

WESTPHALIA ANTLAŞMASINDAN NICE ANTLAŞMASINA: EGEMENLİK KAVRAMININ TARİHSEL SEYRİ VE BİR PROTOTİP OLARAK AVRUPA BİRLİĞİ

*Arş. Gör. Bülent YÜCEL**

GİRİŞ

Siyasal bilimin üzerinde durduğu temel kavramlardan birini de egemenlik oluşturur. Özellikle devlet ve iktidar ilişkilerinin ele alındığı çalışmalarda, egemenlik olgusunun tanımlanması, diğer kavramlarla ilintisinin kurulması kaçınılmazdır. Avrupa kıtasının, 20. yüzyıldaki bütünleşme süreci açıklanmaya çalışılırken de esas alacağımız ölçü-kavram egemenlik olacaktır. Çünkü, henüz devletleşmemiş bir uluslarüstü topluluk olan Avrupa Birliği'nin, zaman içerisindeki gelişiminin ne yönde olacağı halen çok tartışmalıdır. Coğrafi bütünleşmenin önemli ölçüde sağlandığı, dolaşım serbestisinin kabul edildiği, bazı istisnalar dışında para birliğine ulaşıldığı, gümrüklerin kalktığı ve tek bayrağın esas alındığı bu uluslararası yapılanmanın nereye evrileceği belirsiz gözükmektedir. Bu noktada açıklanması gereken sorunu, egemenlik olgusu oluşturmaktadır.

Siyasal iktidarın mutlak algılanışından, günümüze değin ciddi ölçüde anlamsal farklılık geçiren egemenlik kavramı, Avrupa Birliği'nin kuruluşu sürecinde de aşılmakta zorlanan bir sorunsal olmuştur. Bodin'in mutlak egemenlik kuramının ilk ciddi değişimi, 1648 yılında imzalanan Westphalia Barış Antlaşması ile olurken; Antlaşma, aynı zamanda uluslararası arenada topluluk anlayışının ortaya çıkması bakımından da önem taşımaktadır. Avrupa devletlerinin, önceleri barış için bir araya gelme kaygıları, zaman içerisinde Avrupalılık kimliği altında bütünleşerek, tek parça halinde temsil edilme isteğine dönmüştür. Bu süreçte, Birlik devletlerinin, çok uzun bir dönem kıskançlıkla korudukları egemenlikleri, yine kendi iradeleriyle aşama aşama terk edilmiş ve kurumsallaşma kaçınılmaz olmuştur. Önceleri ekonomik ve ticari yaklaşımlar kapsamında gerçekleştirilen topluluk anlayışı, özellikle 1980'lerin ortasından itibaren siyasal bir bakış açısıyla birlik anlayışına dönmüştür.

* Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı.

Avrupa Birliği'nin günümüzdeki hali dikkate alındığında, çalışmamızı iki bölüme ayırarak derinleştirmeyi uygun bulduk. Birinci bölümde, egemenlik kavramının tarihsel seyri ve Birliğin nüvesini oluşturan Topluluk dönemine nasıl gelindiği anlatılmaya çalışılırken; ikinci bölümde Toplulukla başlayan oluşumun, Birliğe dönüşümü ve bu süreçte devletlerin egemenliklerini ne ölçüde devrettikleri incelenecektir.

1. AVRUPA BİRLİĞİ'NE DOĞRU EGEMENLİK KAVRAMININ GEÇİRDİĞİ TARİHSEL DÖNÜŞÜM

1.1.Egemenlik Kavramının Tanımlanması Sorunu ve Tarihsel Seyri

Yeniçağ'ın başlarından, günümüze değin hukukçuları ve siyasal bilimcileri meşgul eden egemenlik kavramını/olgusunu ayrıntılı olarak inceleyen ve tanımlama çabasına girişen ilk düşünür Jean Bodin olmuştur. Düşünürü göre, devletin kendi sınırları içerisinde bulunan herşey üzerindeki sınırsız ve üstün gücü ile dışarıya karşı sahip olduğu bağımsız iktidarı kavramını/olgusunun iki boyutlu olarak kabulünü gerektirmektedir.¹ Bodin, egemenliği, devleti diğer topluluk biçimlerinden ayıran bir unsur olarak görmektedir. Bu özelliği ile hükmetme –hükmedilme ilişkisini belirginleştiren temel ilkeyi de oluşturmaktadır. Düşünür, eğer egemenlik olmasaydı siyasal toplumun birliğinin bozulacağını ve dolayısıyla da onun meydana getirdiği devletin çözülerek yok olacağını iddia etmiştir.² Monarşiyi savunmak için yazdığı "Devletin Altı Kitabın" adlı eserinde Bodin, egemenliğin mutlak, bölünemez ve süreklilik niteliklerine sahip olduğunu belirtmiştir. Egemenliğin paylaşılamayacağını ve sınırlanamayacağını vurgulayan düşünür, özellikle süreklilik niteliği üzerinde durmuştur. Çünkü monark egemenlik hakkını ömrü boyunca kullanır ve ancak tacıyla birlikte devreder. Dolayısıyla bir meclisin ya da memurun egemenliğinden bahsedilemez.³

Bodin'in kuramından çok daha mutlak bir egemenlik düşüncesi geliştiren Hobbes'a göre, doğa durumunda yaşayan bireylerin barış ve güvenlik içinde yaşayabilmeleri için kendileri dışındaki bir yapıya, yapacakları bir sözleşmeyle haklarını devretmeleri gerekmektedir. Böylece, yasama, yürütme, yargılama, savaşa karar verme gibi yetkiler oluşturulan bu yapıya aktarılmış olacaktır. Hobbes'un düşüncesinde, monarkın kişiliğinde ya da halkın veya aristokrat topluluğun oluşturduğu mecliste ifadesini bulan egemen ikti-

¹ Mehmet Turhan, *Anayasal Devlet* (İkinci Baskı. Ankara: Naturel Yayınları, 2003), s.35.

² Mehmet Ali Ağaoğulları, Levent Köker, *Kral – Devlet ya da Ölümlü Tanrı* (İkinci Baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 2000), s.25.

