

AVRUPA'NIN GELECEĞİNE İLİŞKİN KONVANSİYON*

M. Gülce KUMRULU**

ABSTRACT

As the 2000 Intergovernmental Conference(IGC) failed to solve all of the problems related to the looming Enlargement, the leftover issues will be tackled in the 2004 IGC. However, the 2001 Laeken Summit decided the establishment of a Convention on the Future of Europe to discuss these issues. It is the first time in the history of European integration that such a method is applied in treaty reform.The Convention currently debates on several options and it will submit the final outcome of these debates to the 2004 IGC.

This article points out the motives and the innovations of the Convention. It examines some essential topics on the agenda of the Convention and its functioning until December 2002.It is argued that if the Convention on the Future of Europe proves to be successful, this may be a challenge to treaty reform. It may lead to a Convention+IGC model. Nevertheless, it is observed that the 'conventional' intergovernmentalism vs. federalism debate has already dominated the agenda of the Convention as well. Therefore, the success of the Convention will depend on its ability to overcome this dilemma and to submit a constitution based on consensus rather than a menu of various options to the 2004IGC.

Anahtar Sözcükler: Avrupa Konvansiyonu, Antlaşma Reformu, AB Anayasası, Hükümetlerarasıcılık-federalizm, 'Konvansiyon + Hükümetlerarası Konferans' modeli

* Bu çalışmada Konvansiyonda Aralık 2002'ye kadar yaşanan gelişmeler değerlendirilmektedir.

** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler doktora öğrencisi

Keywords: *European Convention, Treaty Reform, EU Constitution, Intergovernmentalism-federalism, 'Convention + Intergovernmental Conference' Model*

1990'ların başında ortaya çıkan Merkezi ve Doğu Avrupa Genişleme perspektifiyle birlikte Avrupa Birliği (AB) yeni bir sürece girmiştir. Bu dönem itibariyle Birliğin derinleşmesi ve genişlemesi el ele gitmeye başlamıştır. Bu gelişmede genişlemeyle birlikte daha acil hale gelen kurumsal reform ihtiyacı önemli rol oynamıştır. Genişleme, Birliğin yapısında ve politikalarında önemli değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir. Bu yüzden 1996'dan beri Birlik bu yönde adımlar atmaktadır. Ancak bugüne kadar genişleme sebebiyle yapılması gereken reformlar henüz tamamlanamamıştır. Bu konuda son değişiklikleri yapacak olan 2004 yılında toplanacak Hükümetlerarası Konferanstır.

2004'te yapılacak genişleme öncesi son antlaşma reformu için farklı bir yöntem izlenmektedir: Konvansiyon/Kurultay yöntemi. Buna göre üye ve aday ülkelerden geniş katılımı toplanacak 'Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon' yapılacak reformları tartışacak ve vardığı sonuçları 2004 Hükümetlerarası Konferansına sunacaktır. Başka bir deyişle Konvansiyon, Hükümetlerarası Konferansa yol gösterici olacaktır. İşte bu amaçla toplanmış olan Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon, 28 Şubat 2002'den itibaren bir yıl sürmesi öngörülen çalışmalarına halen devam etmektedir.

Antlaşmalarda reform konusunda AB tarihinde ilk kez uygulanan bir yöntem olması, Konvansiyonun yapısını ve sonuçlarını incelemeyi gerekli kılmaktadır. Bu çalışmada önce Konvansiyonu hazırlayan süreç ve etkenler ele alınacak, Konvansiyonun amaçları belirtildikten sonra yapısı incelenecektir. Konvansiyon yönteminin başarısının değerlendirilebilmesi için öncelikle getirdiği yeniliklerin incelenmesi gerekmektedir. Daha sonra ise bu çalışmanın hazırlandığı Aralık 2002 tarihine kadar Konvansiyon bünyesinde yaşanan gelişmelere ve başta AB Anayasası'nın hazırlanması olmak üzere ele alınan başlıca konulara değinilecektir. Sonuç olarak ise tüm bunlar ışığında Konvansiyonun yeni bir antlaşma reformu modeli olarak şansı olup olmadığı sorusuna cevap verilmeye çalışılacaktır.

I- Laeken Zirvesi ve Avrupa Konvansiyonu'nun Amaçları ve Konuları

Soğuk Savaşın bitmesi Avrupa için tarihi bir fırsat doğurdu: Avrupa entegrasyonu projesinin Doğu Avrupa'yı da içine alacak bir şekilde genişletilerek tamamlanması olanağı ortaya çıktı. Böylece bu projenin temel amacı olan tüm kıtada barış ve refahın sağlanması mümkün olacaktı. Bunun tek yolu ise 1950'lerden beri Batı Avrupa'da bu amaca hizmet etmiş ve başarılı olmuş Avrupa Toplulukları/Avrupa Birliği ekonomik ve siyasi sisteminin Doğu Avrupa'ya da yayılması idi. Dolayısıyla AB'nin, Merkezi ve Doğu Avrupa

ülkelerini -ve Kıbrıs, Malta ve Türkiye'yi de- içine alarak genişlemesi gerekli hale geldi. AB, bu tarihi değişiklik karşısında harekete geçmekte gecikmedi. Böylece 1990'ların başından beri içinde bulunduğumuz Genişleme Süreci başlamış oldu.

Hiç şüphesiz AB, genişleme olgusu ve bunun yarattığı sorunlara yabancı değildi. Ne var ki bu seferki genişleme, öncekilerden çok daha farklı nitelikler taşımaktaydı: farklı büyüklükteki, birbirlerinden ve AB'ne Üye Devletlerden çok farklı ekonomik, siyasi ve toplumsal özelliklere sahip on üç ayrı devletin Birliğe aynı anda (veya yakın zamanlarda) dahil edilmesi söz konusuydu. Bu bağlamda AB için iki temel sorun mevcuttu: 1. Aday ülke sayısının çokluğu. 2. Bu ülkelerin Birliğe üye olmalarının, farklı nitelikleri sebebiyle, AB'nin işleyişi, politikaları ve kurumlar arası dengesi üzerinde yapacağı etkiler. İşte bu iki sorun AB'nin kurumsal yapısında köklü bir değişikliğe gidilmesini zorunlu kılmıştı. Altı ülke için kurulmuş olan sistemin etkinliği zaman içinde üye sayısının artmasıyla azalsa da, yapılan ayarlamalar sayesinde Avrupa Toplulukları/AB bugüne kadar on beş üyeye işleyebildi. Oysa bu sefer üye sayısının neredeyse iki katına çıkacak olmasıyla birlikte sistemin işlemesi imkansız hale gelecekti. Bu yüzden Üye Devletler, genişlemeyi mümkün hale getirecek kurumsal yapı ve politika reformları üzerinde görüşme kararı aldılar.

Ancak 1996 Hükümetlerarası Konferansı sonucunda imzalanıp 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması'nın getirdiği yenilikler AB'yi genişlemeye hazırlamaktan uzak ufak adımlardı. Tıpkı Maastricht Antlaşması'nın kapsamadığı/kapsayamadığı hususların 1996 Hükümetlerarası Konferansına bırakılması gibi, Amsterdam Antlaşması da genişleme için vazgeçilmez olan kurumsal reform konusunu bir sonraki Hükümetlerarası Konferansa bıraktı.

İşte 2000 yılında düzenlenen Hükümetlerarası Konferansın temel hedefi AB'yi genişlemeye hazırlayacak reformlar üzerinde anlaşma sağlanmasıydı. Bu konferansta varılan uzlaşma sonucunda 11-12 Aralık 2000'de imzalanan Nice Antlaşması da Amsterdam'da gerçekleştirilemeyen bu değişiklikleri getirmekteydi. Ancak, Nice Antlaşması her ne kadar pek çok değişiklik getirse de, yine de AB'nin genişlemesi önündeki engelleri tam olarak kaldıramamıştır. Ayrıca, bu değişikliklerin yirmi yedi üyeli bir Birliğin etkin işleyişini sağlayacağı kuşkuludur. Bunun sebebi hiç şüphesiz Üye Devletler arasında soruna yönelik kesin bir çözüm yerine uzlaşma sağlanmasıdır. Herkesi memnun etmek amaçlı bu uzlaşma sonucu getirilen reformlar sorunsuz bir genişleme ve etkin politikalar sağlama konusunda yine yetersiz kaldığından, genişleme ve bunun için gerekli reformların tam olarak gerçekleştirilmesinin 2004 yılında toplanacak bir sonraki Hükümetlerarası Konferansa bırakılması şart olmuştur.

Nice Zirvesi'nde genişleme öncesinde yeniden tartışılıp çözüme bağlanması gereken dört ana başlık tespit edilmiştir: 1. Birliğin ve Üye Devletlerin yetkileri, 2. Antlaşmaların basitleştirilmesi, 3. Avrupa'nın politik mimarisinde ulusal parlamentoların rolü, 4. Temel Haklar Şartı'nın hukuki konumu. Birliğin Geleceğine İlişkin Nice Deklarasyonu'nda ayrıca AB'nin geleceği ile ilgili, ilgili tüm tarafları içeren daha derin ve geniş bir tartışma süreci oluşturulması öngörülmüştür. 2004'e hazırlık niteliği taşıyan bu süreç içinde yukarıda belirtilen konuların ele alınmasına karar verilmiştir.¹

İsveç ve Belçika'nın dönem başkanlığını yürüttüğü 2001 yılı boyunca bu hazırlık çalışmalarının konuları ve koşullarının belirlenmesi yolunda çalışmalar yapılmıştır. Özellikle de Belçika'nın kendi dönem başkanlığı sırasındaki çabaları sonucunda, 15 Aralık 2001'deki Laeken Zirvesi'nde "Laeken Deklarasyonu-Avrupa'nın Geleceği" açıklanmıştır. Bu Deklarasyonla 2004'teki Hükümetlerarası Konferansa yönelik olarak AB'nin geleceğini tartışmak üzere bir Konvansiyon kurulması öngörülmüştür. Ayrıca tam adı "Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon" olan Konvansiyonun amaçları belirtilmiştir.

Konvansiyonun temel amacı AB'nin yapısının gözden geçirilmesi ve böylelikle kurumların Avrupalılarca "daha erişilebilir" bir hale getirilmesidir. Laeken Deklarasyonu ile birlikte Konvansiyona cevaplaması için AB'nin gelecekte, genişlemeden sonra nasıl işleyeceği ile ilgili elli altı soru yöneltilmiştir. Bu sorular genel olarak 5 ana başlık altında toplanabilir: i) Birlik içindeki yetki alanları, ii) Demokrasi, iii) Etkinlik, iv) Karar verme usullerinin ve politika süreçlerinin basitleştirilmesi, v) Avrupa Anayasası yolunda atılabilecek adımlar. Bu soruların incelenmesiyle birlikte Konvansiyonun temel konuları ve amaçları da ortaya çıkmaktadır:

1) *AB'nin yurttaşlara daha yakın bir hale getirilmesi*: Bu konuda atılacak ilk adım yurttaşların AB'nden beklentilerinin belirlenmesidir. Yurttaşlar Avrupa kurumlarının ve kurallarının daha etkin, daha açık olmasını ve basitleştirilmesini, karar verme sürecinin daha fazla demokratik denetime tabi olmasını istemektedir.² AB'nin yurttaşların gözündeki 'her alanda gereğinden fazla müdahaleci bir bürokrasi' imajının azalması için demokratik meşruiyetinin artması gerekmektedir.

2) *Yetki kataloğu*: AB politikalarının daha etkin bir şekilde uygulanması için yetkilerin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu düzenleme, yetkilerin daha iyi bir şekilde tanımlanmasını ve dağıtılmasını içermektedir. Laeken Deklarasyonu Konvansiyon'dan AB'nin yetkilerini tanımlamasını istemekte ve hangi politika alanlarında hangi seviyede karar verileceğini sormaktadır. Kimin hangi konuda sorumlu olduğu sorununun kesinliğe ve açıklığa kavuşturulması

¹ Birliğin Geleceği Hakkındaki Nice Bildirgesi, 11-12 Aralık 2000.

