

Avrupa Birliği'ne Bir Anayasa

Cem EROĐUL*

Giriş

1957'de altı Avrupa ülkesinin (Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg) Roma antlaşmasını imzalamasıyla başlayan Avrupa birliği süreci, aradan aşığı yukarı yarım yüzyıl geçtikten sonra, bu sefer yirmi beş Avrupa ülkesinin kendilerine ortak bir anayasa hazırlamalarıyla çok önemli bir dönemece ulaştı. Anayasalar devlet egemenliğinin en önemli dayanak ve göstergelerinden biridir. Birden çok devletin aynı anayasa ile kendini bağlaması, ortak anayasanın düzenlediği konularda, bu devletlerin kendi egemenliklerinden vazgeçtikleri anlamına gelir. Gerçi bu ortak anayasa, her taraf devletin ayrı ayrı imzalayıp kendi (iç) anayasal düzenlemelerine göre onaylayacağı çok taraflı bir uluslararası antlaşma ile kabul edilecek. Yirmi beş ülkenin hepsi onay vermedikçe anayasa yürürlüğe giremeyecek. Girdikten sonra da, her üye ülke, istediği zaman anayasaya bağlılığına son verebilecek. Ancak o zaman, bunu yapması Avrupa Birliği üyeliğinden ayrılması anlamına gelecek. Çünkü anayasa bir kez kabul edildikten sonra, kendini bu anayasa ile bağlı kılmadan Avrupa Birliği'ne üye olmak ya da üyeliği sürdürmek olanaksızlaşacak.

Avrupalıların böyle bir adım atma gereği duymalarının nedeni, birliğe üye ülke sayısının çok artması, üstelik her an yeni adaylıkların ortaya çıkma olasılığının bulunması, bunun sonucunda da, yürürlükteki çalışma yöntemlerinin artık yetersiz kalması. Gerçekten de, Avrupa Ekonomik Topluluğu kurulduktan yaklaşık otuz yıl sonra, üye sayısı tam iki misline çıktı: 1973'te, İngiltere, İrlanda, Danimarka; 1981'de Yunanistan; 1986'da, İspanya ile Portekiz topluluğa üye oldular. On iki üyeye ulaşan

* Prof. Dr., A.Ü. SBF

Topluluk, 1986'dan başlayarak kendi içindeki bağları sıkılaştırmak için birtakım atılımlara girişti. O yıl imzalanan Avrupa Tek Senedi ile, geçimsel (ekonomik) bütünleşmenin kapsamı çok genişletildi. 1968'de, kurucu altı üye arasında gümrük duvarlarının kaldırılmış olması, daha sonra da yeni üyelerin bu kurallara uyması, bütünlüğü gerçekleştirmeye yetmedi. Bunun üzerine, ihalelerde herkese eşit koşullar sağlama, sermaye hareketlerini tümüyle serbestleştirme, enerji, ulaşım, vergi alanlarında düzenlemeleri uyumlaştırma, diplomaların, meslek yeterlik belgelerinin denkliğini sağlama gibi çok çeşitli 270 ayrı konuda yeni önlemler alma yoluna gidildi. Böylece, 1 Ocak 1993'ten başlayarak üye ülkeler çok daha tümleşik (entegre) bir ortak pazar oluşturma yoluna girdi. Bu arada, 1992'de imzalanıp Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht antlaşmasıyla, topluluk resmen Avrupa Birliği'ne dönüştü. 1995'te, bu birliğe, İsveç, Finlandiya ile Avusturya katıldı. Hem üye sayısının on beşe çıkmış olması, hem de işbirliği alanlarının çok genişlemiş bulunması, hükümetler arası gizli pazarlıklara dayanan geleneksel çalışma yönteminin gitgide tıkanmasına yol açtı. 1997 Amsterdam ile 2000 Nice doruklarında bu durum açıkça görüldü. Bunun üzerine, kapalı kapılar ardında çok etkili olan ulus çıkarıcılığını kamuoyu baskısıyla dengelemek için, 14-15 Aralık 2001'de Laeken (Belçika) doruğunda yepyeni bir anlayış benimsendi. Avrupa'nın geleceğinin, ilgili halkların temsilcileri aracılığıyla, kamunun önünde açık bir tartışmayla tasarlanması kararlaştırıldı. Bu yeni yöntemin benimsenmesinde, var olan üye sayısını neredeyse ikiye katlayacak olan sayıda aday ülkenin kapıda beklemekte olması, bunların katılmasından sonra eski karar alma yönteminin daha da işlemez hale geleceğinin açıkça görülmesi de elbette etkili oldu. Avrupa Anayasası düşüncesi, işte böyle bir ortamda yeşerdi.

Laeken kararları ile, 28 Şubat 2002'de, Brüksel'de, eski Fransız cumhurbaşkanı Valéry Giscard d'Estaing'in başkanlığında, yalnızca üye ülkelerin değil, aday ülkelerin de temsilcilerinin katılmasıyla, aşağı yukarı yüz kişiden oluşan bir kurucu meclisin toplanması öngörüldü. Bu meclise, dört alanda görev verildi: üyelerle birlik arasında yetki paylaşımını belirlemek; Birlik'in yapısını yalınlaştırmak; daha çok demokrasi, saydamlık, etkenlik sağlamak; en önemlisi de, Avrupa yurttaşlarını bir anayasa sahibi kılmak. Kurucu meclise, eski İtalya başbakanı Giuliano Amato ile eski Belçika başbakanı Jean-Luc Dehaene başkan yardımcısı oldu. Ayrıca, parlamento, komisyon ve yakın gelecekteki dönem başkanlıkları temsilcilerinden oluşan on iki kişilik bir başkanlık divanı kuruldu. Kurucu meclis üyelikleri şöyle paylaşıldı: Avrupa Parlamentosu'ndan on altı kişi, üye ve aday ülke parlamentolarından ikişer temsilci., üye ve aday ülke hükümetlerinden birer temsilci. Görüldüğü gibi, on beş üye ülkeye ek olarak, on üç aday ülke temsilci gönderdi. (Bunların arasında, ötekilerin aksine bugün hâlâ üye olmayan Bulgaristan, Romanya ve Türkiye de yer aldı.) Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, İşçi/İşveren Temsilcileri ("Sosyal Partönerler"), Avrupa Kamu Denetçisi toplam on üç

gözlemci ile çalışmalara katıldılar. Kurucu meclis, oydaşma yöntemine göre çalıştı. Bilindiği gibi, oydaşma oybirliğinden ayrılır. Oybirliğinde, en küçük bir karşıtlık bile karar alınmasını engelleyebilir. Oydaşmada, sayılara, çoğunluğa azınlığa bakılmaz. Bir konuda ortak bir görüş belirmişse, ayrıntılardaki ya da çok az sayıdaki karşı çıkışlara bakılmadan, o görüş karar olarak benimsenir. Bu çerçevede, aday ülke temsilcileri için ilginç bir yöntem uygulandı. “Olumlu oy hakkı” diye adlandırılan bu yöntemde göre, aday ülke temsilcileri üye ülke temsilcileri gibi oy verebilecekler; ancak üye ülkelerin kendi aralarında ulaşacakları oydaşmalara engel olamayacaklar. Ayrıca, hiçbir aksamaya olanak vermemek üzere, bütün katılımcılar için yetkililerce birer yedek belirlenmesi istendi. Çalışmaların tam bir açıklık içinde sürdürülmesine özen gösterildi. Bir genel sekreter, bir yardımcısı ile on yedi üyeden kurulu bir sekreterlik, bütün belgelerin hem kurucu meclisin internet sayfasında yayımlanmasını, hem de elektronik posta ile bütün ilgililere ulaştırılmasını sağladı. Bütün katılımcıların elektronik adresleri kamuya açıklandı ve böylece her isteyen istediği kurucu meclis üyesiyle iletişime girebildi. Meclis, eşanlı çeviri olanağı sağlanarak, çalışmalarını on bir dilde sürdürdü.

