

AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI*

Jean-Victor LOUIS

Çeviren: Yrd. Doç. Dr. Ender Ethem ATAY*

İÇİNDEKİLER

1. GİRİŞ

2. ANAYASA GİBİ ANTLAŞMALAR

3. AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI, KESİNTİ VEYA SÜREKLİLİK ?

4. SONUÇ

DİPNOTLAR

1. GİRİŞ

Bu çalışma Avrupa Birliği için önerilen bir modele ve bu modelin yürürlüğe girmesi için takip edilmesi gereken çeşitli usullerin gerekliliği ve yerindelğine ilişkin bir anayasanın kaleme alınması sorununa bir cevap verme girişimi değildir.

Bizim önerimiz farklıdır. Siyasal ve öğretisel tartışmalar hakkında yararlı olduğuna inandığımız iki sorun hakkında kısaca kendimizi sorgulamayı amaçlıyoruz.

Birinci sorun, topluluklar antlaşmalarının niteliklerine ilişkindir. Maastricht Antlaşması'ndan önce ve sonra, bundan böyle bir Avrupa Anayasası mevcut mudur ? Bilindiği gibi bu soruya Topluluk Adalet Divanı (*La Cour de justice des Communautés européennes*) (TAD) olumlu bir cevap vermektedir. Bu sorun tamamen kuramsal değildir ve girişilen reform sürecinin özelliğini iyi bir şekilde sınırlandırmaya yardımcı olacaktır.

* *"La constitution de l'Union européenne" in Démocratie et construction européenne, publié sous la direction de Mario Telo, Edition de l'Université de Bruxelles, 1995, ss. 329-337.*

Avrupa Birliği Anayasası'nın projesi düşünüldüğü sırada, kuruluşun Komisyon'u tarafından kabul edilen ve Avrupa Parlamentosu'nun Şubat 1994'deki toplantısında benimsenen Fernand Herman'ın 27 Ocak 1994 tarihli raporuna bu çalışma atıfta bulunmaktadır.

* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Üyesi

Birinci soruna sıkı sıkıya bağlı olan ikinci sorun, Avrupa Birliği'nin zorunlu gelişimi hakkındadır: Reformun içeriği ne olmalıdır ve mevcut proje bütünleşme sürecinin anayasallaştırılması yolunda ne getirmektedir?

2. ANAYASA GİBİ ANTLAŞMALAR

TAD "Les verts" kararında ve 1-91 numaralı görüşünde Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması'nı topluluk hukukunun anayasal temel kuralı (*charte constitutionnelle*) gibi tanımlamıştır¹³⁰. TAD Avrupa ekonomik alanını kuran antlaşma (*accord créant un Espace économique européen*) ile öngörülen hukuksal denetim rejimi hakkındaki olağan yöntemlere¹³¹ göre yapılacak tüm değişiklikleri boşa çıkaran Topluluğun temellerini ortaya koymuştur. İspatlanabilmiştir ki¹³²; temel haklara saygı (*respect des droits fondamentaux*), doğrudan uygulanırlık ve üstünlük gibi yazılı olmayan topluluk hukuku kurallarını¹³³ temel kurallar olarak onaylayan, uluslararası antlaşmalarda olduğu gibi türev hukuk normları (*droit dérivé*) içeren kurallar arasındaki hiyerarşiye de saygıyı teminat altına alan ve topluluk kurumlarının arasındaki çıkan uyuşmazlıkları çözümlenecek olan topluluk yargıcının işlevi, topluluk hukuksal düzeninin bu anayasallaştırılmasında temel hareket noktası olmuştur¹³⁴.

¹³⁰ Bkn. 23 Nisan 1986 tarihli karar, aff. 294-83, Rec., s. 1339 ve görüş (avis) n° 1-91, 14 Aralık 1991, Rec., s. I-6079.

¹³¹ Avrupa Ekonomik Alanı hakkındaki antlaşmanın hukuksal temeli olan 238. maddenin 3. fıkrası, antlaşmada değişikliğin kabulü 236. maddedeki bu antlaşmaların böyle bir değişikliği içermesi halindeki usul gereğince yapılabileceğini öngörmüş olduğu bilinmektedir.

¹³² Bkn. G. C. RODRIGUEZ IGLESIAS, *Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Verfassungsgericht*, *Europarecht*, 1992, s. 225 Id.; aynı yazar, *La Constitución de la Comunidad Europea*, *Noticias CEE*, 1993, n° 100, s. 93 vd.; aşağıdaki çalışmalarda adı geçen yazarlar *Reflexions sobre la idea de Constitución Europea*, par L. M. DIEZ-PICAZO, *Rev. ins. eur.*, 1993, s. 533 vd., özellikle, la section II: La adopción de la idea de Constitución Europea en sede doctrinal, ve dipnottaki referanslar (özellikle ss. 556-557) bu bölümde yazar özellikle J. WEILER'in *II sistema comunitario europeo*, Bologne, 1985, s. 53 vd. adlı eserini zikretmektedir. Fransızca doktrinde herşeyden önce J.P. JACQUE, *Cours général de droit communautaire*, *Rec. Cours Acad. dr. Eur.*, vol. I, s. 237 vd. özellikle s. 256 vd. sayılacaktır.

