit edilmeye çalışılarak, bu tespitler ışığında AB anayasasına yönelik eleştirilerin değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Anayasa nedir? Neyin ifadesidir? Doktrinde pek çok tanımı ve türü bulunan, Latince kökeni⁷⁴ “constituo” olan ve “kurmak” veya “kuruluş” (constitutio) anlamına gelen “anayasa” kavramı, sade bir dil ile, “devlet yönetimini, devletin temel yapısını, örgütlenişini ve işleyişini düzenleyen temel kuralların yer aldığı” metinler olarak tanımlanırken, bu sıralananların yanında, anayasa “ekonomik ve toplumsal alanda siyasi iktidarlara yön veren temel ilkeleri, bireylere devlet iktidarı karşısında sağlanan temel hak ve özgürlükleri” de düzenler⁷⁵. Bir diğer tanıma göre anayasa, “devletin güç ve görevlerinin tanımlandığı ve bireylere belirli hakların tanındığı bir

⁷³ Anayasa hukuku anlamında “anayasa” kavramı.

⁷⁴ Bkz. ODER, a.g.e., s.27

⁷⁵ Bkz. GİRİTLİ, İ.-SARMAŞIK, J.: “Anayasa Hukuku”, Der Kitabevi, İstanbul, 1996, s.1

ulus, ülke veya sosyal grubun temel ilke ve hukuk kurallarıdır⁷⁶”. Kavramın ortaya çıkışı “anayasacılık hareketleri” ile başlar. Anayasacılık hareketleri ise yazılı anayasalar dönemi ile başlar ki ilk yazılı anayasa da, 1787 yılında *Philadelphia Konvansiyonu*⁷⁷ ile oluşturulan ABD Anayasasıdır. Anayasacılık hareketleri, XIX. Yüzyılda “liberal anayasacılık”, XX. Yüzyılda etkili olmuş “sosyalist anayasacılık” ve XXI. Yüzyılda “ulusal – üstü anayasacılık” olarak ayrıma tabi tutulmuştur⁷⁸.

Ayrıma ilişkin olarak,

- Liberal anayasacılık: Bu anlayışın oluşumuna kadarki süreç, Büyük Britanya’nın öncülüğünü yaptığı bir geleneğin ifadesi olarak, iktidarın statüsünü belirleyen kuralların örf ve adet ile belirlenmesi ile oluşuyordu. Fransız ve Amerikan devrimleri bu geleneği sonlandıran adımlar olmuş ve yönetime ilişkin kuralların ve insanın doğal haklarının “yazılı anayasalar” vasıtasıyla resmi bir belgede bir araya getirilerek ilanına imkan tanımışlardır. Bu da modern anayasacılığın miladı olarak kabul edilmiştir. “Bu gelişme, anayasayı aynı zamanda iktidarı sınırlamanın temel bir tekniği ve Aydınlanma düşüncesi ile oluşan liberal özlü bir siyaset felsefesinin ifadesi yapan tarihsel hareket”⁷⁹ olarak da nitelendirilmektedir. Bu tür anayasacılık hareketi, tüm hukuk normları üzerinde anayasanın üstünlüğünü öngörmüş ve kaynağını

⁷⁶ Bkz. Douglas – Scott, Sionaidh: a.g.e., s.516

⁷⁷ Konvansiyon Başkanı Valery Giscard D’Estaing’in, ABD Anayasası’nın oluşum sürecini teşkil eden Philadelphia Konvansiyonu’nu Avrupa’nın Geleceği Konvansiyonu’na ve kendisini ise Benjamin Franklin’e benzetmesi hakkındaki yorumlar için Bkz. Bölüm II, Alt Başlık III: “AB içinde ve Üye devletlerde anayasa fikrine yaklaşımlar”, s.77 – 84.

⁷⁸ Ayrım için Bkz. KABOĞLU, İbrahim Ö.: “Anayasa Hukuku Dersleri”, Legal Yayıncılık, İstanbul, Ekim 2005, s.2 – 10.

⁷⁹ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.3’den naklen.

doğal hukuk okulundan almıştır. Bu anayasacılık anlayışında bireysel özgürlüklerin güvence altına alınması düşüncesi ağırlık kazanmıştır. Bunu sağlamak için de, anayasanın hiyerarşik olarak üstünlüğüne saygıyı temin için bununla görevli bir organın varlığı gerekli kabul edilmiştir ki bu organ da ABD’de XIX. Yüzyılın başında; Avrupa’da ise XX. Yüzyılda kurulan “anayasa mahkemeleri” olmuştur.

- Sosyalist Anayasacılık: Fikri anlamda XIX. Yüzyılda gelişmeye başlamış olmakla beraber, sosyalist anayasacılık hareketinin öncülüğünü 1924 Anayasası ile SSCB (Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği) yapmıştır. Bu görüş, liberal anayasacılıktan, birey haklarına yaklaşım yönüyle ayrışmaktadır. Şöyle ki, “sosyalist anayasacılık” anlayışında “insan, içinde yaşadığı toplumun durumuna göre belirlenir ve tanımlanır. Bu bakış açısına göre, insan insan olduğu için hak ve özgürlüklere sahip değildir; o sadece toplumun gelişme durumuna göre kendisine tanıdığı haklara sahiptir”⁸⁰. Sosyalist anayasacılık hareketi, sosyalist öğreti doğrultusunda oluşmakla beraber, uygulama anlamında birden çok görünüm arz etmektedir. SSCB, Çin Halk Cumhuriyeti ve Yugoslavya Anayasaları’nda da bu farklılaşmanın olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, bu anayasacılık hareketinin kendi içerisinde dört dönemden oluşan bir evrim geçirdiği de söylenmektedir. Buna

⁸⁰ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.6’dan naklen.

göre sosyalist anayasacılık hareketi, II. Dünya Savaşına kadar bir dönem, II. Dünya Savaşı'ndan sonra bir dönem, 1980'ler sonrası dönem ve son olarak 2000'ler dönemi olarak ayrılmakta ve eş zamanlı olarak liberal anayasacılık görüşünün de etkili olması ve ayrıca, liberal anayasacılık anlayışında “sosyalleşme” yönünde bir dönüşüm yaşanması ile zamanla sosyalist anayasacılık, dönüşen liberal anayasacılık ile harmanlanmıştır⁸¹.

- Ulusal-Üstü Anayasacılık: Bu tür anayasacılık hareketinin doğuşu da Avrupa ve Amerika kıtalarında gerçekleşmiştir. Bu yaklaşımla hak ve özgürlükleri güvence altına alan mekanizma “ulusal – üstü” düzeye çıkarılmıştır. Avrupa Konseyi nezdinde hazırlanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 1953 yılında yürürlük kazanmasını müteakip, 1959 yılında kurulan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi bugün itibariyle üye sayısı itibariyle dünyanın en büyük insan hakları mahkemesi özelliğini taşımaktadır. Bu itibarla da dolaylı yoldan bir ulusal – üstü anayasa mekanizmasının oluşmuş olduğu ifade edilmektedir. Avrupa dışında, ABD (Amerika Devletleri Örgütü'nün 1969 yılında kabul ettiği insan haklarına ilişkin Amerikan Sözleşmesi) ve Afrika'da (Afrika Birliği Örgütü, 1986'da yürürlük kazanan İnsan Hakları ve Halklar Hakları Afrika Şartı'nı 1981'de hazırlanmıştır.) da benzer gelişmeler yaşanmıştır. Bu çalışmanın konusu olan “*AB Anayasal Antlaşması*” ise ulusal –

⁸¹ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.9

üstü anayasacılık hareketinin en önemli örneği olarak kabul edilmektedir. Ulusal – üstü anayasacılık yaklaşımının oluşum ve gelişiminde *insan hakları* konusunun başlı başına bir anlamı olduğu değerlendirilmesi yapılmakta ve “Devlet yönetiminin çoğulcu siyasi rejimler yönünde evrim geçirmesinin, ulusal – üstü anayasacılığa ivme kazandıracağı...” belirtilmektedir⁸².

Anayasacılık hareketleri bakımından AB sürecinde ve bugün gelinen noktada bir sıkıntı yaşanmamaktadır. Zira, daha önce Bölüm I’de “anayasal karakter olgusu” başlığı altında da ele alındığı üzere, Topluluk hukukunun başından bugüne “anayasal” bir nitelik taşıdığı ve bu bölümde ifade edildiği gibi de kendisine “anayasacılık hareketleri” arasında “ulusal – üstü anayasacılık” yaklaşımı içerisinde yer verildiği gözlenmektedir.

Konuya bir de “anayasa” kavramı açısından bakıldığında acaba AB’nin bir anayasa oluşturmada klasik anlamda anayasa hukukundaki ulus devlet anayasaları ile ayrık düşen bir yan olacak mıdır? Olacaksa bu veya bunların neler olduğu değerlendirilmelidir. Bu bölümde anayasa hukuku anlamında klasik anayasalar ele alınacak ve yukarıdaki iki sorunun cevabı ise yine bu bölümün ilerleyen kısımlarında tartışılacaktır.

⁸² Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.9 – 10 ve ayrıca tırnak içerisindeki kısım s.10’dan naklen.

Anayasa kavramına ilişkin olarak doktrinde en temel ayrım “maddi anlamda anayasa” ile “şekli anlamda anayasa” ayrımıdır. Bu ayrıma göre her iki anayasa türüne de kısaca değinmek gerekirse:

- Maddi anlamda anayasa: Anayasa kapsamına hangi normların dahil edildiğinin saptanmasında normların konusunu esas alan türdür⁸³. Bir başka deyişle içeriğe ilişkindir: siyasal iktidarın elde edilmesine ve kullanılmasına, yurttaşların temel hak ve özgürlüklerine dairdir⁸⁴.
- Biçimsel (şekli) anayasa: Bu tür anayasa ise, maddi anlamda anayasadan farklı olarak konusu/içeriği ile ilgili değil ve fakat, kendine özgü yapılaş biçimi, değiştirilmesi usulleri ve adlandırılması gibi anayasanın şekline ilişkin özelliklerin öne çıktığı anayasa türüdür⁸⁵.

Anayasaya ilişkin olarak birkaç tasnif daha vardır ki, bunlar sırasıyla “sert – yumuşak anayasa” ayrımı, “teamüli – yazılı anayasa” ayrımı, bir diğeri de “siyasal – sosyal – iktisadi anayasa” ayrımı olarak belirlenmiştir. Bu ayrıma göre,

- Sert – Yumuşak (Esnek) Anayasa: “Anayasa” normlar hiyerarşisinde en yüksek norm olarak diğer tüm yasa ve hukuk normlarının üstünde bir yere sahiptir. Diğer yandan hukuk düzeninin ise temelini teşkil etmektedir. Bu yönüyle sert ve yumuşak anayasalar arasında bir fark bulunmamakla beraber, ikisi

⁸³ Bkz. ODER, a.g.e., s.40 – 41

⁸⁴ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.14

⁸⁵ Bkz. ODER, a.g.e, s.41

arasındaki ayırım “anayasa”nın değiştirilmesi gerektiği hallerde ortaya çıkmaktadır: Sert anayasalarda, anayasa değişiklikleri için, normlar hiyerarşisindeki diğer hukuk normlarına oranla daha güçlü bir çoğunluğun arandığı, bir başka deyişle “değişikliğin usulen zorlaştırıldığı”, durumlar için kullanılırken; yumuşak anayasalarda, anayasa değişiklikleri diğer hukuki normların tabi olduğu usulde yapılabildiğinde söz konusu olmaktadır. Bu türde, Parlamento egemenlik yetkilerini kullanarak *bir yasa ile* anayasa değişikliği yapabilmektedir.