² Avrupa Birliği'nin Geleceği Hakkındaki Laeken Bildirgesi, 15 Aralık 2001.

istenmektedir. Bu bağlamda, Birliğin münhasır yetkisi, Üye Devletlerin münhasır yetkisi ve her ikisinin paylaştığı yetkiler şeklindeki üç farklı yetki türü arasında daha belirgin bir ayırım yapılmasını ve yetkilerin en etkin hangi seviyede kullanıldığının belirlenmesini talep etmektedir. Ayrıca Antlaşmalarla Birliğe yüklenmemiş yetkilerin Üye Devletlerin tekelinde olup olmadığını/olmayacağını sormaktadır.³

3) *Kurumların Yetkileri ve Örgütlenmeleri Konusundaki Reformlar*: Bu başlık altındaki soruların tümünün amacı AB içindeki demokrasiyi, şeffaflığı ve etkinliği dolayısıyla AB’nin demokratik meşruiyetini arttırmaktır. Deklarasyon, Konvansiyon’dan Komisyon’un otoritesinin ve etkinliğinin nasıl arttırılacağı, Komisyon Başkanı’nın nasıl seçileceği, Avrupa Parlamentosu üyelerinin seçiminin nasıl yapılacağı, “ortak karar” mekanizmasının daha fazla uygulanıp uygulanmayacağı, ulusal parlamentoların Avrupa kurumsal yapısı ve karar verme süreci içindeki rolünün ne olacağı, Konseyin yasama ve yürütme alanlarındaki rolü gibi pek çok soruya cevap vermesini istemektedir.

Ayrıca yirmi sekiz üyeden oluşan bir Birliğin karar vermesinde ve uygulamasında etkinliğin nasıl arttırılacağı ve bu bağlamda nitelikli çoğunluk oylaması gibi karar verme usullerinde yapılacak değişiklikler sorulmaktadır.

4) *Avrupa Anayasası ve Antlaşmaların Basitleştirilmesi*: Böyle bir Anayasanın hazırlanması, Konvansiyonun temel amaçlarından olan Antlaşmaların basitleştirilmesi ve şeffaflığın sağlanmasına yöneliktir. Konvansiyon, hazırlanacak anayasanın tek bir metinden oluşup oluşmayacağı, Temel Haklar Şartı’nı içerip içermeyeceği, AB’nin üç sütunlu yapısını koruyup korumayacağı gibi sorulara cevap verecektir. Ayrıca Anayasanın uzunluğunu, içeriğini, nelerden bahsedeceğini, eklerini, eski Antlaşmaların statüsünü belirleyecektir.

İşte tüm bu ve benzeri sorulara verilebilecek olası cevapları tartışmak üzere Avrupa’nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon çalışmalarına, Laeken Zirvesince atanan Valery Giscard D’Estaing başkanlığındaki 105 delegeyle 28 Şubat 2002 tarihinde başlamıştır.

II- Avrupa Konvansiyonu’nun Yapısı ve Getirdiği Yenilikler

Giscard D’Estaing, Konvansiyon toplantılarından birinde yaptığı konuşmasında hedeflerini AB’nin 21.yüzyıl gereklerine ayak uydurabilecek bir hale gelmesi olarak ortaya koymuş, ve Konvansiyon’u şöyle özetlemiştir: “Büyük Hedefler, Sınırlı Zaman, Yüklü Program”.⁴ Gerçekten de zaman

³ Ibid.,

⁴ AB Nezdinde Türkiye Daimi Temsilciliği, *Kurultay Bülteni*, No. 2, 11. 03. 2002. www.euturkey.org.tr/abportal/content.asp?cid=2206

sınırlıdır, çünkü Konvansiyonun çalışmalarının bir yıl sürmesi öngörülmüştür. Bu sürenin sonucunda Konvansiyon Başkanı Giscard D'Estaing, Konvansiyon sonuçlarını 2004 yılı Hükümetlerarası Konferansına sunacaktır. Bu bulgular ışığında AB'nin geleceğiyle ilgili nihai kararı ise AB Konseyi verecektir. Konvansiyonun AB'nin gelecekteki şekli üzerinde bir oydaşmaya ulaşmak ve AB'nin ilkelerini, hedeflerini ve organizasyonunu içerecek taslak bir anayasa hazırlamak şeklinde özetlenebilecek görevleri, özellikle de sürenin kısalığı göz önünde bulundurulduğunda, çok zordur. Bu yüzden de Konvansiyon en kısa sürede örgütlenmiş ve çalışmalarına başlamıştır.

Konvansiyon, AB'nin geleceği tartışmasına dahil olan tüm taraflardan oluşmaktadır. Konvansiyon Başkanı Giscard D'Estaing ve iki Başkan Yardımcısı Giuliano Amato ve Jean Luc Dehaene, Laeken AB Konseyi tarafından atanmıştır. Konvansiyon'a on beş Üye Devletin ve on üç aday ülkenin hükümet temsilcileri katılmaktadır. Ayrıca tüm üye ve aday devletlerin ulusal parlamentoları, ikişer milletvekilince temsil edilmektedir. Avrupa Parlamentosu'ndan on altı, Avrupa Komisyonu'ndan ise iki temsilci katılmaktadır. Böylece Konvansiyon 105 delegeden oluşmaktadır. Buna ilaveten, diğer Avrupa Birliği kurumlarından temsilciler de gözlemci statüsüyle Konvansiyon'a katılmaktadırlar. Avrupa Ombudsmanı'na ek olarak Ekonomik ve Sosyal Komitenin üç, Bölgeler Komitesinin altı, Sosyal Ortakların üç gözlemcisi toplantılara katılmaktadır. Laeken Deklarasyonu'na göre aday ülkeler görüşmelere üye ülkeler gibi tam olarak katılmakla ve eşit şekilde temsil edilmekle birlikte, Üye Devletler arasında oluşabilecek oydaşmaları engelleme hakkına sahip değildiler.⁵

Konvansiyon ayda bir veya iki kere Genel Kurul şeklinde toplanır. Halka açık olan bu oturumlar iki yarım gün sürer ve Avrupa Parlamentosu'nun Brüksel'deki binasında gerçekleştirilir. Konvansiyon oturumlarının başkanlığını Giscard D'Estaing yapmaktadır. Oturumlarda pek çok farklı konuyla ilgilenilse de genelde her oturumda belli bir iki konu tartışılmaktadır. Genel Kurulun gündemi Başkanlık Divanı tarafından belirlenir. Konvansiyon kararları oydaşma ile alınır, aday ülke temsilcileri yukarıda da belirtildiği üzere buna engel olamaz.⁶

Konvansiyonun yönetimi görevi Başkanlık Divanı'na (Praesidium) aittir. Divanın görevi Konvansiyonun üzerinde çalışacağı temeli oluşturmaktır. Genel Kurulların gündem taslakları Başkanlık Divanı tarafından hazırlanır. Kısacası Konvansiyon'a yön veren Başkanlık Divanıdır. Başkanlık Divanı on üç üyeden oluşmaktadır: Konvansiyon Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Konvansiyon süresince dönem başkanlığını yürüten hükümetlerin (sırasıyla İspanya,

⁵ Avrupa Konvansiyonu Resmi Web Sayfası.
<http://european-convention.eu.int/>

⁶ Avrupa Konvansiyonu Sekreteryası, **Usul Kuralları Taslağı**, Brüksel, 27 Şubat 2002.

Danimarka, Yunanistan) temsilcileri, ulusal parlamentolar adına iki temsilci, iki Avrupa Parlamentosu temsilcisi, iki Komisyon temsilcisi ve aday ülkelerin temsilcisi. Aday ülkeleri Divanda temsil eden milletvekili ise, aday ülkelerin ulusal parlamento temsilcileri tarafından belirlenmiştir.⁷

Konvansiyon çalışmalarını kolaylaştırmak amacıyla bir de Sekreteryaya kurulmuştur. Sekreteryanın görevi, Konvansiyon çalışmalarının her yönüyle ilgili olarak Konvansiyon üyelerine yardım etmektir. Başkanlık Divanı'na yardım etmek, Konvansiyon genel kurullarında üzerinde tartışılacak belgelerin hazırlanması ve Konvansiyon üyelerine dağıtılması, toplantılardaki tartışmaların sonucunda raporların hazırlanması, halkla Konvansiyon arasında iletişim amacıyla kurulan Forum internet sitesinin hazırlanışı ve Konvansiyonun işleyişiyle ilgili pratik ve lojistik düzenlemelerin yapılması Sekreteryanın temel görevleridir.

Konvansiyonun tüm üye ve gözlemcileri Konvansiyona yazılı katkılarda bulunabilirler. Bu katkıların tüm üyelere ulaştırılması Sekreteryanın görevidir. Ayrıca Başkanlık Divanı'nın sunduğu ve Konvansiyonun 2002 Şubat ayı sonunda kabul etmiş olduğu Usul Kurallarına göre, Konvansiyonda sunulan tüm belgeler ve yapılan tartışmalar halka açık olacak ve Konvansiyonun web sayfasında mevcut olacaktır. Halkın bu belgelere erişimini sağlamak da yine Sekreteryanın görevidir.⁸ Tüm bunlardan anlaşılacağı üzere Konvansiyonun etkin bir şekilde işleminde Sekreteryanın çok önemli bir rolü vardır.

Konvansiyonun bu asli organlarının yanı sıra sonradan Konvansiyon çalışmalarını hızlandırmak ve kolaylaştırmak için teknik ayrıntıları çözmek amacıyla kurulmuş yardımcı organlar da vardır. Bunlar sonradan belirli konulara yönelik kurulmuş olan Çalışma Gruplarıdır. Konvansiyon bünyesinde kurulan gruplar, yetki ikamesi, Temel Haklar Şartı, hukuki kişilik, ulusal parlamentolar, tamamlayıcı yetkiler, ekonomik yönetim, dış eylemler, savunma, usul ve araçların basitleştirilmesi, özgürlük, güvenlik ve adalet konularında çalışmalar yapmaktadır. Bu grupların kuruluşu, Başkanın Başkanlık Divanı'na önerisiyle gerçekleşir. Görevlerini, usul ve kompozisyonlarını Başkanlık Divanı belirlemektedir.

Konvansiyonun yapısı kadar çalışmalarının zamana yayılışı da ilginç bir nitelik arz etmektedir. Konvansiyon genel olarak 3 döneme ayrılmıştır: Dinleme, Çalışma ve Tartışma.⁹ Konvansiyonun ilk altı ayı "dinleme dönemi" olarak belirlenmiştir. Bu dönem içinde katılımcılardan AB'nden ne bekledikleri,

⁷ Avrupa Konvansiyonu Resmi Web Sayfası.

⁸ Avrupa Konvansiyonu Sekreteryası, **op.cit**, s.6.

⁹ The European Policy Center, "Convention on the Future Of Europe- End of Term Report", 10. 09. 2002. www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/?targ=1&204&01DN=250563.

elli yıl sonra nasıl bir Avrupa görmek istedikleri öğrenilmiştir.¹⁰ Konvansiyonun yurttaşlara daha yakın bir AB yaratması, onların taleplerini yansıtması açısından bu dönem büyük önem taşımaktadır. Mart ayından Temmuz'a kadar süren bu dinleme dönemi boyunca altı Genel Kurul yapılmıştır. Bu Genel Kurullarda AB'nden ne beklendiği, AB'nin misyonları, AB'nin etkinliği ve meşruiyeti, Güvenlik ve Adalet Alanı, AB ve Üye Devletlerin rolü, sivil toplumun görüşleri, AB'nin dış eylemleri konularında fikir alışverişinde bulunulmuştur.¹¹

İkinci dönem Çalışma Gruplarının çalışmalarına ayrılmıştır. Bu dönem boyunca Laeken Deklarasyonu'ndaki soruların olası çözümleri çeşitli başlıklar altında ele alınmıştır. Her biri yaklaşık otuz kişiden oluşan bu gruplara üç aylık bir süre tanınmıştır, dolayısıyla vardıkları sonuçları 2002 sonbaharında açıklamaları istenmiştir. Dış Eylemler ve Savunma konularındaki Sonuç Raporlarının açıklanmasındaki gecikmeye rağmen, tüm Gruplar raporlarını sunmuştur.

2003 yılının ilk ayları ise yapılacak reformlar ve Konvansiyon tarafından hazırlanacak Taslak Anayasa üzerinde tartışmayla geçecektir. Bu dönemde kalan sorunların çözülmesi ve taslak anayasadaki değişikliklerle metin üzerinde uzlaşma sağlanması için çalışılacaktır.¹² Dolayısıyla 2003 Ocak ayı itibariyle yeni ve daha somut bir anayasa taslağı sunulması beklenmektedir. Laeken Deklarasyonu'nda Konvansiyon'dan tek bir öneri metni ortaya çıkarması istenmemiştir. Ancak Giscard D'Estaing bu yönde çalışmalarını sürdürmektedir; çünkü tek bir metin üzerinde uzlaşma sağlanması Konvansiyonun başarısını gösterecektir. Bu da 2004 Hükümetlerarası Konferansı üzerinde "meşru" bir baskı kurulmasını sağlayacaktır.¹³ Konvansiyon içinde güçlü bir oydaşma sağlanamaması, 2004'te Üye Devletlere hareket alanı sağlayacak ve pazarlık güçlerini arttıracaktır. Dolayısıyla Konvansiyonun amacı 2004 Hükümetlerarası Konferansına her konuda farklı seçeneklerin listesini sunan bir sonuç raporu yerine oydaşmaya dayalı bir metin sunmaktır.¹⁴

Konvansiyon çalışmaları ilerledikçe, Konvansiyonun hazırlayacağı anayasa taslağı ile ilgili yeni gelişmeler ortaya çıkmaktadır. Hazırlanan ve 2004'teki Konferansta kabul edileceği varsayılan anayasanın Avrupa çapında referanduma götürülmesi fikri belirmiştir. Nitekim, Avrupa Gençlik Konvansiyonu Nihai

¹⁰ AB Nezdinde Türkiye Daimi Temsilciliği, **Kurultay Bülteni**, No. 2, 11. 03. 2002.

