

AVRUPA TOPLULUĞU'NUN ULUSLARARASI ÖRGÜTLENME BİÇİMİ

Beril DEDEOĞLU*

Uluslararası sistemdeki değişmeler, uluslararası ilişkiler ve uluslararası örgütlenme açısından önemli bir örnek durumundaki Avrupa Topluluğu'nun kısa ve uzun dönemlerdeki gelişmesinde yenilikler yapılmasını zorunlu duruma getirmiştir. Parasal, ekonomik ve de siyasal bir birlik (union) oluşturmayı amaçlayan Topluluk için, bu "birlik" kavramının tanımı ve içeriği sorun oluşturmaktadır. Birleşmenin ne tür bir hukuksal -kurumsal yapıda gelişeceği, Topluluk'un amaçlarına giden yolda ne tür yenilikler yapacağını ortaya koymakta, bu da çözümlenmesi gereken sorunları belirlemektedir.

Braillar'a göre Topluluk içinde yer alan ulus-devletler ve bunların kendilerine özgü siyasal karar mekanizmaları ile aralarında kurdukları ilişki sistemi birbiriyle çelişiktir¹. Çünkü Topluluk içindeki uluslararası ilişkiler, ulusal toplumları önce bir araya getirip sonra dönüştürerek bir uluslararası toplum oluşturmak amacıyla kurulmuştur. Ancak bu, devletlerin sürdürdükleri ilişkiler ile belirlenmektedir. A.T. türü bir işbirliği, hukuk kurallarını belirleyici ortak kurumlar oluşturmakla birlikte yine de bir hükümetler arası işbirliğinden öteye henüz gitmemektedir². Bu nedenle, A.T. türü bir uluslararası örgütün açıkça tanımlanabilmesinde önce onun hukuksal-kurumsal yapısı ve üye devlet-örgüt ilişkisinin aldığı biçim önem kazanır.

Avrupa'da uluslararası ilişkilerin alacağı biçime ilişkin tartışmalar, günümüzden çok öncelere gitmektedir. XVIII. yüzyılda Saint Pierre, J.J. Rousseau Avrupa'da bir federasyon kurulmasını önermişler ve XIX. yüzyılda Saint Simon, Victor Hugo, Mazzini bu federal yapıya Avrupa Birleşik Devletleri adını vermişlerdir. İtalya'da Genç Avrupa Hakereti'ni başla-

(*) I.Ü. İktisat Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü araştırma görevlisi.

1) BRAILLAR Philippe, *Théories des Relations Internationales*, Thémis, Paris, 1977, p: 72-73.

2) REUTER Paul-COMBACAU Jean, *Institutions et Relations Internationales* Thémis, Paris 1985, p: 39.