¹³³ Yukarıda belirtilen çalışmalardan başka özellikle TAD'nın topluluk hukukunun doğrudan uygulanırlık ve üstünlüğü konularına ilişkin jurisprudansını analiz etmiş olduğumuz *L'Ordre juridique communautaire*. Bruxelles-Luxembourg, 1993, 6ème éd. eserimize göndermede bulunmada bir sakınca görmüyoruz.

¹³⁴ Uluslararası sözleşmelere ilişkin TAD'nın danişsal işlevine (*fonctiion consultative*) gelince; yüksek yargı yerinin anayasal rolü özellikle belirgin bir şekilde ortaya çıkar ve örneğin Fransız Anayasa Konseyi'nde (Conseil constitutionnel français) olduğu gibi üye devletlerde uluslararası sözleşmelerin anayasaya uygunluğunun ön denetimini yapmakla görevlendirilen organlar ile

Öğretideki farklı katkılar her defasında bu gelişimin görecelleştirilmesine hatta tartışılmasına yardımcı olmuştur.

Bir anayasa yargıcı gibi TAD'nın işlevini ve antlaşmaları anayasa olarak inceleyen yargıç Rodriguez Iglesias'a¹³⁵ göre, topluluk anayasası ile devletlerin anayasalarının modellerinin farklı olduklarına ilişkin mevcut faktörler aşağıda belirtilen noktalar halinde sıralanabilir:

- Topluluklar antlaşmaları anayasal usule göre ancak üye devletlerin oy birliğine dayanan rızaları (*consentement unanime des Etats membres*) ile değiştirilebilecek antlaşmalar olma özelliklerini korumaktadır. Bu durum ulusal anayasaların önkoşulu olarak yer alan anayasanın şartlara uyarlanmasına ilişkin muhtemel bir zorunluluk halinde erklerin yetkilerine sınırlandırmalar getirme sorununu ortaya koymaktadır.

- Topluluk anayasasının konusu, nihaî amaçları kesinlikle belirlenmemiş bir süreçtir; oysaki bir devletin anayasasının amaçları bir defada her durum için kazanılmış haklardır.

- Topluluk anayasasının uygulama alanı bir saha olarak kesin değildir. Buna karşılık devletlerin sınırları normalde değişmez. Bundan dolayı yeni dengeler sürekli olarak aranmak zorundadır.

- Topluluk antlaşmalarının ıslahı, özü gereği hükümetler arası işlemlerle gerçekleştirilir.

Yakın tarihli bir çalışmada¹³⁶, Profesör Diez-Picazo anayasa uzmanlarının yazılarından kaynaklanan anayasa fikri ile topluluklar antlaşmaları konusunda anayasa kavramı öğretisinin ve içtihat uygulamalarının farklılıkları ile karşı karşıya kalmıştır. Yazar topluluk anlaşmalarının kelimenin tam anlamıyla bir anayasa gibi nitelendirilmesini engelleyen iki eksikliği belirlemiştir. Bunlar:

- Topluluğun konularının ekonomik alanla sınırlandırılması *lato sensu*, diğer bir deyişle bir anayasanın siyasal temel eksikliği;

- Toplu olarak çekilme veya vazgeçme imkânı ile devletlerin topluluk ilişkilerinden kurtulması.

karşılaştırılabilir. Fransız Anayasa Konseyi'nin bu husustaki rolü konusunda A. VALLE'nin yukarıda adı geçen makalesindeki referanslara bkn. *Rev.inst.eur.*, 1993, s.186, dipnot 57.

¹³⁵ Adı geçen makalesinde *in Noticias CEE*, 1993, s.97 vd. Ayrıca bkn. A. VALLE, op.cit., *Rev.inst.eur.*, 1993, s.187, dipnot 58.

¹³⁶ A.g.m., *Rev.inst.eur.*,1993, özellikle *La problemática existencia de una Constitución Europea*" adlı dikkat çekici başlığı altında s.548.

Gerçek anlamda bir anayasa orijinal kaynağın hukuksallaştırılması ve erkin kullanılmasının asıl taraflara bırakıldığı bir hukuksal-siyasal ilişkinin yapılanması halinde vardır¹³⁷. Anayasa geri dönüşü olmayan durumun bir aslı sürecini içerir.

Hangi pistlerdeki düşünce bu tartışmaya bir katkı getirme girişimi için önerilebilir ?