³ İlhan F. Akın, *Kamu Hukuku* (Altıncı Bası. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1993), s.93,95.

dar, mutlak, bölünemez ve devredilemez nitelikleri haizdir. Düşündürün Leviathan olarak adlandırdığı ve sözleşmeyle egemenlik yetkisini elinde bulunduran siyasi iktidar bu noktadan sonra cezalandırlamayacağı gibi doğal ve ilahi hukukla da sınırlanılmayacaktır.⁴

Bir diğer toplumsal sözleşmeci olan Locke ise, doğa halinde yaşayan insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyecek ve birbirlerine karşı acımasızca hareket etmelerini önleyecek, kaotik bir ortamın oluşmasını önleyecek kanunlara da gereksinim olduğunu işaret etmekle birlikte; bu ortamda insanların yaşam, özgürlük ve mülkiyet başta olmak üzere temel haklara sahip olduğunu savunmaktadır. Temel hakların korunması için ortak ve düzenli bir otoritenin varlığını zorunlu bulan düşündür, insanların, sözleşmeyle kurdukları ve ona üstün bir güç tanıdıkları devletten, öncelikle kendi hak ve özgürlüklerini korumasını beklediğini belirtmektedir. Ancak Hobbes'tan farklı olarak Locke, devletle toplum arasındaki sözleşmenin her iki tarafı da bağlayan gerçek bir sözleşme olarak tasavvur etmektedir. Bunun sonucu olarak, devlet iktidarının amacına uygun kullanıldığı sürece halkın itaat yükümlülüğü olduğunu, devletin bireylerin hak ve özgürlüklerini koruma yükümlülüğünü yerine getirmemesi halinde de itaat zorunluluğunun kalmayacağını vurgulamaktadır. "Medeni Hükümet Üzerine İki Deneme" adlı eserinde filozof, siyasi iktidarın kaynağını bireylerin rızalarına dayandırmakta ve egemenliğin halkta olduğu sonucuna varmaktadır. Sözleşme ile yapılanın, aslında egemenliğin kullanılmasının koşullu bir biçimde devlete ve ona egemen siyasi iktidara bırakılmaktan öte bir şey olmadığını ifade etmektedir.⁵

Egemenlik kavramının değerlendirilmesi bakımından bir dönüm noktası olarak kabul edebileceğimiz Rousseau da toplumsal sözleşmeci bir düşün adamı olmakla birlikte, onu, diğerlerinden ayıran özellik, bireylerin, oluşturdukları anayasal devlet içinde özgürlüklerini sürdürecekleri konusundaki katı inancıdır. Devletin kendini oluşturan bireyler açısından özgürlüğün bir aracı olduğunu savunan Rousseau'ya göre, halk kendi kendini yönetebilecek ve bunu da meclisler kanalıyla gerçekleştirebilecektir.⁶ Rousseau, kimine göre "iktidar" kimine göre "egemenlik" olarak nitelendirilen ve bütün toplumun bir araya gelerek, rızalarıyla oluşturduğu hükmi ve kollektif yapı içinde yer

4 C.E. Merriam, *History Of The Theory Of Sovereignty Since Rousseau* (New York: The Columbia University Press, 1999), s.25-27.

5 Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri* (Yedinci Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 1993), s.31-33.

6 Robert Wokler, "Jean – Jacques Rousseau: Ahlaki Çöküş ve Özgürlük Arayışı," Çev.: Mimar Türkahraman *Siyasal Düşüncenin Temelleri* Der.: Brian Redhead Ed.: Hikmet Özdemir (İstanbul: Alfa Yayınları, 2001), s.172-173.

alan bu soyut kavramı, “genel irade” deyimini ile karşılamıştır. Düşüntre göre, genel irade özünde ve hedefinde genel olmalı ve herkese uygulanmak üzere herkesten çıkmalıdır. Dolayısıyla özel ve bencil çıkarların toplamı olarak gördüğü “herkesin iradesi”nden farklıdır. Uygulama aşamasında genel iradeyi egemenlik kavramının yerine koyan Rousseau, bu iradenin bütün olarak toplumdan kaynaklandığını belirterek, egemenliğin toplumda kalması gerektiğini iddia etmektedir. Bu nedenle de egemenliğin bir kişi ya da kişiler grubunca temsil edilemeyeceğini, yönetime herkesin katılımının gerektiğini savunur.⁷

Devlet olgusu açısından hem iç hem de uluslararası hukukta sonuçlar doğuran egemenlik kavramının doğası konusunda monist ve düalist olmak üzere iki farklı anlayış gelişmiştir. Temsilciliğini Bodin, Hobbes, Rousseau ve Hegel’in yaptığı monist düşünceye göre egemenlik mutlak, zorlayıcı güç olarak kullanılır, sınırsız ve bölünmezdir. Taraftarları 19. ve 20. yüzyıl siyasal bilimcilerinden çıkan düalist düşünceye göre ise, egemenlik sınırlıdır. Gierke, Laski ve MacIver’in önderliğini yaptığı bu anlayış, birey özgürlüğünün güçlü devlet yapısına karşı korunması esasına dayanır. Dolayısıyla mutlakiyete karşıdılar ve örgütlü siyasal mücadeleyi desteklemektedirler.⁸

Ortaya çıkışı ve gelişimi bakımından, düşünürlerin yaşamları ve görüşleri ile belli bir tarihsel seyir izleyen egemenlik kavramı, zaman içinde modern devletin oluşumu ve günden güne dönüşümüyle bugünkü ulus(lar)üstü / devletlerüstü yapılanmaların aşmakta en zorlandıkların konuların başında gelmektedir. Bu yüzden 20. yüzyılın ikinci yarısında yapılan antlaşmalar ile, Avrupa’yı bir topluluk halinde tek parça olarak tasarlama girişimlerinin ardındaki tarihsel arka planın çok yeni olduğunu söylemek, ciddi bir yanılığa düşmemize neden olabilir. Çünkü kronolojik gelişmeler arasındaki neden sonuç ilişkilerin irdelenmesi; 1648 yılında atılan adımın ne denli önemli olduğunu görmemizi sağlayacaktır. Barış Antlaşması’nın getirdiği ilkeler, bugünün Avrupa Birliğini öngörmese de, egemenlik olgusunda yarattığı

⁷ David Thomson, “Rousseau ve Genel İrade,” *Siyasi Düşünce Tarihi* Der.: David Thomson, Ed.: Serdar Taşçı (İstanbul: Metropol Yayınları, 2002), s.127-129.

⁸ Egemenlik kavramı üzerine yapılan bütün tartışmalar ve tanımlama girişimleri sonucunda bazı saptamalar yapmak gerekirse; 1) Egemenlik iç hukuk bakımından siyasal denetimi ve düzeni kolaylıkla sağlama işlevi görmektedir. Uluslararası hukukta ise, devletler arası eşitlik ilkesi sayesinde güçlü devletlere karşı zayıf olanları koruyarak, bir güvenlik ve barış ortamı yaratma etkisine sahiptir. 2) Yasal olma ve üstün buyurma gücüne sahip, egemenliğin iç hukukta taşımak zorunda olduğu nitelikleridir. Çünkü meşruyetten yoksun olan bir egemenlik anlayışı, birey özgürlüğünü tehdit eder ve toplumdaki en üst otorite olarak görülmesini engeller (Yusuf Şevki Hakyemez, *Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı, Doğuşu, Gelişimi, Kavramsal Çerçevesi ve Dönüşümü* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2004), s.59-60.).

farklılaşma ve devletlerin buldukları kıta coğrafyasında yalnız olmadıklarını onlara hatırlatması açısından önemlidir.