tan Mazzini'ye göre (1834) Avrupa Federasyonu, ulusal birimlerin tümünün birleşmesi ile gerçekleştirilebilir. Halkların özgür federasyonu adını verdiği bu yapı devlet, ırk, ulus ayrımlarını ortadan kaldıracaktır³. V. Hugo'ya göre de özgül niteliklerini kaybederek biraraya gelen uluslar bir birlik oluşturacak ve bu birlikte ulusal kurumların yerini alacak ancak ulusal oylar tarafından belirlenmiş bir üst kurum bulunacaktır. Proudhon ise (1865) Avrupa'da sağlanacak birlik için federasyonların federasyonu tanımını getirmiştir. Ancak esas olarak Avrupa Topluluğu'nun bugünkü ve gelecekteki işlevlerini belirleyecek olan biçimine ilişkin tartışmalar, II. Dünya Savaşı'ndan sonra önem kazanmıştır. 7-10 Mayıs 1947 La Haye Konferansı, Avrupa federalizmini savunanları biraraya getirmiş ve bağımsız plüralist yapıdaki Avrupa Hareketi Örgütü oluşturulmuştur. Kurulan bu örgütün amacı, federal yapıda bir Avrupa Birleşik Devletleri'nin oluşturulması idi. 19 Eylül 1949'da yaptığı konuşmada W. Churchill de bir Avrupa Devletler Birliği önermekteydi. Savaş sonrası ortak kalkınma ve barışın sürekliliğini sağlamaya yönelik bu öneriler, oluşturulacak yapının biçimini açıklamaktan çok uzaktı. AET ve EURATO'u kuran antlaşmalar (1958), biraraya gelen devletleri sıkı bir işbirliğine sokmakta, ancak daha önce 1952 yılında yine aynı ülkeleri biraraya getiren Avrupa Kömür ve Çelik Birliği'nde varolan "uluslarüstü" kurum ortadan kaldırılarak "ortak kurum" oluşturma anlayışı getirilmekteydi. Bu ortaklığın işlevsel ve hukuksal- kurumsal sınırları antlaşmalar ile belirlenmiş olmakla birlikte, oluşturulan örgütün amaçları açısından bunlar yetersiz kalmaktaydı. Ekonomik, siyasal, sosyal alanlarda ortak politikalar uygulamak, birlik içine giren ülkelerin ulusal yetkilerini bir üst yapıya devretmelerini mi gerekli kılıyordu yoksa uzlaşma- karşılıklı diyalog yöntemi ile politikaların görece benzeşme süreci yeterli miydi?

Bu tartışmalar, Topluluk kurucu antlaşmasının yetersizliğinin vurgulandığı 1972 Paris Topluluk zirve görüşmelerine de konu oldu. Konferansta gerçek bir Avrupa Şartı ve yeni bir idari yapıya gerek duyulduğu ortaya çıktı. Bir tür federasyonu öngören Avrupa hükümeti işlevi yürütecek bağımsız bir kurum ile çift meclisli bir yapı önerilmiş, ancak bu hiçbir zaman karara dönüşmemiştir. Yaklaşık on yıl sonra 1981'de Parlamento'da yeniden canlanan biçim sorununa çözüm getirmek amacıyla İtalyan parlamenter A. Spineelli bir rapor hazırladı^{3a}. Avrupa'da gerçek birliğin ancak federalizm ile sağlanacağına inanan Spineelli, Topluluk organlarından Komisyon'un en yetkili organ, hatta bir Avrupa hükümeti olmasını önerdi. Ancak bu durum, üye ülkelerin ulusal yetkilerinin büyük bölümünü Topluluk organlarına devretmelerini gerektiriyordu ve üyeler bunu hemen kabul etmeye yanaşmıyorlardı. Avrupa Konseyi'nin 25-26 Haziran 1984 Fontainebleu toplantısında yeni bir yol arayışı çerçevesinde görevlendirilen Komisyon üyesi Dooge'un Mart 1985'de hazırladığı Rapor, kurumlar arası dengeli yetki dağılımını savunmaktaydı. Buna göre Topluluk işleyişinde üye ülkeler ulusal yetkilerini koruyacak ancak işbirliğini daha sıkı bir duruma getireceklerdi. 17 Nisan 1985'de "Beyaz Kitap" olarak yayınlanan rapor, 17 Şubat 1986 tarihli ve 34 maddelik Tek Senet'in yayınlanmasını sağladı⁴. Üye ülkelerin oluşturdukları örgüt ile ilişkilerine bi-

3) LEONARD Jacques-HEN Christian-DRENADO Bernad, *L'Europe, Ed. La Découverte, Paris, 1985, p: 13.*

3a) Rapor Tarihi : 14 Şubat 1984.

4) *Tek Senet, İ.K.V. Yayınları, İstanbul, 1987.*

çimsel açıdan açıklık getirmede yetersiz kalan bu hukuksal belge, siyasal -ekonomik birlik için federasyonunu mu yoksa konfederasyonun mu yararlı olacağına ilişkin sadece ipuçları vermektedir.