Her şeyden önce diğer yazarlarla birlikte¹³⁸ belirtelim ki; anayasa kavramı en fazla değeri düşürülen (asıl anlamı bozulan) kavramlardan biridir. Olivier Duhamel bir yandan tarafsız hukuksal tanım olarak, diğer yandan kökten değişimi (devrimci -*revolutionnaire*-)¹³⁹ ifade eden siyasal tanım olarak birbirinden oldukça farklı ve zıt olan iki anayasa tanımının altını çizmektedir. Oysaki örneğin, sürecin devrimci niteliğine başvurmayan Maurice Hauriou için "kurucu iktidar (*pouvoir constituant*) ulus adına hareket eden aslı meşru bir güçtür"¹⁴⁰. O halde anayasa kelimesi yöneticilere ilişkin kuralları, güçlerin sınırları ve işleyişini basit bir anlatımla belirlemek için kullanılabilir. Birinci durumda, anayasa ancak ulusal ve demokratik olabilir. İkinci ihtimalde, anayasa diktatöriyal veya otoriter bir yönetimi örgütleyebilir ve hatta klasik uluslararası bir kuruluş için dahi söz konusu olabilir -Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Anayasası'ndan (*constitution de l'Organisation internationale du Travail*) bahsetmiyoruz-. Jean-Paul Jacque'un tespitine göre "topluluk bir anayasa ile yönetilir denmektedir; bu her şeyden önce toplulukların antlaşmalarının çerçevesinde uluslararası hukukun kurallarının etkili olmadığı gerçeğini kurumsallaştırır. Ancak bu yeterli midir ? Bir anayasa kurumlar arası ilişkileri yönlendiren kurallar bütünü; ama bu niteliği ile (...) bir uluslararası kuruluşun yapıcı her temel şartı maddi bir anayasa olarak değerlendirilebilir ise evet. Maddi içeriğinin ötesinde, bir anayasa sosyal bir projenin, toplumun bir ülküsünün taşıyıcısı olarak kabul ediliyor ise hayır. Bu durumda, belirtilen bu hususun topluluk hukukunun mevcut halini açıkladığının ortaya konmasını gerektirecektir"¹⁴¹.

Devlet olmayan topluluk gerçeği ve bir Avrupa ulusunun bulunmaması sebepleri, devrimci siyaset olarak adlandırılan geleneksel tanımın bu kendine özgü oluşuma tatbik edilmesini güçleştirebilir. Tam tersine, tamamen tasvirî olan anayasa kavramı tekniği ne ortaya çıkan yoruma ilişkin tüm sorunları, ne de gelişim perspektiflerini belirlemeyi ifade eden tarafsız anayasa tanımlaması noktalarını çözümleyebilme yeteneğini haizdir. Profesör Jacque ve Diez-

¹³⁷ *Ibid*, s.554.

¹³⁸ Bkn. O. DUHAMEL, *Les démocraties, histoire, exigences*. Paris, Le Seuil, 1993.

¹³⁹ *Ibid*, s.306 vd.

¹⁴⁰ *Précis de droit constitutionnel*, 2ème éd., Paris, 1929, s.246.

¹⁴¹ *Ibid*, s.306 vd.

Picazo'nun yaptıkları gibi, anayasa aslı fenomeninin özüdür noktasının araştırılması en uygun olacaktır.

Profesör Jacque göre, anayasallaştırma fenomeni; TAD'nın doğrulaması -farklı kesin dereceler ve gelişime elverişli-, temel değerler (topluluk hukuku, temel haklara saygı, demokrasinin ilkesi, sosyal adalet (*justice sociale*), kültürel çoğulculuk (*pluralisme culturel*)) ve yapısal kurumlarla üye devletlerin toplulukla ilişkilerini ilgilendiren yapısal kurallardan kaynaklanır¹⁴². Adı geçen yazar görüşünü şu şekilde tamamlamaktadır: "Topluluk temel değerlere saygıya ulaşma arayışındaki kendine özgü nihaî amacına dayanan birlikte varolan bir kurum olarak günümüzde ortaya çıkmaktadır. Bir anayasa bundan başka bir şey midir ?"¹⁴³.

Profesör Jacque'nin analizi bize inandırıcı görünmektedir: Avrupa Topluluğu işlevsel bir varlık gibi düşünülen bir husus olarak artık betimlenemez ("*Zweckverband*"). Avrupa Topluluğu bir anayasaya dayanan siyasal bir sistemdir. Bununla birlikte bu nokta ulusal anayasalara oranla söz götürmez nitelikteki sınırlandırılmaları da açıklamaktadır. Bu sınırlamalar konusuna dönmeyi istiyoruz.