Feodal bölünmüşlüğün coğrafi ve siyasi olarak merkezileşmesi yoluyla aşılması sonucunda ortaya çıkan modern devletin ilk ortaya çıkma anını 15. yüzyıldan başlatmak mümkün olsa da -özellikle Ortaçağın siyasi sisteminin çözülmeye başladığı bu süreçte- idarenin ve hukukun birliğini sağlayan, şiddet araçlarını tek elde toplayan ve din kurumunu dünyevi yaşamdan soyutlayan, aynı zamanda birbiri ile mücadele halindeki toplumsal grupları belli sınırlar içinde tutmaya çalışan ya da gerekiyorsa ortadan kaldıran, dışarıya karşı da gümrük ve siyasi sınırlar oluşturan modern devlet kurgusu 17. Yüzyılda sahip olduğu kurumlarıyla olgunlaşmaya başlamıştır⁹

İlk olarak mutlakiyetçi monarşi biçiminde siyasi yaşama çıkan modern devlet, düzenli ordu, bürokrasi, hukuk düzeni ve meşruluk nitelikleriyle Ortaçağ devlet yapısından kopuşun bir simgesi olmuştur. Mutlakiyetçi modern devlet bu haliyle yasa ve düzen sağlama, etkin bir kamu finansmanı oluşturma ve ekonomi politikası olarak da merkantalizmi uygulama işlevlerini yerine getirerek, 1648 Westphalia Antlaşmasıyla ortaya çıkan modern devlet formuna geçişi kolaylaştırmıştır. Bu nedenle Westphalia Antlaşmasının bu dönüşümdeki önemi büyüktür. Çünkü, Antlaşmayla modern devlet uluslararası ilişkilerde temel aktör durumuna gelmiştir. Artık uluslararası sistem, devletler sistemidir ve devlet bu sistem içinde egemen otorite olarak tanınmıştır.¹⁰

Fransız Devrim Savaşları öncesindeki en büyük Avrupa savaşı olarak nitelendirilen Otuz Yıl Savaşları'nı 24 Ekim 1648 tarihli antlaşmayla sonlandıran Westphalia Barışı¹¹ gerek siyasi tarih gerekse de devletler hukuku tarihi açısından bir devreyi kapatarak, yeni bir devrenin başlangıcını oluşturmuştur. Antlaşma, önemi dikkate alındığında üç temel ilkeyi öngörmektedir;

- i) Devletlerin bağımsızlığı ve eşitliği ilkesi kabul edilmiş,
- ii) Siyasi bir dengeye dayanan bir devletler topluluğu oluşturulmuş ve
- iii) Dinsel ayrımların uluslararası yaşamdaki barışı, huzuru ve dostluğu

⁹ Mithat Sancar, *Devlet Aklı Kısılcacında Hukuk Devleti* (İstanbul: İletişim Yayınları, 2000), s.16-17.

¹⁰ Servet Karabağ, *Mekanın Siyasallaşması* (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2002), s.46-47.

¹¹ Oral Sander, *Siyasi Tarih İlkçağlardan 1918'e* (Beşinci baskı. Ankara: İmge Kitabevi,1997), s.73-74.

bozmaması kararlaştırılmıştır.¹²

Westphalia Barış Antlaşması'nın doğurduğu sonuçlar, birbiriyle çelişen ilkeleri ortaya çıkarmıştır. Bir yandan devletlerin bağımsızlığı ve eşitliği ilkesi savunulurken; öte yandan düzenli, karşılıklı ilişkileri ve belli bir siyasi dengeyi öngören, bir uluslararası sistem kurulmaya çalışılmıştır. Egemenliği, devletin iç ve dış ilişkilerinde hiçbir sınırlama ve denetim kabul etmeyen, kesin olan ve dilediği gibi hareket etme iktidarı olarak tanımlayan mutlak egemenlik anlayışı, Westphalia Barışıyla ciddi anlamda farklılaşmaya uğramıştır. Çünkü, egemenlik kavramı ile uluslararası toplum gerçekleri arasında önemli bir bağdaşmazlık söz konusudur. Öyle ki; bu toplumun üyesi olan bütün devletlerin egemenliği birbirleriyle karşılaşmakta ve eşit kabul edilmektedir. Devletlerden birinin kendi yetkilerini istediği gibi saptayıp tanımlamaya kalkması, diğerlerinin yetkilerini sınırlandırması demektir. Bu durumda biri egemen ise diğerleri egemen değildir.¹³

Modern anlamda egemen devlet anlayışının ilk defa belirttiği Westphalia Barışından günümüze gelinceye değin, 17. ve 20. yüzyıllar arasında devletler, çeşitli alanlarda ve çeşitli yollarla kendi devlet yapılarını geliştirdiler. Bu gelişim sürecinde endüstriyel ve teknolojik modernizasyon düzenlemeleri olduğu kadar, siyasal anlamda da çok önemli ilerlemeler gerçekleştirildi. İlk devlet modellerinden farklı olan modern devlet, halkın üzerinde gözetleme ve denetim gücü ile düzenleme yetkilerini büyük ölçüde arttıran ulus devlet olarak biçimlenmiştir.¹⁴ Uluslaşma ve ulus devletlerin ortaya çıkmaya başlamasındaki en dikkat çekici olay 14 Temmuz 1789 tarihinde gerçekleşen Fransız Devrimi olmuştur. Devrimin egemenlik kavramı açısından önemi, ulus egemenliğinin ortaya çıkması bakımındandır.

Ulus egemenliği ve devlet arasındaki ilişki; halkın istencinin, kolektif bir varlık olarak düşünülen ulusun içine yerleştirilmesi ve bu istencin, ulusal egemenlik biçiminde tanımlanıp, kral-devletten, ulus-devlete geçişin sağlanması doğrultusunda şekillendirilmesidir. Monarşide, monarkın bedeninde beliren ve somutlaşan egemenlik, artık ulus şeklinde hukuksal-moral bir kişiliğe bürünmüştür. Bu noktada tek bir bedene ve istence sahip olan ulus, monarktan boşalan yeri doldurarak devletle özdeşleşmiştir. Ulus devlette, egemenlik gücünü, içini halkın doldurduğu ulus kavramı temsil etmekte-

¹² Zeki Mesud Alsan, *Yeni Devletler Hukuku Birinci Cilt Prensipler-Şahıslar* (ikinci baskı. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1955), s.81.

¹³ F. Edip Çelik, *Milletlerarası Hukuk Birinci Kitap* (ikinci baskı. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1986), s.219-220.