Tarihsel anlamdaki klasik federasyonlardaki birleşmeler ile günümüzdekiler arasında büyük farklar bulunmaktadır. Değişen dünya konjonktürüne bağlı olarak devletlerin ilişkileri çerçevesinde federasyon ve konfederasyon tanımları da değişmektedir. Örneğin XIX. yüzyıldaki liberal ekonomilerin oluşturdukları federasyonlarda devlet müdahalesi görece sınırlı iken, 1945 sonrası devletin her alana artan müdahalesi ilişkilere yeni boyutlar getirmiştir. Bugün birleşik bir ekonomik ve siyasal alan yaratmak bazı ulusal kurum ve ölçütlerin elemine edilmesini gerekli kılar ki bu da hukuksal ve mali bir üst erkin bulunabilmesine bağlıdır. Günümüzde Avrupa Topluluğu'na üye ülkeler henüz ulusal politikalarından vazgeçerek bir üst erke bağlanamamışlardır. Daha fazla siyasal güç ve ekonomi politika bütününe gerek vardır ve bunlar da birbirlerinden ayrılabilir olmalıdır. Bu durumlar karşısında, Avrupa Topluluğu'nun Tek Senet'te belirtilen ve son olarak 15 Aralık 1990 Roma Zirve Toplantısında ele alınan amaçlarına ulaşabilmesi, tam entegrasyonu sağlayabilmesi için iki tür gelişme sözkonusu olabilir:

- Federasyon biçiminde birleşmiş siyasal birlik
- Devletsel çerçevede toplumların sorumluluklarını korudukları konfederasyon.

A.T.'nin federasyona mı, konfederasyona mı gideceğinin saptanmasında, tam entegrasyon koşulları belirleyici olmaktadır. Tam entegrasyon, tüm üyeler için geçerli tek para, tek merkez bankası, birleştirilmiş mali ve hukuksal sistemler, ortak dış politika ve ortak yetkili organların bulunduğu ve uluslarüstü politikaların sözkonusu olduğu bir birleşme hareketidir⁵. Morgenthau'ya göre bir birimin topluluk adını alabilmesi için siyasal örgütlenmesinin kendisi tarafından sağlanması ve üst ya da alt dış birimlere bağlı bulunmaması gerekir⁶. Tam entegrasyonda normatif boyutta (semboller, değerler, duygular), çıkar boyutunda özdeşlik aranır ve de zorlayıcı mekanizmalara gerek duyulur. Uluslarüstü bir iktidar, zorlayıcı güce sahiptir ve Topluluk avantajlarının dağıtımında yetkili karar merkezidir. K. Deutch'a göre bir birimde entegrasyonunu sağlanabilmesi, şu özelliklere bağlıdır⁷:

- Asimilasyona varmayan ortak değer ve beklentiler geliştirilmesi
- İletişimin etkinliği ve kapasitesi
- Kişilerin serbest hareketliliği
- Uzlaştırıcı dengeler ve çoğulculuk
- Karşılıklı davranışların önceden bilinmesi

5) Doç.Dr. Rıdvan KARLUK, *Uluslararası Ekonomi, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1984, s: 181-182,*

6) MORGENTHAU Hans, *Uluslararası Politika, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s: 235.*

7) K.W. DEUTSCH, "L'integration politique: conditions fondamentales et processus", *Théories des Relations Internationales, Thémis, Paris, 1977, p: 323-339.*

Eğer yukarıdaki özellikler veri alınarak devletler satıl yasal kurullar ortaya konması ile yetinen bir işbirliğine giriyorlar ise, bu işbirliği normatiftir. Daha somut işlev ve gerçek-sinmelere dayanılıyor ise operasyonel işbirliği sözkonusudur. Özel kurum ve/veya kurumlar oluşturmadan karşılıklı güven-iyi niyet ilişkisi içindeki faaliyet inorganik, özel kurum ve/veya kurumların oluşturulması durumunda ise organik işbirliği bulunmaktadır. Avrupa Topluluğu'nda amaç, organik bir işbirliğinin geliştirilmesidir. Bu durumda organik işbirliği bulunmaktadır. Avrupa Topluluğu'nda amaç, organik bir işbirliğinin geliştirilmesidir. Bu durumda organik işbirliği gereği, Topluluk işlevlerini yerine getirecek bir kurum oluşturulur ve bu kurum uluslararası karar alabilir. Ayrıca üst kurallar antlaşmalara alt kurallar da karşılıklı ilişkilere dayanır.