Bu biçimde çalışan kurucu meclis, 13 Haziran 2003’te ortak bir metin üzerinde anlaşmaya vardı. Uluslararası anayasa antlaşmasının taslağı, başkan ve başkan yardımcıları tarafından 20 Haziran 2003’te Selanik’te toplanan Avrupa Birliği konseyine sunuldu. Ekim 2003’te hükümetler arası konferans taslak üzerinde çalışmaya başladı ve bu çalışmalar, 18 Haziran 2004’te ortak bir tasarı metni üzerinde anlaşmaya varılmasıyla sonuçlandı. Tasarı, taslakta aşağı yukarı yüzde on oranında değişiklik yaptı. Bu arada, 1 Mayıs 2004’te on yeni devletin (Çekya, Slovakya, Polonya, Slovenya, Macaristan, Estonya, Letonya, Litvanya, Malta, Kıbrıs) katılımıyla, birliğin üye sayısı yirmi beşe çıktı. Yeni anayasa tasarısının kabulü için bu yirmi beş ülkenin oybirliği gerekiyor. Konusu anayasa olan uluslararası sözleşme, her devletin kendi yöntemine göre imzalanıp onaylanacak. İngiltere, Fransa gibi kimi devletler, onay için halkoylamasına başvurmayı kararlaştırdılar. Kabul ve onay sürecinin ne zaman sonuçlanacağını şimdiden kestirmek olanaksız. Antlaşmayı ayrıksız bütün üyelerin kabul etmesi gerekiyor. Anayasayı konu edinen antlaşma, yirmi beş ülkeden onay geldikten sonra, 1 Kasım 2006’da, buna yetiştirilmezse, son onayı izleyen ikinci ayın ilk gününde yürürlüğe girecek. Böyle olursa, yeni metin şimdiye kadarki bütün topluluk ve birlik antlaşmalarının yerini alacak. Olmazsa, son Nice antlaşmasının (2001) değiştirdiği biçimiyle kurucu antlaşmalar yürürlükte kalacak.

Görüldüğü gibi, anayasa girişimiyle Avrupa Birliği kendi yazgısını belirlemede çok önemli bir dönemece gelmiş bulunuyor. Bu yazının amacı, ulaşılan bu yeni eşığı anlamaya çalışmak. Bunun için, birinci bölümde, tasarının getirdiği belli başlı

tüzel düzenlemeler ortaya konacak; ikinci bölümde de, bu yeni aşamanın tarihsel ve siyasal anlamı değerlendirilmeye çalışılacak.

I. Tüzel Düzenlemeler

Anayasa tasarısı, üç yüz sayfayı aşan uzun bir metin. Burada bunun ayrıntılarına girmeye gerek yok. Okura bir toplu fikir verebilmek amacıyla, aşağıda, önce metin genel olarak tanıtılacak, sonra da vurgulanması gereken belli başlı konulara değinilecek.

Anayasa, bir başlangıç, dört ana kısım¹ ve bir dizi protokol ile bildiriden oluşuyor. Bu kapsamlı düzenlemenin amacı, birlik sürecinde şimdiye dek yapılan bütün antlaşmaları (1957 Roma, 1992 Maastricht gibi en önemli kurucu antlaşmalar ile türlü üye katılım antlaşmaları dahil) tek bir metin içinde birleştirmek. Dolayısıyla, anayasa biçim olarak büyük bir yenilik oluşturuyorsa da, içerik bakımından kapsamlı bir değişim getirmiyor. Anayasanın çok büyük çoğunluğu, var olan düzenlemelerin yinelenmesi niteliğinde. Önemli değişiklik ve yenilikler, yeri gelince imlenecek.

Başlangıçın amacı, birleşme sürecine girmiş bulunan Avrupalıların ortak değerlerini topluca gözler önüne sermek. Metin içinde birçok kez göndermede bulunulan bu değerler, Avrupalılığın tanımlayıcı öğeleri niteliğinde. Hem kurucu meclis aşamasında taslak oluşturulurken, hem de hükümetler arası konferansta tasarıya son biçimi verilirken, bu başlangıç büyük bir çekişmeye konu oldu. Üyelerin ve adayların bir bölümü, Avrupalılığın kurucu ögesi olarak, Tanrı inancına ve Hıristiyanlığa göndermede bulunulmasını istiyordu. Sonuçta, şöyle bir uzlaşmaya varıldı: Tanrı sözü metne girmedi; buna karşılık, üye ülkelerin Avrupa'nın yalnızca ekinsel (kültürel) ve insancıl değil, aynı zamanda dinsel kalıtından esinlendiği söylendi. Dinci cephenin bir başarısı da, taslakta yer alan "usa saygı" (respect for reason) ilkesinin çıkarılması. (Böylece, dinde direktmenin usa bağlılıkla çeliştiği bir kez daha kanıtlanmış oldu.)

Başlangıçta, Avrupalıların temel değerleri şöyle sayılıyor: insan haklarına saygı, demokrasi, eşitlik, özgürlük, tüze (hukuk) devleti. Bunların da ancak çoğulculuğa saygılı, ayrımcılığı reddeden, hoşgörüye, adalete, dayanışmaya ve kadın-erkek eşitliğine dayanan bir toplumda var olabileceği vurgulanıyor.

¹ Anayasanın parçalarına verilen nitelemeler (kısım, bölüm, vb.) ve bunların başına konan sırasayılar henüz kesinleşmiş değil. Son biçimsel düzenlemeyi yapma görevi, Avrupa Birliği tarafından bir tüzemen takımına verildi. Dolayısıyla metin içinde kullanılan nitelemelerin ve sırasayıların geçici olduğunu bilmekte yarar var. Ancak, yukarıdaki açıklamaların anlaşılabilmesi için, şu anda tasarının benimsediği bölümlemenin, azalan önem sırasına göre şöyle oluştuğunu belirtmeliyim: Kısım,

Birinci Kısım, Birlik'in tanımına, ereklerine, kuruluşuna, kurumlarına ve üye devletlerle yetki paylaşımına ilişkin en temel düzenlemeleri içeriyor.

Kurumlar iki bölüme ayrılıyor: "Birliğin Kurumsal Çerçevesi" başlığı altında sıralanan ana kurumlar ile "Öteki Kurum ve Kuruluşlar".

Ana kurumlar şunlar: Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, Bakanlar Konseyi², Avrupa Komisyonu³, Avrupa Birliği Adalet Divanı. Bu çerçevede: Avrupa Konseyi, ana yönelimleri belirliyor; Komisyon bunları somutlaştırıyor ve (karara bağlananları) uygulamaya koyuyor; Bakanlar Konseyi ile Parlamento, yasama işlevini yerine getiriyorlar.