- Teamüli (Geleneksel) – Yazılı Anayasa: Biçimsel olarak bir metin haline getirilmemiş (yazılı olmayan) ancak, dayanağı ve oluşumu *yazılı metinlerden olan* anayasalara “teamüli anayasa” denilmektedir. Bu anayasalar toplu yazılı bir metne sahip bulunmadıklarından ve teamüllerden oluştuğundan esnek ve maddidir. Teamüli anayasa⁸⁶ kavramı aslında anayasa hukuku bakımından çok kabul edilir bir görüş olarak kabul edilmez. Zira, “anayasa tanımı aslında yazılı anayasa kavramı ile özdeştir⁸⁷.”
- Siyasal – Sosyal ve İktisadi Anayasa: Bir devlet ve organlarının kurulması yönündeki işlevinden ötürü siyasal olan anayasa; temel hak ve özgürlükler bakımından sosyal anayasadır. İktisadi anayasa kavramı ise, ilk olarak I. Dünya Savaşı ertesinde ekonominin yeniden örgütlenmesi, üretim kaynak ve faktörlerini, ilişkilerini düzenlemek amacıyla Almanya’da kullanılmıştır. AB örneği ele

⁸⁶ AB üyelerinden sadece İngiltere teamüli anayasaya sahip olduğundan “yazılı bir anayasa”ya en eleştirel bakan da yine İngiltere’dir. Bu konu aşağıda ele alınacaktır.

⁸⁷ Bkz. KABOĞLU, a.g.e, s.17’den naklen.

alındığında ise, “AB üyesi devletler için topluluk hukuku iktisadi anayasanın başlıca kaynağını oluşturmaktadır. Avrupa Anayasa Antlaşması, 327 maddelik en uzun kısmını (kısım III), iktisadi konulara özgülemektedir⁸⁸.”

Anayasa türlerinin kısaca ele alınmasından sonra bir de “anayasa yapabilmek için gereken koşullar”ın ele alınması gerekmektedir. Anayasa kural olarak, “yeni bir devletin kurulması için” veya mevcut bir devletin anayasasında çeşitli nedenlerle “anayasanın değiştirilmesi” (rejim değişikliklerinde yapılan budur) gündeme geldiğinde yapılır. Konumuz AB Anayasal Antlaşması olduğundan bu kısımdaki açıklamalarda anayasa “yapılması” ile sınırlı kalınacak, anayasaların değiştirilmesi konusuna girilmeyecektir.

Anayasayı yapan organa “asli kurucu iktidar” denilmiştir. Anayasanın yapımında asli kurucu iktidarın sahibinin “yöneticiler” olması halinde, demokratik olmayan usul; halkın anayasanın yapımına katılması hallerinde ise demokratik usulden bahsedilmektedir. Demokratik usulde ise üçlü farklı yöntem ile karşılaşılmaktadır: halkın anayasanın hazırlanmasına katılmayıp, hazırlanan metnin halk tarafından “oylanması”; diğeri anayasanın halkın seçtiği bir kurucu meclis tarafından hazırlanıp, aynı meclis tarafından kabul edilmesi; sonuncusu ise, halkın seçtiği kurucu meclis tarafından hazırlanan anayasanın oylanmasının yine halka bırakılmasıdır. Buradaki sıralama en az demokratik olan yöntemden en demokratik olan yönteme doğru yapılmıştır. Bu çerçevede en

⁸⁸ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.19’dan naklen.

demokratik yöntem olan anayasanın halk tarafından seçilen bir kurucu meclisçe hazırlanması ve akabinde yeniden oylanması için halka sunulmasında anayasa ancak halk tarafından onay alınan bir metnin yürürlük kazanacağını göstermektedir. Bu itibarla bu yöntemde kurucu meclis değil, hazırlanan metni “reddetme yetkisi bulunan halk” egemen haldedir⁸⁹. Bu yöntemin ilk kullanımı Fransa’da, “*convention*” adı verilen bir meclisin hazırladığı metnin 24 Haziran 1793 tarihinde halk tarafından oylanması ile 1793 tarihli Fransız Anayasası’nın kabulü ile gerçekleşmiştir. Bu özelliği itibariyle AB Anayasal Antlaşması’nın hazırlanması ve oylanması süreci bu kapsamda ele alınabilmektedir⁹⁰.

Yukarıdaki açıklamalarda anlaşıldığı üzere yeni bir anayasa, “*bir devletin oluşumunu*” ifade eder. Dolayısıyla, kurumsal anlamda bir anayasadan bahsedilebilmesi, *yeni oluşmuş veya oluşacak bir devletin varlığına bağlıdır*. O halde “devlet” neyi ifade eder? sorusunun yanıtlanması için devletin öğelerine ve devlet biçimlerine de kısaca değinmek gerekecektir.

Devlet, 3 temel öge ile açıklanmaktadır: “Ülke”, “Nüfus” ve “Egemen bir otorite”. “Ülke, egemenliğin yer bakımından kullanıldığı çerçeve veya devlet otoritesinin geçerli olduğu mekan⁹¹” olarak tanımlanmakta, üstelik bu alanın “değişmez olmadığı” da ifade edilmektedir. Dolayısıyla, gelişmelere bağlı olarak ülke sınırlarının genişlemesi veya daralması ülke niteliğini etkilemezken, “süreklilik” şartı ülkeler için vazgeçilmezdir. Yani özetle devlet otoritesi ve egemenlik yetkileri, bir coğrafi alanla sınırlanmıştır. Bunu AB’ne aday ülkelerin taşıması gereken temel

⁸⁹ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.25 – 27

⁹⁰ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.26

⁹¹ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.54

özellik olan, “coğrafi olarak Avrupa topraklarında sayılmak” unsuru ile eş zamanlı değerlendirdiğimizde ülke boyutunda Avrupa’nın entegrasyon sınırları ile bu türden bir alanın varolduğu söylenebilir. Üstelik, bu coğrafi alanın sınırları da bellidir. Devletleri ayıran sürekli ve sabit hat olarak tanımlanan “sınır”, bölüp ayırabileceği gibi, yine AB örneğinde olduğu gibi bir araya da getirebilir. Zira, “Avrupa’nın inşası, tacirlerin, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbestçe dolaştığı mekan olarak iç pazarın kurulmasıyla üye devletlerin sınırlarının aşamalı bir şekilde silinme süreci..” anlamına geldiği ifade edilmektedir⁹². Sınırların bir yandan da, o sınırlar dahilinde yaşayan insanlarda “ortak bir kimlik” duygusunun oluşumuna da katkıda bulunacağı düşüncesi AB açısından değerlendirildiğinde halihazırda tartışma konusu edilen üyesi ulus devlet kimliklerinden ayrıştırılmış “Ortak bir Avrupalı” kimliği olup olmadığı konusunda, bu ortak kimliğin zaman içerisinde bu insanlarda varolan din, kültür, değer yargıları gibi ortak değerlerin katkısı ile oluşacağı izlenimini vermektedir. Burada bir de “ülkesel birlik”ten bahsedilmelidir ki, bu da çizilen sınırlar içerisindeki kısmın bir kül olarak egemenlik yetkilerinin kullanılacağı ve yasaların uygulanacağını ifade eder.

“Nüfus, egemenliğin kişi açısından kullanıldığı mekan⁹³” olarak ifade edilmektedir. Burada belirtilmesi gereken önemli husus, nüfus ögesinin sadece vatandaşları değil yabancıları da kapsadığıdır. Dolayısıyla birtakım kavramların ayrıştırılması gerekecektir: “yurttaşlık ve halk”.

⁹² Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.57’den naklen.

⁹³ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.62’den naklen.

Yurttaşlık: Yabancılar ile ülke ayrıştırılmalarını sağlayan bu kavram, ülke içerisinde kendilerine sağlanan anayasal temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasını sağlarken, yabancılar bu tür haklardan yararlanamazlar. AB’de 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile getirilen “AB Yurttaşlığı” da AB üyesi ülke yurttaşlarına Birlik bünyesinde kendilerine ulusal kimlikleri ile eş zamanlı olarak sağlanan statü ile Birliğin kendilerine tanıdığı temel hak ve özgürlüklerden yararlanmalarına imkan tanır. Burada söz konusu olan, bir “üst yurttaşlık”tır. Bu kavram, kurucu antlaşmalarda da vurgulandığı üzere, Birlik üyesi ülke vatandaşları arasında “milliyete (ulusal kimliklerine)” dayalı her türlü “ayrımcılığı” da yasaklamaktadır. Ayrıca, AB Anayasal Antlaşması ile yurttaşlara AP seçimlerinde oy kullanma ve seçilme hakları gibi temel hakların kullanımına da imkan tanınmaktadır⁹⁴.

Halk/Toplum: “Ulus veya halk, devletin varlığı için temel bir öngerçeği temsil eder⁹⁵” düşüncesi uyarınca, bu kavramlar devletini nüfusunu ifade etmek için kullanılmaktadır. Ancak burada bu iki tanımdan anayasa hukuku anlamında “halk” tanımının daha çok öne çıktığı ifade edilmektedir. Zira bu görüşe göre, “Ulus, gerçekte daha az mevcut, hukukun onu ilan etmesi ise daha çok önem taşımaktadır. Bu nedenle, halk (demos) sorunsal öne çıkmaktadır⁹⁶”. AB bakımından da daha çok tartışma yaratan görüş “demos”a ilişkin olup, burada “Anayasal Yurtseverlik/Yurttaşlık⁹⁷” ve “No Demos” tezleri tartışmanın odağını teşkil etmektedir.

⁹⁴ Bkz. “Draft Treaty Establishing A Constitution For Europe”, Title V: Citizen’s Right, Article II – 39, Luxembourg, 20 June 2003, s.95

⁹⁵ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.65’den naklen.

⁹⁶ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.66’dan naklen.

⁹⁷ “Anayasal yurttaşlık” kavramı için Bkz. HABERMAS, Jürgen: “Why Europe Needs A Constitution”, New Left Review, 11 October 2001, s. 11 – 15; WEILER, J.H.H.: “Does Europe Need

“Egemen bir otorite”: Devlet bir tanıma göre, “... belli bir toprak parçası ve orada yaşayan insan topluluğu üzerinde örgütlü ve zor kullanma tekeli elinde tutan meşru ya da meşru olmayan iktidar...”dır. Bu tanımdaki gibi devlet, bir “iktidar” aracılığıyla yatay erkler ayrılığı (kuvvetler ayrılığı) olarak da adlandırılan yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kullanarak egemen bir otorite teşkil eder. Devlet iktidarında üç temel özellik aranır. Bunlar sırasıyla, “meşruiyet, süreklilik ve egemenlik” olarak sayılabilir⁹⁸.