¹⁴ Kazım Tekin, "Avrupa Birliği ve Egemenlik Kavramı," *Türkiye İdare Dergisi* Sayı 434: 71-87. (2002), s.78.

dir.¹⁵

Rousseau'nun düşünce örgüsü üzerinde kurulu olan ve Fransız Devrimi'nin de düşünsel alt yapısını oluşturan ulusal egemenlik kuramı, büyük yankılar uyandırmış olmakla birlikte; egemenlik anlayışı açısından herhangi bir yenilik getirmiş değildir. Egemenlik eskiden ne ise gene odur. Diğer bir deyişle mutlak, sınırsız bir irade olarak tektir, bölünemez, ve başkasına devredilemez. Değişen tek şey, egemenliğin sahibi ve öznesidir.¹⁶ Westphalia Barışıyla oluşturulan uluslararası sistemin kurucu devletleri, 1789 Devrimi ile egemenlik anlayışlarında bir yumuşamaya gitmemişler, aksine bu güçlerini korumuşlardır. Hatta ulus devlet formülasyonu ile egemenlik konusundaki katılık daha da pekiştirilmiştir.

Fransız Devrimi'nin etkisiyle, iç hukuk yönünden olduğu kadar devletler arasındaki ilişkiyi ifade eden dış hukuk açısından da mutlak egemenlik anlayışı sürdürülmüş ve özellikle devletlerin dış ilişkilerinde egemenliklerinden feragat etmeyen ve gelişen uluslararası ilişkiler karşısında fedakarlık yapmaktan kaçınan bir tutum izlenmiştir.¹⁷

Fransız Devrimi ile getirilen halk-ulus egemenliği ile, kişisel ayrıcalıklara ek olarak yerel, bölgesel ayrıcalık ve özerklikler de yok edilerek, monarşilerin başlattığı merkezi devlet anlayışı daha da güçlendirilmiştir. Yasallık ilkesi aracılığı ile devlet gücü demokratik meşrulukla donatılıp sağlamlaştırılmıştır. Özellikle, halkın egemen kılındığı bir ülkede bütün dikkatler yasalar üzerinde toplanmakta, devlet ise egemenliğin somut bir ifadesini oluşturan yasaların aracı olarak belirtilmektedir. Feodalitede senyöre, monarşide monarka gösterilen bağlılık, demokratik yönetimde yasalara gösterilmektedir. Böylelikle egemenlik kavramının ulusallaşması, onu sınırlandırmamakta aksine daha da yüceltmektedir.¹⁸

Devrim, Avrupa'daki devletlerarası genel düzeni ve dengeyi alt-üst etmiştir. Napolyon dönemi ve yenilgiyle sonuçlanan saldırgan siyaseti, yeni bir aşamaya gelmesine yol açmıştır. 1815 Viyana Kongresi bu farkında

15 Mehmet Ali Ağaoğulları, "Halk Ya Da Ulus Egemenliğinin Kuramsal Temelleri Üzerine Birkaç Düşünce," *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* Cilt 41, Sayı 1-4: 131-152. (1986), s.137-140.

16 Münici Kapani, *Politika Bilimine Giriş* (Sekizinci basım. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1996), s.72.

17 M. Aydoğan Özman, "Devletin Egemenliği ve Milletlerarası Teşekküller," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt 21, Sayı 1-4: 53-121. (1964), s.65.

18 Mehmet Ali Ağaoğulları "Demokratik Mitoslar: Halk-Ulus Egemenliği ve Siyasal Temsil," *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* Cilt 46, Sayı 1-2: 21-30. (1991), s.23-24.

olunmayan dönüşümün yaşandığı uluslararası toplantıdır. Kongre sonrasında, Avrupa siyasetine değişiklik getiren endüstri devrimi, liberalizm ve ulusçuluk akımı ile mevcut durumu korumaya çalışan monarşi, kilise ve feodalizm güçleri arasındaki çatışma, başta Fransa olmak üzere Avrupa'nın birçok yerinde bir dizi devrimin oluşmasına yol açmıştır.¹⁹

1.2. 20. Yüzyıl Egemenlik Anlayışı

1.2.1. II. Dünya Savaşı Öncesi Gelişmeler

1830 ve 1848 Devrimleri, Viyana Kongresi sonrasındaki hareketliliğin en somut örnekleri olarak karşımıza çıkmış olaylardır. Fransız Devrimi'nin Avrupa Devletleri açısından, belki de, en sarsıcı sonucu, ulusçuluk akımının ortaya çıkması ve İmparatorluklar coğrafyası olan yaşlı kıtanın, bu akım nedeniyle kısa sürede çatışmalara sürüklenmesidir. Ulusçuluğun çok kısa sürede yayılması, İmparatorluklar içinde ayrışmalara yol açmış ve bu arada İtalya ve Almanya gibi iki önemli güç odağının 1871 yılında birliklerini sağlamasının önü açılmıştır.

Devletler sisteminin iç istikrarsızlığı, 19. yüzyıl Avrupasında egemenliğe yönelik olarak iki ayrı ölçütün ortaya çıkmasıyla daha da derinleşmiştir. Bu ölçütlerden ilkinin "milliyet" ilkesi; diğerini "doğal sınırlar" kavramı oluşturmuştur. Milliyet ilkesi gereğince; bir devlet, komşu bir devletin sınırları içinde yaşayan halkın/halkların, kendi uyruklarıyla aynı milliyetten olduklarını ileri sürerek, kendisine katılmalarını iddia edebilmiştir. Doğal sınırlar ölçütü ise; askeri açıdan savunabilirlik, bütünlük ve kaynaşmışlık duygusunu veren ve doğal sınırlara sahip olmak isteyen devletlere, kendi toprakları dışında egemenlik iddia edebilme olanağı tanımıştır. Bu ölçütler bütün bir 19. yy. boyunca toprak anlaşmazlıklarına, diplomatik sorunlara, sömürge savaşlarına ve bölgesel çatışmalara yol açarak, devletlerarası sistemin yapısındaki gerginliği daha da arttırmıştır.²⁰

Ulus devletlerin kurulmaya başlaması ve yaygınlaşmasıyla egemenlik kavramı, ulus devletin kendi yetki alanı içindeki yöresel kuruluşlara ve kiliselere üstünlük tanımaması; aksine onların üstünde yer aldığı biçiminde yorumlanırken; ülke sınırları dışında da hiçbir siyasi ve hukuki üstünlüğün kabul edilmemesi biçiminde algılanmıştır. Ulus devletler gerek dış gerekse de iç işlerinde yasayı temel almışlardır. Egemenlikleri kısıntıya uğrar diye iş ve görev alanlarında sınırlandırılmamayı istemişlerdir. Ancak, başkalarını da buyrukları altına almak istemişlerdir. Böylece, emperyalizm yoluyla, ulus-

¹⁹ Sander, a.g.e., s.134.

²⁰ Gianfranco Poggi, *Modern Devletin Gelişimi, Sosyolojik Bir Yaklaşım Çev.: Şule Kut-Binnaz Toprak* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2001), s.111-112.