Kanaatimize göre, bu sınırlamalar çekilme ve vazgeçebilme yeteneğinden (*faculté de dénonciation ou de retrait*) ileri gelmemektedir. Topluluk hukukunda bu yetkinin uygulanması konusunda çok yazıldı¹⁴⁴. Topluluk hukukunun tek taraflı çekilmeyi (*retrait unilatéral*) yasakladığı genellikle kabul edilmektedir. Ama şekli ne olursa olsun uluslararası hukukun çekilmeye izin verdiği hallere ilişkin uygulamaların kalıntıları dışlanabilememiştir. Bununla birlikte, karar alma sürecinde (*processus décisionnel*) üye devletlere tanınan temel işlevden dolayı topluluklara katılma konusunda (*participation aux Communautés*) gittikçe yaygınlaşan "*rebus sic stantibus*" şartının uygulanmasının kuşkuyla karşılandığı girişiminin belirtilmesi gerekir¹⁴⁵.

¹⁴² *Ibid*, s.256-317

¹⁴³ *Ibid*, s.317.

¹⁴⁴ Bkn. özellikle 240. maddenin yorumu; M. HILF in *Kommentar zum EWG-Vertrag* de GROEBEN, THIESING, EHLERMANN, 4ème éd. 1991 ve M. WAELBROECK in *Commentaire Mégret*, 1ère éd., vol. 15.

¹⁴⁵ Bkn. M. WAELBROECK, op.cit., s.567; İngilizlerden esinlenen bir anayasa projesi çekilme hakkına özgülenmiş görünüyor anlamına gelmektedir. Ancak ekonomik ve topluluğa katılma süresi içinde bağlı kalmayla ilgili diğer sebeplerden dolayı bu hususun böyle bir noktada gerçekleştirilmesi zordur. Adı geçen projeyi kaleme alanlar eski ortakları ile çekilen devlet arasındaki serbest dolaşım rejiminin çekilme halinde destekleneceğini öngörmek güçlüğü çekmektedir. Bkn. *A European Constitutional Settlement*. Draft Report by the European Constitutional Group, Septembre 1993, section 3, s.5, point (VI).

Hiç kuşkusuz, antlaşmanın üstünlüğünün anayasal kapsamı olan bir kural olarak tanınmasının gitgide kabul edilmesi bir çekilme hakkının varlığından daha dikkat çekici niteliktedir. Bu tanıma ancak kurucu antlaşmaların (*traités institutifs*) değiştirilmesinin muteberliğinin antlaşmalarla öngörülen değiştirmeye ilişkin kurallara uyulmuş olması halinde geçerli olacağına ilişkin gelişen kanı ile kendini göstermektedir¹⁴⁶. Aynı şekilde, üye devletlerin öngörülen hukuksal korumaya ilişkin topluluk hukuksal düzeninin temel ilkelerinin biriyle uyum içinde olmamasından dolayı; Avrupa ekonomik alanını (*Espace économique européenne*) yaratan antlaşmanın ilk projesinde öngörüldüğü gibi, hukuksal gücü örgütleyen aykırılığı açıklayan 1-91 nolu görüşe itiraz etmeyi amaçlamadığı da fark edilmektedir. TAD'na göre, bu kural AET Sözleşmesi'nde yapılacak bir değişiklikte dahi söz konusu edilemeyecektir ve hemen hemen anayasa üstü (*supra-constitutionnel*) bir değer kazanmıştır¹⁴⁷.

Zira, anayasa projesinin yazarları Avrupa Topluluğu'nun bu gelişimini kabul etmektedirler ve European Policy Forum tarafından desteklenen bu yazarlar TAD'na aşağıda belirtilen hususların yasaklanmasının uygun olacağı görüşündedirler: "[to] overturn agreements made by Member States severally or collectively that are valid under international law and provide for an alternative means for judicial review and the settling of disputes"¹⁴⁸ (Bir kısım veya bütün üye devletler tarafından uluslararası hukuk içinde geçerli olan anlaşmaları geçersiz hale getirmek ve yargısal görüş ve uyuşmazlıkların giderilmesi için alternatif yollar oluşturulmaktadır).

Üyelerinin çoğunluğunun kararıyla uluslararası bir örgütün kurucu temel şartnamesinde (*charte constitutive d'une organisation internationale*) değişiklik yapılabilme imkânı, bu temel şartı kendiliğinden bir anayasa yapmadığı¹⁴⁹ ve bir federasyonun iç kamu hukuku tarafından yönetilmesi için uluslararası hukuktan doğan üye devletler arasındaki ilişkilerden vazgeçileceği

¹⁴⁶ Bu konu hakkında bkn. J.P. JACQUE, op.cit., s.271-272. M. WAELBROECK, op.cit., s.542.

¹⁴⁷ H.G. SCHERMERS NO 1-91 ve 1-92 in CML Rev., 1992, s.991 vd.(s.1004, dipnot 33) görüşlerle ilgili yapmış olduğu yorumunda fikrini aşağıdaki gibi açıklamıştır: "Today the standing of the Community is such that its Court of Justice prevent 19 sovereign States from accepting particular rules in an international agreement. This shows how much the sovereignty of the Members States has been limited over the years, also in the field of external relations" (Topluluğun bugünkü durumunda Adalet Divanı 19 üye devletin hem içerde hem de dış ilişkilerdeki egemenliğini yıllar içinde sınırlamıştır.), aktaran A. VALLE, op.cit., s.186, dipnot 56.