Peki devlet biçimleri⁹⁹ bakımından durum nedir ve kuvvetler ayrılığı ilkesine göre ayrı ayrı organları ile uluslar üstü bir alanda kuvvetler ayrılığı yetkilerini kullanmakta olan AB, bu kapsamda devlet biçimleri arasında sayılabilir mi? Bu konu çok tartışmalı bir alanda cereyan etmekle beraber yanıtlanması gereken bir sorudur. Dolayısıyla devlet biçimlerine kısaca değinmek gerekmektedir.

Devlet biçimleri için üçlü bir ayırım yapıldığı görülmekte, AB’nin sui generis yapısından ötürü ise bunlardan birine yakın olduğu ancak henüz tam olarak niteliklerini taşımadığından herhangi bir türe dahil edilemediği gözlenmektedir. Buna göre devletler biçimsel olarak “üniter devlet”, “bölgeci devlet” ve “federal devlet” olarak ayrılmaktadır.

a Constitution”, s.230, WEILER, J.H.H.: “Europe’s Constitutional Sonderweg”, European Constitutionalism Beyond the State, Edited by Joseph WEILER, Marlene WIND, Cambridge University Press, 2003, s. 7 – 13

⁹⁸ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.71 – 83

⁹⁹ Devlet biçimi: devlet ve devleti oluşturan topluluklar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi anlamına gelmektedir. Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.143

- Üniter Devlet: Bu devlet biçimi kısaca, ülke kapsamında tek bir hukuk sisteminin uygulanabildiği yapıya işaret etmektedir. Bu devlet biçiminde, egemenlik yetkileri üniter devletçe tek başına kullanılır.
- Bölgesel Devlet: Üst toplulukların (bölgelere ayrılmış ülkelerde söz konusu olur. Fransa örneğinde 22 ayrı bölge bulunmakta olup, bunlar sadece idari nitelikte bir statüye göre yapılandırılmıştır, dolayısıyla bu bölgeler siyasi olarak “devlet” olarak adlandırılmazlar) Anayasa’da belirtilen konularda yasa yapma yetkisine sahip bulundukları devletlerdir. Bu biçimde devlet bir yandan tekil yapısını muhafaza ederken diğer yandan *yasama yetkilerini özerk bölgelere geçirmektedir*. Bu biçim federe devlet tipinden, anayasa ile donatılmamalarından ötürü ayrışır.
- Federal Devlet: Birden fazla devletten oluşan ancak kendini oluşturan devletlerin üstünde yer alan devlet biçimidir. “Federal devlette anayasal statü çerçevesinde özerkliğe sahip olan federe devletler (özerklik yasası), federal devletin yönetimine katılırlar (katılma yasası)¹⁰⁰. Federal devlet iki şekilde oluşturulabilir: “ayrılma yoluyla” veya “birleşme yoluyla”. Üniter devletten ayrılmak şeklinde oluşması halinde ayrılma yoluyla; kendi aralarında birleşmeye karar veren birden çok üniter devletin birleşmesi halinde birleşme yoluyla federal devlet kurulmuş olur. Bu tür devletlerde, egemenliğin sahibi federal devletken, federe

¹⁰⁰ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.154’den naklen.

devletler ise özerk (federal devletin müdahale edemeyeceği) yapıya sahiptirler. Federe devletlerde anayasaya sahip olma hakkı ellerinde bulundurulduğu sürece bir anayasal özerklikten söz edilebilir. Böylelikle federe devletler kendi kendilerini örgütleyebilmektedirler. Özerkliklerinin çerçeve ve sınırlarını ise federal devlet anayasası belirlemektedir. Federe devletler bir yandan da ortak devletin birimleri olarak federal siyasete değişik derecelerde (“kurucu iktidar düzeyinde katılım”, “federal mevzuatın hazırlanması şeklinde katılım) katılmaktadırlar. Bu biçimde bir de “ikili düzeyde ve yan yana yapılanma ilkesi” mevcuttur ki bu durumda, hükümet bakımından federal yönetim ve bunun yanında iki veya daha fazla hükümet düzeyi bulunmaktadır. Federal devlet ve federe devlet hukuk düzenleri bu biçim devlette üst üste yapılanmaktadır. Üniter devlet yapısında yurttaşlar tek bir anayasaya tabi iken federal devlette ülke düzeyinde uygulanan federal hukuk düzeninin yanında, federe devlet bazında da federe devlet kuralları geçerli olmaktadır¹⁰¹.

- Sui generis yapısı itibarıyla *AB bu biçimlerden hangisine tabi tutulabilir?* Bu konuda doktrinde bir görüş birliği bulunmamaktadır. Bir kısım görüş, mevcut yapılanmanın federal devlet yapılanmasına çok yakın olduğunu belirtirken, diğer bir görüş bu bütünleşmenin uluslar arası hukuk eksenli olduğunu ve

¹⁰¹ Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.1154 – 160. Ayrıca bkz. DINNAGE, James D. – MURPHY, John F.: “The Constitutional Law of the European Union”, Anderson Publishing Co, Cincinnati, 1996, s.83 vd.

herhangi bir şekilde bir devlet biçimi ile benzetilemeyeceğini ifade etmektedir.

Yukarıda ele alınan konuların bir de anayasacılık ve anayasa kavramı içerisinde değerlendirilmesi AB'nin oluşumu ile ilgili daha aydınlatıcı bir yöne girilmesine hizmet edecektir. Şöyle ki, AB tam anlamıyla devletin ana öğelerini bünyesinde bire bir barındırmamakla beraber, devlete, özellikle *federal devlet biçimine* çok benzer yetkiler kullanmakta, AB Anayasal Antlaşması ile bir anayasal yurttaşlık oluşturmaya çabalamaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı yetkilerini birbirinden ayırtmış ve her biri için ayrı organlar yaratmış ve bunların işleyişini de kurucu antlaşmalara ve nihayetinde anayasa ile hukuk ilkelerine bağlamıştır. Bireylerine AB Temel Haklar Şartı ile temel hak ve özgürlüklerin kullanımı ve hak arama özgürlüğünü tanımaktadır. Üyesi bulunan devletler ile yetki paylaşımı yaparak bunu anayasa metnine dahil etmiştir. Münhasır yetkisinde bulunmayan hallerde subsidiarite yetkisini kullanabilmekte, yargı organı ile hukuk ihdas edebilmektedir. Bunun gibi daha sıralanabilecek birçok özelliği ile, *hukukun üstünlüğü, insan hakları, demokrasi* gibi günümüze kadar devletlere özgü çok temel ilkeleri benimseyerek anayasal bir hukuk düzeni teşkil ettiğini göstermiştir. Bu noktada, üniter devlet olup, anayasaya da sahip olan birtakım devletlerden daha anayasal bir oluşum olduğu ortadadır. Örneğin İran İslam Cumhuriyeti gibi birçok İslam ülkesi anayasası, Tunus Anayasası, SSCB'nin dağılımı ile bağımsızlıklarını ilan eden Orta Asya Cumhuriyetleri ele alındığında, bu sayılan ülkelerin anayasa hukuku anlamında anayasaya sahip oldukları görülmekle, anayasacılık hareketinden çok sadece yazılı metinler olarak anayasaları olduğu ifade

edilmektedir¹⁰². Bu itibarla, AB açısından durum tam tersi bir görünüm arz etmektedir. Kanaatimizce, AB devletlere çok benzeyen yapılanma ve özellikleri ve ulusal üstü anayasacılık anlayışının bir parçası olarak klasik anlamda anayasa hukuku anlamında yazılı bir anayasaya sahip olunabilmesi için gerekli nitelikleri taşımaktadır. Bu konudaki tartışmalar ve farklı yaklaşımlara aşağıda değinilecektir.

¹⁰² Bkz. KABOĞLU, a.g.e., s.20

II – AB NEDEN ve NASIL BİR ANAYASA TASARLADI

A – AB için Neden Bir Anayasa?

Avrupayı bütünleştirme fikrinin doğuşunu Eski Yunan ve Roma Uygarlıklarından dahi başlatmak mümkündür. Ardından 13.yy’da Dubois, Dante gibi düşünürlerin çabaları, 15.yy’da dinin Avrupa bütünleşmesinde araç olarak kullanılmaya çalışılması, daha sonraları, John Locke, W. Penn, Kant gibi daha birçok düşünür de farklı yollardan Avrupa bütünleşmesini gerçekleştirme yönünde fikirler üretmiştir. Napolyon ve Hitler de bütünleşme için askeri güce ve zora dayalı bazı girişimlerde bulunmuştur. Tüm bu girişimler, tarih boyunca Avrupa bütünleşmesi için harcanan çabayı ispatlar gibidir.

Bu denli yoğun bütünleşme fikirlerinin geliştirildiği Avrupa’da “Anayasa” fikrinin de ilk olarak günümüzde ortaya atıldığına mümkün olamayacağının göstermektedir. Tarihte federal bir Avrupa ve bu Federal Avrupa’nın Anayasası düşüncelerine birçok kereler yer verilmiştir. Bunlar arasında somut olarak ele alınabilecek en son örneğin, 1920’li yıllara Coudenhove Kalergi tarafından ortaya atıldığı görülmektedir. “Pan Avrupa Hareketi”nin fikir babası olarak Kalergi, bu hareketi aşamalı olarak açıklamaktadır. Bu aşamalardan ilki, geniş bir konferans; ikincisi bir Avrupa güvenlik sistemi; üçüncü olarak gümrük birliği ve son aşama ise **“federal bir anayasanın hazırlanması”**dır¹⁰³.

¹⁰³ Anayasa hazırlanmasına ilişkin taleplerin öncülüğünü federalistlerin yapmasına ilişkin olarak aşağıda ayrıntılı bilgi verilmeye çalışılacaktır.

Ancak, bu çabaların hiçbirinin elle tutulur sonuçlar çıkardığı görülmemiştir. Bu sebeple de en somut ve başarıya ulaşmış örnek olarak, önceki çabaların hepsinden oldukça farklı bir yöntem izleyen, günümüz Avrupa Bütünleşmesi, anayasallaşma hareketi olarak ise günümüz Anayasa hazırlıkları gösterilmektedir.

Avrupa Birliği'nin kuruluşundan bu yana ise federalistlerin anayasa oluşturulması yönünde devamlı talepleri bulunmuştur. Topluluk hukukunun bekçisi olarak nitelendirilen ve Topluluğun kurucu organı olan Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) ise, yukarıda açıklandığı üzere AB'ndeki anayasallaşma hareketinde büyük rol oynamıştır.

Nitekim ATAD'ın vermiş olduğu bazı kararlar ele alındığında, örneğin Van Gend en Loos davasında verilen karar, AB kurucu antlaşmalarının bireyler bakımından doğurduğu etkiler ve iki devlet arasındaki uluslararası antlaşmalardan farklı olan yanlarının vurgulanması suretiyle zaten anayasal karakter taşıdığını vurgulamıştır. Burada Joseph WEILER'in tanımına¹⁰⁴ da yer vermek daha da açıklayıcı olabilecektir. WEILER'a göre, potansiyel bir sosyal sözleşme olarak Avrupa Birliği'nin Kurucu Antlaşmaları, sadece üye devletler arasında olmaktan öte, Avrupa halkları arasındadır.