Sözkonusu tanımlama, Avrupa Topluluğu'ndaki entegrasyon hareketinin federalizme yaklaştığını göstermektedir. Bununla birlikte Avrupa entegrasyonu temelde iki farklı yaklaşım tarafından biçimlendirilmektedir: Konfederalist yaklaşım ve federalist yaklaşım. Konfederalist yaklaşımın esası, ülkelerin birbirlerinin ulusal egemenliğine zarar vermeksizin işbirliği yapma konusunda oydaşmalarıdır. Böylece amaç hepsini içine alan bir "süper devlet" oluşturmak değil, egemen devletleri kendi ulusal yapılarını korudukları bir konfederasyon içinde birbirlerine bağlamaktır⁸. Bu, Avrupa Konseyi, NATO, Birleşmiş Milletler Örgütü ve OECD çalışmalarını belirleyen prensiptir. Konfederasyon, farklı hukuksal kurullar tarafından belirlenen devletler arasında birlik oluşturma formülüdür. Bu birlikte bir grup devlet ya da devletler çokluğu sözkonusudur. Federalist yaklaşım ise, ulusal devletler arasındaki geleneksel ayrılıkları ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Sonuçta tüm Avrupa halkları kendi öz benliklerini korumakla birlikte, ortak federal otoriteler tarafından yönlendirilen bir Avrupa federasyonu ortaya çıkacaktır. Federasyonda bir devlet sözkonusudur, bu sistem kurumsal ve organik bir uluslararası işbirliğidir. Kurumsaldır çünkü kurumların sabitliğine, kuralların değişmezliğine ve sürekliliğine gerek vardır. Organiktir çünkü bu işlevler için devlet otoritelerini de düzenleyecek bir özel ve üst kuruma gerek vardır.

Uzun dönemde bir ekonomik, parasal ve siyasal birlik sağlanabilmesi için ulusal yetkilerde geniş bir transfer gerekmektedir. Bu türden bir gelişme ile A.B.D.'ndeki gibi bir federal devlet modelinin oluşturulması yaklaşımı, özellikle Temmuz-Aralık 1965'de olduğu gibi⁹ Topluluk içinde ciddi kurumsal krizlerin yaşanmasına yol açmıştır. Bu gelişmeler sonucunda, A.T.'de federalizm ulusallıklarından vazgeçmeyen üyeler nediniyle farklı bir anlam kazanmıştır. Federal bir yapı getirilmesi şart olmayan ancak konfederasyon çizgisinde basit bir işbirliğinin ötesine geçen bir yol bulunması gerekmiştir. Kendi otonomisini koruyan her bir farklı siyasal topluluğun, birbirleri ile bütünleşmesi anlamındaki kurumsal uluslararası federalist yaklaşım benimsenmiştir. Uluslararası federasyon biçimindeki bir uluslararası örgütte, bütün içindeki birimlerin niteliklerini korur olmaları, onu konfederasyona yaklaştırmaktadır. A.T., üye devlet otonomilerinin yüksek, Topluluk kurum özgül faaliyetlerinin sınırlı olduğu uluslararası federal örgütlenme biçimine örnek oluşturmaktadır.