Parlamento, üye ülke halklarınca, beş yılda bir, tek dereceli seçimle oluşturulan bir meclis. Anayasa, üye sayısının 750'yi aşmayacağını, nüfusu ne olursa olsun, her üye devlete en az altı en çok 96 üyelik ayrılacağını öngörüyor.⁴ Parlamento, kendi başkanını ve başkanlık divanını seçiyor. Konseyle birlikte yasama ve bütçe yetkisini kullanmanın yanı sıra, birçok konuda denetim ve danışılma yetkisine sahip. Ayrıca, Avrupa Konseyi'nin önerisi üzerine, Komisyon başkanını da bu meclis seçiyor.

*Avrupa Konseyi*⁵, tarihsel süreç içinde gelişen bir kurum. Gerçi daha 1957 antlaşması, üye ülkelerin yürütme güçlerini temsilen devlet ya da hükümet başkanlarının zaman zaman bir araya gelmesini öngörüyordu. Özellikle 1974'ten sonra (Valéry Giscard d'Estaing'in cumhurbaşkanlığıyla birlikte), bu toplantılar daha düzenli olarak yapılmaya başlandı. Anayasa bu gelişmeyi şöyle bir sonuca bağladı: Avrupa Konseyi, üye devlet ya da hükümet başkanlarından oluşacak. Düzenli olarak yılda dört kez toplanacak. Gerekirse ek toplantılar da yapabilecek. Esas görevi, birliğe ivme kazandırmak, genel siyaset doğrultusunu ve öncelikleri saptamak.

Avrupa Konseyi'ne ilişkin olarak anayasanın getirdiği en önemli yenilik bir Avrupa Konseyi başkanlığı öngörmesi. Başkan, Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla⁶, iki buçuk yıllığına seçilecek. Başkan kendi ülkesinde hiçbir siyasal

² Anayasada yalnızca "Konsey" denen her yerde, Avrupa Konseyi değil, Bakanlar Konseyi kastediliyor.

³ Anayasada yalnızca "Komisyon" diye de geçebiliyor.

⁴ Üye ülkelerin temsilci sayısı, esas olarak Nice antlaşmasıyla belirlendi. Daha ayrıntılı düzenlemeler, anayasaya ek protokollerle yapıldı.

⁵ Bu *kurulu*, 1949'da kurulmuş bulunan, Türkiye'nin de üye olduğu, Strazburg merkezli Avrupa Konseyi örgütü ile karıştırmamak gerek.

⁶ Ne olduğu birazdan açıklanacak.

sorumluluk yüklenmemiş olacak.⁷ Aynı kişi, en çok iki dönem için seçilebilecek. Durum gerektirdiğinde, başkan aynı yöntemle görevden alınabilecek. Başkanın esas görevi, süreklilik sağlamak, Komisyonla ve üyelerle işbirliğini sıkılaştırmak, ortak güvenlik siyasetinde ve kendi katını ilgilendiren dış işlerde, (Dışişleri bakanının yetki alanına girmeden) Birlik'i temsil etmek, gerektiğinde de Avrupa Konseyi'ni olağanüstü toplantıya çağırarak. Başkan, her toplantının sonunda, Avrupa Parlamentosu'na bir rapor sunmak zorunda. Başkan, Komisyon başkanı ve Birlik dışişleri bakanı, Avrupa Konseyi'nin toplantılarına katılacaklar, ancak oy veremeyecekler.

Bakanlar Konseyi, her üye ülkeden, ülkesi adına oy verme yetkisine sahip, bakanlık düzeyinde bir temsilciden oluşacak. Anayasa aksini belirtmedikçe, bu kurul nitelikli çoğunlukla karar verecek. Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu ile birlikte, yasama ve bütçe yetkisini kullanacak, anayasanın öngördüğü siyaset belirleme ve eşgüdüm görevlerini yerine getirecek. Bakanlar Konseyi'nin, Avrupa Konseyi'nin nitelikli çoğunlukla belirleyeceği çeşitli *oluşumları*⁸ bulunacak. Bunlardan biri olan Dışişleri Konseyi, Birlik dışişleri bakanının başkanlığında toplanıp Avrupa Konseyi'nin belirlediği stratejik yeğlemler (tercihler) doğrultusunda Birlik'in dış siyasetini belirleyecek. Bakanlar Konseyi'nin öteki oluşumları ise, yine Avrupa Konseyi'nin belirleyeceği kurallara uygun olarak, sırayla her üye devleti temsil eden bakanın başkanlığında toplanacak ve kendi konusunda Birlik'in siyasetini belirleyecek.⁹

Bakanlar Konseyi'nin¹⁰ çalışmaları, üye ülke hükümetlerinin daimi temsilcilerinden oluşan bir komite tarafından hazırlanacak. Yine Bakanlar Konseyi'nin bir oluşumu olan Genel İşler Konseyi, çeşitli oluşumların çalışmaları arasında tutarlılığı sağlayacak. Genel İşler Konseyi, ayrıca, Avrupa Konseyi başkanı ve Komisyon'la ilişki kurarak, Avrupa Konseyi toplantılarını hazırlayacak ve burada alınan kararların uygulanmasını izleyecek. Konsey'in, yalnızca yasama işlevine ayrılan toplantıları kamuya açık olarak yapılacaktır.

Nitelikli çoğunluk, anayasanın Avrupa Konseyi ile Bakanlar Konseyi (dolayısıyla da bu Konsey'in çeşitli oluşumları) için öngördüğü özgül bir çoğunluk hesap yöntemi. Nitelikli çoğunluğun oluşması için, üye sayısının en az %55'inin

⁷ Dolayısıyla, ancak Avrupa Konseyi üyeleri *dışından* seçilebilecek.

⁸ Yine üye ülkeleri bakan düzeyinde temsil eden, ancak her biri ayrı bir siyaset alanında görev yapan kurullar.

⁹ Görüldüğü gibi, bu yeni yöntemlerle altı aylık dönem başkanlığı uygulamasına son veriliyor.

¹⁰ Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere, konusuna göre bu Konsey'in üyeleri değişik olabilecek.

(bunun içinde en az on beş üye ülke yer almalı) ve Birlik nüfusunun en az %65'ini kapsayan ülkelerin aynı yönde oy vermesi gerekiyor. Yine de, en az dört ülke bir karara karşı birleştiğinde, o kararı engelleyebiliyor. Öte yandan, karar konusu olan işlem Komisyon'un ya da Birlik dışişleri bakanının bir önerisine dayanmıyorsa, nitelikli çoğunluğun oluşabilmesi için, bu kez üye ülkelerin en az %72'sinin ve yine Birlik nüfusunun en az % 65'ini kapsayan ülkelerin bu yönde oy vermesi gerekiyor.

Komisyon, Avrupa Birliği'nin hükümeti niteliğinde. Anayasanın kendisine yüklediği görevleri yerine getirmenin yanı sıra öteki birlik kurumlarının kararlarını da yaşama geçirmekle yükümlü. Birlik'in bütçesini, yıllık ve daha uzun süreli izlencelerini hazırlamak, birlik yasalarının uygulanmasını gözetmek, Birlik'in geliştirilmesi için öneriler hazırlamak da Komisyon'un görevi.