ATAD, daha sonraları da verdiği kararlarla AT hukukunun üstünlüğünü ve anayasallığını pekiştirmiş ve bu yeni egemen hukuk düzeni içinde, AT Antlaşmalarının hukuki statüleri hakkında karar verme konusundaki nihai otorite

¹⁰⁴ DOUGLAS-SCOTT: a.g.e, s. 519-520

olma özelliği ile adeta bir “anayasa mahkemesi” niteliğine bürünmüştür.¹⁰⁵ ATAD’ın bir diğer önemli kararı olarak bilinen Cassis De Dijon kararı da göstermektedir ki, hukuki gelişmeler entegrasyonu ileri taşıyan gelişmelerdir.¹⁰⁶

AB Kurucu Antlaşmalarına ilişkin daha önceki açıklamalarda kurucu antlaşmaların anayasal karakter taşıdığını belirtmiştir. Bu konuda *bir diğer görüş ise*, AB’nin Kurucu Antlaşmaları’nın ekonomik haklar üzerinde yoğunlaşması ve medeni, siyasi, sosyal haklar üzerinde etkili olamamasının AT hukukunun önemli eksikliği olduğunu vurgulamaktadır. Dolayısıyla bu görüşe göre, AT Antlaşmaları “anayasacılık özelliği taşımayan anayasa” niteliğindedir¹⁰⁷. Bir başka ifade ile bu görüşe göre AB’nin durumu “anayasasız bir anayasallaşma değil, aksine anayasallaşmadan bir anayasanın bulunmasıdır.” Yine aynı görüşün (WEILER’in) ifadesine göre: “AB’nin ihtiyacı olan anayasa değil, bir Avrupa halkı (demos), Topluluğu ya da bilincidir¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Bkz. KUMRULU, Gülce M.: “Avrupa’nın Geleceği’ne İlişkin Konvansiyon” , Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, C.2, S.4 (Bahar), s.174

¹⁰⁶ Bkz. KUMRULU, a.g.e. s.174-175.

¹⁰⁷ Bkz. WEILER, Joseph: “European Neo-Constitutionalism in Search of Foundations for the European Constitutionalism Order” Constitutionalism in Transformation : European and Therotical Perspectives, R.Bellamy. D. Castiglione.der.,Blackwell, Oxford 1996, s.105-106 (Kumrulu, s.175’den naklen)

¹⁰⁸ WEILER, Joseph: “Does Europe Need A Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision”, European Law Journal, C.1, S.3 (1995), s.219-258’den aktaran John Erik FOSSUM: “Constitution – Making in the European Union”, ERIKSEN, Eric O. – FOSSUM, John E. (der.), Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation (Londra ve New York Routledge 2000) eserinde s.111

(Deniz Altınbaş Akgül’ün “...Ve AB Devletini Kuruyor: Avrupa Anayasası Taslağı Üzerinden Bir Değerlendirme” <http://www.avsam.org/turkce/yayinlar/stratejikanaliz/makale/makalestran124.htm>, 15.09.2003 tarihli makalesinden naklen)

Bir diğ er ifade ile bu g r   , anayasaya sahip olmanın anayasallı ın bir göstergesi olmadığını savunmaktadır¹⁰⁹. Burada anayasal gelişmeleri gerekli kılan, aslında Birlik içinde var olan eksikliklerin giderilmesine duyulan ihtiyaçtır. Yoksa, anayasa için tüm şartlar olu mu  eksik olan tek şey bir metin olarak anayasa değildir. Tam tersine, anayasal bir temelin oluşturulabilmesi, eksikliklerin giderilebilmesi için girişilen çabayı ifade etmektedir.

B – AB için Nasıl Bir Anayasa?

Henüz yürürlük kazanmamış olan AB Anayasal Antlaşması ile birçok yenilik ve değişiklik hedeflenmiştir. Konvansiyon Başkanı Valery Giscard D’Estaing’in de ifade ettiği üzere bu metin AB ile ilişkili tüm metinleri kapsayacak bir *temel anayasal metin* olacaktır¹¹⁰.

Anayasal Antlaşma’dan beklenen sadece Birliğin gelecekte alacağı siyasi görünüme işaret etmesi değil, bundan da  te, AB’nin temelini oluşturan metnin sade bir metin haline getirilerek Avrupa vatandaşlarının kolayca ulaşıp anlayabileceği basit bir metin haline getirilmesini de hedeflemekte ve böylelikle halkın birlikteliğinin, katılımının da sağlanması olarak görülmektedir. Bunun da temelinde bir Avrupa halkı oluşturma fikrinin yattığı belirtilmektedir¹¹¹.

¹⁰⁹ Bkz. Akg l Altınbaş, Deniz: “...Ve AB Devletini Kuruyor: Avrupa Anayasası Tasla ı  zerinden Bir Değerlendirme”

<http://www.avsam.org/turkce/yayinlar/stratejikanaliz/makale/makalestran124.htm>, 15.09.2003

¹¹⁰ Bkz. Konvansiyon Başkanı V. Giscard D’Estaing’in 12-13 Aralık 2002 tarihinde Kopenhag Zirvesi’ne sunduğu rapor. Avrupa Konvansiyonu resmi web sayfası:

<http://www.european-convention.eu.int/organisation.asp?lang=EN>

¹¹¹ Bkz. AKGÜL Altınbaş, Deniz: “...Ve AB Devletini Kuruyor: Avrupa Anayasası Tasla ı  zerinden Bir Değerlendirme”

<http://www.avsam.org/turkce/yayinlar/stratejikanaliz/makale/makalestran124.htm>, 15.09.2003

Bir Avrupa halkı yaratmanın¹¹² Avrupa bütünleşmesinin geleceği bakımından önemine binaen taslak anayasa ile getirilen bir diğer yenilik, tüm kurucu antlaşmalar, değişiklikler ve protokollerin basitleştirilerek anayasaya dahil edilmesidir¹¹³. Yine, Avrupa halklarının Birlik politikalarına dahil edilmesini hedefleyen bir gelişme olarak, ulusal parlamentoların rolünün güçlendirilmesi de sayılabilmektedir.

Anayasal Antlaşma ile getirilen bir değişiklik de, Birliğin dış politikadaki rolünün güçlendirilmesini hedefleyen Ortak Dış ve Güvenlik Politikasına ilişkin maddelerdir. Üçüncü bölümün 195-216. maddeleri arasında düzenlenmiş olan ODGP'na ilişkin hükümlerde üzerinde durulan nokta, ki bunun eksikliği Birliğin Kosova'da yaşananlara karşı kayıtsız kalması ya da Irak'ta yaşanan son gelişmelere karşı uluslararası arenada tek bir sesle konuşamamasına yol açmıştır, Birliğin tüm dış politika konularında tek bir politika belirleyeceği ve buna uygun hareket edeceği; üye devletlerin ise belirlenen bu dış politikaları destekleyeceği ve bunlarla uyumlu tutumlar sergileyeceğidir. Böylelikle de AB, nihai hedefi olan siyasi birliğe bir adım daha yaklaşmış olacaktır.

Bunlara ilave olarak, metnin birinci bölümünün 6.maddesi de değerlendirilmelidir. Bu madde, AB'nin tüzel kişiliğinin varlığına işaret etmektedir. Kimilerine göre¹¹⁴ taslak metne konan bu madde, "...AB'yi devletleşmeye götüren en

¹¹² Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. WEILER, J.H.H.: "The Constitution Of Europe – Do the New Clothes Have An Emperor? And Other Essays on European Integration", Cambridge University Press, 324 – 356 ("To be a European Citizen: Eros and civilization")

¹¹³ Bkz. AĞÜL Altınbaş, Deniz: "...Ve AB Devletini Kuruyor: Avrupa Anayasası Taslağı Üzerinden Bir Değerlendirme" <http://www.avsam.org/turkce/yayinlar/stratejikanaliz/makale/makalestran124.htm>, 15.09.2003

¹¹⁴ Bkz. AĞÜL Altınbaş, Deniz: "...Ve AB Devletini Kuruyor: Avrupa Anayasası Taslağı Üzerinden Bir Değerlendirme" <http://www.avsam.org/turkce/yayinlar/stratejikanaliz/makale/makalestran124.htm>, 15.09.2003

somut madde...”dir. “AB’nin tüzel kişilik haline gelmesi, AB’ye devlet gibi hareket edebilmesi için gerekli alanı sağlayarak, dünyada büyük bir güç olma yolunda önünü açacaktır.”

Avrupa Birliği’nin siyasi birlik hedefini gerçekleştirerek devletleşmeye iten çabalarının altında yatan tek neden Birliği genişlemeye hazırlamak değil, küreselleşen dünyada Avrupa Birliği’ni ABD ile yarışan bir noktaya getirmek de bulunmaktadır¹¹⁵.

¹¹⁵ Bkz. Bkz. AKGÜL Altınbaş, Deniz: “...Ve AB Devletini Kuruyor: Avrupa Anayasası Taslağı Üzerinden Bir Değerlendirme”
<http://www.avsam.org/turkce/yayinlar/stratejikanaliz/makale/makalestran124.htm>, 15.09.2003

III – AB İÇERİSİNDE VE ÜYE DEVLETLERDE ANAYASA FİKRİNE TEMEL YAKLAŞIMLAR

Çalışmanın çeşitli kısımlarında da değinilmiş olduğu üzere Avrupa entegrasyonu, oluşumundan günümüze kadar, ağırlıklı olarak iki teori ekseninde kalmış ve Birliğin geleceğine ilişkin önemli tartışmalar da bu iki önemli ve birbirine zıt görüş üzerinde yoğunlaşmıştır.

“Federalizm” ve “hükümetlerarasıcılık” görüşleri gerek anayasa konusuna gerekse Birliğin geleceği konusuna oldukça farklı bakmaktadır. Avrupa bütünleşmesinin geleceği bakımından ele alındığında, AB Anayasası taraftarlarının federalistler olduğu, buna karşı hükümetlerarasıcılar olarak adlandırılan ve entegrasyon hareketini daha esnek bir yaklaşımla/metodla devam ettirmek isteyenlerin anayasaya pek de sıcak bakmadığı, aksine “anayasa” olarak adlandırılabilir bir metinden ziyade “*temel metin*”, “*temel doküman*” olarak adlandırılacak bir belgeye daha sıcak baktıkları belirtilmektedir.

Kuruluşundan bugüne tartışma konusu olan “federal bir Avrupa” entegrasyonu mu? Yoksa, egemenlik konusuna hassas yaklaşanların istediği gibi daha “esnek bir Avrupa” entegrasyonu mu? konusu esas itibarıyla AB Anayasasının gündeme gelmesiyle ilişkili değil, aksine AB’nin doğrudan doğruya geleceğine ilişkin bir konudur. Bir başka ifade ile konu, “egemenlik” ve “federalizm” kavramlarının çatışmasından kaynaklanmaktadır.¹¹⁶

¹¹⁶ Bkz. KUMRULU, a.g.e. s.175 vd.

Anayasal gelişmelerin doğuracağı sonuçlardan endişe duyan federal birlik karşıtları, anayasanın kabûlünün Topluluğu “Avrupa Birleşik Devletleri”ne götüreceğinden endişe duymaktadırlar. Üstelik bu endişeleri, Konvansiyon Başkanı D’Estaing’in üzerinde çalışılan Anayasa Taslağı’nın, 1787 yılında ABD için hazırlanan anayasa taslağına ve Konvansiyon’u da Philadelphia Kurultayı’na benzetmesi oldukça fazla tepki toplamıştır¹¹⁷.