çunun hassasiyet gösterdiği özgürlük ve bağımsızlığı, başkalarına tanıma-
mışlar ve egemenlik ilkesini çığnemişlerdir. Sonuç olarak; ulus devlet dö-
nemi içinde, insanlığın siyasal düzeni hiçbir zaman bağımsız ve özgür bir
devlet kurma düşüncesine uymamıştır.²¹

I. Dünya Savaşı'na kadar ki dönemde, yalnızca mutlak egemenlik kura-
mına yönelik yapılan ve ancak egemenlik kavramının kendisine doğrudan ve
topyekûn yönlendirilmeyen eleştiriler; artık egemenlik kavramını da hedef
almaya başlamıştır. Mutlak egemenliğin bütünüyle reddi üzerindeki
oydaşmayla birlikte, egemenlik kavramının terk edilmesi konusunda da güç-
lü bir akım doğmuştur.²²

Mutlak egemenliğin neredeyse oybirliği ile reddedilmesi ve egemenliğin
de terk edilmesi yönündeki çabaların ortaya çıkmasına karşın, 20. yüzyılın
ilk yarısı, ulus devletlerin totaliter yönetimlere evrildiği bir dönem olmuştur.
İki büyük dünya savaşı arasındaki barış dolu yıllar aslında, aldatıcı bir devre
olarak nitelendirilebilir. Çünkü bu devre, ulus devletlerin ödün vermektan
mutlak olarak kaçındıkları egemenliklerinin bir sonucu olarak, savaşa hazır-
lık süreci biçiminde geçmiştir. Bu ara dönemde, 1914 Savaşı ile çöken ulus-
lararası sistemin yerine yeniden bir uluslararası yapı oluşturulmak istenmiş
ve birtakım girişimlerde de bulunulmuştur.

Bu girişimlerden faaliyet alanı ve kapsamı bakımından en önemlisi olan
Milletler Cemiyeti (MC) I. Dünya Savaşı'nın sonunu izleyen yıllarda oluştu-
rulmuştur. MC'nin, savaşı önlemek, devletlerin tartışmalarını sağlamak ve
aralarındaki uyuşmazlıkları gidermeye yarayacak bir forum oluşturmak gibi
işlevleri vardı.²³

I. Dünya Savaşı sonrasında, hâlâ ulus devletlerin geleneksel politik bi-
çimlere bağlı kalmasına inanılması, MC'nin klasik ulus devlet egemenlik
anlayışına dayanmasına yol açmıştır. Böylelikle MC, bağımsız ulusların
istedikleri zaman girecekleri ve çıkabilecekleri bir örgüt olarak tasarlanmış-
tır. Ulus devletlerin siyasi egemenliği, MC'nin statüsünde, oy birliği ilkesi
biçiminde ifadesini bulmuş ve üye devletlerin hiçbiri, isteği dışında bir hare-
kete zorlanamadıkları gibi, karşılaştıkları sorunlara ilişkin son sözü söyle-

²¹ Leslie Lipson, *Politika Biliminin Temel Sorunları* Çev.: Tuncer Karamustafaoğlu
(Dördüncü basım. Ankara: Birlik Yayınları, 1986), s.435-436.

²² Özman, *a.g.m.*, s.70.

²³ Lipson, *a.g.e.*, s.448.

mek yetkisine de sahip kılınmışlardır.²⁴ Ulus devletlerin, egemenlik anlayışlarını bir başka organa devretmek ve hatta paylaşmak şöyle dursun, sınırlamak yönünde herhangi bir girişimde bulunmamaları; ayrıca, uluslararası hukuk sistemini, ulus devlet egemenliği üzerinde kurmaya çalışmaları, istenilen ve düşünülen sonuçları doğurmamış, aksine I. Dünya Savaşı'nın rövanş anlamına gelen II. Dünya Savaşı'nın başlamasına neden olmuştur.

1.2.2. II. Dünya Savaşı Sonrası Siyasal Ortam

Büyük savaşın meydana getirdiği yıkım, MC ile biçimlendirilmeye çalışılan yeni uluslararası sistemin, henüz olgunlaşmadan çökmesine yol açmıştır. Özellikle ulus devlet egemenliği ilkesinin ödünsüz savunulması, MC'nin yalnızca bir tartışma platformu olmaktan öteye gidememesi sonucunu doğurmuştur. Yeni bir uluslararası sistem kurulması ve bu sistemin devamlılığı için birtakım önlemlerin alınmasına yönelik olarak bazı kurumların öngörülmesi de gerekliydi. Bu noktada, devlet egemenliğine yaklaşımı MC'den hayli farklı olacak biçimde, Birleşmiş Milletler (BM) Örgütü kurulmuştur.

II. Dünya Savaşı -bir ölçüde- MC'nin, kendisinden beklenenleri verememesinin bir sonucuydu. Bu başarısızlığın altında, devletlerin egemenlik haklarından feragat etmeye yanaşmamaları ve MC'nin de üye devletleri zorlayacak bir yaptırım gücüne sahip olmaması gibi nedenler yatmaktaydı. BM'nin kuruluşunda, Cemiyetin bu durumu gözetilmiştir. Her ne kadar devletlerin egemenliğe verdikleri geleneksel anlama saygı gösterilmişse de uygulamada, devletlerin egemenliği daha çok kısıtlanmaya çalışılmıştır. Bunun en somut örneğini, oy verme sistemlerinde oybirliği usulünün, yerini oyçokluğuna bırakmış olması oluşturur. Ayrıca, Örgütün kendine özgü bir kuvvete sahip olması, üye devletlerin BM Antlaşması hükümlerine daha çok uymalarına neden olmaktadır. Böylece, devlet egemenliği sınırlandırılmak istenmiştir.²⁵

MC'ye göre daha etkin olması düşünülen ve bu yönde bir yapıya kavuşturulan BM içinde de Büyük Devletlere tanınan veto hakkı, onların egemenliklerini, BM yoluyla kayıtlamaktan çok, tasdik etmiş ve böylece Büyük Devletlerin egemenliği ilkesine saygı gösterilmek zorunda kalınmıştır.²⁶

BM'nin kuruluşunda, devletlerin egemenlik yetkilerine tanınan bir diğer

²⁴ Gerhard Leibholz, "Devletlerin Egemenliği ve Avrupa Birliğinin Tamamlanması," Çev.: Doğu Perinçek. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt 21, Sayı 1-4: 135-154, (1964), s.142-143.

²⁵ Özman, a.g.m., s.84-86.

²⁶ Büyük devletler ifadesiyle, II. Dünya Savaşının galip devletleri kastedilmektedir (Leibholz, a.g.m., s.144-145.).