¹¹ The European Policy Center, **op.cit.**

¹² Ben Crum, "Building Blocks Or Window-Dressing? The First Half of the Convention On The Future of the EU", Joint Working Paper for European Policy Institutes Network and Center For European Policy Studies, s.2. www.epin.org/papers/05-crum-convention.doc

¹³ Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, "Europe at a Crossroads - Government or Transnational Governance?", **Arena Working Papers**, WP02/35.

www.arena.uio.no/publications/wp02_35.htm

¹⁴ Kirsty Hughes, "The Future of European Convention: Travelling Hopefully?", Joint Working Paper for European Policy Institutes Network and Center For European Policy Studies, s.4,6.

www.epin.org/papers/01_Hughes_convention.doc

Metni'nde, yurttaşların kendi gelecekleri üzerinde söz sahibi olmalarını garanti altına almak için Konvansiyon sonuçlarının bir Avrupa referandumu kanalıyla onaylanması öngörülmektedir.¹⁵ Hatta bu referandumun 2004 yılındaki Avrupa Parlamentosu seçimleri ile bir arada yapılabileceği, ve böylece kamuoyunca seçimler öncesinde ilk defa gerçek bir Avrupa tartışması yapılabileceği iddia edilmiştir.¹⁶

Tüm Avrupa'da aynı anda yapılacak bu referandumun demokrasi yolunda önemli bir adım olacağı düşünülmektedir. Bu yüzden referandum fikri hem federalistler hem de bütünlüşmeden şüphe edenler tarafından desteklenmektedir. Sivil toplum örgütlerince bu amaçla bir kampanya başlatılmıştır. Kampanyanın öncüleri, antlaşmaların hükümetlerce, anayasaların ise yurttaşlarca yapıldığını belirtmekte ve referandum konusu yapılmadığı takdirde söz konusu anayasanın da bir antlaşmadan ibaret kalacağını iddia etmektedirler. Anayasanın yurttaşlarca onaylanmasının Avrupalıları gelecekleriyle ilgili söz sahibi kılacağını, aksi takdirde ise demokrasi ve meşruiyet krizi doğacağını belirtmektedirler.¹⁷

Tüm bu özellikleriyle Konvansiyon, Avrupa bütünlüşmesi açısından farklı bir yöntem içermektedir. Avrupa Toplulukları'nın kuruluşundan bu yana ilk kez antlaşmaların hazırlanmasında bu yola başvurulmuştur. AB tarihinde ilk kez antlaşmaların reformuyla, kurumsal ve anayasal konularla ilgili hükümetlerarası bir konferansın hazırlık çalışmaları bu şekilde yürütülmektedir. Bu yöntemin belirlenmesinde kuşkusuz Temel Haklar Şartı'nı hazırlayan Konvansiyondan esinlenilmiştir; ancak Avrupa'nın Geleceğiyle İlgili Konvansiyon, kurumsal reform ve anayasal içeriği açısından emsalinden çok daha fazla önem taşımaktadır.

Avrupa'nın Geleceğiyle İlgili Konvansiyon, içeriğiyle olduğu kadar organizasyonu ve katılımcıları açısından da Temel Haklar Şartı Konvansiyonu ve önceki antlaşma reformu çabalarından ayrılmaktadır. Bu Konvansiyon ile birlikte, Avrupa'nın geleceğiyle ilgili hazırlıklar Üye Devletlerin hükümetlerinin tekelden çıkmıştır. İlk kez parlamenterler Avrupa boyutundaki anayasal bir sürece, bu konudaki tartışmalara ve alınacak kararlara doğrudan dahil olmuşlardır. Bu tespit hem ulusal parlamenterler hem de Avrupa Parlamentosu üyeleri için geçerlidir. Hiç kuşkusuz bu gelişme, Konvansiyonun da temel amaçlarından biri olan AB'nde demokrasiyi ve temsili arttırmak yolunda önemli bir adımdır.

¹⁵ Avrupa Gençlik Konvansiyonu tarafından kabul edilen Avrupa Gençlik Konvansiyonu Nihai Metni, Brüksel, 12.07. 2002, s.8.

www.youth-convention.net/en/convention.html

¹⁶ Jens- Peter Bonde, "Giscard's SuperState or a Europe of Democracies", *Euobserver.com*, 28.10.2002. www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=8174

¹⁷ Andrew Beatty, "Campaign for Referandum on EU Constitution Begins", *Euobserver.com*, 19. 11. 2002. www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=8409

Öte yandan, aday ülkelere Avrupa'nın geleceği ve yakında dahil olacakları Birliğin yapısında yapılacak değişikliklerle ilgili tartışmalarda yer verilmesi de bu alanlarda alınacak kararların ileride genişlemiş AB'nde başarıyla uygulanması ihtimalini arttırmaktadır. Aday ülkeler her ne kadar Üye Devletlerce sağlanacak bir oydaşmayı engelleyemeyecek olsalar da, Konvansiyon içinde Üye Devletler ile hemen hemen eşit düzeyde temsil edilmektedirler. Dolayısıyla yukarıda belirlenen istisna dışında, Avrupa'nın geleceğinin şekillendirilmesine katkıda bulunmakta, yakın gelecekte üyesi olacakları Birliğin kurallarının belirlenmesinde söz sahibi olmaktadırlar. AB tarihinde ilk kez aday ülkelerin Birlik ile ilgili tartışmalara bu şekilde ve bu düzeyde katılması, Konvansiyonun en büyük ve olumlu yeniliklerinden biridir.

Konvansiyonun getirdiği en önemli yenilik ise kamuoyunun bu çalışmalara katılımıdır. Tıpkı aday ülkelerin katılımı gibi, bu gelişme de AB'nde antlaşmaların reformu yöntemine yönelik devrim niteliğinde bir yeniliktir. Yukarıda da belirtildiği gibi, Konvansiyonun ilk ayları yurttaşların AB'yle ilgili görüş ve beklentilerinin ifade edilmesine, bu konuda fikir alışverişine ayrılmıştır. Avrupa halkının gelecekte AB'ni hangi rolde görmek istediğinin belirlenmesi ise sivil toplum kuruluşları aracılığıyla gerçekleşmektedir. Avrupa bütünleşmesi konusunda ilk kez kamuoyu söz sahibi olmuş ve Avrupa'nın geleceğiyle ilgili hazırlıklarda ve reformlarda katkıda bulunmuştur. Konvansiyon çalışmalarında kamuoyunun görüşü önemli bir girdi olarak yer almıştır.

Zaten bu gelişme de, Konvansiyonun AB'nde demokrasiyi, şeffaflığı, katılımı, meşruiyeti arttırmak ve AB ile halkı yakınlaştırmak şeklindeki temel amaçlarının hepsiyle birebir örtüşmektedir. Sivil toplumun bu sürece katılımıyla birlikte AB'nin, hükümet temsilcileri ve diplomatlar arasında bir alışveriş olma özelliği ve bu yöndeki imajı azalmıştır. Avrupa'nın geleceği tartışması politikacılar, işadamları, akademisyenler, gençler, hükümet dışı örgütler gibi pek çok sivil toplum ögesini kapsamaktadır. Bunun en güzel göstergelerinden biri, bu sürecin bir parçası olarak 9-12 Temmuz 2002 tarihleri arasında Brüksel'de toplanan Avrupa Gençlik Konvansiyonu'dur. Avrupa'nın Geleceğiyle İlgili Konvansiyon modeli esas alınarak düzenlenen Avrupa Gençlik Konvansiyonu'na yirmi sekiz ülkeden 18-25 yaş arası 210 genç katılmış ve kendi geleceklerine ilişkin bir tartışma platformu oluşturmuşlardır. Konvansiyonun sonunda ise gençlerin AB'nden beklentilerini ortaya koyan ve oldukça federalist izler taşıyan bir Nihai Metin ortaya çıkmıştır. Bu metin Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyona Avrupa gençliğinin katkısı olarak sunulmuştur.¹⁸

¹⁸ Avrupa Gençlik Konvansiyonu Nihai Metni.

Konvansiyona sivil toplumun katkısı açısından ilginç olan başka bir nokta ise, ulusal hükümet-dışı kuruluşların yanı sıra Avrupa çapındaki hükümet-dışı kuruluşların da katılımıdır. Avrupa çapındaki hükümet-dışı kuruluşlar son derece aktif bir şekilde bu sürece katılmış, Konvansiyon'da seslerini duyurmak ve kendi görüşleri doğrultusunda katkıda bulunmak amacıyla yoğun faaliyetlerde bulunmuşlardır. Örneğin Uluslararası Avrupa Hareketi (International European Movement Organisation) ve AB'ni Eleştiren Hareketler Avrupa İttifakı (The European Alliance of EU Critical Movements) iki farklı uçta olmakla birlikte, en aktif sivil toplum kuruluşları arasında bir arada yer almaktadırlar. Her iki örgüt de Konvansiyona yazılı katkılarda bulunmuştur.

Avrupa'nın geleceği ile ilgili tartışmalara akademik çevrelerden de önemli katkılar yapılmıştır. Bu alandaki en önemli gelişme Mart 2001'de kurulan Birliğin Geleceği İle İlgili Akademik Agora'dır (Academic Agora on the Future of the Union). Avrupa araştırma merkezleri ve düşünce kuruluşları arasında bir temas grubu olarak oluşturulmuştur. Öte yandan Mart 2002'de ise Avrupa Siyasi Enstitüler Ağı (European Political Institutes Network) kurulmuştur. Konvansiyona katkı ve işbirliği amacıyla kurulan bu ağa 34 enstitü dahildir.¹⁹ Bu çalışmada yukarıda belirtilen tüm sivil toplum örgütlerinin katkılarından yararlanılmıştır. Ayrıca daha önce de belirtildiği gibi, yurttaşların da tüm bu tartışmalara katılması için Konvansiyon tarafından internette Futurum adlı bir platform kurulmuştur. Bu site Avrupa yurttaşlarının çeşitli forumlarda fikirlerini belirtmek suretiyle bu büyük tartışmaya katkıda bulunmalarını sağlamak amacıyla kurulmuştur.

Kısacası Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon, gerek ele aldığı konular gerek organizasyonu açısından Avrupa bütünleşmesi tarihinde bir ilktir. İlk kez AB kurumsal yapısı, politikaları, anayasası gibi konularda bu kadar büyük ve geniş katılımlı bir tartışma açılmıştır ve bu Konvansiyondan çıkacak sonuçlar 2004'te alınacak kararları büyük oranda belirleyecektir. Her ne kadar Konvansiyonun başarısı ile ilgili yorum yapmak için henüz erken olsa da, getirdiği bu yeniliklerin Konvansiyonun başarıyla tamamlanması ihtimalini artırdığı kuşkusuzdur.

Öte yandan, Konvansiyonun faaliyetleri esnasında bazı olumsuz unsurlar da göze çarpmaktadır. Çalışmalar sırasında ortaya çıkan en olumsuz gelişme Avrupa bütünleşmesi tarihine damgasını vuran 'hükümetlerarası işbirliği-federalizm' çatışmasının Konvansiyona da hakim olmasıdır. Giscard D'Estaing Konvansiyonun bu çalışma içinde sıkışıp kalmamasını istememektedir.²⁰ Buna rağmen bu çatışmaların Konvansiyon çalışmalarını nasıl felç ettiğine daha sonraki bölümlerde değinilecektir. Şimdilik bu gelişmenin Konvansiyonun gelecekteki başarısını tehlikeye düşürdüğü belirtilmelidir. Konvansiyon AB

¹⁹ AB Nezdinde Türkiye Daimi Temsilciliği, **Kurultay Bülteni**, No. 2, 11. 03. 2002.

²⁰ Crum, **op.cit.**, s. 3.

reformu konusundaki mevcut çıkmazın üstesinden gelmek konusunda başarılı olmak istiyorsa, bu çatışmanın ötesinde yaratıcı öneriler getirmelidir.²¹

III- Avrupa Konvansiyonu'nun Gündemi

A- AB Anayasası'nın Hazırlanması

Avrupa Birliği Anayasasının hazırlanması, Konvansiyonun Laeken Deklarasyonu ile belirtilen temel amaçları arasında yer almaktadır. Her ne kadar Laeken Deklarasyonu'nda ilk kez bu kadar açık ve detaylı bir şekilde telaffuz edilmiş olsa da, anayasacılık söylemi AB'nde yeni bir gelişme değildir. Avrupa Toplulukları/AB'nin kuruluşundan beri anayasa oluşturulması federalistlerin temel taleplerinden biridir. AB'nde anayasacılık hukuki gelişmelerle el ele ilerlemiştir. AB'ndeki anayasal doğrultudaki bu gelişimde Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) çok önemli bir rol oynamıştır.