Avrupa bütünleşmesinin federal bir yapıya bağlanmasına karşı olanların Anayasa ile birlikte Avrupa Birleşik Devletleri’nin kurulacağını düşünmelerinin nedeninin, anayasa ile devlet arasındaki tarihsel bağdan kaynaklandığı belirtilmektedir¹¹⁸. Bu açıklamalar, yukarıda Bölüm II’de yaptığımız açıklamalar ile birlikte değerlendirildiğinde, klasik anayasa hukuku anlamında AB’nin, *kullandığı devlet benzeri yetkiler nedeniyle ve sui generis niteliğinden ötürü kendiliğinden oluşmuş anayasal yapısı*¹¹⁹ bu endişelerin yersiz olduğunu göstermektedir. Ayrıca, anayasa, bir devletin kurucu metnidir. Ancak, tarihsel açıdan ele alındığında, uluslararası örgütlerin, Uluslararası Posta Birliği gibi, federal nitelik taşımayan anayasalarının olduğu görülmektedir. Bu açıdan ele alındığında, hernekadar AB’nin ne derece uluslararası örgütlere benzetilebileceği noktası tartışmalı da olsa, AB’nin bir anayasasının olmasının, AB’nin yapısı ile ilgili kesin verilere ulaşılabilmesine

¹¹⁷ Konvansiyon Başkanı’nın bu benzetmesine gelen tepkiler için bkz. “Convention Bulletin Edition 02-08.03.02” Avrupa Konvansiyonu resmi web sayfası:

<http://www.european-convention.eu.int>

¹¹⁸ Bkz. Kumrulu, a.g.e. s.176

¹¹⁹ Bkz. yukarıda Bölüm II: “maddi anlamda anayasa – biçimsel anlamda anayasa ayrımı” ve “Devlet biçimleri” konularındaki açıklamalar.

imkan vermeyeceği ve bu konuda esas belirleyici noktanın anayasal metnin içeriği olacağı şeklinde görüşler bulunmaktadır¹²⁰.

Kimi yazarlar¹²¹, AB'nin, kendine özgü hukuk sistemi dolayısıyla zaten anayasal bir nitelik taşıdığını belirtirken, anayasa olarak kabûl edilebilecek bir metinde bulunması gereken unsurları AB'nin somut durumu ile bağdaştırarak şu şekilde sıralamaktadır:

- AB Antlaşmalarının, diğer uluslararası antlaşmalardan farklı oluşu ve Avrupa Topluluklarının ayrıcalıklı yetkiler ile donatılmış olması.
- AB organlarının hükümetler ile benzerlik taşıması.
- ATAD'ın AT Kurucu Antlaşmalarının anayasallaştırılması çerçevesinde önemli bir role sahip olması.
- AT Kurucu Antlaşmaları, anayasal içerikli olarak nitelendirilebilecek başka unsurları da bünyesinde barındırmaktadır. Örneğin, AB'ni Kuran Antlaşmanın 6. maddesinde, *özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı, hukukun üstünlüğü* gibi prensipler üzerine inşa edildiği belirtilmektedir.

Görüldüğü gibi AB'nin anayasası, bir yandan anayasal bir düzenin tam anlamıyla teşkil edilmesi meselesi üzerinde odaklanırken, diğer yandan da buna ihtiyaç olup olmadığı tartışmalarına vücut vermektedir.

¹²⁰ Bkz. KUMRULU, a.g.e. s.176

¹²¹ DOUGLAS-SCOTT, S. "Constitutional Law Of The European Union", s.516-517

Konvansiyon Başkanı olarak görev yapan V. Giscard d'Estaing'in bir konuşmasında yaptığı açıklamaya burada değinmek gerekir. D'Estaing, öncelikle Laeken Zirvesi'nde açıkça ortaya atılan *anayasa kavramı ile üyelerin ileriye dönük adım atma isteklerini olumlu bir yaklaşım olarak değerlendirmiştir*. Almanya ve İtalya'nın anayasa konusunda oldukça ısrarcı olduklarını belirten Başkan, Benelüks ülkelerinin Birliğin gelişmesini arzuladıklarını, İspanya'nın dikkatli yaklaşmakla beraber gerçekçi aşamaların kaydedilmesini beklediğini ve Avrupa projesine genellikle çok yakın davranmayan İngiltere'nin ise, görüşlerini değiştirme yönünde olduğunu vurgulayarak, AB'nin külliyen bu ileri adımlara az ya da çok istekli olduğu yönünde açıklamalar yapmıştır. Bu noktada, Avrupa projesinin gerçekleştirilmesi kapsamında iki vitesli Avrupa modelinin gerçekçi olmadığını düşündüğünü ve Avrupa Para Birliği'ne benzetilebilecek şekilde tüm üye devletleri kapsayan ancak uygulamanın zorunlu olmayacağı bir anlaşmanın tercih edilebileceğini belirtmiştir. Güçlendirilmiş İşbirliği sisteminin ise Avrupa'yı daha da anlaşılabilir hale sokma riski taşıdığını vurgulayarak, AB'nin işleyişinin daha basit ve şeffaf hale getirilmesiyle tüm Avrupa vatandaşları tarafından anlaşılır bir yapıya kavuşmasını arzu ettiğini açıklamıştır¹²².

Konvansiyon Başkanı D'Estaing, 26 Şubat 2002 tarihinde yaptığı konuşmasında¹²³ da bazı görüşler ileri sürmüş ve Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu için "Philadelphia Konvansiyonu" benzetmesi yaparak oldukça fazla

¹²² Bkz. KARLUK, Rıdvan: www.eso-es.net/kurumsal/yazi.asp?65, 30/12/2003 tarihli internet arama motoru sonucu

¹²³ D'Estaing'in konuşması için bkz. "Introductory Speech By President V. Giscard D'Estaing To The Convention On The Future Of Europe", 26.02.2002

tepki toplamıştır¹²⁴. 1787 yılında Philadelphia Konvansiyonu’nun Amerikan Anayasasını ortaya çıkarmış olmasının AB Konvansiyonu’nun da böyle bir anayasa çıkarması ile benzetilebileceğini belirtmiştir. Ancak, Brüksel’de “anayasa” kavramı halen bazı tereddütlere yol açmaktadır. D’Estaing, bu hassasiyeti göz önünde bulundurarak, anayasa kavramı yerine “Avrupa İçin Anayasal Antlaşma” kavramının kullanılmasını önermiştir. Ancak yaptığı benzetme ile tepkileri çoktan üzerine çekmiş olmuştur. Bu tepkilerin temelinde yatan en önemli nokta, Anayasa ile birlikte ulusal kimliklerin terk edilerek Avrupa Birleşik Devletleri gibi bir “devlet” oluşturulmasına Birlik üyesi ülkelerin çoğunluğunun uzak olmasıdır.

AB’nin Geleceği Konvansiyonu’nun ele aldığı sorunlar çözümleri ile birlikte bir bütün halinde değerlendirildiğinde ise Avrupa düzeyinde telaffuzundan kaçınılan bir “devletleşme gerekliliği”nden bahseden değerlendirmeler de yapılmaktadır. Sorunların kaynağında, çok sayıda ülkenin bir araya gelip, “devletleşmeden devlet gibi hareket etmek” istemesinin yattığını belirten görüş ışığında, İngiltere’nin önderliğinde devletleşme karşıtı grubun dengelenmesi için federasyon yolundaki adımlarla birlikte, aynı anda ulus devletlerin rolünün arttırılmaya çalışıldığı da görülmektedir.

Buna dair dönemin Parlamento Başkanı Path Cox’un bazı görüşlerine yer vermek gerekir. Konvansiyon Bülteni’nde yer verilen konuşmasında Cox, ağırlıklı olarak Konvansiyon yönteminin doğruluğundan bahsederek, duyduğu memnuniyeti dile getirmiştir. Bu doğrultuda aday ülkelerin “gerçek bir söz hakkına” sahip

¹²⁴ D’Estaing’in benzetmesine gelen eleştiriler için bkz. <http://www.european-convention.eu.int>: Convention Bulletin Edition 02-08.03.02. Ayrıca bkz. DAHLSSON, Henrik – STAUN Ditte: “The EU State Constitution”, Team Working Paper No: 1, 2002, s.1 vd.

olmalarının “ortak Avrupa(mızın) geleceğinin” yaratılmasında çok önemli rol oynadığını belirtmiştir. Avrupa Parlamentosu üyelerinin, Avrupa insanının sesi olduğunu da vurgulayan Cox, Avrupa’nın çıkarlarının ulusal çıkarların üzerinde gözetilmesi konusunda da AP üyelerinin sorumlu olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca, Parlamento olarak “demokratik Avrupa’nın” “teknokrat Avrupa’nın” ötesine/üzerine geçmesi gereğini de vurgulamıştır.

Young European Federalists (JEF) olarak anılan bir grup da Konvansiyona ilişkin memnuniyetlerini belirtmekle beraber, konvansiyon’un bireyler, üye ve aday ülkeler için yeni ve tarihi bir fırsat olduğunu da belirtmişlerdir. Konvansiyon üyelerinin, Birliği bugünün sorunlarını aşmada etkili, yarının fırsatlarına açık ve kendine has demokrasisini oluşturabilme şansını ellerinde tuttuklarını da belirtmişlerdir. Ancak, bunların gerçekleştirilebilmesi için, hiçbir zaman ortadan kaldırılmaması gereken bir *şeffaflığın* da altını çizmişlerdir.

Komisyon Başkanı Romano Prodi’nin, 28.02.2002 tarihinde “Avrupa’nın Geleceği için Konvansiyon”un açılış oturumunda yaptığı konuşmasında da vurguladığı konular hemen hemen aynı olmuştur. Prodi konuşmasında Konvansiyon’un ele aldığı dört sorunu aşma konusunda ciddi çalışmalar yapılmasını vurgulamış, bununla birlikte, *anayasanın gerekliliğine* de değinmiştir. *Prodi, anayasanın Avrupa’nın siyasi yapılanmasına hayat katacağını belirtmiştir. Ancak, “anayasallaştırma” hareketinin asıl amacının kesinlikle bir “süper devlet kurmak” olmadığını vurgulamıştır ve asıl amacın gerçekçi bir yaklaşım ve vizyonla Birliğin benzersiz yapısının geliştirilmesinin tamamlanarak “üstün bir supranasyonel*

demokrasi”ye ulaşılmasının sağlanması olduğunu vurgulamıştır. Son olarak, bunu gerçekleştirebilmek amacıyla yapılacak çalışmaların, ki bu da Konvansiyon yöntemidir, “şeffaflıkla” gerçekleştirilmesi gerektiğini ifade etmiştir¹²⁵.

Tüm bu açıklamalar da göstermektedir ki AB, tarihi bir dönüm noktasından geçmiş ve halen geçmektedir. Bir yandan genişleyen ve hızla büyüyen Birlik, diğer yandan da hem genişlemenin olası olumsuz etkilerini önlemek için ve aynı zamanda da “federal bir Avrupa mı?, esnek bir Avrupa mı?” sorularının cevaplarını aramakla uğraşmaktadır.