¹⁴⁸ Bkn. *European Policy Forum. Consolidated Statement of Proposals by the European Constitutional Group*, II (IV) (b), 3nt indent.

¹⁴⁹ DIEZ-PICAZO, op.cit., s.554, Amerikan anayasasının yürürlüğe girmesi hakkında.

anlamına dönüştürmeyeceği haklı olarak yazılmıştır¹⁵⁰. Fakat hiç kuşkusuz bugün topluluk antlaşmalarının kuralını oluşturan üye devletlerin oybirliği ile kabul zorunluluğu, kurucu gücü nitelendiren usullerin ve amaçların kendi kendini sınırlandırmasının sınırını oluşturur. Diğer yandan çoğunlukla değişiklik¹⁵¹ yapma imkânının öngörüldüğü temel kuralının bulunduğu uluslararası örgütlerde, bu değişiklik yapabilme gücüne sınırlama ve bunun büyük çaplı (*méga-révision*) bir değişiklik yoluyla¹⁵² gerçekleştirilmesi hakkı sorununun da ortaya konması olgusuna işaret etmek yerinde olacaktır. Avrupa Topluluğu'nun genişlemesi, bütün yoğunluğuyla Avrupa Birliği'nin anayasasının değiştirilmesi için oybirliğinin zorunluluğu sorunu ortaya çıkarır.

İkinci kısımda Avrupa Parlamentosu'nun bünyesinde hazırlanan anayasa projesinin Avrupa Birliği'nin anayasallaşmasına katkısının ne olduğunu inceleyeceğiz.

3. AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI, KESİNTİ VEYA SÜREKLİLİK?

Avrupa Birliği için bir anayasa hazırlanması, başlangıcından beri Avrupa'nın kuruluşunda dayanağını oluşturan temel kurallarına zarar vermemelidir. Mevcut anayasal uygulama şayet yapısal bir basamağı aşmak zorunda ise ve eğer kazanılmış hakların bir araya getirilmesindeki bir özellik olarak kendi kendini sınırlandırabiliyorsa; zorunlu olarak belirtilen bu nokta üzerine dayanmak mecburiyetindedir. Böylece 1. maddenin 4. paragrafında yazılan Birliğin topluluğun kazanılmış haklarından başlayan derinlemesine en uygun olan bir bütünleşmeye doğru ilerler kuralı, reform girişimlerini yönlendirici bir temel ilkeyi belirtir.

Avrupa'nın bütünleşmesi olayı tarihte benzeri görülmemiştir¹⁵³. Daha önce mevcut olan devletlerin aynı zatiyetin (mevcudiyeti bir varsayım olarak kabul edilen bir varlığı *-entité-*) içerisinde gruplandırılmasına girişilmesi konusunda, söz konusu olan bu devletlerin kimliğinin uluslararası hukukun bireyleri olduğu için muhafaza edilmesi gerekir. Eğer Avrupa halkları var ise, bir Avrupa halkı yoktur. Çokları için bu durum gerçek bir anayasanın varlığına

¹⁵⁰ R. CARRE DE MALBERG uygulanacak hukukun bu ayırımında federasyon ile konfederasyon arasındaki farklılığını görmüştür, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, vol. I, Paris, 1920, s.92.

¹⁵¹ Örneğin Uluslararası Para Fonu'nun Statüsü'nün XXVIII maddesine (*article XXVIII des status du Fonds monétaire international*) bkn.

¹⁵² "Méga-révision" kavramı hakkında bkn. P. RUSSELL, *The End of Mega Constitutional Politics in Canada?*, PS, 1993, s.32 vd

¹⁵³ Bkn. Peter Gra.f KIELMANSEGG, *Ohne historisches Vorbild. Zur Föderalismus- und Demokratieproblematik in der Polischen Union, in Die Zukunft Europas. Kultur und Verfassung des Kontinents*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1991, s.68 vd. "Eine Europrzische Union ist nur als Föderation denkbar, für die es ein historisches Vorhild nicht gibt, (69).

kesin bir engel oluşturur. Bizim açımızdan bu özellik, hiç kuşkusuz ki uygulamaya kendine özgü nitelikler kazandırır ve ancak anayasanın inandırıcılığını ortadan kaldırmaz.