8) ÖZBUDUN Ergun, *Avrupa Entegrasyonu, 2-3 Kasım 1989 Semineri, Türkiye-Avrupa Topluluğu Araştırma Dizisi, No: 6, Ankara, 1990, s. 15-16.*

9) *Daha fazla bilgi için bkz : CARREU D., Le Système Monétaire International, Colin, Paris, 1972, p: 115.*

Roma Antlaşması'nda siyasal birliğin sağlanması amaçlanmış olmakla birlikte bu alanda doğrudan düzenlemelere gidilmemiştir. Antlaşma, aşamalı olarak devletlerin tek pazar, tek para, tek sınır, ortak savunma ve ortak dış politika çerçevesinde biraraya gelmesini dolaylı olarak öngören federasyona çok benzer bir yapı önermektedir. Federasyonda devletler, ulusal kimliklerinin bir bölümünü yitirip özellikle dış politika, dış ekonomik ilişkiler ve savunma alanlarındaki yetkilerini federal devlete bırakırlar. Ancak, A.T. mevzuatına göre devletler ulusal kimliklerini korumaktadırlar. Avrupa Birliği'nin ise devletler egemenliğine dayanan bir sistem ile sağlanamayacağı açıktır. Avrupa'daki bu ortaklığın nasıl bir biçim alacağına ilişkin yapılan tartışmalara ilk yanıt Tek Senet ile getirilmiştir. Tek Senet'in 3. başlığındaki Avrupa Siyasal İşbirliği, bu sorunun çözümüne ilişkin bir içerik taşır. Kurucu antlaşmalarda belirsiz olan ortak dış politika ve güvenlik alanında işbirliği, Tek Senet'te düzenlenmiş ve Avrupa Siyasal İşbirliği'ne Komisyon ve Parlamento'nun katılımı sağlanarak federal bir yapı önerilmiş, öte yandan Siyasal İşbirliği başkanlığı Konsey başkanlığına verilerek ve zirve konferanslar yolu ile uluslararası bir işbirliği mekanizması geliştirilerek konfederalistler de memnun edilmiştir.

Ancak bu durum, örgütlenmesinin ne tür bir biçim alması durumunda Topluluk'un nihai amaçlarına ulaşabileceğini açıklamaktadır. Bugün konuya ilişkin olarak, federasyonist ve konfederasyonistlerin temel çelişmesine ek olarak bu biçimlerin oluşturulma yöntemine ilişkin tartışmalar da sürmektedir: Varolan mevzuatın değiştirilerek ya da değiştirilmeden federasyon sağlanması tartışmaları, konfederasyonun federasyona geçişte ya da federasyonun farklı bir Avrupa konfederasyonuna geçişte birer aşama olduğu tartışmaları gibi.

Varolan mevzuatın değiştirilmesi için hükümetler arası konferans yoluyla yeni bir hukuk belgesi oluşturulmasını savunan federalistlere göre Topluluk içinde ulusal farkları en aza indirmeden bir birlik oluşturulması olanaksızdır ve bunun için de bir uluslarüstü elemana gerek duyulmaktadır¹⁰. Öte yandan, ulusal yetkilerin tümünün Topluluk'a devredilmesini sakıncalı bulan eğilime göre^{10a} Topluluk'ün sürekliliği ancak ve ancak konfedere ve organize olmasına bağlıdır¹¹. Çünkü konfederasyon dışı bir biçimi, üyeler arası hukuksal, siyasal, ekonomik, mali ve kültürel yapı ve kurum farklılıkları nedeniyle bazı üyeleri daha fazla özveride bulunmaya zorlar.