Bunun en güzel örneği ATAD'nın 1963 yılında Van Gend en Loos davasında vermiş olduğu karardır. Bu kararla ATAD, AT Kurucu Antlaşmalarının klasik uluslararası antlaşmalardan farklı yönünü vurgulamıştır. Buna göre Avrupa Toplulukları “yeni egemen bir hukuki düzen” oluşturmaktadır. Bu kararla ve “egemen” kavramıyla AT antlaşmasının anayasal karakteri tanınmış ve “anayasallaşma” süreci başlamıştır.²² Daha sonra verdiği kararlarla birlikte ATAD, AT hukukunun üstünlüğünü ve anayasallığını pekiştirmiş, ayrıca bu yeni egemen hukuki düzen içinde, AT Antlaşmalarının hukuki statüsüyle ilgili karar verme konusundaki nihai otorite olma özelliğiyle bir Anayasa Mahkemesi niteliğine bürünmüştür.²³ Başka bir deyişle Antlaşmayı anayasallaştırmıştır. ²⁴ Dolayısıyla, bugün AB sisteminin en azından hukuk alanında federal olduğu söylenebilir.

Bu nedenle anayasacılık, Weiler'in de belirttiği gibi Avrupa Toplulukları'nın DOS veya Windows programı gibidir.²⁵ Anayasal gelişmelerin ve ATAD kararlarının siyasi ve ekonomik alanlardaki bütünleştirici etkisi yadsınamaz. Cassis de Dijon kararının da gösterdiği gibi, hukuki gelişmeler entegrasyonu da körükleyici rol oynamıştır. Örneğin, temel kişi hakları yine ATAD kararlarıyla Topluluk hukuk düzenine dahil edilmiştir. Ancak AT Antlaşmalarının liberal ekonomik içeriği nedeniyle AT hukuk düzeni içerisinde ekonomik haklar vurgulanmıştır. Medeni, siyasi ve sosyal haklar, AT hukuk

²¹ *Ibid.*, s.1.

²² Damian Chalmers, *European Union Law, Volume One: Law and EU Government*, Ashgate, Reading, 1998 s.275-277.

²³ *Ibid.*, s.282.

²⁴ G. Mancini, “The Making of a Constitution for Europe”, *Common Market Law Review*, Cilt: 26, No. 595, 1989, s.596.

²⁵ Joseph Weiler, “The Reformation Of European Constitutionalism”, *Journal Of Common Market Studies*, Cilt: 35, No.1, İlkbahar 1997, s.97.

düzeninin temel eksiğini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, AT Antlaşmaları “anayasalcılık özelliği taşımayan anayasa” niteliğindedir.²⁶ Antlaşmadaki bu eksiği tamamlamak amacıyla Temel Haklar Şartı'nın da AB anayasal metnine dahil edilmesinin gerekliliği konusunda mevcut olan yaygın görüş, AB'nde anayasalcılıkta geline aşamayı göstermektedir. Hiç şüphesiz tüm kişi haklarının koruma altına alındığı anayasal bir hukuk düzeni, Siyasal Birlik alanında çok önemli bir adımdır.

Öte yandan Avrupa Anayasacılığı tartışmasının öncüleri, hazırlanacak bir Anayasa ile AB'ndeki demokrasi eksikliği ve buna bağlı diğer sorunların da çözüleceğine inanmaktadır. Dolayısıyla ATAD'ın yaratmış olduğu anayasal düzen içinde gelişen anayasal hukuk sistemi, belirli talepleri ve tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Avrupa Anayasacılığı olarak da adlandırabilecek bu tartışma, Antlaşmaların “Anayasal bir Şart veya doğrudan bir anayasa haline getirilip getirilmemesi” ile ilgilidir. Ancak bu tartışma Avrupa Toplulukları'nın kuruluşundan beri gündemi işgal eden AB'nin geleceğiyle ilgili federalizm - konfederalizm ikilemiyle de birebir ilişkilidir. Bu nedenledir ki anayasa konusundaki tartışmalar böylesine yoğun olmuştur.

a) Avrupa Birleşik Devletleri

Bugünkü haliyle AB, anayasal bir devlet özelliği göstermemektedir. Sınırları içinde kuvvet kullanılması bakımından tekele ve anayasasından kaynaklanan, içeride ve uluslararası alanda tanınan bir egemenliğe sahip değildir. Avrupa bütünleşmesine şüpheyle yaklaşanlar, hazırlanacak AB anayasasının bu eksikleri gidereceğini ve Birliği federal bir devlet haline getireceğini iddia etmektedirler. Egemenlik konusundaki hassasiyetleri sebebiyle böyle bir gelişmeye olumsuz bakmaktadırlar. Dolayısıyla, anayasacılık bir bakıma federalizm idealiyle bütünleşmiştir. Anayasacılık konusundaki tartışma da, tıpkı AB ile ilgili her alanda olduğu gibi, ‘egemenlik’ ve ‘federalizm’ kavramları üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu nedenle AB'ndeki anayasa tartışmaları aslında Birliğin geleceğiyle ilgili tartışmalardan başka bir şey değildir.

AB Anayasası fikrine karşı çıkanlara göre bu tarz bir gelişme, Avrupa Birleşik Devletleri'nin doğuşuna yol açacaktır. Zaten Avrupa Konvansiyonu'nun 1787'de ABD Anayasasının hazırlandığı Philadelphia Kurultayı'nı model aldığını ve Giscard d'Estaing'in ise Avrupa'nın Benjamin Franklin'i olmaya çalıştığını iddia etmektedirler.²⁷ Avrupa bütünleşmesi

²⁶ Joseph Weiler, “European Neo-Constitutionalism in Search of Foundations for the European Constitutional Order”, *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, R. Bellamy, D. Castiglione, der., Blackwell, Oxford, 1996, s.105-106.

²⁷Henrik Dahlsson, Ditte Staun, “The EU State Constitution - A Critical Analysis”, *The European Alliance of EU-Critical Movements (TEAM) Working Paper*, No.1, 2002, s.4'te Micheal Meyer, “Founding Fathers”, Newsweek, No.9, 04.03.2002' den yapılan alıntı.

karşıtlarının, Anayasa ile birlikte Avrupa Devletleri'nin kurulacağına inanmalarının sebebi anayasa ile devlet arasındaki tarihsel bağdır. Anayasa, bir devletin kurucu metnidir. Öte yandan tarih içinde uluslararası örgütlerin de anayasalarının bulunduğu görülmektedir. Dehousse ve Coussens buna örnek olarak Uluslararası Posta Birliği ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nü göstermektedirler. Bu uluslararası örgütlerin yapısının 'federal' nitelik taşımadığını belirtmek gereksizdir. Dolayısıyla AB'nin bir anayasasının olması, AB'nin yapısı ile ilgili kesin bir ipucu vermemektedir. Bu konuda belirleyici olan anayasal metnin içeriği olacaktır.

Bugünkü siyasi ve hukuki yapısı ile AB, 'uluslararası bir örgütten fazla ama bir devletten az' bir nitelik taşımaktadır. Aynı şekilde, Birlik içindeki bütünleşme konfederasyondan daha fazla olmakla birlikte federasyon olarak da nitelendirilemez. Bugün için AB, içinde federal öğeler taşımakla birlikte yeni bir egemen birim değildir. Başka bir deyişle, devlet benzeri özelliklerine rağmen, devlet değildir. Ancak, federalizm, uluslarüstü düzeyde çeşitli anayasal düzenlemeleri zorunlu kılmaktadır. Tüm federal sistemlerde görüldüğü üzere, anayasa federalizmin vazgeçilmez, kurucu öğesidir. Bu yolda temel bir adımdır.²⁸ Bütünleşme karşıtlarının anayasa karşıtlığının temelinde de Birleşik Avrupa Devleti'nin doğmasına yönelik bu endişe yatmaktadır.

Bu bağlamda tartışılması gereken, anayasacılığın mutlaka kurucu özellikler taşıyıp taşımadığıdır. Bugün AB'nin anayasası olmasa da, anayasal bir düzene sahip olduğu açıktır. Hazırlanacak anayasa mevcut düzeni yansıttığı takdirde, bu anayasanın federal bir devletin kurucu öğesi olmayacağı kesindir. Dolayısıyla Avrupa entegrasyonu açısından anayasasının varlığından ziyade içeriği önem taşımaktadır.

Günümüzde uluslararası alandaki siyasal, ekonomik, hukuki gelişmeler geleneksel "egemen devlet olma" kavramını zayıflatmış, egemenlik kavramında büyük değişikliklere yol açmışlardır. Artık egemenlik sıfır toplamlı bir oyun olmaktan çıkmıştır, ve devletler klasik anlamda tam olarak egemen değillerdir. Hiç kuşkusuz AB'nin de bu gelişmede büyük payı vardır. Şu anda, ne AB Üye Devletleri ne de Avrupa Toplulukları/AB tam olarak egemendir.²⁹ Bu yüzden de tarihsel anayasa-devlet bağıntısının oluşturulacak AB anayasası için de mutlak surette geçerli olacağı ve federal bir devlete yol açacağı kesin değildir.

<http://www.teameurope.info/guide/wp-constitution.doc>

Daniela Spinant, "Giscard Wants To Be Europe's Benjamin Franklin", **Euobserver.com**, 07.02.2002.

²⁸ Brigid Laffan, "The Future of Europe Debate", Ireland and Europe Series, The Institute of European Affairs, Dublin, 2002, s.8-10.

www.iiea.com/futeuro/bl_tfoed.pdf

²⁹ Neil Mc Cormick, "Beyond the Sovereign State", **Modern Law Review**, Cilt: 56, No.1, 1993.

AB anayasası mutlaka bir süper devlet anlamına gelmemektedir. Tam bir devlet olmadan da anayasaya sahip olmak mümkün olabilir. AB devlet olmamakla birlikte devlet-benzeri özellikler taşımaktadır. Aynı şekilde, AB anayasası da klasik anayasalara benzer ve farklı yönler taşıyabilir. AB'nin gelişmiş siyasi sistemi, anayasayı gerekli kılmaktadır. Anayasa “farklı Avrupa kurumları ve bu çoğulcu siyasi yapısı arasındaki etkileşimi saydamlaştıracak bir kurallar bütünü” olarak hazırlanabilir.³⁰ AB Anayasası bu deskriptif yönü ile klasik anayasalara benzeyecektir. Ancak onlar gibi devlet-kurucu bir özellik taşıyıp taşımayacağı tartışmalıdır, çünkü Avrupa anayasacılığının diğer federal örneklerindeki gibi benzer “anayasal bir demos”u yani halkı olduğu söylenemez. AB'deki bugüne kadarki anayasal gelişmelerde kurucu güç (pouvoir constituant) olarak yurttaşların rolü tartışmalıdır. Dolayısıyla somut bir Anayasa da böyle bir Avrupa anayasal halkından kaynaklanmadığı takdirde klasik anayasal düzenlerdeki federalizm örneklerinden farklı olacaktır.³¹

Öte yandan, AB'ndeki anayasal gelişmeler sürekli Avrupa bütünleşmesini destekler, hatta tetikler bir nitelik taşımıştır. Somut bir AB anayasası hiç şüphesiz bütünleşme yolunda olumlu bir adımdır. Özellikle de federalistlerin istediği gibi bütünleşmeyi destekler biçimde hazırlanacak anayasa, bu konuda önemli rol oynayacaktır. Ancak belirtildiği üzere bir AB anayasasının oluşturulması, Avrupa Birleşik Devletleri yolunda otomatik bir adım değildir. Buna yol açıp açmayacağını metnin içeriği belirleyecektir.

2) AB Anayasası Gerekli midir? Anayasadan Beklentiler Nelerdir?

Avrupa Konvansiyonu öncesinde ve Konvansiyon sırasında yapılan açıklamaların çoğu, AB Anayasasının gerekli olduğunu belirtmekte ve anayasa talebinde bulunmaktadır. Dönemin Alman Şansölyesi Schröder ve İtalya Başbakanı Giuliano Amato 2000 yılı Eylül ayındaki Ortak Bildirilerinde “Avrupa yurttaşlarının açık, kesin ve herkesçe anlaşılabilen bir anayasaya sahip olma hakkı”nı vurgulamışlardır. Almanya Cumhurbaşkanı Johannes Rau, Avrupa Parlamentosu'nda 4 Nisan 2001 tarihli konuşmasında Anayasanın “özgürlük ve dayanışma için bir gramer kitabı” olarak gerekliliğinden bahsetmiştir. Haziran 2001'de yayınlanan Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Ortak Muhtıra adlı Benelüks Muhtırası da anayasallaşma gereği üzerinde durmuştur.³² Avrupa Gençlik Kurultayı'nca 12 Temmuz 2002'de kabul edilen Sonuç Raporu'nda ise daha belirgin yetki paylaşımı ve yenilenmiş bir kurumsal yapıyı içeren federal bir Anayasa talebi dile getirilmiştir.³³

³⁰ Aykut Celebi, **Avrupa: Halkların Siyasal Birliği**, Metis Yayınları, İstanbul, 2002. s.61.