Topluluklarda olduğu gibi, Birlik ikili bir meşruluk temeli (*double légitimité*) üzerine oturtulmuştur: üye devletler ve bu devletlerin vatandaşları (md.1, par.1). Anayasal çalışma özellikle ikinci temel dayanak noktasının meşruluğunu sağlamlaştırmayı amaçlamaktadır: Konsey ile Avrupa Parlamentosu arasında hukuksal eşitliği sağlamak için, gerçek bir ön karar usulü (*vraie co-décision*) aracılığıyla vatandaşlar kanunlaştırma yöntemine, bütçe ve uluslararası antlaşmaların onaylanmasına tam zamanında iştirak edebilecektir. Alışlagelmiş bir federasyon içindeki devletin işlevinden daha önemli ve bir Avrupa ulusunun bulunmaması eksikliğinden dolayı, Avrupa Parlamentosu ve Konsey'in oluşumu için çeşitli federatif deneyimler içindeki mevcut olan modellerden birinin kabullenilebilmesinin mümkün olamayacağına hükmedilmiştir. Eşit üyelerden müteşekkil bir Konsey ve katı bir orantı kuralı gereğince oluşturulan bir Parlamento, şu andaki ve hiç kuşkusuz gelecekteki Avrupa'nın gerçeklerine cevap verebilecek görülmemektedir.

Toplulukları kuran antlaşmalarında olduğu gibi, Komisyon projede de bir temel rol üstlenmektedir; şöyle ki bu nokta açıkça belirtilmemiş olmasına rağmen, Komisyon Avrupa Birliği'nin hükümetidir ve kanunların oluşturulmasındaki öncü işlevini korumaktadır¹⁵⁴. Bu noktayı Birliğin diğer kuruluşlarının kapasiteleri hakkında veya hatta belirli bir elitizme yönelik herhangi bir güvensizlik olarak yorumlamamak gerekir. Ama vazgeçilmez bir güç ve belirtilen noktaların sentez ve uzmanlık makamı olarak tanınan organ Komisyon'dur ve Komisyon'un demokratik meşruluğu Maastricht Antlaşması ile vurgulanmış ve etkinliği güçlendirilmiştir.

Projenin bir anayasaya daha çok yakınlık sağlamak amacının mevcut antlaşmalardan farklılığı nedir?

Yapısal plan üzerinde, şimdiye kadar TAD tarafından hukukun genel ilkelerinde aranan temel hakların bir katalogu güvence altına alınmış ve kesin bir adım olarak bu alan da projede yer almıştır. Yüksek yargı yerleri ve birey burada avantajlar bulmak zorundadır ve bundan böyle bu tür haklardan yararlanacaklar ve içtihat (*jurisprudence*) için daha fazla hukuksal güvencenin sağlanmasında güçlü bir dayanağı oluşturacaktır.

Şekli planda, belirtilen alandaki basitleştirme iradesi açıklanmıştır. Proje toplulukların kurucu antlaşmalarını ortadan kaldırmayı amaçlamasa bile,

¹⁵⁴ Topluluğun kuruluşunun başansının anahtarı olan asıl karakteristiklerine yukarıda adı geçen İngilizlerden esinlenen projenin öncü gücünü basite indirgediği ve bunu elinden aldığı için Komisyon'un teşvik edici rolüne ciddi bir şekilde zarar veriyor olduğu belirtilecektir.

kabul edildiği takdirde, özellikle yargılama usulleri alanında sonuçlar doğuracaktır. Bundan böyle bir organik kanun, antlaşmaların amaçları ve uygulama alanları kurucu güce bırakılmış diğer kurallarla ilgili olmayan hususları da değiştirebilecektir (Bkz. proje md. 8, par. 3 ve 4).

Anayasa'nın en üst seviyede bulunduğu kurallar hiyerarşisinin¹⁵⁵ varlığı ve bağımsız yargılama ile buna saygının garantilendiği bir anayasal yapıya özgü unsurların belirginleşmesiyle uyumlaştırabildiği ölçüde, önerilen yeni hiyerarşi (anayasal kanun *-loi constitutionnelle-*, organik kanun *-loi organique-*, normal kanun *-loi ordinaire-* proje md.31) ve aynı şekilde hükümetlerin müdahalesinden bundan böyle tamamen kurtulan yargıçların atanması usulü, bu emredici kurallara mevcut antlaşmalardan daha iyi bir şekilde cevap verir gerçeğinin altını çizmek gerekir. Anayasal temelleri olan kurallara hukuksal bir içerik verme iradesi kuruluşu önleyici bir dava (*recours préventif*) aracılığı ile TAD'nin önüne götürdü. Bununla kanunun yürürlüğe girmesinden önce TAD söz konusu işlemin yetkilerin dağıtımına ilişkin kurallara uyup uymadığına karar verebilme olanağı tanımıştır (proje, md.40). Bir diğer hususta, TAD'na anayasa ile koruma altına alınmış bir temel hak ve hürriyetin Birlik tarafından ihlâl edildiğini açıklama yetkisinin tanınması için bir doğrudan doğruya dava açma hakkı (*-recours direct-* "*Verfassungsbeschwerde*" veya "*comparo* ") önerilmektedir.