Federasyonun, Roma Antlaşması ve Tek Senet'te değişiklik yapmadan da sağlanabileceğini ve Topluluk nihai amaçlarına ancak bu formül ile ulaşabileceğini savunanlardan biri olan J. Delors'a göre konfederasyon, ancak bu federal yapı ile diğer Avrupa ülkeleri arasında kurulacak işbirliği için geçerli olabilir. Ancak bu işlevi yerine getiren zaten Avrupa Konseyi gibi örgütlerin bulunduğu ileri süren Delors, A.T.'nin biçimine ve diğer devletler ile olan ilişkisine şu tür bir öneride bulunur: A.T. ve diğer devlet ilişkileri, iç içe halkalardan oluşan bir mekanizmadır. İlk iç halka, parasal, ekonomik ve siyasal Avrupa Topluluğu'nu ifade eden yoğun halka (cercle concentrique)dir. İkinci halka olan İsviçre, Avusturya, İsveç,

10) *Le Figaro Magazine*, No: 14086, 9.12.1989, p: 152.

10a) Örneğin İngilizlerin % 62'si ulusal yetki devrine karşıdır.

11) J.P. CHEVENEMENT, "La réunification n'est pas d'actualité, *L'Express*, No: 2002, 17-23. II.1989, p: 64.

Finlandiya, İzlanda ve Norveç, birinci derecede ilişki kurulacak devletleri ifade etmektedir. Üçüncü halka içinde Macaristan, Polonya, Romanya, dördüncüde Çekoslavakya, ve son halkada da Türkiye ve Fas bulunmaktadır. İlişkiler, bu öncelik sırasına göre yürütüldüğü sürece, Delors'a göre konfederasyon oluşturulmasına gerek kalmamaktadır. Öte yandan farklı görüşler ileri süren F. Mitterand'a göre Avrupa Topluluğu, önce hızlı bir siyasal bütünleşmeye federasyon oluşturarak gidecek daha sonra Avrupa'nın diğer ülkelerini de içine alacak bir konfederasyon oluşturacaktır. A.T. içinde oluşturulacak federal yapı, ulusal yetkilerin tümünün uluslarüstü bir otoriteye devrini kapsamamaktadır. Mitterand, Avrupa federasyonu ile oluşturulacak konfederasyon içinde önceliği eski Avrupa halk demokrasisi devletlerine vermektedir. Macaristan, Romanya ve Polonya gibi ülkelere yapılacak her türlü yardım da, konfederasyon öncesi zorunlu aşama olarak savunulmaktadır.

Mitterand'ın ileri sürdüğü Avrupa Konfederasyonu birçok tartışmaların açılmasına neden olmuştur. Örneğin Simon Veil'e göre Topluluk federasyonu ve bunun ile oluşacak Avrupa Konfederasyonu, bulanık bir anlam taşımaktadır. Avrupa Konseyi bu işlevi yerine getirirken Topluluk gelişmesini yavaşlatacak bu yaklaşımı açık bulmayanlardan birisi de R. Barre'dır. Barre'a göre konfederasyonlar heterojen yapıda işbirliği biçimleridir. Bu heterojenliğin hem Avrupa Topluluğu'na bütünlük sağlayacak mekanizmaları geliştirmesine hem de Kıta'ya barış, güven ve serbesite sağlamasına olanak yoktur¹².

Avrupa Topluluğu'nda tam entegrasyonun sağlanması bir amaç olarak kaldığı sürece, ancak ulusal yetkilerin tümünden vazgeçmemenin vazgeçmekten daha yararlı olduğuna da inanıldığı sürece ulusal federalizmden farklı, devletlerin görece özerk ve egemen oldukları bir uluslararası federal yapı gerekli gibi görünmektedir. Ancak varolan Topluluk hukuk belgelerinin bu düzenlemeler karşısında yetkersizliği, yukarıdakiler türündentartışmalar ve belirsizliklere yol açmaktadır. Yeni ve ayrıntılı hukuk belgelerinin düzenlenmesi ile iç yapısını sağlamlaştırmadan ve somut bir biçim kazandırmadan sürdürülecek bir genişleme politikası, Topluluk geleceğine ilişkin endişeleri de beraberinde getirmektedir.

12) BARRE Raymond, "L'Europe politique, tout de suite", *L'Express*, No: 2010, 12-18.1.1990, p: 47-48.