Bu bölümde son olarak konuya şematik bir cevap olması bakımından aşağıdaki tablo¹²⁶ çalışmaya katılmıştır.

<i>ANAYASA YANLILARI</i>	<i>ANAYASA KARŞITLARI</i>
Anayasa ile şu anki durumda AB’nin içinde bulunduğu kapalı kapılar ardında kararların alındığı sistemin aksine, Politik Birlik, kamuyu da içerecek bir şekilde oluşturulabilecektir.	Anayasalar, devletlere özgüdür, AB devletlerden oluşmuş bir yapı olmakla beraber kendisi devlet değildir.
AB Anayasası AB ve Avrupa halkları arasındaki meşruiyet sorununu	Bir Anayasanın meşruiyeti, onu oluşturan halka dayanır, ancak henüz

¹²⁵ Bkz. “Speech by Romano Prodi President of the Commission Opening session of the Convention on the Future of the Europe”, European Parliament, Brussels 28 February 2002

¹²⁶ Tablonun orijinal hali için bkz. The Philip Morris Institute for Public Policy Research, “Does The Europe Need a Constitution?”, Brussels 1996, s.32-33.

kapatacaktır.	Avrupa halkı oluşmamıştır. Dolayısıyla, bir Anayasanın meşruiyeti, bir Antlaşmanın meşruiyetine göre daha az olacaktır.
Anayasa ile açık, şeffaf bir normlar hiyerarşisi oluşturulabilecektir.	AB'nin temel güç ve politikalarını değiştirmeden bir antlaşmanın yaratılması uygun değildir.
Anayasa, temel insan haklarının daha iyi koruyacaktır.	Halihazırda bir Avrupa Anayasal Antlaşması zaten mevcuttur ve bu ATAD tarafından önemle korunmaktadır. Dolayısıyla, bir diğerine ihtiyaç yoktur.
Avrupa seviyesindeki bir anayasal demokrasinin kurulması ulusal düzeyde konsolidasyona katkıda bulunacaktır.	Gerek siyasi açıdan gerekse hukuksal olarak bir Anayasa şu an zorunlu değildir.

BÖLÜM III

I – ANAYASAL ANTLAŞMA İLE AB’NDE NELER DEĞİŞECEK

AB Anayasasına ilişkin çalışmaların yürütülmesi esnasında taslak üzerinde birçok çalışma ve değişiklikler yapılmakla beraber, üzerinde mutabakat sağlanan son metin, Konvansiyon Başkanı V. Giscard D’Estaing’in sunduğu taslak metin olmuştur. D’Estaing, bu metnin (Toplulukla ilişkili tüm metinleri kapsayacak temel anayasal metin olacağını belirterek), 2004 yılında gerçekleştirilen Hükümetlerarası Konferansta aynı metnin tüm üye ülkelerce onaylanması (mümkünse değiştirilmeden) gereğini de vurgulamıştır¹²⁷. Nitekim, 29 Ekim 2004 tarihinde metin üye ve aday ülkelere tek tek imzalanmış ve halen süregelen metnin üye devletlerce ulusal hukuklarına göre onaylanması aşamasına geçilmiştir. Anayasa metni 2005 yılının başında 12 Ocak tarihinde de Avrupa Parlamentosu tarafından kabul görmüştür.

Metnin içeriğine bakmak gerekirse, Konvansiyonda kabul edilen ve sonrasında Hükümetlerarası Konferans ile imzasına karar verilen Anayasa metni¹²⁸ dört bölüm halinde düzenlenmiştir. Buna göre,

1. Bölüm: Dokuz başlık ve toplam 59 maddeden oluşmaktadır. Başlıklar sırasıyla,

¹²⁷ Bkz. Konvansiyon Başkanı V. Giscard D’Estaing’in 12-13 Aralık 2002 tarihinde Kopenhag Zirvesi’ne sunduğu rapor. Avrupa Konvansiyonu resmi web sayfası:

<http://www.european-convention.eu.int/organisation.asp?lang=EN>

¹²⁸ Taslak metin için bkz. “Draft Treaty Establishing A Constitution For Europe”, The European Convention, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003

- Tanımlar ve Birliğin Amacı
- Temel Haklar ve Birlik Vatandaşlığı
- Birliğin Yetkisi
- Birliğin Kurumları
- Yetkinin Kullanımı
- Birliğin Demokratikliği
- Birliğin Finansmanı
- Birlik ve Çevresi
- Birlik Üyeliği

2. Bölüm: “Birliğin Temel Haklar Şartı”. Yedi başlık ve toplam 54 maddeden oluşmaktadır. Başlıklar sırasıyla,

- Saygınlık
- Özgürlükler
- Eşitlik
- Egemenlik
- Vatandaş Hakları
- Adalet
- Genel Hükümler

3. Bölüm: “Birlik Politikaları ve İşlerliği”. Yedi başlık ve toplam 342 maddeden oluşmaktadır. Başlıklar sırasıyla,

- Genel Uygulama Şartları
- Ayrımcılık Yasağı ve Vatandaşlık

- İç Politika ve Tutum
- Denizaşırı Ülke ve Topraklarla İlişkiler
- Birliğin Dış Tutumu
- Birliğin İşlerliği
- Ortak Hükümler

4. Bölüm: “Genel ve Son Hükümler”. Toplam 10 maddeden oluşmaktadır. Bu bölümde ilk olarak, AB kurucu antlaşmalarının Anayasa ile ortadan kaldırıldığına ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir. Böylelikle Anayasa metni yürürlük tarihinden itibaren AB’ni her yönüyle düzenleyen tek metin haline getirilmiştir.

Bu dört bölüm dışında metnin sonuna, AB’de Ulusal Parlamentoların rolü hakkında Protokol, İkincilik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkında Protokol vb. 36 protokol, 2 Ek ve 50 deklarasyon bulunmaktadır. Metin Selanik Zirvesi’nde kabul edilen halini korumakla beraber Hükümetlerarası Konferans sonrası madde numaralandırmasında bir değişikliğe gidilmiştir. Bu değişiklikle metnin her bir bölümünde madde numaraları yeniden “1” ile başlatılmamakta, numaralar devam etmektedir.

II– ANAYASAL ANTLAŞMA İLE KURUMSAL YAPIDA DEĞİŞENLER

Anayasa ile kurumsal alanda yukarıdaki içerikten de anlaşılacağı üzere çok kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Kurumsal yapıda organlarda değişikliklere gidilmiş, yeni sistemler getirilmiş ve/veya varolan yapılanmalarda esaslı değişiklikler yapılmıştır. Burada temel amaç, daha demokratik bir kurumsal yapı oluşturmak, kurumsal yapıdaki kurumlar arası dengeyi sağlamak ve şeffaflık vb. reformların sağlanması olmuştur.

Bu anlamda, Konsey¹²⁹, Komisyon, AP, ATAD ile ilgili kapsamlı değişiklikler yapılmış, Sayıştay’ın statüsü asli organlıktan çıkarılarak “danışma organı” statüsüne sokulmuştur. Bunun dışında “Birlik Dışişleri Bakanlığı” ismi verilen yeni bir statü oluşturulmuştur ki, bu sayede Birlik nihayet, Birlik’in dış ilişkilerini yürütecek ve doğrudan dış politika konusunda görevlendirilmiş bir yetkiliye kavuşmuştur ve böylelikle Birlik artık dış politikada bir aktör gibi davranabilecektir¹³⁰. Zira, bu türden bir yapının eksikliği uluslar arası ilişkilerde çok hissediliyordu.

KONSEY ile ilgili olarak:

1. AB Zirvesi bakımından yaşanan en önemli gelişme, kurucu antlaşmalarda daha önceleri yer almadığından geleneksel olarak toplanırken, ilk defa Anayasal Antlaşma Taslağı’nda somut olarak AB asli yapısal kurumları arasında

¹²⁹ AB Anayasal Antlaşması ile Konsey’de yapılan değişikliklerden kasıt, hem Avrupa Birliği Konseyi (Zirve); hem Bakanlar Konseyi hem de Başkanlık (Presidency) olarak adlandırılan organlar anlamındadır. Zira bahsedilen üç organda da değişiklikler olmuştur.

¹³⁰ CRUM, Ben – COUSSENS, Wouter “Reforming the EU Presidency: the key to a new institutional architecture”, January 2003, s.1,(first published in “The European Voice”).

sayılmasıdır. Anayasal Antlaşmasının 20. maddesi olarak düzenlenen AB Zirvesi, bu maddeye göre, *yasama yetkisi olmamakla birlikte*, AB Zirvesi'nin AB'nin geleceği bakımından takip etmesi gereken gelişmeleri ve genel politikaları bakımından öncelikleri belirleme ve yönünü çizme görevi yüklenmiştir. Kurucu Antlaşmalarda yer verilmemesine rağmen AB Zirvesi bu faaliyetleri halihazırda yürütmektedir. Dolayısıyla, Konvansiyon çalışmaları neticesinde getirilen en önemli yenilik, AB Zirvesi'nin varlığı, işleyişi ve görevlerine ilişkin hükümlerin somut olarak Anayasal Antlaşma Taslağına konulması olarak gösterilebilir.

2. AB Başkanlığı açısından ise birkaç önemli değişiklik yaşanmıştır. Şöyle ki,

a - Öncelikle, az önce değinildiği üzere, Anayasal Antlaşma'nın 21. maddesi ile AB'ni en yüksek seviyede temsil edebilecek, ODGP alanında etkili rol oynayabilecek bir AB Başkanı'nın varlığı amaçlanmıştır, ki burada yapılan benzetme ile AB Başkanı'nın Putin veya Bush ile aynı konumda olacağı böylelikle de AB'nin artık dış politika alanında bir aktör gibi davranabileceği belirtilmektedir. Ancak bu noktada, Komisyon'un tamamen dışında gelişen bir süreçte, supranasyonelitenin büyük oranda zedeleneceği endişesi de ortaya çıkmıştır. Bu endişelerin özellikle, büyük ülke küçük ülke ayrımı çerçevesinde ve bir de Komisyon Başkanı'nın "Avrupa adına konuşma" gücünü ve yetisini kaybetmesi açılarından söz konusu olacağı da vurgulanmıştır.

b – Var olan düzenleme olan altı aylık dönem başkanlığı sistemi yerine 2,5 yıllığına getirilecek olan yenilenebilir ve en çok beş yıl görev yapabilecek bu Başkan, nitelikli oyçokluğu ile belirlenecektir.¹³¹

3. Bakanlar Konseyi bakımından görev alanına ilişkin önemli bir değişiklik olmamakla beraber, Bakanlar Konseylerinin¹³² Genel İşler Konseyi altında toplanması ve bu Bakanlar Konseyleri’nin başkanlık görevlerinin ise, Giscard’ın getirdiği öneri¹³³ ile her üye devlet tarafından birer yıllık süreler ile rotasyon yöntemi ile el değiştirmesi (TEAM PRESIDENCIES) anayasal antlaşma taslağında kabul edilmiştir. Sadece dışişleri konseyi başkanlığının ise AB Dışişleri Bakanı tarafından yürütüleceği belirtilmiştir. Aynı şekilde, EURO GROUP da (Finansal konularda görev alan grup) 2,5 yıllığına getirilecek bir başkan tarafından yürütülecek, dolayısıyla o da “rotasyon sistemi”nin dışında kalacaktır.