Birliğe hukuksal kişilik (*personnalité juridique*) tanınmıştır (proje md.1, par. 3). Görünüşte teknik olan bu düzenleme; TAD, ulusal ve toplulukların diğer yargısal kuralları ile birlikte okunduğunda "Birliğin tüm işlemlerinin (...) uygulanmasında ve yorumlanmasında" hukuksal saygıyı koruma altına almaktadır (proje, md.37). Bu durum anayasal yöntemleri birleştirmese bile, topluluğa tek bir yapı verir ve ortaya çıkan alanları ne olursa olsun, Birliğin işlemlerinin tamamının titizlikle hukuka uygunluğa riayet edilmesinin güvence altına alınmasını TAD'na bırakmaktadır. Bir kısım TAD'nin denetimi dışında kalan hükümetler arası işlemlerden kaynaklanan şartlar, Birliğin su sızdırmayan sürekli sağlamlığını gerçekleştiren bölümlerinin ortadan kaldırılması için böylece yaratılmış olmaktadır.

Hiç kuşkusuz, Maastricht Antlaşması ile ikinci ve üçüncü temel politika olarak kurulan usullerin uygulamada birinci sırada görülmek istenmesi iradesi ve proje ile şekillenen gerçekçi endişeye uygun olarak, proje işbirliği

¹⁵⁵ Normlar hiyerarşisi hakkında bkn. Hükümetler arası konferansların hazırlanması sırasındaki (SN, 3936/90, 20 Eylül 1990) İtalyan Hükümeti'nin önerisi, M. Bourlanges'in raporu konusunda Avrupa Parlamento'sunun 18 Nisan 1991 tarihli kararı, "Komisyon'un katkısı: hükümetler arası konferanslar"ını içeren Komisyon'un önerileri, *Bull. CE, Sup. 2/91, s.1 IS-123*, Maastricht Antlaşması'nın Nihai Sened'ine ekli ve 1996 yılı için öngörülen hükümetler arası konferans sorununa göndermede bulunan toplulukların işlemlerinin hiyerarşisine ilişkin üye devletlerin deklarasyonu.

kurumlarının mevcudiyetini kaydetmiş ve bu alandaki uygulanabilir yöntemlerin öze ilişkin değişikliğini tanımamıştır. Ancak proje ile atılan adım buna rağmen dikkate değerdir. Hedef açıkça ifade edilmiştir. Daha kesin bir ifade ile, her halükarda, bu ana fikir Maastricht Antlaşması'nın 1. maddesinin B fıkrasının son cümlesinde aşağıda tanımlanması yapıldığı şekilde belirlenmiştir: "Birlik topluluğa ilişkin mekanizmaların ve usullerin uygulanabilmesi amacıyla üye devletler arasında mevcut olan işbirliği şekillerinin güçlendirilmesini amaçlar" (proje md. 11, fıkra 1). Yapının tekleştirilmesi -üç temel politikanın yerini alarak- TAD'nın rolünün teyidi -ki doğrulanabilirlik ile doğrulanamazlık arasındaki sınırı kendi kendine sınırlandıracak-, yöntemlerin birleştirilmesi amacının belirlenmesi hususları bir arada bir çeyrek asırdan beri hareket halinde olan sözleşmelerin anayasallaşması sürecine nihaî bir katkıya vücut vermektedir. Bu yenilik Birliğe kendi kuruluşları ve topluluğun hukuksal düzenine özgü güvencelerle alışlagelmiş devletsel alandan kaynaklanan en yüksek derecesine ulaşan bir alana yönelmesi tanımlamasına müsaade edecektir.

Beş yıllık oybirliğinin uygulanabilir olarak devam edeceği bir geçiş döneminden sonra (proje md.31), <<üstün nitelendirme>> (*surqualifié*) (halkların yüzde birlik fazlalığını taşıdığı için md.20¹⁵⁶) olarak adlandırılan çoğunluk ilkesinin Konsey'de anayasal kanunların kabulünde onaylanması ile, proje bir çok uluslararası örgütte bulunan yönetime uygun bir yöntemi benimsemektedir. Avrupa halkının 4/5'ni temsil eden üye devletlerin çoğunluğunun projeyi onaylamaları halinde, proje öngörüldüğü gibi yürürlüğe girmiş olacaktır. Böylece, anayasa bir veya birkaç devletin karşı çıkmasından kaynaklanacak engellemeden kurtulmayı amaçlamaktadır. Bu düzenleme aynı zamanda 12 (bugün 15 çev. notu) üyeli Topluluğun üyelerinden birinin engellemesi ve özellikle gelecekteki bir genişleme perspektivindeki engellemeyi de göz önüne alarak projeye konulmuştur. Ancak bu nitelik projenin anayasal içeriğini vurgulamakta mıdır? Bu kesin değildir. Çünkü bütün devletler tarafından oybirliği ile kabul edilme kuralı aslî olma özelliğini korumaktadır: Antlaşmayı onaylayarak, devletler gerçekte Birlikten çıkma veya Birlik içinde değişen aidiyetlerini sürdürme seçeneklerinden birine sahip olacaklardır. Devletler katılmadıkları bir reformun kendilerine kabul ettirilmesiyle karşılaşmayacaklardır. Spinelli'nin projesinin 82. maddesinden ilham alarak (burada 2/3 söz konusu idi 4/5'i değil), 31.madde ile önerilen düzenleme, Avrupa'daki zayıf bir azınlığın reformun emredici bir zorunluluk inancını durdurabilememesini yansıtmaktadır.