ödün de “milli yetki” konusunda olmuştur. Bir türlü saklı alan olarak niteleyebileceğimiz milli yetki yoluyla, devletlere, uluslararası kuruluşlar karşısında, egemenlik yetkilerini bütünüyle yitirmelerini engellemek için son bir olanak tanınmıştır. Çünkü bu saklı alan içinde, devletler bazı konularda sahip oldukları yetkilerini serbestçe kullanabileceklerdir. Önce MC Misakında, ardından BM Antlaşmasında yer verilen bu ayrıcalık, egemenlik lehinde önemli bir düzenleme olarak kabul edilebilir. MC Misakının aksine BM Antlaşmasında milli yetki iddiasını saptayacak bir organın bulunmayışı ve belirli bir konu hakkında değil de, Antlaşmanın bütün hükümlerini kapsayacak biçimde düzenlenmesi, egemenliğin kısıtlanması çabaları açısından önemli derecede geriye gidilmesi sonucunu doğurmuştur. Çünkü devletlere, Örgütün bütün faaliyetini kapsayacak biçimde, milli yetki ilkesinin tanınması, üye devletlere istedikleri biçimde kullanacakları gerçek bir veto hakkını da sağlamış olacaktır.²⁷

II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan siyasal iklim, bir yandan devlet egemenliğinin sınırlandırılması için önemli çabalara yol açarken; öte yandan da bu çabalara karşı, büyük devletlerin ayrıcalıklı konumu ve milli yetki gibi saklı alanların varlığı ile egemenlik yetkisi bütünüyle tasfiye edilmek istenmemiştir. Ancak kaçınılmaz bir olgu vardı ki; o da Avrupalı devletlerin üçüncü bir dünya savaşını, özellikle de kendi coğrafyalarında istememeleri. Egemenlik kavramının iki dünya savaşının ortaya çıkışındaki itici gücü oluşturması, hiçbir biçimde gözden ırak tutulmayarak, buna yönelik siyasal gelişmeler her yerden önce Avrupa devletleri arasında hızlanarak artmıştır.

Egemenlik olgusunun bütünüyle aşılmasına karşın, bir yandan federal devletlerin sayısının artışı, diğer yandan kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak hazırlanan anayasaların yaygınlaşması ve her şeyden önemlisi, ulusal sınırları aşarak evrensel boyut kazanan insan hakları konusu, BM Antlaşması ile kurulan yeni dünya düzeni çerçevesinde egemenlik kavramını çağdıışı bir noktaya itmiştir.²⁸

1.3. Avrupa Birliği'nin Kurulmasından Önceki Yapıtaşları

1.3.1. Avrupa Konseyi

Avrupa devletlerini bir araya getirerek, doğabilecek uyuşmazlıkların ve çatışmaların önüne geçmek için atılan ilk ciddi adım Avrupa Konseyinin kurulması olmuştur. Özellikle BM'nin bünyesi itibariyle ortaya çıkan olumsuzluklar, Konseyin kurulmasını hızlandıran bir etmen olarak karşımıza çıkmaktadır. Konsey, yapısı gereği Avrupa Birliğinin alt yapısını hazırlaya-

²⁷ Özman, a.g.m., s.95-97.

²⁸ Kapani,a.g.e., s.60-62.

cak bir kuruluş olarak düşünülmüştür.

1776'da Amerika Birleşik Devletlerinin, 1848'de İsviçre ve 1871'de Alman Birliklerinin kurulmasından etkilenen Avusturyalı Kont Kalergi gibi bazı siyasetçilerin Pan Avrupa Hareketini, MC çerçevesinde bir Avrupa Birliği kurulmasını ifade eden Fransız Dışişleri Bakanı Briand'ın çabaları izlemiştir. Ancak, bu girişimlerinin öncelikli hedefi, Avrupa devletleri arasında ulusal egemenlikleri zayıflatmaksızın daha sıkı bir işbirliğinin kurulması olmuştur.²⁹

II. Dünya Savaşı öncesi gerçekleşen bu çalışmalar, savaş sonrasında da devam etmiştir. Avrupa'nın birleşik halde bir devlet biçiminde oluşumu, dünya siyasetinin yakından tanıdığı Winston Churchill tarafından da sürekli ve yoğun olarak savunulmuştur. Churchill, Birleşik Avrupa Devleti'nin kurulabilmesi için bir Avrupa Konseyi'nin kurulması gerekliliğine inanmaktaydı. Churchill'e göre; Konseyin kurulmasından sonra en serbest ve verimli ticaret olanakları araştırılarak, tarife ve gümrük duvarları kaldırılmalı ya da en azından azaltılmalıdır. Böylece, iktisadi birliğe dayanan iktisadi bir uyum sağlanabilecektir. Nihayetinde, üye devletler arasında düzen ve güvenliğin sağlanması ve sürdürülmesi için uğraşılmalıdır. Churchill'in Alman eyaletlerinin birliğe katılıp katılmaması yönündeki düşüncesi çok nettir. Ona göre; önemli olan yeni sınırlar çizmek değil, aksine onları ortadan kaldırmaktır.³⁰ Avrupa Konseyini oluşturan Statü, savaş sonrası hemen bütün Avrupa devletlerinin bir araya gelerek oluşturdukları ve imzaladıkları bir hukuki metin olmamıştır. Süreç işlemiş ve çalışmalar adım adım sonuca erdirilmiştir.

10 Ağustos 1949'da Strasbourg'da Avrupa Konseyi Danışma Meclisinin birinci oturumunu açan Fransa Ulusal Meclisi Başkanı M. Edouard Herriot'un, bu uluslararası önemli olayı gerçekleştirmesinin ardında, 1948 yılının ilkbaharında imzalanan Brüksel Antlaşmasıyla başlayan ve Antlaşmaya taraf devletleri oluşturan Birleşik Krallık, Hollanda, Lüksemburg, Fransa ve Belçika'nın hükümetleri arasındaki müzakerelerin olumlu sonuçlanması yatmaktadır. Öncelikle bir savunma antlaşması olarak, Avrupa ülkeleri arasında en geniş ölçekte bütünlüğün sağlanması amacıyla oluşturulan Brüksel Antlaşması, 1949 yılının Ocak ayında başkan M. Herriot tarafından imzalanmıştır. Gerçekleştirilen toplantıda, beş dışişleri bakanı resmen, ulusal kuruluşların üstünde yer alacak biçimde düzenlenen Avrupa Konseyi tasarı-

²⁹ Yusuf Erbay-Zerrin Yener, *Avrupa Konseyi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Yerel Yönetimlerimizin Avrupa Platformu* (İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi'nin (WALD) Yayını, 1999), s.7.