AB politikaları bakımından AB Bakanlar Konseyi’nin bir rahatsızlığına da işaret etmek gerekirse, Bakanlar Konseyi, üye devletlerin, “bütçe” ve “sosyal güvenlik sistemleri ile istihdam” konularında çok tutucu davranmalarından tedirginlik duyduğu belirtilmektedir¹³⁴.

4. COREPER bakımından Anayasal Antlaşma Taslağı’nda hüküm bulunmamaktadır. Ancak, demokrasi açığı konusunda eleştirilmesi dolayısıyla kısaca

¹³¹ Bkz. BAYKAL: Uluslararası İlişkiler Dergisi, Bahar 2004, s.141

¹³² Dışişleri, Finans bakanlıkları dışında.

¹³³ Bkz. Centre For European Reform: “The CER guide to the draft EU Constitution”, October 2003, s. 3 www.cer.org.uk

¹³⁴ Bkz. Centre For European Reform: “The CER guide to the draft EU Constitution”, October 2003, s. 3 – 4, www.cer.org.uk

bu yardımcı komiteye ilişkin de açıklamada bulunmak gerekmektedir. COREPER, yukarıda kısaca değinilmiş olduğu gibi, üye devletlerin AB nezdindeki büyükelçilerinden oluşmaktadır ve AB Konseyi'ne karar almada ve sürekliliğinin sağlanması konularında yardımcı olmaktadır. COREPER 1 ve 2 olarak ayrılan yapısı itibariyle kimi konularda AB Konseyi'nin sadece imzasının alınması yeterli olmaktadır. Dolayısıyla, müzakereler, tamamen ulusal çıkarlar çerçevesinde şekillenenmektedir. Bu durum COREPER'in karar alma süreci için bir tehlike olarak görülmektedir. Şöyle ki, demokrasi açığı çerçevesinde Bakanlar Konseyi'nin sadece imzası alınarak yapılan işlemlerde, seçilenler değil ve fakat atanmışlar rol oynamaktadır. Bu yapısı sebebiyle de COREPER'in uygulamanın içinde çok bulunması sakıncalı olarak görülmektedir.

KOMİSYON ile ilgili olarak:

1. Anayasal Antlaşma, Nice Antlaşması'nda kabul edilenin¹³⁵ tersine bir yaklaşımla Komiser sayılarında oldukça fazla bir azaltma öngörerek sayıyı, bir Başkan, AB Dışişleri Bakanlığı'nı yürüten bir başkan yardımcısı ile 13 Komisyon üyesinden oluşan toplam 15 üyeli bir yapıya dönüştürmüştür¹³⁶. Roma Antlaşması'nda her üye devletin Komisyon'da bir üyesi bulunacağına ilişkin hüküm vardır. Bununla Roma Antlaşması'nda, Topluluk içerisindeki iki dengenin korunması öngörülmüştür. Bunlardan ilki, üye devletler arası denge iken, ikincisi kurumlar arası dengedir. Getirilen bu düzenleme ile, özellikle de son genişleme hareketi sonrasında üye devletler arası dengenin büyük ölçüde bozulduğu görülmektedir.

¹³⁵ Nice Antlaşması, kural olarak her üye devletten bir Komiser bulundurulmasını ancak, üye sayısının 27'yi aşması halinde ise komiser sayısının 27 ile sınırlanacağını hüküm altına almıştır. 27'yi aşan üye sayısının tesbitinin Bakanlar Konseyi tarafından oybirliği ile alınan karar ile kararlaştırılacağı belirtilmiştir.

¹³⁶ Bkz. BAYKAL: Uluslararası İlişkiler Dergisi, Bahar 2004, s.142 vd.

2. Bununla birlikte, Komisyon üyelerinin rotasyona tabi tutulabilecekleri belirtilmekle beraber buna ilişkin sistemin işleyiş usulünün sonradan düzenleneceği de ifade edilmiştir. Bir de, taslak metinde yer verilmekle beraber ne statüde olacakları ve görevleri vs. konularına ilişkin hiçbir düzenlemeye yer verilmemiş “Komisyon üyesi yardımcıları” adı altında, oy hakkı bulunmayan farklı statülü bir Komisyon üyeliğine de yer verilmiştir.¹³⁷ Bu ikili yapı ile “Avrupa Komiseri” ile “Komiser” olmak üzere Anayasal Antlaşmasında iki farklı statülü Komisyon üyeliği hüküm altına alınmıştır¹³⁸.

3. Bunların dışında, kurumsal dengenin, Topluluk Konseyi lehine bozulmasından yana olarak ve hükümetlerarasıcılık yönteminin korunmasına daha sıcak olan bir üye devlet olarak İngiltere, Anayasal Antlaşma taslağında oluşturulan AB Dışişleri Bakanı’nın Komisyon’a değil de Bakanlar Konseyi’ne bağlanmasını istemiş olmakla beraber, taslak anayasal antlaşma ile Dışişleri Bakanı, Komisyon’a bağlanmıştır¹³⁹. Taslak metinde Dışişleri Bakanı’nın, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası’nda yetkilendirildiği görülmektedir. Burada temel amaç, Dışişleri Yüksek Temsilcisi ile Komisyon’un dış ilişkilerinden sorumlu Komiseri’nin rollerinin birleştirilmesi ve bu sayede AB’nin dışişlerinde daha etkili bir söz sahibi olabilmesi ve ODGP konusunda tek bir yetkilinin bulunması olarak belirtilebilir. Ancak, taslakta, dışişleri bakanı sıfatıyla hareket edecek kişinin doğrudan Avrupa Birliği Konseyi’nin ajanı niteliği taşıyacağının belirtildiği de görülmektedir. Bu haliyle

¹³⁷ Bkz. BAYKAL, Uluslar arası İlişkiler Dergisi, Bahar 2004 ,s.142

¹³⁸ Bkz. Anayasal Antlaşma Taslağı md.25/4

¹³⁹ Bkz. Anayasal Antlaşma Taslağı madde 27/3

taslağın, dışışleri bakanı olan kişinin, Komisyon’u değil, doğrudan üye devletleri muhatap alma imkanını getirdiği de vurgulanmaktadır¹⁴⁰.

4. Komisyon’un kurumsal yapısına ilişkin olarak, dış ilişkiler konusunda belirtilen bir önemli konu da, taslağın dış politika konusunda Komisyon’un gücünü, yetkilerini hiç geliştirmedeği yönündedir. Buna göre, dış politika alanlarında bir üye devletin (Kıbrıs, Lüksemburg, Malta gibi) “vetosu” ile dış politika alanlarında diğer 24 üye devlet iste dahi karar alınılamaması ve çözümün bloke edilmesi halinin varlığını sürdürmesinin bir gerileme niteliği taşıdığı da vurgulanmaktadır¹⁴¹. Bu olumsuzluğun giderilebilmesi amacıyla getirilen öneriler ise ikili bir ayırım yapmaktadır. Şöyle ki, İngiltere gibi dış politika konusunda oybirliğinden yana olan üyelerin tatmini için, üye devletlerden dış işleri konusunda getirilen öneriler için oybirliği korunsun; ancak, Dışışleri Bakanı tarafından getirilen öneriler için ise “süper nitelikli oyçokluğu” benimsensin ve konu karara bağlanabilsin. Böylelikle, dış işleri alanı da mümkün olduğunca supranasyonel yapı kapsamına çekilmeye çalışılmaktadır. Ancak, bu yönde bir yaklaşım, üye ülkeler tarafından çok sıcak karşılanmamaktadır. Bu da Konsey ve bir anlamda da “Hükümetlerarasıcılık” lehine bir durum olarak gözükmektedir.

Bir yandan tarihinin en büyük üye alımı ile en geniş kapsamlı genişleme sürecini gerçekleştiren AB, diğer yandan da zaten ihtiyaç duyulan ancak genişleme ile iyice tetiklenen derinleşme sürecini de devam ettirmektedir. Kimilerine göre,

¹⁴⁰ Bkz. Centre For European Reform: “The CER guide to the draft EU Constitution”, October 2003, s. 4 www.cer.org.uk

¹⁴¹ Bkz. Centre For European Reform: “The CER guide to the draft EU Constitution”, October 2003, s. 4 www.cer.org.uk

Komisyon, bu dönemde önceden, özellikle de Delors döneminde, sahip olduğu güçlü yapıyı kaybetmiş ve daha da kötüsü son derinleşme aşaması olan taslak anayasal antlaşmanın hazırlanması sırasında kaydettiği gücünü yeniden kazanmak konusunda kendisinden beklenen çabayı da gerçekleştirmemiştir¹⁴². Bununla birlikte, yukarıda belirtildiği gibi, Komisyon kendisine de ODGP alanında güçlü bir rol oynayabilmek için yardım etmemiştir. 2. ve 3. sütunlarda AB üyesi devletlerin bu alanlarda Komisyon'un görevinin sınırlı tutulmasına karşı çıkar bir çaba içine girmediği de eleştiri konusu edilmektedir¹⁴³.

5. Komisyon'un görev alanına ilişkin değişikliklerin ise üç yönde yapıldığı görülmektedir: Bunlardan ilki, "Avrupa Devredilen Tüzükleri"ne ilişkindir. Bununla, kural olarak üye devletlerde toplanan *yürütme yetkisinin*, üye devletlerden oluşan Konsey tarafından Komisyon'a devredilmesi mümkündür. Anayasa, yeni düzenlemesi ile "*Avrupa Yasaları ve Avrupa çerçeve yasaları, yasanın ve çerçeve yasanın temeli olmayan bazı öğelerinin tamamlanması veya değiştirilmesi için, devredilmiş tüzüklerin yasalaştırma yetkisini Komisyon'a..*"¹⁴⁴ verebilecektir. İkinci değişiklik, Komisyon yetkilerinin İçişleri ve Adalet alanında işbirliği konusunda yetkilerinin arttırılmasına ilişkindir. ODGP alanında yetkilerinin Komisyon'a verilmesi ve Birlik Dışişleri Bakanı'nın ise Komisyon'a bağlanması (Dışişleri Bakanı Komisyon Başkan yardımcılarında biri olarak Komisyon üyesidir de aynı zamanda) da Komisyon bakımından görev anlamında diğer önemli değişikliği getirmiştir.

¹⁴² Bkz. GRANT, Charles: "New Leadership For Europe", s.8-9

¹⁴³ Bkz. GRANT a.g.m. s. 9 ve 14.

¹⁴⁴ Bkz. ÖZCAN, Mehmet: "Avrupa Birliği Anayasası'nın AB Kurumsal Yapısı Üzerine Etkileri", Uluslar arası Hukuk ve Politika, C.1, No:1, 2005, s.57 – 82
<http://usak.org.uk/junction.asp?docID=351&In=TR>

PARLAMENTO ile ilgili olarak:

Birlik içerisinde demokrasi açığının giderilebilmesinde en çok önem taşıyan husus Parlamento'nun AB içerisinde karar alma süreçlerine daha etkin katılımının gerektiği ve yasama sürecinde de etkili olması gerektiği söylenebilir. Bu meyanda, Anayasal Antlaşma ile Parlamento Konsey ile birlikte ortak yasama organıdır. Karar alma süreçlerinde yapılan değişiklikle ise yasama sürecinde kural, *ortak karar usulü olarak* belirlenmiş, ancak yaklaşık 50 civarında konu halen *oybirliği usulüne tabi* olarak korunmuştur.