Anayasa, Komisyon üye sayısının zamanla sınırlandırılmasını öngörüyor. Anayasanın kabulünden sonraki ilk Komisyon, bugünkü gibi¹¹, her üye ülkenin birer yurttaşını barındıracak. Ancak, ikinci dönemden başlayarak, başkan ve Birlik dışişleri bakanı dahil, Komisyon'un toplam üye sayısı, üye ülke sayısının üçte ikisini aşamayacak. Avrupa Konseyi, ancak oybirliğiyle karar alarak bu kısıtı aşabilecek.

Komisyon *başkanı*, Avrupa Konseyi tarafından, son Avrupa Parlamentosu sonuçları göz önünde bulundurularak ve türlü danışmalardan sonra önerilecek. Bu aday, Avrupa Parlamentosu'nun oyuna sunulacak. Basit çoğunluğu elde edemezse, Avrupa Konseyi bir ay içinde yeni bir aday belirleyecek. Başkan bu biçimde seçildikten sonra, Avrupa Konseyi, üye ülkelerin önerileri ve başkanın *onayıyla*, öteki Komisyon üyelerini seçecek. Komisyon üye sayısı kısıtlandığında, Avrupa Konseyi bu seçimi yaparken, Komisyon'da görev alınan dönem sayısı bakımından üye devletler arasında tam bir eşitlik gözetilecek. Ayrıca, Avrupa'nın coğrafi bölgelerinin ve nüfus yapısının da Komisyon'a dengeli bir biçimde yansımaya dikkat edilecek. Birlik *dışişleri bakanı* da, Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla ve Komisyon başkanının onayıyla seçilecek. Komisyon böylece oluşturulduktan sonra, başkan ve dışişleri bakanı dahil, *kurul olarak* Avrupa Parlamentosu'ndan güven isteyecek. Güvenoyu alan Komisyon, Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla atanarak göreve başlayacak.

Komisyon başkanı, tam yetkili bir hükümet başkanı gibi, üyeler arasından kendi yardımcılarını atayabilecek¹², işbölümünü istediği gibi belirleyebilecek, bütün

¹¹ 1 Kasım 2004'te, beş yıllığına göreve başlayacak olan Komisyon, üye ülkelerin eşit temsiline dayalı. Başka bir deyişle, başkan dahil yirmi beş üyeli. Anayasa beş yıl içinde kabul edilirse, 2009'da göreve başlayacak Komisyon'da yine her üye eşit olarak temsil edilecek.

¹² Bu yardımcılarının birinin, Birlik dışişleri bakanı olması zorunlu.

çalışmaları yönlendirip eşgüdümleyecek, anlaşılamadığı Komisyon üyesinin (Birlik dışişleri bakanı dahil) görevden çekilmesini isteyebilecek. Avrupa Konseyi bu isteme uymak zorunda.

Anayasa, Komisyon üyelerinin *tam bağımsız* olarak davranacaklarını, kendi ülke hükümetleri dahil hiçbir dış etkiye boyun eğmeyeceklerini, sıkı bir biçimde kurala bağlıyor. Bir bütün olarak Komisyon'un Avrupa Parlamentosu karşısında siyasal sorumluluğu var. Parlamentoda gensoruya uğrayan ve güvenoyu alamayan Komisyon *çekilmek* zorunda. Bu bir *toplu* sorumluluk. Başkan ya da öteki Komisyon üyelerinin teker teker düşürülmesi olanaksız.

Komisyon üyeleri içinde, bir tek Birlik *dışişleri bakanı*, bu yönde Komisyon başkanından bir öneri gelmese de, Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla görevden alınabiliyor. Az önce belirtildiği gibi, Komisyon başkanı bunu istiyorsa, Avrupa Konseyi, başkanın bu isteğine uymak zorunda. Anayasanın yarattığı *yeni* bir kurum olan Birlik dışişleri bakanlığı, bugün var olan Ortak Dışişleri ve Güvenlik Siyaseti Yüksek Temsilcisi ile Komisyon'un dışişlerinden sorumlu üyesinin yerini alacak. Çeşitli üye ülkelerin katkılarıyla, bakanlık uzman bir örgütle desteklenecek. Yukarıda belirtildiği gibi, Birlik dışişleri bakanı, dışişleri oluşumunda toplanan Bakanlar Konseyi'ne başkanlık edecek, kendi alanında Avrupa Konseyi'ne ve Bakanlar Konseyi'ne önerilerde bulunabilecek. Ancak, dışişleri ve güvenlik konularında, Avrupa Konseyi'nde oybirliği arandığı unutulmamalı. Dolayısıyla Birlik dışişleri bakanı, yalnızca üye ülkelerin tümünün görüşü birleştiğinde gerçekten güçlü olabilecek.

Avrupa Adalet Divanı, anayasanın üstünlüğünü sağlayacak. Şimdiki düzenleme sürdürülecek. Her üye ülkeden en az bir yargıç görev alacak. Üyeler altı yıllığına, ülkelerinin onayı ile seçilecek. Aynı kişi yeniden seçilebilecek. Yargıçlar tam bağımsız olacaklar ve kendi alanlarında ileri derecede yetişmiş kişiler arasından seçilecekler. Mahkeme kendi içinden üç yıllığına bir başkan seçecek Aynı kişi başkanlığa yeniden seçilebilecek. Üye devletler, Birlik kurumları, gerçek kişiler ve tüzelkişiler davacı olabilecek.

Kurumsal çerçeveyi oluşturan bu ana kurumlar dışında, Birlik'e bağlı daha birçok kurum ve kuruluş var: Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Sayıştay (the Court of Audits), Bölgeler Komitesi, Ekonomik ve Sosyal Komite, Avrupa Yatırım Bankası. *Avrupa Merkez Bankası*, ulusal merkez bankalarıyla işbirliği içinde, Birlik'in para siyasetinden sorumlu. Birinci görevi fiyat istikrarını sağlamak. Euro bölgesinin baş sorumlusu bu banka. *Avrupa Sayıştay*, Birlik'in gelir ve giderlerini denetlemekle görevli. Birlik'in *danışma* örgenleri olan *Bölgeler Komitesi* ile *Ekonomik ve Sosyal*

Konsej, kuruluş ve işleyiş bakımından benzer kurallara bağlılar. Her iki kuruluşun en çok 350 üyesi olabiliyor. Yedekleriyle birlikte beş yıl için seçiliyorlar. Yeniden seçilmek olanaklı. Üye seçme yöntemi, Bakanlar Konseyi'nin oybirliği ile alacağı bir kararla belirleniyor. Bu örgenlerde üyelik, Avrupa Parlamentosu üyeliği ile birleşemiyor. Anayasanın öngördüğü konularda bunlara danışılması zorunlu. Bunun dışında, Avrupa Parlamentosu, Komisyon ya da Bakanlar Konseyi, bu kuruluşlardan görüş isteyebiliyor. Görüş bildirmek için kendilerine süre verildiğinde, bu sürenin en az bir ay olması gerekiyor. *Avrupa Yatırım Bankası*, esas olarak, bölgeler arası gelişmişlik ayrımını ortadan kaldırmaya yönelik olan ve üye ülkelerin gücünü aşan tasarılarla kaynak sağlamakla görevli bulunan bir kuruluş. Kâr amacı gütmüyor.