³⁰ İlhan Lütem, "Federal Bir Dünya Nizamı Tasarıları," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt 7, Sayı 3-4: 119-166. (1950), s.157-159.

sını onayladılar.³¹ Çalışmalar 5 Mayıs 1949 yılında St. James Sarayı'nda Fransa, Birleşik Krallık, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İtalya, İrlanda, Danimarka, Norveç ve İsveç'in imzaladığı Avrupa Konseyi Statüsü ile sonuçlandı. Statü ile devlet egemenliği daraltılmış olmakla birlikte, bu durum egemenliğin ortak organlara delege edilmesi derecesine ulaşmamıştır. Statü, delege edilmiş yetkiler sistemini ifade eden devlet üstü sisteme nazaran, daha çok kısıtlanmış, bağlanmış yetkiler sistemini öngörmüştür.³²

BM'nin işleyişinden doğabilecek kilitlenmeler dolayısıyla oluşan endişenin ve Avrupa sınırları içerisinde birliğin kurularak yeniden bir savaş olasılığının önüne geçmek gayesinin ürünü olan Konsey, kuruluş amacı ve gördüğü işlev yüzünden eleştirilmekten kurtulamamıştır. Konsey ile özellikle Batı Avrupa'da bir devletler sistemi oluşturulmasına yönelik girişimin yetersiz kaldığı ileri sürülmüştür. Konseyin kendi hedeflerinin belirgin olmaması, karar verme sürecinin uluslararası bir boyuta genişletilmesi, onun güçsüz kalması sonucunu doğuracağı gibi İngiltere başta olmak üzere bazı ülkelerin Konseyle sınırlı ve yalnızca gönüllü işbirliği yapmaktan öte bir ilişkiye girmekten kaçınmaları bu yetersizliğin nedenleri olarak belirtilmiştir. Bütün bu eleştirilere karşın, Konsey amaçları doğrultusunda çaba sarfetmekte ve ortak bir Avrupa ülküsü için Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Kültür Sözleşmesi gibi birçok sözleşmenin altına imza atmıştır. Ama özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) bu yapılanmada en önemli yapıtaşlarından birini oluşturmuştur.³³

1.3.2. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

10 Aralık 1948'de İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin içerdiği hak ve özgürlüklerin devletlere uygulanması aşamasında, hukuki yükümlülükler öngörülmemesi, Beyannamenin etkili olmasının önüne geçmiştir. Bu nedendir ki; Avrupa Konseyi, insan hakları ve temel özgürlükleri güvence altına almak istemiş ve 4 Kasım 1950 tarihinde Roma'da kabul ettiği AİHS ile hakların ihlali durumunda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesini (AİHM) bir denetim mekanizması olarak kurmuştur.³⁴

31 Europe Council, *The Consultative Assembly Procedure and Practice* (Fifth edition. Strasbourg, 1965), s.15.

32 Fernand Dehousse, "Avrupa Konseyi," Çev.: İlhan Lütem *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt 15, Sayı 1-4: 41-49. (1958), s.41-43.

33 Erbay-Yener, *a.g.e.*, s.19.

34 Ülker Gürkan, "Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt 16, Sayı 1-4: 131-157, (1959), s.140-143. AİHS'nin kurduğu güvence sistemi, 11. Protokolün 1 Kasım 1998 tarihinde yürürlüğe girmesiyle değiştirilmiştir. Komisyon ve mahkemeden oluşan ikili denetim mekanizması, bu tarihten sonra Yeni Av-

AİHS'i klasik uluslararası antlaşmalardan farklı kılan unsur, AİHS'in, taraf devletlere karşılıklılık ilkesine dayanmayan birtakım nesnel yükümlülükler getirmiş olmasıdır. Taraf devletler, AİHS'de ifadesini bulan hak ve özgürlükleri tanıma yükümlülüğünde olup, ortaklaşa güvence sisteminin denetimi altındadırlar.³⁵

AİHS'in taraf devletlerin iç hukuklarındaki yeri ölçüsünde, egemenliklerine de etkisi konusunda ikili bir ayırım yapılmaktadır. Devletlerin mutlak egemenliği görüşünü savunan düalist kurama göre, devlet, AİHS'i onaylayarak dışarıya karşı yükümlülükler girse de, iç hukuk için bağlayıcılık ancak, AİHS'in yasal bir düzenlemeyle iç hukuka aktarılmasıyla mümkün olacaktır. Buna karşın Avrupa'daki yaygın görüşü ifade eden monist kuram ise, AİHS'in onaylandığı anda iç hukuka aktarılacağını ve onun bir parçası olarak doğrudan sonuç doğuracağını kabul etmektedir. Bu noktada düalist kuram, egemenliği ön plana çıkaran bir yaklaşım sergilemektedir. Her ne kadar çerçeve hükümleri kapsayan ve doğrudan uygulanabilir nitelikte maddi hukuk kuralları içermeyen sözleşmeler, sözleşmenin taraf devletleri açısından bağlayıcı da olsa, aynı durum iç hukukta ancak sözleşmeye uygun olarak yürürlüğe sokulan bir düzenleme ile mümkün olabilecektir. Oysa, AİHS doğrudan uygulanabilir kurallar içerdiğinden, iç hukuktan önce gelmekte ve ondan üstün olmaktadır. Bu nedenle de ulusal mahkemeler, doğrudan AİHS hükümlerini uygulamak zorundadırlar. Dolayısıyla iç hukuk kuralları ancak, AİHS ile çelişkili olmadığı ölçüde uygulanabilecektir.³⁶

Ortak güvence olarak adlandırdığımız devlet başvuruları ile AİHS'e taraf her devlet, güvence altına alınan hak ve özgürlüklerden sorumlu ve diğer taraf devletlerin AİHS'e saygılı olup olmadığını denetlemekle yükümlü tutulmuştur. AİHS'in belkemiğini bireysel başvuru hakkı oluşturmaktadır.³⁷ AİHS'in denetim sistemiyle, "yetki alanı" ve "kendisine taraf olma" koşullarını çerçevesinde, devlet egemenliği konusundaki sınırlamalardan biri daha yaşama geçirilmiş ve günümüze kadar ulaşan Avrupa'nın bütünleşme süreci açısından önemli bir adım daha atılmıştır.

rupa İnsan Hakları Mahkemesi kurularak, tek yapıtı bir denetim organına dönüştürülmüştür (Yasemin Özdek, *Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye* (Ankara: TODAİE Yayını, 2004), s.41,44.).

³⁵ Naz Çavuşoğlu, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Topluluk Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine* (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayınları, 1994), s.56.

³⁶ Ünal, *a.g.e.*, s. 95-96.

³⁷ Feyyaz Gölcüklü-A. Şeref Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulanması* (Ankara: Turhan Kitabevi, 1994), s.10-11.