Parlamento ile ilgili bir önemli değişiklik de 2009 yılında yapılacak seçimlerden başlamak üzere, bundan sonra her üye devletten en az 6 temsilcinin seçilmesi gerekliliğidir. Burada bir de üst sınır belirlenmiştir, buna göre hiçbir üye devletten 96'dan fazla da temsilci seçilemeyecektir. Ayrıca temsilci sayısı 736'dan 750'ye çıkarılmıştır.

ATAD ile ilgili olarak:

Bütünleşmenin adı "Birlik" olarak değişince en üst derece yargı merciinin de ismi "Avrupa Toplulukları Adalet Divanı"ndan, "Avrupa Birliği Adalet Divanı"na (ABAD) dönüştürülmüştür. Her üye devletten bir hakim bulunacaktır. En önemli değişiklik ise, Topluluk Hukuku'nun gelişmesinde çok büyük öneme sahip olan içtihatlarının dahil edilmesidir. Ayrıca, Anayasal Antlaşmada I – 6. maddede yer verilen, "„Birlik kurumları tarafından kabul edilen hukuk, Üye devletlerin yasaları karşısında önceliğe sahiptir.." ifadesi ile Birlik Hukukunun üye devletler hukukları karşısında normlar hiyerarşisi anlamından üstünlüğüne vurgu yapılmıştır.

Topluluk hukukunun bu üstünlüğünün uygulanmasını kolaylaştırmak adına Anayasa madde I – 5’in 2. fıkrasında bu üstünlüğün sağlanmasını temin etmek adına üye devletlere pozitif bir yükümlülük getirmiştir. Buna göre, üye devletler Anayasa’dan veya Birlik kurumlarının tasarruflarından kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmek için gerekli her türlü özel veya genel tedbiri almak durumundadır. Aynı maddenin 3. fıkrasında ise üye devletlere negatif bir yükümlülük getirilmiş ve üyelerin Birliğin hedeflerine ulaşmasını engelleyecek her türlü tutumdan kaçınmaları gerektiği hüküm altına alınmıştır.

KARAR ALMA (Nitelikli Çoğunluk) ile ilgili olarak:

Konvansiyonda oluşturulan Anayasa metni üzerinde 2004 yılındaki Hükümetlerarası Konferans ile yapılan değişiklik neticesinde Anayasanın I – 25. maddesi uyarınca, nitelikli çoğunluk en az 15 üye olmak üzere Konsey üyelerinin %55’i ile Birlik nüfusunun %65’ini temsil etmelidir. Konsey’in Komisyon’un veya Birlik Dışişleri Bakanı’nın teklifi dışında karar alacağı zamanlarda ise, belirtilen bu oranların üye sayısı bakımından %72; Birlik nüfusu bakımından ise %65’i karşılar olması gerektiği de hükme bağlanmıştır. Nitelikli çoğunlukta karar engel sayısı ise en az 4 üye olarak belirlenmiştir. Ayrıca, nitelikli çoğunluk konusundaki bu düzenlemelerin hem Bakanlar Konseyi’nde hem de Avrupa Konseyi’nde yapılan oylamalarda geçerli olacağı belirtilmiştir. Son olarak, nitelikli çoğunluk konusundaki bu değişiklik hükümlerinin 01 Kasım 2009 tarihinden sonra yürürlük kazanacağı belirtilmektedir.

Kurumsal yapının oldukça çok değiştirilmesinin temelinde, daha meşru ve demokratik bir kurumsal yapının temini yanında, kurumlar arası dengenin sağlanması amacı da yatmaktadır. Hemen hemen her Kurucu Antlaşma ile Parlamento'nun gücünün arttırılarak karar alma süreçlerine katılımının sağlanması bu duruma en iyi örnek olarak gösterilebilir.

Bunun dışında, Birliğin uluslar arası arenada temsil edilmesini sağlayacak olan ve Birliğin daha güçlü bir global aktör olmasını temin etmek üzere getirilen kurumsal değişiklikler de AB'nin gelecekteki farklı hedeflerini gerçekleştirmek amacına hizmet etmektedir.

Diğer yandan Komisyon'daki birtakım değişiklikler küçük üye ülkeleri pek tatmin eder nitelik taşımamaktadır. Zira, kurumsal denge hedeflenirken diğer yandan Komiser sayılarının çok azaltılması tepkilere neden olmuştur. ATAD bugüne kadar elde ettiği gücü korumaktadır. Karar alma sürecinde ise nitelikli çoğunluk ile alınacak kararların alanı genişletilmiştir.

III – ANAYASAL ANTLAŞMA İLE DİĞER ALANLARDA DEĞİŞENLER

Anayasa ile daha önceki bölümlerde de kısım kısım değinildiği üzere birçok farklı düzenlemeler getirilmiştir, yenilikler konmuştur (temel haklar şartının anayasaya dahil edilmesi, nitelikli çoğunluğu, birlik üyelerinin çekilmesi veya üyeliğin askıya alınması gibi). Tüm bu değişiklikler ışığında Birlik, daha kolay işleyen, hantal olmayan, kurumsal yapısını oturtmuş, bireylerin hak ve özgürlükleri konusunda daha bağlı, daha demokratik, insanlarına daha yakın bir yapı haline dönüşmüştür. Ulus devletlerde dahi çok sıkıntılarla yaşanan bu gelişmeleri AB de elbette zorluklarla atlatmış, ya da atlatmak yönünde ileri adımlar atmıştır. Ancak, gerek kurumsal yapısı, gerek hukuki statüsü, gerekse de üyelerinin tutumları gereği henüz her şey rayına oturmamışsa da atılan adımlar büyük bir başarının göstergesidir. Bu çerçevede Anayasa ile getirilen diğer önemli değişiklikler¹⁴⁵ aşağıda sıralandığı gibidir:

YASAMA ARAÇLARI ile ilgili olarak:

Anayasa Bölüm I, Başlık V’te düzenlenen I – 33. maddesi, AB’nin yasama araçları olarak 6 farklı araç sıralamaktadır. Bunlar sırasıyla,

- Avrupa Yasası: Genel, tümüyle bağlayıcı ve tüm üyelerde doğrudan uygulanan.
- Avrupa Çerçeve Yasası: Bağlayıcı ancak sonuca ulaşma biçimi ve araçlar yönünden üye devletlerin serbest olan.

¹⁴⁵ Bkz. ÖZCAN, Mehmet: “Avrupa Birliği Anayasası’nın AB Kurumsal Yapısı Üzerine Etkileri”, *Uluslar arası Hukuk ve Politika*, C.1, No:1, 2005, s. 8 – 9
<http://usak.org.uk/junction.asp?docID=351&In=TR>

- Avrupa Tüzüğü: Yasama faaliyetlerinin veya Anayasanın bazı özel hükümlerinin gerçekleştirilmesi için uygulanan.
- Avrupa Kararı: Sadece muhatabı için bağlayıcılığı olan.
- Tavsiye: Bağlayıcılığı olmayan.
- Görüş: Bağlayıcılığı olmayan.

olarak sayılmıştır.

SÜTUN YAPISI ile ilgili olarak:

Anayasa metni ile daha önce AB Antlaşması çerçevesinde 3. sütun olarak ifade edilmiş olan ve özgürlük, güvenlik ve adalet konularını kapsayan Adalet ve İçişlerinde İşbirliği sütunu kaldırılmış, yerine Birliğin tüm politikalarını kapsayarak karar prosedürlerinin daha demokratik, etkin ve saydam hale getirilmesi hedeflenmiştir.

ÜYELİKTEN (GÖNÜLLÜ) ÇEKİLME ve ÜYELİĞİN (GEÇİCİ) ASKIYA ALINMASI ile ilgili olarak:

Daha önceki Topluluk Antlaşmalarından farklı olarak Anayasa ile ilk defa üyelikten çekilmeye ilişkin hükümler getirilmiştir. Anayasa madde I – 60 uyarınca, bir üye devlet kendi anayasal gereklerine uygun olarak AB üyeliğinden çekilme kararı alabilecektir. Böyle bir durumda AB, çekilme ile ilgili olarak gerekli düzenlemeleri belirleyen bir anlaşma yapacaktır. Birlik'ten çekilen bir ülkenin yeniden üyelik talep etmesi durumunda ise, söze konu ülkenin Birlik üyeliğine başvuruda bulunması ve Anayasa madde I – 58'de düzenlenen ve üyelik için gerekli koşulların ve prosedürün hüküm altına alındığı maddenin gereklerini yerine getirmek

durumunda kalacaktır. Bundan farklı olarak Birlik Anayasanın I – 59.maddesi ile koşulların oluşması halinde alacağı Avrupa kararı ile Birlik hükümlerini ihlal eden bir ülke aleyhine ihlalcı ülkenin haklarını geçici olarak askıya alabilecektir.

ANAYASA’NIN SÜRESİ ile ilgili olarak:

Anayasa, bundan önceki AT ve AB Antlaşmaları gibi sürekli bir geçerliliğe sahip olacaktır¹⁴⁶. AT ve AB Antlaşmaları gibi, AB Anayasası’nın da feshine, sona ermesine ilişkin hükümler bulunmadığından kabul edilen görüş Anayasanın da diğer antlaşmalar gibi sürekli olduğu yönündedir. Üyeliğin geçici olarak askıya alınma koşulları ve üyelikten iradi olarak çekilme konularında ise yukarıda yer verilen özel usuller uygulanacaktır.

ANAYASA’NIN DEĞİŞTİRİLMESİ ile ilgili olarak:

Hükümetlerarası Konferans ile Konvansiyon metninde yapılan değişiklik sonrasında, AB Antlaşması’nın 48. maddesinde olan şekilde, Anayasa ile de antlaşma değişikliklerinin Hükümetlerarası Konferansta görüşülerek oybirliği ile kabulüne karar verilmiştir. Ayrıca değişiklikler üye devletlerin herbirinin anayasasına göre onaylandıktan sonra yürürlük kazanacaktır¹⁴⁷.

Görüldüğü gibi, kurumsal yapıdaki değişiklikler dışında AB’nde Birlik’i güçlendirmeye yönelik birçok değişiklik daha yapılmıştır. Konvansiyon çalışmaları

¹⁴⁶ Bkz. ARSAVA, Füsün A.: “Üye Devletlerin Anayasa Tasarısı Işığında”, The Journal Of Turkish Weekly,

<http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=103>

¹⁴⁷ Bkz. ARSAVA, Füsün A.: “Üye Devletlerin Anayasa Tasarısı Işığında”, The Journal Of Turkish Weekly,

<http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=103>

sırasında kabul edilen metin, 2004 yılında üye devletlerce imzalanmadan önce Hükümetlerarası Konferans sırasında birtakım değişikliklerle kabul edilmiştir. Ancak genel hatlarıyla Konvansiyonda oluşturulan metne sadık kalınmıştır.

Anayasa ile getirilen bu değişiklik ve yeniliklerin Birlik'in geleceği bakımından yeterli olup olmayacağı, üye devletlerce tamamen benimsenip benimsenmeyeceği önümüzdeki süreçte kendini gösterecektir.