³¹ J. H. H. Weiler, “Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg”, **Harvard Jean Monnet Working Paper** 10/00, 2000, s.2.
<http://www.jeanmonnetprogram.org>

³² Laffan, **op.cit.**, s.12,14.

³³ Avrupa Gençlik Konvansiyonu Nihai Metni, s.6-7.

Blair ise AB'nin anayasal kaynaklarının, tek bir anayasal belge yerine bugün olduğu gibi pek çok farklı kaynağa dayanmaya devam etmesini istemiştir.³⁴ Ancak, Avrupa Konvansiyonu'nda anayasal bir taslak oluşturulacağı kesinlik kazanmasıyla birlikte İngiltere de kendi anayasa taslağını hazırlamıştır. İngiliz akademisyen Alan Dashwood'a hazırlatılan bu taslağın İngiliz hükümetinin genel şüpheli bakış açısını yansıttığını belirtmek gereksizdir.³⁵ Bunun dışında siyasi partiler, düşünce kuruluşları pek çok farklı grup tarafından da Konvansiyona çeşitli anayasa taslakları sunulmuştur. Ancak en önemli taslak, Konvansiyon Başkanı Giscard D'Estaing'in hazırladığı ve 28 Ekim 2002'de Konvansiyona sunduğu Anayasa Taslağıdır. 2004 yılındaki Hükümetlerarası Konferansa sunulacak anayasa metni, Giscard D'Estaing'in taslağı etrafında şekillendirilecektir.

Tüm taslak metinler, yazarlarının siyasi tercihlerini, Avrupa bütünleşmesi ve AB'nin geleceğiyle ilgili vizyonlarını yansıtmaktadır. Başka bir deyişle tarafların anayasadan beklentilerini ortaya koymaktadır. Örneğin, Giscard D'Estaing ile yaptığı görüşmede Papa II. Jean Paul, Anayasa metninde Tanrıya ve Hıristiyan inancına açık bir referans yapılmasını istemiştir.³⁶ Dolayısıyla bu taslakların içerikleri karşılaştığında pek çok farklılık göze çarpmaktadır. Ancak hepsinin amacı aynıdır: AB'ni içinde bulunduğu sorunlardan kurtarmak ve 21.yüzyılda gücünü arttırmasını sağlamak. Bu yüzden hepsi aynı konulara değinmekte; yalnızca farklı çözümler getirmektedir. Tüm anayasa çalışmalarının hedefi AB içinde demokrasiyi, etkinliği, şeffaflığı arttırmaktır. Bunun sebebi de AB'nin tüm bu sorunların yığılması sonucunda bugün içinde bulunduğu genel meşruiyet krizidir.

Anayasa, AB'nin yurttaşlarının gözünde yeniden meşruiyet kazanmasına yardımcı olabilir. Son günlerde AB'nin gündemindeki başlıca sorun yurttaşları olmuştur. İrlanda halkının Nice Antlaşması'nı onaylaması sürecinde yaşanan sıkıntılar bunun en iyi göstergesidir. Dolayısıyla AB halkına yaklaşmalı, iletişim kurabilmelidir. Bu bağlamda AB anayasası psikolojik ve somut anlamda önemli bir adım olabilir. Avrupalıların hayatındaki önemi tartışmalı 'AB yurttaşlığı' kavramının içinin doldurulmasına yol açabilir; bu yurttaşlığın öneminin artması kanalıyla onları kendisine bağlayabilir. Bu yolda atılacak iki temel adımdan birincisi Temel Haklar Şartı'nın anayasa metnine dahil edilmesidir; çünkü bu, yurttaşların gündelik hayatını en çok etkileyecek gelişmelerden biridir. Tüm haklarını koruyan bir anayasa, Avrupalıların 'AB vatandaşı' kimliğini güçlendirecektir.³⁷

³⁴ Laffan, *op.cit.*, s.14.

³⁵ Honor Mahony, "Union's Power To Be Curbed In UK Constitution Proposal", *Euroserver.com*, 17.10. 2002

www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=7812

³⁶ Nicole Smith, "Religious Identity Enters Convention Debate", *Euroserver.com*, 08.11. 2002

www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=8305

³⁷ Dahlsson, Staun, *op. cit.*, s.9-10.

Öte yandan, AB'nin siyasi ve hukuki sistemindeki karmaşıklığın giderilmesi gerekmektedir. Bu karmaşıklık, yurttaşların AB sistemini anlayamamalarına, ve sonuç olarak Birlikten uzaklaşmalarına yol açmaktadır. Karar verme sürecinin, usullerin, kullanılan hukuki araçların ve antlaşmaların basitleştirilmesi ve sayısının azaltılması, AB politikalarını daha anlaşılır ve demokratik kılacak; yurttaşların AB'ne olan ilgisini ve desteğini arttıracaktır.³⁸

Federalistler anayasayı, AB'nin yukarıda belirtilen kemikleşmiş sorunlarına çözüm olarak öne sürmektedirler. Ancak bunun nasıl olacağını belirtmemişlerdir. Sorunların çözülmesi konusunda anayasanın kendisinden ziyade içeriği öne çıkmaktadır. Henüz içeriği tam olarak kesinleşmemiş anayasanın bu sorunların üstesinden gelip gelemeyeceği, AB içinde açıklığı, etkinliği ve demokrasiyi artırıp arttırmayacağı henüz belirsizdir. AB sistemine bir anayasanın enjekte edilmesinin sorunları otomatik olarak ortadan kaldırması beklenemez. Örneğin, 'Avrupa yurttaşlarının ortak bir kimliği var mıdır?', 'Avrupa halkı var mıdır?' soruları halen -Konvansiyonda bile- tartışılırken; anayasada bu soruya verilecek 'ortak bir kimliği olan Avrupa halkı vardır' cevabının bir anda böyle bir Avrupa halkını yaratması beklenemez.³⁹ Anayasa otomatik olarak Avrupa halkına veya daha demokratik bir AB'ne yol açmayacak; yalnızca bu yolda bir adım olacaktır. Sonunda gerçek bir Avrupa halkının veya bu halkın gözünde meşru olan demokratik, etnik, şeffaf bir AB'nin oluşup oluşmayacağı anayasanın içeriğine ve uygulanışına bağlıdır.

Anayasal metnin şekli hakkında genel bir uzlaşıdan söz edilebilir. Buna göre metin açık olmalı, sadece AB'nin temel konularıyla ilgilenmelidir. Okulda çocuklara açıklanabilecek, kısa ve kolay anlaşılabilir bir metin olmalıdır. Ve şu konulara kesinlik getirmelidir. Birliğin temel ilke ve amaçları, Avrupa yurttaşlarının hakları, Avrupa kurumları nelerdir, yetkileri nelerdir?, Birlik içinde kim ne yapar? Tüm bu soruların cevabı normal anayasalarda olduğu gibi kısaca belirtilmelidir. Bu konudaki detaylar Anayasaya ek oluşturulacak Antlaşmalara bırakılmalıdır. Yani geride kalan konuları Antlaşmalara bırakacak 'şemsiye-gibi' bir Anayasa oluşturulmalıdır.⁴⁰ Hukuki Kişilik Çalışma Grubu da iki parçalı tek bir Anayasa önermektedir. Buna göre birinci kısım temel anayasal hükümleri kapsayacaktır. Anayasanın bu bölümünde tüm Birlik politikanın detaylarına girilmemeli, yalnızca hedefleri ve yetki alanlarıyla ilgili genel açıklamalarda bulunmalıdır.⁴¹ İkinci kısımda ise ilk kısımda değinilmeyen

³⁸ Basitleştirme Çalışma Grubu, Basitleştirme ile İlgili Sonuç Raporu, Brüksel, 29. 11. 2002.

³⁹ The European Alliance of EU-Critical Movements (TEAM) Board, "Statement from the TEAM Board: The EU State Constitution A Further Erosion of Democracy", 17 Aralık 2001.

www.teameurope.info/guide

⁴⁰ Jose Maria Gil-Robles Gil-Delgado, "Open Letter to the Members of the Convention", International European Movement.

www.europeanmovement.org/live/em/future/debate/em_contrib3_en.shtml

⁴¹ Dehousse, Coussens, *op.cit.*,

diğer konulardaki AT/AB Antlaşmaları hükümleri yeniden düzenlenerek kodifiye edilecektir.⁴²

Tüm bunların dışında, AB anayasası sembolik anlamda önem taşımaktadır. AB’ni hem içeride hem de uluslararası alanda güçlendirecektir. Bu gelişme somut olduğu kadar psikolojik bir etki de yapacaktır. Örneğin, dünyada ‘tek bir güç olarak AB’ imajı siyasal anlamda da güçlenecektir. Öte yandan, Anayasa yukarıda da belirtildiği gibi AB’nin Birlik içindeki algılanma şeklini de olumlu etkileyecektir. AB’nin bir pazardan ibaret olmadığını gösterecek, Siyasal Birlik yönünü öne çıkaracak; Avrupa bütünleşmesi yolunda önemli somut bir adım olacaktır.

Tüm bu açılardan, AB anayasası gereklidir ve olumlu bir gelişmedir. Ancak, anayasa belirtileri tüm sorunların çözümü olarak görülmemelidir. Anayasa bunların çözümündeki yollardan biridir, ve başarılı olup olmamasını içeriği belirleyecektir. Yani anayasa AB’nin sorunlarının giderilmesi açısından ‘sine qua non’ nitelik taşımamakla birlikte Avrupa bütünleşmesi projesi ve Siyasal Birlik açısından gerekli bir adımdır.

B- Temel Haklar Şartı

Yukarıda da belirtildiği üzere Temel Haklar Şartı AB’nin anayasallaşma sürecinde özel bir öneme sahiptir. 1999 yılında Köln’de AB Konseyi’nin kararı ile AB vatandaşlarının haklarını içeren bir belge hazırlanmasına başlanmıştır. Bu gelişimin temel amacı, Birliğin insan haklarına saygı gibi temel değerlerinin açıkça belirtilmesiydi. Böylece, Birliğin yalnızca ekonomik işbirliği olmanın ötesinde bir ‘değerler topluluğu’ olduğu vurgulanacaktı.⁴³ Bu yüzden, Temel Haklar Şartı’nın hazırlanması için Avrupa bütünleşme tarihinde ilk kez farklı bir yöntem seçildi: Roman Herzog başkanlığında bir Konvansiyon kuruldu. Bu Konvansiyonun hazırladığı Temel Haklar Şartı, 2000 yılı Aralık ayında yapılan Nice Zirvesi’nde bir bildiri olarak yayınlanmıştır. Ancak Şartın henüz hukuki anlamda bağlayıcılığı yoktur.