Avrupa Birliği kurumları, yapacakları düzenlemelerde şu tüzel araçları kullanabilirler: Avrupa yasası, Avrupa çerçeve yasası, Avrupa tüzüğü, Avrupa kararı, tavsiyesi ve görüşü. *Avrupa yasaları (laws)*, bütün üye ülkelerde doğrudan doğruya bağlayıcıdır. *Avrupa çerçeve yasaları (framework laws)* ise öngördükleri sonuçlar bakımından bağlayıcıdır. Dolayısıyla, üye ülkeler, isterlerse, aynı sonuçları değişik biçim ve yöntemler kullanarak gerçekleştirme yoluna gidebilirler. *Avrupa tüzükleri (regulations)*, yasaların ve kimi anayasa hükümlerinin uygulanması için çıkarılan düzenlemelerdir. Bunlar da bağlayıcıdır. Ancak, hangi biçim ve yöntemlerle uygulanacakları üye ülkelere bırakılmıştır. *Avrupa kararları (decisions)*, tıpkı tüzükler gibi, yasama dışı işlemlerdir. Herkes için bağlayıcı olabilecekleri gibi, tüzüklerden ayrımlı olarak, yalnızca kararda belirtilenler için bağlayıcı olabilirler. *Avrupa tavsiyelerinin (recommendations)* ve *görüşlerinin (opinions)* ise bağlayıcı gücü yoktur.

Olağan yasama yöntemine göre, yasalar ile çerçeve yasalar Komisyon tarafından önerilir. Kabulleri için, hem Avrupa Parlamentosu'nun, hem de Bakanlar Konseyi'nin kararı gerekir. Bu iki kurum anlaşamazsa yasa çıkmaz. Anayasanın öngördüğü kimi durumlarda, *özel yasama yöntemi* kullanılarak, yasalar ve çerçeve yasalar, ya Bakanlar Konseyi'nin *katılımıyla* Avrupa Parlamentosu tarafından, ya da Avrupa Parlamentosu'nun *katılımıyla*, Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilebilir. Anayasaya göre, Komisyon dışında, ancak Avrupa Merkez Bankası'nın, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın ya da Avrupa Yatırım Bankası'nın tavsiyesine uymak koşuluyla, birkaç üye ülke birleşerek yasa ya da çerçeve yasa önerisinde bulunabilirler.

Yasalar ve çerçeve yasaları, Komisyon'a, yasaların ve çerçeve yasalarının çok önemli olmayan öğelerinde (non-essential elements), değişiklik yapma yetkisi verebilir. Ancak *yetki yasasında*, verilen yetkinin amacı, içeriği, kapsamı ve koşulları açıkça belirtilmelidir. Bu koşullar şöyle olabilir: Parlamento ya da Bakanlar Konseyi, yetkiyi

istedikleri an geri alabilirler; ya da Komisyonun hazırlayacağı yasanın ancak Parlamento'dan ya da Bakanlar Konseyi'nden, belli bir sürede itiraz gelmezse yürürlüğe gireceği öngörülebilir. Anayasa, bu durumlarda, Parlamento'nun üye salt çoğunluğuyla, Bakanlar Konseyi'nin ise nitelikli çoğunlukla karar vereceğini öngörüyor.

Kurumsal düzenlemeler çerçevesinde anayasanın getirdiği ilginç bir yenilik, Avrupa yurttaşlarına tanınan *halk girişimi* olanağı. Buna göre, yeterli sayıda üye ülkeden en az bir milyon yurttaş, anayasanın uygulanması için gerekli gördükleri yeni bir tüzel düzenlemeyi Komisyon'a önerebilecek. Bu yöntemin nasıl işleyeceği, yeterli ülke sayısının ne olacağı, anayasa yürürlüğe girdikten sonra çıkarılacak bir Avrupa yasası ile belirlenecek.

Değiniilmesi gereken son bir kurumsal düzenleme de, anayasa tarafından bir Avrupa kamu denetçiliği öngörülmesi. *Kamu denetçisinin* görevi, Birlik'in yönetim birimlerinin çalışmalarına ilişkin yakınmaları dinlemek ve bu konularda parlamento rapor sunmak. Kamu denetçisi parlamento tarafından seçilecek ve görevinde tam bağımsız olacak

Anayasanın öngördüğü *yetki paylaşımında* üç temel ilke geçerli: 1. Yetki aktarımı ilkesi (principle of *conferral*): Birlik, yalnızca üyelerin kendisine aktardığı yetkileri kullanabilir, açıkça aktarılmayanlar üyelerin elinde kalır; 2. Yakınlık ilkesi (principle of *subsidiarity*)¹³: Birlik, bir yetkiyi, ancak üye ülkeler ya da bu ülkelerin yerel yönetimleri bu yetkiyi etkili bir biçimde kullanamıyorsa kendisi kullanabilir; 3. Orantılılık ilkesi (principle of *proportionality*): Birlik, bir yetkiyi, ancak amacın gerçekleşmesi için gerektiği ölçüde kullanabilir.

Kimi alanlarda esas yetki *Birlik'te*. Anayasa bunları sınırlayıcı bir biçimde sayıyor: a) Gümrük birliği; b) İç pazarda rekabet kuralları; c) Euro bölgesi ülkeleri için ortak para siyaseti; ç) Ortak balıkçılık siyaseti çerçevesinde denizlerdeki dirimsel kaynakların (biological resources) korunması; d) Dış ticarete ilişkin kurallar. Kimi alanlarda yetkiler *birlikte kullanılıyor*: a) İç pazar; b) Toplumcul siyaset (sosyal politika); c) Geçimsel, toplumsal ve yersel uyumlaştırma (territorial cohesion); ç) Tarım ve (denizlerdeki dirimsel varlığın korunması dışında) balıkçılık; d) Çevre; e) Tüketicinin korunması; f) Taşımacılık; g) Avrupa ulaşım ve iletişim şebekeleri; ğ) Enerji; h) Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı; ı) Kamu sağlığında ortak koruma

¹³ *Subsidiarity* kavramını "yakınlık" terimiyle karşılamak. bu çok tartışmalı sorunda elverişli bir çözüm gibi görünüyor. Gerçekten de, söz konusu kavramın özü, her konuyla ilgili kararın, o konuya en yakın olan düzeyde alınması ilkesi. Başka bir deyişle, etkili karar almada, hep olabilecek en alt birime öncelik tanınması. Bu güzel çeviriyi, Dr. Onur Karahanoğulları'na borçluyum.

önlemleri. Kimi alanlarda ise esas yetki *üyelerin*. Bu alanlarda Birlik, yalnızca destek ya da eşgüdüm hizmetleri sunabiliyor: a) Kamu sağlığı; b) Sanayi; c) Ekin (kültür); ç) Turizm; d) Genel eğitim, gençlik, spor, meslek eğitimi; e) Halkın korunması (Civil protection¹⁴); f) Yönetmelik işbirliği. Anayasa, bir de, hem Birlik'in, hem de üye ülkelerin *kendi düzeylerinde* ve birbirlerini engellemeden yetki kullanabilecekleri alanları belirliyor: a) Araştırma, yordambilgisi (teknoloji) geliştirme; b) Uzay; c) Üçüncü ülkelerle kalkınma için işbirliği; ç) İnsancıl yardım. Anayasa, ayrıca, ortak bir dış, güvenlik ve savunma siyaseti oluşturulmasını öngörüyor. Ancak bu alanda üyelerin *oybirliği* aranıyor.