¹⁵⁶ "Gerek Birliğin en azından nüfusunun dörtte biri veya üye devletlerin temsilcilerin sekizde biri; gerekse en azından üye devletlerin temsilcilerinin dörtte biri veya Birliğin nüfusunun sekizde birine ilişkin karşıtlığın bulunmasından dolayı üstün nitelikli çoğunluğa ulaşamamıştır."

Eğer aynı zamanda Birlik ve devletler için içeriği aynı olan yöntemi anayasanın değiştirilmesi için ve antlaşmaların uygulama alanları ile amaçlarının değiştirilmesinde takip edilmek zorunda olup olmayacağı sorulabilir (md.8, par.3). İşaret etmek yerinde olacaktır ki, bu sonuncu düzenleme anayasal kanunların (*Lois constitutionnelles*) kabulüne (ki projeye göre devletler buna karıştırılmamaktadır) değil ama anayasanın değiştirilmesi yöntemine bir gönderme bulunmaktadır.

4. SONUÇ

Bu çalışmanın katkısı TAD'nın ifadesine göre; toplulukların antlaşmaları birlikte bir hukuk topluluğunun anayasal şartını (*charte constitutionnelle d'une Communauté de droit*) iyi bir şekilde oluştur önerisi üzerine dayandırılmış olmasıdır. Eksik olan bu anayasa, modern devletlerin temel yetkilerinin sorumluluğunu yüklenmek için sınırlandırılmış görevler ve şekli bir zatıyet (*entité fonctionnelle*) olması durdurulan bir Avrupa Birliği'nin, gelecekteki gelişmesi ve varoluşundan doğan zorunluluklara karşı durmak amacıyla yeni bir şekil almak ve iyileştirilmek zorundadır.

İnceleme, Federal Almanya Anayasa Mahkemesi'nin 12 Kasım 1993 tarihli kararında Maastricht Antlaşması'na tahsis edilen açıklama ile ters düşmektedir¹⁵⁷. Bu yüksek yargı organına göre; söz konusu Antlaşma üye devletler arasındaki bir ortaklıkla ilgili bir uluslararası antlaşmadır ("*mitgliedstaatlichen Verbund*"). Bu devletler ortaklığının içinde halktan kaynaklanan bir erkin etkisi ve hukuksallığının güvence altına alınmasında önemlidir. Bu husus ilk olarak üye devletlerin halklarına düşer ve egemenlik haklarının ulusal parlamentolar aracılığıyla kullanılmasının yasallaştırılması da bunlara aittir. Yetkilerinin geliştirilmesi gereken Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği'nin politikalarının demokratik olarak tamamlanmasına bir dayanak oluşturur.

Böylece: "Avrupa Birliği'ni kuran devletler ortaklığı içinde, Avrupalı kurumların eylemlerine üye devletlerin meclislerinin bağlanması ile demokratik yasallık etkili olur ve buna Avrupa Birliği'nin kurumsallaşmış yapısı içinde -Avrupa uluslarının bütünleşmesi gitgide geliştikçe- üye devletlerin vatandaşlarınca seçilen bir Avrupa Parlamentosu'na atfedilen demokratik meşruiyet eklenir" (point C, I, 2, b)2.).

Kısacası kanaatimize göre; Avrupa Birliği'ni kuran yeni siyasal sistem kendi kuruluşları içinde kendisinin meşruluk temelini bulmak zorundadır. Belirtilen durum devletlerin temsilcilerinin bir kurumu -Konsey- ile halkın temsilcilerinden oluşan diğer bir kurumun -Avrupa Parlamentosu- işbirliği ile dile getirilir. Yürütme -Komisyon Avrupa Parlamentosu'nun güvenoyu üzerine dolaylı olarak meşruiyetini tesis eder. Bu yapılanma farklı devletler ve halklarla

¹⁵⁷

Bkn. EUGRZ, 1993, s. 429.

yetinmek zorundadır. Avrupa Parlamentosu'nun projesi aynı amaçlar etrafında birleşen kültür ve yapısal ulusal kurumları koruyarak devletler ve vatandaşlar arasında anayasal tipte bir yönetimin örgütlenmesinin mümkün olduğu inancına dayanmaktadır.