Laeken Deklarasyonu Konvansiyondan Temel Haklar Şartı’nın hukuki statüsü konusunda da çalışmalarda bulunmasını istemiştir. Konvansiyona Şartın hazırlanması öngörülen Anayasaya dahil edilip edilmeyeceği ve AB’nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne (AİHS) katılıp katılmayacağı gibi sorular yöneltmiştir. Şartın Anayasaya dahil edilmesinin pek çok fayda sağlayacağı kuşkusuzdur. Öncelikle, hazırlanacak metnin, bir ‘anayasa’ niteliği taşıması için insan haklarını içermesi şarttır, çünkü Avrupa “bir pazardan daha fazla anlam

⁴² Hukuki Kişilik Çalışma Grubu Tavsiyeleri, “Future EU: Legal Personality”, 14.10.2002. www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/2082222-322?target=1&204&01DN=500712

⁴³ Laffan, *op.cit.*, s.22.

taşımaktadır, ... bir toplum modelidir”⁴⁴. Temel hakları da içerecek anayasa, Birliğin bu siyasi ve sosyal niteliğini vurgulayacak ve hatta daha da geliştirip, kesinleştirecektir. Bu nedenle Temel Haklar Şartı, AB'nin anayasallaşma sürecinde çok önemli bir kurucu rol üstlenmektedir. Nitekim Avrupa bütünleşmesine şüpheyle yaklaşanlar Şartı, federalistlerin federal bir AB yaratmak amacıyla desteklediği Anayasanın embriyosu olarak görmektedirler⁴⁵

Öte yandan, Şartın hayati önemi AB ile yurttaşları arasında yaratacağı bağdan kaynaklanmaktadır. Bugüne kadar insana ‘emek’ olarak yaklaşan ve bu bağlamdaki ekonomik haklarını güvence altına alan Birlik, ‘insan’ ögesine verdiği önemi kanıtlayacak ve hatta arttıracaktır. Temel hakların hukuki bağlayıcılık kazanması yurttaşların AB’ne bağlılığının sağlanması açısından hayati bir önkoşuldur, çünkü bu Şart yurttaşların günlük hayatını en çok etkileyecek öğelerden biridir. Şartın AB hukukunun bir parçası haline gelmesiyle birlikte yurttaşlar ve kurumlar arasında doğrudan bir bağ kurulacaktır. Şartın Haklar Bildirgesi’ne dönüştürülmesi, Birlik içinde bireylerin haklarını korunmasını arttırmak suretiyle AB’nin demokratik niteliğini arttıracaktır.⁴⁶ Bu gelişmeyle de AB sisteminin meşruiyeti sağlanacaktır. Yurttaşların kendilerini AB ile özdeşleştirmeleri kolaylaşacaktır. Bu da Habermas’ın iddia ettiği gibi varlığı halen tartışılmakta olan ‘Avrupalı kimliği’ veya ‘Avrupa kamusal alanı’ gibi niteliklere uzun vadede ulaşılmasını sağlayacaktır.⁴⁷ Nitekim, Gençlik Kurultayı da tüm bu sebeplerden ötürü Sonuç Raporunda, Şartın hukuki bağlayıcılık kazanmasıyla birlikte ‘Yurttaşlar Avrupası’nın oluşumunda çok önemli bir rol oynayacağını, dolayısıyla Anayasanın en önemli parçasını oluşturacağını belirtmiştir.⁴⁸

Kısacası, Şartın Anayasaya dahil edilmesi gerekmektedir; çünkü böylece gerçek bir anayasa metni elde edilebilir ve yurttaşların Avrupa bütünleşmesine olan ilgisi ve desteği artırılabilir. Öte yandan, AB genişlemesi göz önüne alındığı takdirde, temel hakların korunmasının önemi artmaktadır.⁴⁹ Ancak Şartın Anayasal Antlaşmaya ne şekilde dahil edileceği konusunda farklı seçenekler mevcuttur. Şartın Antlaşmaya Bildirge veya Protokol şeklinde eklenmesi söz konusudur. Protokol şeklini aldığı takdirde Şart, hukuki bağlayıcılığa tam olarak sahip olacaktır. Öte yandan üzerinde en çok durulan öneri ise Şartın ‘Haklar Bildirgesi’ şeklinde Antlaşmaya dahil edilmesidir.⁵⁰

⁴⁴ Dahlsson, Staun, *op. cit.*, s.11’de Jürgen Habermas, “Darför Behöver Europa en Författning”, *Arena*, No.6, Aralık 2001, s. 39-50’den yapılan alıntı.

⁴⁵ Dahlsson, Staun, *op. cit.*, s.7.

⁴⁶ Laffan, *op.cit.*, s.23.

⁴⁷ Dahlsson, Staun, *op. cit.*, s.11’de Jürgen Habermas, “Darför Behöver Europa en Författning”, *Arena*, No.6, Aralık 2001, s. 39-50’den yapılan alıntı.

⁴⁸ Avrupa Gençlik Konvansiyonu Nihai Metni, s.3-4.

⁴⁹ Dehousse, Coussens, *op.cit.*,

⁵⁰ Laffan, *op.cit.*, s.24.

Giscard D'Estaing'in hazırladığı Taslak Anayasanın 5.maddesi Temel Haklar Şartı'yla ilgilidir. Taslak maddede Şarta atıf yapılması ve Şartın anayasanın bir parçası olduğunun belirtilmesiyle birlikte, Antlaşmaya ek bir protokolle düzenlenmesi veya Şartın tüm maddelerinin anayasanın içinde yer alması seçenekleri önerilmiştir. Temel Haklar Çalışma Grubu, 25 Ekim 2002'de yayınladığı Sonuç Raporu'nda bu konudaki siyasi kararın Konvansiyona ait olduğunu belirtmekle beraber tavsiyelerde bulunmuştur. Çalışma Grubunun tüm üyeleri Şartın hazırlanacak anayasa metnine hukuki bağlayıcılığa ve anayasal statüye sahip olacak bir şekilde dahil olması konusunda fikir birliğine sahiptir.⁵¹ Metne nasıl dahil edileceği konusuna gelince, bununla ilgili olarak Çalışma Grubu iki yöntem belirtmiştir: 1. Tüm metnin bir başlık altında Anayasal Antlaşmanın içine sokulması, 2. Anayasal Antlaşmanın bir maddesinde yapılacak uygun atıfla birlikte Şartın ayrı bir hukuki belge olarak Protokol şeklinde eklenmesi. Ancak Çalışma Grubu üyelerinin çoğunun birinci seçeneği tercih ettiği Sonuç Raporu'nda belirtilmiştir.⁵²

Öte yandan Çalışma Grubu, Şartın içeriğinin daha önceden belirlenmiş ve Nice Zirvesi'nde kabul edilmiş olduğunu; bu yüzden de içeriğinin yeniden tartışma konusu olmayacağını açıklamıştır. Yapılacak değişiklikler yalnızca Şartın Anayasal Antlaşmaya dahil edilmesi ve Antlaşmalarla tam uygunluğuyla ilgili teknik ayarlamalardan ibaret olacaktır.⁵³

Laeken Deklarasyonu'nun Konvansiyona sorduğu ikinci soru ise AB'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne katılıp katılmamasıdır. Temel Haklar Şartı'nın hukuki bağlayıcılık kazanacak olması, insan hakları konusunda yetki tartışmasına yol açmıştır. Şartın AB hukukunun bir parçası olmasıyla birlikte, tüm AB vatandaşlarının temel hakları konusundaki karar verecek nihai organ ATAD olacaktır. Bu durumda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi(AİHM) ve ulusal mahkemelerin statüsünün ne olacağı konusu tartışılmalıdır, çünkü ATAD'ın kazanacağı bu yeni görev alanının mahkemeler arasında bir yetki çatışmasına yol açacak olması muhtemeldir.⁵⁴ İnsan hakları konusunda son kararı kimin vereceği belirsizdir. Tüm bu kaygılar, Şartın AİHS'nin etkisini ve önemini azaltacağı şüphesini doğurmuştur. Böyle bir durumda her iki sistem arasında oluşabilecek bir çatışmayı önlemek amacıyla AB'nin AİHS'ne ve AİHM sistemine taraf olması önerilmiştir.⁵⁵ AB'nin AİHS'ne taraf olması

⁵¹ Temel Haklar Şartı Çalışma Grubu, Temel Haklar Şartı ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Katılım ile İlgili Sonuç Raporu, Brüksel, 25. 10. 2002, s.2.

⁵² *Ibid.*, s.3.

⁵³ *Ibid.*, s.5-6.

⁵⁴ The European Alliance of EU-Critical Movements (TEAM) Board, "Statement from the TEAM Board: The EU State Constitution A Further Erosion of Democracy", 17 Aralık 2001.

www.teameurope.info/guide

⁵⁵ Dahlsson, Staun, *op. cit.*, s.10.

önerisiyle ilgili genel olarak mutabakat sağlanmakla beraber, Lüksembourg ve Strasbourg’daki mahkemelerin yetkileri konusunda sorun vardır.⁵⁶

Sonuç Raporunun ikinci kısmında bu konuya değinen Temel Haklar Şartı Çalışma Grubu, AİHS’ne katılımı ilgili siyasi kararın Konvansiyon tarafından verileceğini belirtmekle birlikte bu konuda tavsiyelerde bulunmaktadır. Çalışma Grubunun tüm üyeleri Birliğin AİHS’ne katılmasını desteklemektedir; çünkü böylece AB ile Avrupa ölçeğindeki insan hakları sistemi arasındaki tutarlılık konusunda güçlü bir siyasi sinyal verilecek, Avrupa mahkemelerinin uyumlu bir şekilde gelişmeleri sağlanacaktır. Ayrıca, AİHS’ne taraf olunması AB vatandaşlarına Birliğin eylemlerine karşı koruma da sağlayacaktır. Çalışma Grubu, AT hukukunun özerkliğinin AİHS’ne katılım hususunda hukuki bir engel taşımayacağını belirtmiştir. Buna göre AİHS’ne katılım sonrasında da ATAD, AB hukukuyla ilgili konularda tek nihai karar organı olarak kalacaktır. ATAD’ın AİHM’ne göre konumu ise ulusal anayasa mahkemelerinin AİHM’yle ilişkisine benzer olacaktır. Ayrıca bu katılım Üye Devletlerin AİHS ile ilgili kendi konularını etkilemeyecektir. Her devletin çekinceleri, taraf olduğu ek protokollere yönelik yükümlülükleri aynı şekilde devam edecektir. Birliğin AİHS’ye katılımı yalnızca Birlik hukukunu ilgilendirmektedir, sırf bu alanda hukuki etki doğuracaktır.⁵⁷

Sonuç olarak Çalışma Grubu, Temel Haklar Şartı’nın anayasal antlaşmaya dahil edilmesini ve AB’nin AİHS’ne katılımını önermiştir. Bunun Birlik ve Üye Devletler arasındaki yetki dağılımını etkilemeyeceğini; üstelik AB’de insan haklarına tam saygının sağlanmasını sağlamak yolunda tamamlayıcı adımlar olacağını belirtmiştir.

C- AB’nin Hukuki Kişiliği

Konvansiyonun Avrupa bütünleşmesine yapacağı katkılar arasında en önemlilerden biri de Avrupa Birliği’nin hukuki kişiliğinin tanınması olacaktır. Bu gelişme, kendi içinde taşıdığı önem yanında AB ile ilgili pek çok sorunun giderilmesine de yardımcı olacaktır. Mesela Birliğin kendi yurttaşlarının gözündeki itibarını arttıracaktır. Ayrıca, tek hukuki kişilik tanınmasına bağlı olarak AB yapısında yapılacak değişiklikler, AB’nin yurttaşlarca anlaşılmasını kolaylaştıracaktır. Örneğin bu çerçevede AB’nin 3 sütunlu yapısının ortadan kaldırılması ve Antlaşmaların birleştirilip basitleştirilmesi önerilmektedir. Konvansiyonun İtalyan üyesi Lamberto Dini’nin de Konvansiyonun 23-23 Mayıs 2002’deki dördüncü toplantısında belirttiği gibi ‘Birliğe daha demokratik bir yapı ve topluluk yöntemine açıklık getirilmesi ihtiyacının karşılanmasında

⁵⁶ The European Policy Center, “Convention on the Future Of Europe- End of Term Report”, 10. 09. 2002. www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/?targ=1&204&01DN=250563

⁵⁷ Temel Haklar Şartı Çalışma Grubu, Temel Haklar Şartı ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne Katılım ile İlgili Sonuç Raporu, Brüksel, 25. 10. 2002, s.11-15.

en mantıklı çözüm mevcut 3 boyutlu mimariden vazgeçilmesidir.⁵⁸ Tüm bunlar gerçekleştiği takdirde AB'nin bugün içinde bulunduğu karmaşık kurumsal yapısı ve politikaları halk tarafından daha anlaşılır hale gelecek; bu da AB ile yurttaşları arasındaki mesafeyi azaltacaktır.

Giscard D'Estaing de Taslak Anayasasının 4. maddesini AB'nin hukuki kişiliğine ayırmıştır. Bu maddeyle AB'nin hukuki kişiliği açıkça tanınacaktır. Ancak oluşturulacak bu yeni ve tek hukuki kişiliğe yeni bir isim verilmesi tartışılmaktadır. D'Estaing bu ismin taşıyacağı sembolik önemi vurgulamış ve Taslak Anayasasında dört isim önermiştir: Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği, Birleşik Avrupa ve Avrupa Birleşik Devletleri. Yeni ve tek hukuki kişiliğin alacağı isim konusunda Konvansiyon karar verecektir. Ancak D'Estaing yaptığı bir konuşmada kendi tercihinin 'Birleşik Avrupa' olduğunu belirtmiştir.⁵⁹

Hukuki Kişilik Çalışma Grubu bu konudaki tavsiyelerini içeren Sonuç Raporunu 1 Ekim 2002'de Başkanlık Divanı'na sunmuştur. Çalışma Grubu üyeleri arasında AB'nin gelecekte kendi hukuki kişiliğine anayasal antlaşmada açıkça belirtilecek bir şekilde sahip olması gerektiği konusunda geniş bir oydaşma oluşmuştur. Buna göre AB tek bir kişiliğe sahip olmalıdır ve bu, AB içindeki eski mevcut hukuki kişiliklerin yerini almalıdır.