Anayasanın ikinci kısmı, temel hak ve özgürlüklere ayrılmış durumda. Burada bir yenilik yok. Birlik'in daha önce kabul ettiği Temel Haklar Şartı (Charter) olduğu gibi buraya aktarılmış. Anımsanacağı üzere, 3-4 Haziran 1999'da Köln'de yapılan Avrupa Konseyi toplantısında bu yönde bir karar alınmış, Aralık 1999'da (eski Federal Alman Cumhuriyeti cumhurbaşkanı Roman Herzog başkanlığında) toplanan kurucu meclis, 2 Ekim 2000'de, bir temel haklar dizelgesi (listesi) kabul etmişti. 13-14 Ekim 2000'de Biarritz'te toplanan Avrupa Konseyi bu metni onayladı ve Temel Haklar Şartı 7 Kasım 2000'de Nice'te, Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi ve Komisyon başkanlarının kendi kurumları adına attıkları imza ile yürürlüğe kondu. Ne var ki, bu metnin tüzelkonumu (statüsü) hep tartışmalı kaldı. Anayasanın esas yeniliği bu temel haklar dizelgesini anayasa hükmü haline getirmesi.

Anayasanın üçüncü kısmında, daha önce birinci kısımda yetki paylaşımı dolayısıyla değinilen çeşitli alanlara ilişkin Birlik siyasetleri ayrıntılı olarak tanımlanıyor. Ayrıca yine bu kısımda, Birlik'in iç işleyişine ilişkin ayrıntılı kurallar getirilmiş bulunuyor.

Anayasa bir *uluslararası sözleşme* niteliğinde olduğu için, bunda *değişiklik* yapılması, ancak bütün üye ülkelerin ayrı ayrı onay vermeleriyle olanaklı.

II. Siyasal Değerlendirme

Avrupa devletlerinin birleşme sürecine *tarih penceresinden* bakıldığında, bunun, çarpıcı bir biçimde, *Alman devletlerinin* birlik oluşturma yolundaki çabalarını anımsattığı görülür. Batı Roma İmparatorluğu beşinci yüzyılda yıkıldıktan sonra, dilleri Fransızcaya doğru evrilen Frankların aksine, ortak dilleri Almancaya doğru evrilen Cermen boyları, uzun yüzyıllar boyunca kendi aralarında bir türlü birleşemediler. Sonuçta, birlik kurmak Almanlar için bir ulusal saplantı durumuna

¹⁴ Yalnızca savaş zamanında halkın korunmasını öngören Sivil Savunma'dan daha geniş bir kavram. Örneğin, bireylerin doğadan ya da insandan kaynaklanan yıkımlara karşı korunmasını da kapsıyor.

geldi. Gerçi, Kutsal Roma-Cermen İmparatorluğu, dokuzuncu yüzyıldan on dokuzuncu yüzyıla dek, bin yıl sürmüştü. Ancak buna, birleşik bir devlet deme olanağı yoktu. Bu, onlarca ayrı siyasal birim hanedanını (krallar, prensler, arşidükler, dükler, vb.), gerçekte hiçbir gücü olmayan ortak bir “imparator”a bağlayan göstermelik bir birlikti. Bunun böyle olduğu, Otuz Yıl Savaşları’nda (1618-1648) Alman devletçiklerinin din uğruna birbirlerini neredeyse yok etmeleriyle açıkça kanıtlandı. Bu savaşlara son veren Vestefalya Antlaşması (1648), ilk kez, çağcıl Avrupa devlet dizgesine giden yolu açtı. Hollanda ile İsviçre, imparatorluktan ayrılarak bağımsız kimlikleriyle bu dizgede yerlerini aldılar. Buna karşılık, sayıları oldukça azalsa da, ortada yine de otuzu aşkın Alman devleti kaldı. Dağınıklığa son verme çabası, ilk kez dışarıdan geldi. I. Napolyon, Roma-Cermen İmparatorluğu’nu resmen ortadan kaldırıp 1806 yılında, kendi koruması altında Ren Konfederasyonu’nu kurdu. Ancak yine bu, eski örneğe uygun olarak, bir hanedanlar birliğiydi. Yabancı dayatmasıyla yaratılan bu birlik 1813’te dağıldı. 1814-15 Viyana Kongresi’nden sonra, Prusya ile Avusturya dahil, otuz dokuz devleti (bunun dördü kent-devletti) bir araya getiren Cermen Konfederasyonu (*Bund*) kuruldu. Ne var ki, bu da geniş ölçüde kâğıt üzerinde bir birlikti. Oysa, on sekizinci yüzyılın sonunda *sanayi devrimi* aşamasına gelmiş kapitalist bir çevrede, tarihte yer almak isteyen bir ulus için, birleşme yaşamsal bir sorun durumuna gelmişti.

Bunun üzerine Almanlar, neredeyse bir buçuk yüzyıl sonra bu kez Avrupa çapında başlayacak bir sürece öncülük ederek, kendi aralarında gümrük birlikleri oluşturma yoluna gittiler. Önce, 1818’de, Prusya’nın öncülüğünde, Kuzey Cermen Gümrük Birliği kuruldu. 1828’de, orta ve güney Cermen devletleri de benzer birlikler oluşturdular. 1834’te hepsi birleşince, Alman Gümrük Birliği (*Zollverein*) doğdu. Esas olarak geçimsel (iktisadi) gereklere dayanan bu birleşmelerin arkasında, etkili bir halk istenci bulunmuyordu. O yıllarda ne Prusya’da, ne de Avusturya’da halk temsiline dayanan parlamentolar yoktu. Bunun yerine, tıpkı devrim öncesi Fransanın *Etajenero* meclisi gibi, tüzelkonum (statü) temeline dayanan “Diet”ler vardı. *İşçi sınıfının* siyaset sahnesine çıkmasıyla başlayan 1848 devrim dalgası, Almanların birleşme sürecine ilk kez bir halk tabanı verdi. Mayıs 1848’de Frankfurt’ta, (yalnızca erkekler oy verebilse de) *geneloya* dayanan ilk parlamento kuruldu. İşte bu parlamento, Mart 1849’da, Avusturya dışında bütün Alman devletleri için ortak bir anayasa kabul etti. Ne var ki, halk desteği güçlü olmasına karşın, parlamentoyu oluşturan burjuva siyasetçiler olağanüstü bir pısrıklıktaydılar.¹⁵ Kâğıt üzerinde kurdukları yeni devletin imparatorluğunu, Prusya kralı IV. Friedrich Wilhelm’e sundular. O da, kaynağında halkın istenci var diye, bu unvanı geri çevirdi.

¹⁵ Friedrich Engels, 1851-2 yıllarında New York Daily Tribune gazetesinde Karl Marx’ın imzasıyla yayınlanan bir dizi makalesinde, bu parlamentonun halini çok güzel anlatıyor

Bu zavallı parlamento ile uygulanamayan anayasası karşıdevrim dalgası tarafından süpürülünce, bu kez Prusya, 1866 Sadova savaşında Avusturya'yı yendikten sonra, 1867'de, yirmi iki Alman devletini Prusya'nın öncülüğünde toplayan Kuzey Cermen Konfederasyonu'nu kurdu. Bu yeni topluluk 1834'te oluşturulan gümrük birliğinden dardı. İşte bu gümrük birliğinin ortak yönetim gereklerini karşılayabilmek için, 1867'de, tıpkı bugün Avrupa Birliği'nin yaptığı gibi, bir anayasa kabul edildi. Bu anayasayla, üye ülkelerin yöneticilerini temsil eden bir Gümrükler Birlik Konseyi (*Zollbundesrat*) ile seçimle gelen bir Gümrükler Parlamentosu (*Zollparlament*) kuruldu. Ancak 1871'de, bir yıl önce Sedan'da Fransa'yı yenen Prusya'nın, kendi çevresinde birleştirdiği yirmi beş prenslikten oluşan Alman İmparatorluğu'nu kurmasıyla, bu gelişmeler bambaşka bir yöne saptı. Gümrük birliği, önce 1871'de Alzas-Loren'in, sonra da 1888'de Hansa kentlerinin buna katılmasıyla tamamlandı; ancak artık bu, az çok karşılıklı anlaşmaya dayanan bir işbirliğinin değil, ortak bir devletin kurulmasının sonucu oldu.

Almanya'da yaşanan süreçle Avrupa Birliği'ne giden yol arasındaki en büyük benzerlik, ikisinde de işe gümrük birliğinden başlanmış olması. Her iki örnekte de bu yol, bir anayasa yapılmasına ve ortak siyasal kurumlar oluşturulmasına yol açtı. Her ikisinde de bu gelişmeler, gümrük birliği sürecinin başlamasından aşağı yukarı yarım yüzyıl sonra ortaya çıktı. Ulaşılan kurumsal yapıda de dikkat çekici bir benzerlik var. Bilindiği gibi, Alman federalizminin en belirgin özelliği, yasama örgenini oluşturan ikinci meclisin, üye devletçiklerin yasama örgenlerinden değil, hükümetlerinden kaynaklanmasıdır. Bugün aynı yapı, Avrupa Birliği'nde de vardır. Yasama yetkisi, halkların seçtiği Avrupa Parlamentosu ile, üye devlet *hükümetlerini* temsil eden Bakanlar Konseyi tarafından kullanılmaktadır.

Almanya'da siyasal birlik, silah zoruyla tamamlandı. Üstelik birleştirilenler de, aynı anadilini konuşan insanlardı. Avrupa'da bu işi silah zoruyla yapma olanağı yok elbette. Daha da önemlisi, bir araya getirilmeye çalışılan halklarda, ortak bir Avrupa ulusu bilinci yerleşmiş değil henüz. Bunun en çarpıcı göstergelerinden biri, 10-13 Haziran 2004'te, yeni üyelerin katılımıyla toplam yirmi beş ülkede yapılan Avrupa Parlamentosu seçimleri. Doğrudan doğruya halkları temsil eden bu kuruma ilgi, şaşırtıcı derecede düşük kaldı. Yirmi beş ülkenin ortalamasına bakılırsa, katılma oranı %45,7 oldu. Kabaca bir fikir verebilmek için şöyle söylenebilir: 160 milyon dolayında insan oy verirken, 190 milyon dolayında insan Avrupa seçimlerini ilgiye değmez buldu. Katılma oranları kimi ülkelerde neredeyse "hakaret" oluşturacak boyutlarda kaldı: Çekya'da %29'un, Polonya'da %21'in, Slovakya'da ise %17'nin altında!

Pek ilgi uyandırmayan bu seçimlerin sonucu da, birlikçiler için oldukça kaygı verici oldu. Avrupa Parlamentosu'nda grup oluşturabilmek için, benzer görüşteki

partilerin, üye ülkelerin en az beşte birinden en az on dokuz kişi seçtirebilmiş olmaları gerekiyor. On yeni üye ülkenin temsilini sağlamak için, Avrupa Parlamentosu'nda üye sayısı 626'dan 732'ye çıkarıldı. Üyelikler şu siyasal görüşler arasında paylaşıldı: EPP-ED (European People's Party-European Democrats: 268 üyelik-%36,61); PES (Party of European Socialists: 200 üyelik-%27,32); ALDE (Alliance of Liberals and Democrats: 88 üyelik-%12,02); Greens/EFA (European Free Alliance: 42 üyelik-%5,74); EUL/NGL (European United Left/Nordic Green Left: 41 üyelik-%5,6); IND/DEM (Independence and Democracy Group: 37 üyelik-%5,05); UEN (Union for a Europe of Nations: 27 üyelik-%3,69); NA (Aşırı milliyetçiler: 29 üyelik-%3,96). En kalabalık grubu oluşturan Muhafazakârlar genellikle Hıristiyan Demokrat kökenli. Bunların EPP bölümü açıkça birlikten yana iken ED'ciler Avrupa konusunda biraz kuşkulu. Sosyalistler, çalışanların çıkarlarının olabildiğince korunması koşuluyla birlikten yanalar. Liberaller ise tam küreselleşmeci bir birliği savunuyorlar. Ulus-devlete ve toplumsal (sosyal) devlete karşılar. Görüldüğü gibi parlamentonun dörtte üçü genellikle birlik sürecini savunan güçlerden oluşuyor. Bunlara Yeşiller'le genellikle eski komünistlerden oluşan birleşik solcular (EUL) da katılabilir. Ancak bu grupların düşledikleri Avrupalar çok değişik. Birlik sürecini, ancak kendi görüşlerine uyulması koşuluyla destekleyecekleri düşünülebilir. Geri kalan üç akım ise, birliğe açıkça karşı. Bu da, yüzde onu aşan, hiç küçümsemeyecek bir muhalefet demektir. Üstelik de aşırılar, daha şimdiden, parlamento çalışmalarını yavaşlatmak için ellerinden geleni yapacaklarını duyurmuş durumdadır.

Birleşik bir Avrupa yolunda sorun yaratabilecek bir başka durum da, Birlik içinde yer alan çeşitli ülke kümeleri arasında değişik bağların bulunması. Bunun en çarpıcı örneği, ortak para konusu. 1 Ocak 2002'den beri on iki Avrupa ülkesi aynı parayı, Euro'yu kullanıyor. O zamanki on beş üyeden üçü, İngiltere, İsveç, Danimarka, bu ortaklığa katılmadı. On yeni üyenin Birlik'e girmesiyle, ortak parayı kullanan ortakların sayısı yarının altına düştü. Ortak para kullanımının çok daha sıkı bir işbirliği gerektirdiği açık. Bu ayırım sürerse, Birlik içinde, biri daha birleşik, öteki daha az birleşik iki küme oluşacak demektir. Yeni anayasa, bu durumu açıkça öngördü: Avrupa Konseyi (üye ülke devlet ya da hükümet başkanlarından oluşan kurul) izin verirse, belli sayıda ülke, belli konularda kendi aralarında daha sıkı bir işbirliğine girişebilecek. Bu değişik tümleşim süreçlerinin birliği parçalayıcı bir etki yaratıp yaratmayacağı, şimdilik yanıtlanmamış bir soru.

Yukarıda belirtildiği gibi, birlik yolunda atılmış en önemli adımlardan biri olan ortak anayasanın bütün üye ülkelerce onaylanıp onaylanmayacağı da henüz belli değil. Daha şimdiden on ülke bu konuyu halkoylaması ile çözeceğini bildirdi: Yukarıda sözü edilen Fransa ile İngiltere'ye ek olarak: İrlanda, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Danimarka, Çekya, İspanya, Portekiz. Üç ülke ise halkoylaması yapmayacağını açıkladı: Almanya,

İsveç, Malta. Bu satırlar yazılırken (Eylül 2004), diğer ülkelerin durumu henüz belli olmamıştı. Gerçi anayasa tasarısı, hükümetler arası konferansın ortak kararı ile kabul edildi. Ancak kimi ülkelerin hâlâ önemli itirazları olduğu biliniyor. Buralarda halkoylamasında hayır çıkması, bunların işine gelebilir. Çünkü bu durumda eski ortaklık antlaşmaları yürürlükte kalacak ve ret oyu veren ülkelerin üyeliklerine de hiçbir şey olmayacak. Halkoylamalarının genellikle 2005 güzünde yapılması tasarlanıyor. Dolayısıyla, gelecek yılın sonuna doğru durumun açıklığa kavuşacağı kestirilebilir.