AB içindeki farklı hukuki kişiliklerin birleştirilmesi ise Birlik içindeki Roma ve Maastricht Antlaşmalarından kaynaklanan ikiliğin reforma tabi tutulmasını getirmektedir. AB'nin tek bir hukuki kişiliğe sahip olması halinde, bu iki antlaşma arasındaki ayrıma gerek kalmayacaktır. Bunun mantıksal sonucu da bu Antlaşmaların birleştirilmesidir. Tüm bu gelişmeler Birliğin tek bir anayasal metne sahip olmasını gerekli hale getirmektedir. Bu yüzden Çalışma Grubu, mevcut Antlaşmaların birleştirilmesini önermekte ve yeni, tek bir anayasal antlaşmanın oluşturulmasını tercih etmektedir. Bu öneriye göre eski Kurucu Antlaşmaların birleştirilmesiyle oluşturulacak yeni tek anayasal metin iki bölümden oluşacaktır. İlk bölüm temel anayasal hükümleri içerecektir. İkinci kısımda ise Roma ve Maastricht Antlaşmalarının birinci bölümde değinilmeyen, kalan tüm hükümleri yeniden düzenlenerek kodifiye edilecektir. Çalışma Grubu hazırlanacak bu yeni antlaşmanın mevcut Roma ve Maastricht Antlaşmalarının yerine geçeceğini Sonuç Raporunda açıkça belirtmiştir.⁶⁰

Tek bir hukuki kişilik ve tek bir anayasal antlaşmanın hazırlanacak olması, Birliğin üç sütunlu yapısının da gözden geçirilmesi taleplerine yol açmıştır.

⁵⁸AB Nezdinde Türkiye Daimi Temsilciliği, **Kurultay Bülteni**, No. 6, 31. 05. 2002. www.euturkey.org.tr/abportal/content.asp?cid=2637

⁵⁹ Lisbeth Kirk, "Giscard to Present Draft Treaty By End of October", *Euobserver.com*, 28.10.2002'de Giscard D'Estaing'in Brugge'de College of Europe'daki 2 Ekim 2002 tarihli konuşmasına yapılan atıf. www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=8174

⁶⁰ Hukuki Kişilik Çalışma Grubu, Hukuki Kişilik ile İlgili Sonuç Raporu, Brüksel, 01.10.2002, s.4-5.

AB'nin tek bir hukuki kişiliğe sahip olması ve antlaşmaların birleştirilmesi halinde, üç sütunlu yapısının korunmasının anlamsız hale geleceği belirtilmiştir. Ayrıca, bu konuda yapılacak değişikliklerin Birlik mimarisinin basitleştirilmesine yol açacağı Çalışma Grubu Sonuç Raporu'nda vurgulanmıştır. Ancak bu konudaki tartışmalar sürmektedir. Hükümetlerarası yöntemin savunucuları sütun yapısının ortadan kaldırılmasına karşı çıkmaktadırlar. Özellikle Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası alanında bazı özel düzenlemelerin korunması gerektiğini belirtmektedirler.⁶¹

Öte yandan AB'ne hukuki kişilik tanınmasının bir de dış boyutu vardır. Açıkça tanınmış tek bir hukuki kişilik, AB'nin uluslararası ilişkilerdeki rolünü güçlendirecektir. Şu anda AB içinde bu konuda mevcut olan karmaşa, AB'nin uluslararası alandaki kimliğine ve faaliyetlerine olumsuz etki yapmaktadır. Tek hukuki kişilik sayesinde AB uluslararası alanda daha kolay ve başarılı hareket edebilecektir. Bunun başlıca sebebi, AB'nin edineceği hukuki kişilikle beraber kazanacağı uluslararası hukuk süjesi niteliğidir.

Bu nitelik sonucunda AB uluslararası antlaşmalar yapmak, temsil hakkı, BM gibi uluslararası örgütlere üye olmak, uluslararası sözleşmelere taraf olmak, dokunulmazlıklardan yararlanmak, uluslararası mahkemelere başvuruda bulunmak veya uluslararası bir mahkemenin önünde taraf olmak gibi pek çok hakka sahip olacaktır. Uluslararası alanda tek bir delegasyon tarafından temsil, AB'nin 'tek seslilik' niteliğini kazanması yolunda önemli bir adımdır. Ancak AB'nin kazanacağı tüm bu haklar Üye Devletlerin uluslararası alandaki mevcut statüsünü ve Birlik ile Üye Devletler arasındaki yetki dağılımını değiştirmeyecektir. Ayrıca Çalışma Grubu Sonuç Raporunda da belirtildiği üzere uluslararası antlaşmaların (özellikle de karma antlaşmaların) ne şekilde görüşülüp imzalanacağı Anayasal Antlaşmada belirtilecektir.⁶²

Özet olarak Çalışma Grubu, tek bir hukuki kişiliğin Birlik içinde etkinliği, şeffaflığı ve hukuki belirliliği arttıracığına karar vermiştir. Ayrıca, bunun AB'nin üçüncü ülkelerle ve uluslararası örgütlerle ilişkilerindeki profilini ve uluslararası alandaki etkinliğini arttıracığı sonucuna varmıştır. Bu yüzden de AB'ne mevcut hukuki kişiliklerin yerini alacak tek bir hukuki kişilik tanınmasını, bunun doğal sonucu olarak tüm Antlaşmaları birleştirecek ve onların yerini alacak tek bir anayasal metin hazırlanmasını ve sütun yapısının kaldırılmasını önermiştir.

⁶¹ Honor Mahony, "Convention Delegates Welcome EU legal Personality", Euobserver.com, 04.10.2002.

www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=7788

⁶² Hukuki Kişilik Çalışma Grubu, Hukuki Kişilik ile İlgili Sonuç Raporu, Brüksel, 01.10.2002, s.3,7,11.

D- Kurumsal Reform ve Karar Verme Sürecinin Basitleştirilmesi: Daha Fazla Demokrasi, Etkinlik ve Şeffaflığın Sağlanması

Tüm Hükümetlerarası Konferanslarda olduğu gibi 2004'te de gündemi domine edecek başlıca konu kurumsal reform olacaktır. 2004'te Genişleme öncesi son Konferans yapılacağı için, bu konunun önemi iyice artmaktadır; çünkü kurumsal reformun temel amacı Genişleme sonrasında Birlik kurumlarının başarılı bir şekilde işlemlerini sağlamaktır. Kurumsal reformun diğer bir amacı da AB içindeki demokratik meşruiyet sorununu çözmektir. AB'nin daha şeffaf, etkin ve demokratik hale getirilmesi Konvansiyonun da başlıca amaçları arasında yer almaktadır. Konvansiyonun kendisi bu yönde bir adım olmakla beraber, kurumlarla ilgili varacağı sonuçların demokratik ve meşru bir AB'ne yol açıp açmayacağı henüz belli değildir.

Bu hedeflere ulaşılması yolunda en önemli gelişmelerden biri antlaşmaların basitleştirilmesidir. Konvansiyonun tüm üyeleri basitleştirmenin gerekliliğine inanmaktadır. Ancak Basitleştirme Çalışma Grubu'nun Sonuç Raporu'nda da belirtildiği gibi, "Basitleştirme kadar zor ve karmaşık bir şey yoktur".⁶³ Antlaşmaların basitleştirilmesi pek çok alt başlığı kapsamaktadır: AB'nin karmaşık kurumsal mimarisinin ve bunun sonucunda oluşan daha da karışık karar verme usullerinin, yasama mekanizmalarının, AB terminolojisinin basitleştirilmesi gibi.

Örneğin yasama araçlarının yeniden adlandırılması önerilmiştir. Buna göre mevcut tanımlarını korumakla beraber tüzükler 'AB kanunları', direktifler ise 'AB çerçeve kanunları' olarak adlandırılacaktır. Ayrıca mevcut on beş farklı yasa yapma mekanizmasının sayısının altıya indirilmesi planlanmaktadır. Çalışma Grubu Sonuç Raporunda da belirtildiği üzere bu usul ve araçların basitleştirilmesi ve sayılarının azaltılması, AB'ni anlaşılır kılacak; bu da demokrasiyi arttıracaktır. Ayrıca yasama, karar alma ve uygulama sürecinin de basitleştirilmesinin, etkinliğin sağlanması açısından da olumlu etkileri olacaktır.

Tüm bunların dışında kurumsal reform konusu, genelde kurumlar arası dengede yapılacak değişikliklerle ilgili olmuştur. Çünkü AB kurumlarından birinin görev ve yetkilerinde yapılacak bir artış veya azalmanın, diğer kurumlar ve genel olarak Avrupa bütünleşmesi açısından da çok önemli sonuçları olmaktadır. Bu yüzden, Konvansiyon içinde de tartışmalar en çok bu konularda yoğunlaşmaktadır. Kısacası kurumsal reform konusu Konvansiyon gündemini de domine etmiştir. Konvansiyona dahil olan tüm taraflar, bu konuda kendi bakış açılarını ve tercihlerini yansıtan pek çok öneri getirmişlerdir. Bu önerilerin hepsinin burada ele alınması imkansız olduğu için yalnızca en önemli ve en çok ses getiren değişiklik önerilerine değinmekle yetinilecektir.

⁶³ Basitleştirme Çalışma Grubu, Basitleştirme ile İlgili Sonuç Raporu, Brüksel, 29.11.2002.

Konsey'in işleyişinde reform yapılması konusunda Konvansiyonda mutabakat olduğu halde; bunun nasıl yapılacağı konusunda tartışmalar sürmektedir. Örneğin Solana, Genel İşler Konseyi'nin işlerinin yoğunluğu nedeniyle düzgün çalışmadığını ve Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası (ODGP) konusuna yeterince eğilemediğini belirtmiştir. Bu yüzden Solana, Genel İşler Konseyi ile ODGP Konseyinin ayrılmasını, ve ODGP Konseyi'ne Bay ODGP olarak da bilinen Yüksek Temsilci tarafından başkanlık yapılmasını önermiştir. Solana ayrıca Bay ODGP'nin yetkilerinin artırılmasını da önermektedir. Bay ODGP'nin yetkilerinin gözden geçirilmesini isteyen başka Konvansiyon üyeleri de vardır. Ayrıca Bakanlar Konseylerinin sayısının azaltılması teklifleri yapılmıştır. Nitelikli oy çoğunluğu ile karar alma mekanizmasının yaygınlaştırılması konusunda tartışmalar olduysa da henüz bu konuda bir sonuca varılmamıştır. Yalnızca birlikte karar verme prosedürünün uygulanmasının artırılması konusunda uzlaşma sağlanmıştır. Öte yandan şeffaflık sağlanması açısından Konseyin yasama çalışmalarının halka daha fazla açık olmasının sağlanması istenmiştir.

Konseyin etkinliğinin artırılmasıyla ilgili tartışmalar ise genelde Konsey başkanlığı üzerinde yoğunlaşmıştır. Konvansiyonun tüm üyeleri arasında dönem başkanlığı sisteminin yetersizliği konusunda görüş birliği mevcuttur. Gerçekten de Konseyin önceliklerinin her altı ayda bir değişmemesi, uzun vadeli bir gündeme sahip olması için bu sistemin gözden geçirilmesi şarttır. Bu gereklilik genişlemeyle birlikte daha da artmaktadır. Yirmi sekiz üyeli bir Birliğin bu şekilde etkin bir biçimde işlemesi imkansızdır. Bu nedenle dönem başkanlığı sisteminin sürekli AB Başkanlığı ile ikame edilmesi önerilmiştir. 2.5 veya 5 yıl için seçilecek bir AB Başkanı'nın Konsey'in etkinliğini ve Başkanlığın gücünü artırıp AB'nin kimliğini güçlendireceği iddia edilmektedir.