Şu anda geçerli olan ortaklık koşullarında önemli bir değişiklik yaratmasa da, anayasanın simgesel önemi çok büyük. Anayasa kabul edilirse, Birlik'in tüzelkişiliği olacak¹⁶, yirmi beş ülke adına uluslararası antlaşmalar imzalayabilecek, pek yetkili olmasalar da ortak bir Avrupa Konseyi başkanı ile Birlik dışişleri bakanı bulunacak, Birlik'in ortak bayrağı (1949'da kurulan Avrupa Konseyi'nden ödünç alınan on iki yıldızlı mavi bayrak), ortak marşı (yine Avrupa Konseyi'nden ödünç alınan Beethoven'in Dokuzuncu Senfonisinin Neşeye Övgü ezgisi) olacak.¹⁷ En önemlisi, anayasa, daha sıkı bir işbirliği yolunda bir umut çerçevesi oluşturacak.

Avrupa Birliği'ni bekleyen en önemli sorunlardan biri de Türkiye'nin üyeliği. Bunun kabul edilip edilmemesine göre, değişik bir Avrupa tanımı çıkacak ortaya. Gerçi şu anda da genelgeçer bir Avrupa tanımı yok. Spor karşılaşmalarının Avrupası başka, müzik yarışmalarının Avrupası başka. Uluslararası örgütlerde de durum karışık. Örneğin Birleşmiş Milletler'in kendine özgü bir Avrupası var. En ilginç 1949'da kurulan Strazburg merkezli Avrupa Konseyi. Şimdiye dek Konsey'e üye olmadan Birlik'e üye olmuş hiçbir ülke yok. Ne var ki, bunun tersi geçerli değil. Bugün Avrupa Konseyi'nin üye sayısı kırk beş. Yirmisi Avrupa Birliği'ne üye değil. Üye olmayanlar arasında Rusya, Ukrayna, Gürcistan, Ermenistan, Azerbaycan, Türkiye var. Avrupa Konseyi'ne göre bu ülkeler Avrupalı. Görüldüğü gibi, Avrupa anakarasının sınırları konusunda ortak bir anlayış yok. Avrupa Birliği'nin bundan sonra nereye dek genişleyeceği, birliği oluşturan ülkelerin Avrupa tanımlarına göre değişecek.

Avrupa Birliği'nin ne yönde gelişeceğini kestirmek çok güç. Örneğin anayasa tasarısının reddedilmesi, tümleşme sürecine önemli bir darbe indirebilir. Ancak yine de, bu süreç herhalde artık durdurulamaz. Avrupa devletlerinin ve halklarının, birleşmenin biçimi konusunda değişik görüşler besledikleri doğru. Ancak, şu ya da bu biçimde olsun, büyük çoğunluğun birlikten yana olduğu da doğru.

¹⁶ Topluluk'un da vardı.

¹⁷ Avrupa Konseyi, söz konusu ortak bayrağı 1955'te, marşı da 1972'de kabul etti. Avrupa Topluluğu da bunları 1985'te benimsedi. Dolayısıyla esas yenilik, bu ortak simgelerin ortak anayasada yer alması olacak.

Avrupa Topluluğu kurulduğunda, bu işi sürükleyen sınıf, tıpkı daha önceki Alman gümrük birliğinde olduğu gibi, burjuvazi idi. Avrupa devletleri artık kendi küçük pazarlarına sığmıyorlar, ortak gümrük duvarlarıyla dışa-karşı korunmuş büyük bir pazar istiyorlardı. Ne var ki, bugün artık bunun pek bir önemi kalmadı. Küreselleşmeyle birlikte, bütün dünya bir açık pazar olma yoluna girdi. Buna karşılık, pazarların düzenlenmesi gereksinimi eskisinden de daha büyük hale geldi. Avrupa burjuvazisi için Birlik'in önemli bir işlevi bu. Rekabet, fırsat eşitliği, ancak bu konularda sıkı kurallar konur ve uygulanırsa korunabilir. Avrupa alanında bunu artık ulus-devletlerin yetkisiyle gerçekleştirme olanağı kalmadı. Dolayısıyla, pazarı yaratmak için değil, ancak düzene sokmak için birlik, burjuvazi açısından nesnel bir gereklilik.

İşçi sınıfının durumu ise daha karışık. Sosyalist blok var olduğu sürece, kapitalist ülkelerdeki işçilerin ödün koparma olanakları çok daha yüksekti. Öte yandan, ulus-devlet sınırlarına hapsedilmiş bir pazarda tüketici olabilmeleri için burjuvazinin bunlara yeterli bir gelir sağlaması gerekiyordu. Küreselleşmeyle birlikte işçiler bütün bu kozlarını yitirdiler. Artık kendi işverenleri, sıkıştıklarında, dünyanın şurasında ya da burasında almaşık bir işgücü ile almaşık bir tüketici yığını bulabiliyorlar. Ulus-devlet koşullarına dönemeyeceklerine göre, Avrupalı işçilerin tek umarı, isteklerini işverenlere Birlik çapında dayatmak. Dolayısıyla birliğin güçlü olması, nesnel olarak bunların da işine geliyor. Anayasa bu bakımdan bir umut kaynağı. Bağlayıcı hale gelen temel haklar arasında, eğitim hakkı, işletme içinde bilgilendirilme ve danışılma hakkı, haksız iş sözleşmesi feshine karşı korunma, ortak pazarlık ve eylem hakkı gibi, işçileri çok yakından ilgilendiren haklar var. Ayrıca anayasa, Birlik'e, yüksek istihdam, herkese toplumsal güvenlik, dışlanmışlığa karşı savaşım, yüksek düzeyde eğitim, işgücünü yetiştirme, sağlığı koruma gibi, esas olarak yığınları ilgilendiren erekler koymuş durumda. Dolayısıyla, anayasanın kabulü, yalnızca birliğin sağlaştırılması için değil, biraz daha toplumcul bir Avrupa'nın kurulması yönünde de bir adım olacak

Yaralanılan Kaynaklar:

<www.constitunional-convention.net> (18 Ağustos 2004)

<www.europa.eu.int> (24, 26, 28 Ağustos 2004)

<www.euobserver.com> (26 Ağustos 2004)

<www.wordiq.com> (27 Ağustos 2004)

<www.infoplease.com> (1 Eylül 2004)

<www.bham.ac.uk> (1 Eylül 2004)

<www.bartleby.com> (2 Eylül 2004)

<www.worldstatesmen.org/Germany> (2 Eylül 2004)

<www.euoparl.eu.int> (3 Eylül 2004)

<www.elections2004.eu.int> (4 Eylül 2004)

Oeuvres Complètes de Karl Marx (1933), **Révolution et Contre-Révolution en Allemagne**
(Paris: Alfred Costes)