Avrupa Başkanı fikri hükümetlerarası işbirliği yöntemi savunucularınca olduğu kadar bazı federalistlerce de desteklenmektedir. Aralarındaki görüş ayrılıkları ise Başkanın gücü ve seçilme şekli konularında çıkmaktadır. Bu fikrin esas savunucusu olan İngiltere, Başkanın yurttaşlar yerine hükümetler tarafından seçilmesini önermektedir. İngiltere'nin başını çektiği 'AB Başkanı' fikri Fransa ve İspanya tarafından da desteklenmektedir. Ancak bu öneriye küçük Üye Devletler şiddetle karşı çıkmaktadır. Finlandiya, Avusturya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Yunanistan gibi devletler hükümetlerarası işbirliğinin güçlenmesine yol açacak AB Konsey Başkanının Birlik içinde Konseyi güçlendireceğini ve kendi güçlerini azaltacağını belirtmişlerdir. Bu da Üye Devletlerin eşitliğini olumsuz etkileyecektir. Tüm bu sebeplerle, küçük Üye Devletler yukarıdaki önerileri reddetmekte ve Topluluk yönteminin güçlendirilmesini istemektedir.⁶⁴

⁶⁴ Honor Mahony, "Small Member States Need to be Stronger in the EU", Euobserver.com, 09. 10. 2002.
www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=7847

Yirmi sekiz üyeli bir birlik haline gelecek AB içindeki mevcut küçük Üye Devletlerin temsilinin bugüne oranla azalacağı şüphesizdir. Bu yüzden bu devletler, geleneksel olarak küçük ülkelerin Birlik içindeki çıkarlarını savunma görevini yüklenen Komisyonun gücünün artırılmasını savunmaktadırlar. Avrupa bütünleşmesi yolunda ilerleme kaydedilmesi amacını güden Almanya da Komisyonun yetkilerinin artırılmasını, bağımsız bir yürütme organı olmasını istemektedir.⁶⁵ Komisyon Başkanı Prodi de Komisyonun gücünü azaltacak olan AB Başkanı fikrine karşı çıkmakta ve 'topluluk metodu'nun gözden geçirilmesinin yeterli olacağını belirtmiştir. Komisyonun Konvansiyona katkılarının temel hedefi 'güçlü bir Avrupa için güçlü bir Komisyona gerek vardır' sözüyle özetlenebilir.

Tüm kurumlar için olduğu gibi Komisyonun reformu konusunda da Konvansiyonda mutabakat hakimdir. Tüm üyeler, Komisyonun demokratik meşruiyetinin artırılmasını istemektedirler. Bu amaca yönelik olarak Komisyonun yürütmeye dair faaliyetleri üzerindeki kontrolün artması gerekmektedir. Yine demokrasinin artırılması amacıyla Komisyon başkanınır seçimi üzerinde durulmaktadır. Bu konuda üç farklı görüş öne çıkmaktadır: 1. Halkın doğrudan seçimi, 2. Aşağıda daha detaylı açıklanacak olan Avrupa Kongresi tarafından seçimi, 3. Avrupa Parlamentosu milletvekilleri tarafından seçilip AB Konseyi tarafından onaylanması. Bu öneriler arasında en çok kabul gören üçüncüsü olmuştur. Buna göre bugünkü sistemin tam tersi uygulanacak, Avrupa Parlamentosu'nun seçeceği isim AB Konseyi'nce onaylanacaktır. Bu uygulamanın Komisyonun meşruiyetini arttıracığı kesindir, ancak bu durumda Hughes'un da belirttiği gibi Komisyonun politize olma ihtimali doğmaktadır.⁶⁶

Komisyon ile ilgili tartışmaların ikinci boyutu ise Komisyonerlerin sayısı ile ilgilidir. Komisyonun Genişleme sonrasında bu şekilde işlemeye devam etmesi mümkün değildir. Komisyonun Genişleme sonrası etkinliğinin artırılması için Komisyoner sayısının azaltılması ve Komisyonun pan-Avrupai bir yöntemle yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Komisyonerlerin sayısının on veya on iki ile sınırlandırılması önerileri söz konusudur.

Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılması konusunda Konvansiyonda özellikle federalistler arasında anlaşma mevcuttur. Ortak karar verme mekanizmasının nitelikli çoğunlukla karar alınan tüm alanlarda uygulanması istenmektedir. Ayrıca Parlamentosun bütçe yetkilerinin artırılması öngörülmektedir. Parlamentosun Komisyon üzerindeki kontrolünün artırılması ve buna yönelik olarak Komisyon Başkanının Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmesi tartışmaları yapılmaktadır.

⁶⁵ Honor Mahony, "Germany Underlines Support for Strong Commission", Euobserver.com, 14.10.2002.

www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=7880

⁶⁶ Hughes, *op.cit.*, s. 24.

Giscard D'Estaing ise ulusal parlamentoların ve Avrupa Parlamentosu'nun üyelerinden oluşacak özel bir kongre kurulmasını önermiştir. Giscard D'Estaing'in bu önerisi ulusal milletvekilleri ile Avrupa parlamenterleri arasındaki ilişkileri geliştirmek ve ulusal parlamentolara daha çok yetki verilmesini isteyen Avrupa bütünleşmesi karşıtlarının taleplerini karşılamak amacını gütmektedir.⁶⁷ Ancak önerilen 'Avrupa Kongresi'nin yasama alanında herhangi bir yetkisi olmayacaktır. Yalnızca önemli konularda karar vermeden önce Avrupa Kongresi'ne danışılması öngörülmüştür. Dolayısıyla gerçek anlamda bir gücü olmayacak Kongrenin kurulması, AB'nin halihazırda yeterince karmaşık olan yapısını gereksiz yere kalabalıklaştıracaktır. Avrupa kurumsal mimarisinin basitleştirilmesini hedef olarak belirleyen Konvansiyon üyeleri, bu sebepten ötürü Giscard D'Estaing'in bu önerisini eleştirmektedirler. Ancak Giscard D'Estaing Avrupa Kongresi'nin kurulması konusunda tüm eleştirilere rağmen kararlı görünmektedir. Nitekim hazırladığı Taslak Anayasada da bu yeni kuruma yer vermiştir.⁶⁸

Konvansiyonda en çok tartışılan konulardan biri de ulusal parlamentoların rolüdür. Bu konuyla ilgili ayrı bir Çalışma Grubu kurulmuştur. Halen yurttaşların en iyi temsil edildiği kurum olması itibariyle ulusal parlamentoların Birlik içindeki rolünün artırılmasına karar verilmiştir. Ulusal parlamentoların rolünün ve AB faaliyetlerine katılımının, Birliğin demokratik meşruiyetini arttıracığı ve yurttaşlarına yaklaşmasını sağlayacağı şüphesizdir. Ancak ulusal parlamenterlerden oluşan ikinci bir Avrupa meclisi kurulması fikri çok az destek bulmuştur. Onun yerine ulusal parlamentoların mevcut sistem içindeki rollerinin artırılmasına karar verilmiştir.

Çalışma Grubu Sonuç Raporunda Anayasal Antlaşmaya ulusal parlamentoların AB faaliyetlerine aktif katılımı ile ilgili açık hükümler konulması talep edilmiştir. Yine bu rapora göre, bu amaç doğrultusundaki önlemlerden biri, parlamentoların hükümetlerin Konseydeki eylemlerini denetlemesidir. Bunun için Konseyin çalışmalarının daha şeffaf olması gerektiği belirtilmiştir. Konseyin yasama görevleriyle ilgili toplantılarının halka açık olması önerilmiştir. Ayrıca Konseydeki görüşmelerin tutanaklarının on gün içinde Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentolara gönderilmesi istenmiştir.

Ayrıca ulusal parlamentolara yasamayla ilgili olarak yetki ikamesine yönelik yeni bir görev verilmiştir. Buna göre ulusal parlamentolar, AB'ndeki yasama önerilerini yetki ikamesi ilkesine uygunluk açısından inceleme ve uygun bulmadıkları takdirde harekete geçme hakkına sahip olacaklardır. Ulusal

⁶⁷ Lisbeth Kirk, "Giscard to Present Draft Treaty By End of October", Euobserver.com, 07.10.2002.

www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=7812

⁶⁸ Honor Mahony, "Giscard's Determined Plan for A European Congress", Euobserver.com, 04.10.2002.

www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=7787

parlamentolar konusundaki en büyük gelişme budur; çünkü gerçekleştiği takdirde AB tarihinde ilk kez ulusal parlamentolar AB yasama sürecine doğrudan katılacaklardır.⁶⁹

Konvansiyona kurumsal reform konusunda pek çok öneri getirilmiştir. Tüm bu önerilerin amacı daha etkin, demokratik ve şeffaf bir AB'ne ulaşmaktır. Ancak kurumsal reformun AB'nin gelecekteki siyasi yapısıyla doğrudan ilgili olması dolayısıyla 2004 Hükümetlerarası Konferansına yapılacak öneriler konusunda henüz bir anlaşma sağlanamamıştır. Avrupa bütünleşmesi tarihine damgasını vuran hükümetlerarası işbirliği ve federalizm görüşleri arasındaki çatışma, Konvansiyonda da etkili olmuştur. Konvansiyona kurumsal reform konusunda yapılan önerilerin hepsinde bu sezilmektedir. Bu konuda katkı yapan Konvansiyon üyelerinin hepsi ya kendi ülkelerinin ya da üyesi oldukları siyasal partinin veya sivil toplum örgütünün Avrupa bütünleşmesine bakışı doğrultusunda önerilerde bulunmakta; onların görüşlerini ve çıkarlarını yansıtmaktadır. Bu da Konvansiyonun AB'nde antlaşma reformu konusunda karşımıza hep çıkan 'hükümetlerarası işbirliği-federalizm' kısır döngüsüne saplanması tehlikesini doğurmaktadır. Bu yönde bir gelişme Konvansiyonun başarılı bir sonuç ortaya koyması ihtimalini azaltmaktadır.

Sonuç Yerine

Konvansiyonun başarısını değerlendirmek için henüz erken olsa da Konvansiyonun kendisinin bile başlı başına bir başarı olduğu iddia edilebilir. AB tarihinde ilk kez antlaşma reformu konusunda bu tarz bir yöntem benimsenmesi sonuçları ne olursa olsun kuşkusuz olumlu bir gelişmedir. Yirmi sekiz ülkeden çeşitli katılımcıların Avrupa'nın geleceğini şekillendirmek için bir araya gelmeleri bile tek başına bir başarıdır.

Bu kadar geniş katılımlı Konvansiyon içinde Avrupa'nın geleceği konusunda nihai bir uzlaşma sağlanabilirse, işte o zaman Konvansiyon tam amacına ulaşmış olacaktır. Konvansiyondan çıkacak tek bir uzlaşma metni, 2004'te Üye Devletlerin manevra alanını da belli bir oranda kısıtlayabilecektir. Böylece 2004 Hükümetlerarası Konferansından tüm üye ve aday devletlerin katkılarıyla oluşturulmuş 'meşru' bir antlaşma reformu çıkacaktır. Bu ise bir yandan AB'nin 21. yüzyılda gücünü arttıracak, genişleme sonrasında etkin bir şekilde işlemlerini sağlayacaktır; öte yandan ise AB'nin meşruiyet sorununu giderilmesinde önemli bir adım olabilir. Ancak tüm bunlar Konvansiyonun klasik hükümetlerarasılık-federalizm tartışmasının dışında yeni bir dinamik yaratabilmesine bağlıdır. Oysa yukarıda belirtildiği gibi, bu rekabet Konvansiyon çalışmalarına da damgasını vurmuştur. Konvansiyonun başarısı,

⁶⁹ Honor Mahony, "National Parliaments Role Debated In Convention", Euobserver.com, 06.10.2002.
www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=7804

bu tartışmayı by-pass edebilecek yeni çözümler yaratabilecek olup olmamasında yatmaktadır.

Konvansiyon modeli bunları sağladığı takdirde belki de antlaşma reformu konusunda hükümetlerarası konferans modelinde değişiklik yaratabilir. Son on sene içinde AB bünyesinde üç kere antlaşma reformu çalışması yapılmıştır. Bu bile aslında bu konuda bir çıkmaz olduğunun en iyi kanıtıdır. Yalnızca on beş Üye Devletin hükümet temsilcilerince üzerinde anlaşılan –hatta anlaşılamayan- bu reformlar istenilen boyutlara ulaşamamış, bugüne kadar amaçlanan sonuçları tam olarak verememiştir. Oysa Konvansiyon yöntemi geniş katılımı, meşruiyeti ve daha “esnek” yapısıyla bu alanda daha başarılı olabilir.⁷⁰

Ancak Konvansiyon yönteminin hükümetlerarası konferans sisteminin yerini almasını beklemek gerçekçi değildir. Mevcut şartlar içinde konvansiyona sadece hükümetlerarası konferansı tamamlayıcı bir rol verilebilir. Gerçekten de konvansiyonun dinamizmi, demokratik ve meşru yapısı, hükümetlerarası konferansın ihtiyaç duyduğu taze kan görevini görebilir. Konvansiyon girdisi ile hükümetlerarası konferanslarda karşılaşılan zorlukların bir kısmı aşılabılır. Böylece ‘konvansiyon+hükümetlerarası konferans’ modeliyle AB ihtiyaç duyduğu başarılı antlaşma reformlarına ve meşruiyete kavuşabilir. Ancak ileride bu tarz bir ‘hükümetlerarası konferansı tamamlayıcı konvansiyon modeli’nin oluşup oluşmayacağı Avrupa’nın Geleceğine İlişkin Konvansiyonun başarısına bağlıdır.

⁷⁰ Lars Hoffman, “The Convention on the Future of Europe-Thoughts on the Convention Model”, **Jean Monnet Working Paper** 11/02, New York School of Law, New York, Kasım 2002, s. 18.