2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULMASI NOKTASINDA EGEMENLİĞİN DEVRİ

2.1. Avrupa'da Bütünleşme Çabalarının Birinci Aşaması: Kurucu Antlaşmalar

Avrupa Topluluğunun kurulması yönündeki ilk somut girişim, 9 Mayıs 1950 tarihli "Shuman Bildirgesi"dir. Bildirgeyle altı Avrupa ülkesi (Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) ileride gerçekleştirilmesi hedeflenen siyasal bütünlüğün altyapısını hazırlamak üzere, ekonomik bütünleşmeyi sağlayacak üç örgütü kurmuşlardır.³⁸

Topluluğu kuran üç antlaşmadan ilkinin, 18 Nisan 1951 tarihli Paris Antlaşması oluşturur. Antlaşmayla, Avrupa Kömür ve Çelik Teşkilatı kurulmuş ve kömür-çelik sektöründe hem devletlere hem de bireylere uygulanacak biçimde, ayrıntılı ve eksiksiz bir rejim öngörülmüştür. Bu ilk oluşumu 25 Mart 1957 tarihli, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerji Topluluğunu kuran Roma Antlaşmaları izlemiştir. Bunlara ek olarak, 17 Nisan 1957 tarihinde Brüksel'de imzalanan ayrıcalık ve bağışıklıklara ilişkin sözleşmeyle, protokol ve diğer birçok ekiyle birlikte Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD) oluşturularak Topluluğun hukuksal güvencesi unutulmamıştır.³⁹

38 Haluk Günuşur, *Avrupa Topluluğu Hukuku* (Ankara: Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, 1996), s.1.

39 Ayşe Işıl Karakaş, *Avrupa Topluluğu Hukuk Düzeni ve Ulus Devlet Egemenliği* (İstanbul: Der Yayınları, 1993), s.35. Avrupa'nın bütünleşmesi amacıyla, önce ekonomik ardından da siyasi birlik yönünde hareket eden Topluluk, kendi amaç ve ilkelerinin güvence altına alınması için bir hukuki çerçeve zorunluluğu duymuştur. Bu yönde, üye devletlerin haklarından ayrı, onları aşan, kendi bütünlüğünde özerk niteliği haiz, yeni bir hukuk geliştirilmeliydi. Bu hukuk düzeni her koşulda topluluk hukuku özelliğini yitirmeksizin, üye devletleri bağlayıcı ve onların ülkelerindeki hukuk sistemini bozmasızın etkili olmalıydı. İşte bu dinamikler bir süre sonra, Topluluğun asli yapısal organlarından birinin, yargı organı niteliğinde kurulmasına yol açmıştır. Böylece, ATAD ile ulusal mahkemeler arasında bir yetki alanı paylaşılması söz konusu olmuştur. Eğer ATAD yetkili kılınmamış ise Topluluğun taraf olduğu uyuşmazlıklarda, üye devlet mahkemelerinin yetkileri devam etmektedir. ATAD'ın yetkisine bırakılmamış olan konularda, üye devlet mahkemeleri, Topluluk hukukunun uygulanması çerçevesinde açılacak olan davaları, kendi ulusal hakukları uyarınca yetkili oldukları alanlarda görebileceklerdir (Tuğrul Arat, "Topluluklarda Yargı Denetimi," *Avrupa Topluluğu Hukuku Sempozyumu Danıştay 1989* (Ankara: Danıştay Yayınları, 1990), s120-121.).

ATAD, bu biçimde ulusal mahkemelerle işbirliğine giderek "ikincillik ilkesi"nin doğmasına neden olmuştur. İlkeye göre, davalar önce yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde görülecektir. Bunun can alıcı özelliği, ulusal mahkemelerin verdikleri kararlarda, Toplulukla ilgili olarak ATAD'ın koyduğu ilkelere aykırı davranmamalarıdır. Yargı yetkisinin böyle sınırlandırılması, üye devletlerin yargı yoluyla egemenliklerinden önemli ölçüde ödün ver-

Bu üç antlaşma ile taraf devletler yeni bir uluslararası hukuk düzeni kurarak, egemenlik yetkilerinin bir kısmını antlaşmalar yoluyla, oluşturdukları normatif hukuk düzeninin işlemesi için Toplulukların kurumlarına⁴⁰ bırakmışlar veya birbirleriyle olan ilişkilerinde bu yetkilerini kullanmaktan vazgeçerek sınırlanmışlardır.⁴¹

Topluluğun hukuk düzenini oluşturan antlaşmalar, kurucu nitelikte olup, Avrupa'nın anayasası olarak kabul edilmişlerdir. Antlaşmalar, üye devletler arasında karşılıklı hak ve yükümlülükler doğurmakla birlikte; ayrıca, saptanan amaçlara ulaşılabilmesi için kendine özgü kurum ve yetkileri ile tüzel kişiliğe sahip bir örgüt ortaya çıkarmıştır. Topluluğun anayasasını oluşturan kurucu nitelikli bu antlaşmalar, taraf devletlerin ulusal anayasalarının da üstünde yer almaktadır. ATAD bu yönde verdiği kararlarda, Topluluk hukukunun üstün olduğunu ve onun uygulanacağını vurgulamıştır. Kurucu antlaşmaların bu üstünlüğü aynı zamanda Topluluk kurumlarının vazettiği diğer kurallar için de söz konusudur. Dolayısıyla, bu türevsel Topluluk kurallarının, antlaşmalara aykırı hükümler taşımaması gerekir. Antlaşma hükümlerinin bu yolla ihlali halinde, ATAD'a gitme yolu gerek üye devletlere gerekse de Topluluk Komisyonuna bırakılmıştır.

Topluluk antlaşmaları ile uluslararası antlaşmalar arasındaki ilişkide ise, uluslararası antlaşmaların kurucu antlaşmalarla uyumu gerekir. Bunun için ATAD'dan görüş isteme yetkisi Konseye, Komisyona ve üye devletlere verilmiştir. ATAD olumsuz görüş verirse, ilgili uluslararası antlaşma ancak yeniden gözden geçirildikten sonra Topluluk düzeninde yürürlüğe girebilecektir. Son olarak belirtebileceğimiz bir diğer konu ise; üye devletlerin aralarındaki antlaşmalar ile Topluluk antlaşmaları arasında üstünlük, kurucu antlaşmalardadır. Ayrıca, üye devletlerin, Topluluk antlaşmalarının yürürlüğe girmesinden sonra üçüncü bir devletle ya da uluslararası kuruluşla yaptıkları antlaşmaların geçerliliği, Komisyonun iznine bağlı kılınmıştır.⁴²

Kurucu antlaşmalar ile Topluluklar, üye devletlerin egemenlik alanları-

diklerini göstermektedir. ATAD bir yandan ilgili konulara ilişkin olarak yargılamayı ulusal mahkemelerde başlatırken; öte yandan aldığı kararla, ulusal mahkemelerin kendi yetki hiyerarşisine oturtmaktadır. Böylece, ATAD'ın kararlarına ulusal mahkemelerin karşı gelemedikleri ortaya konmaktadır (Aykut Çelebi, *Avrupa: Halkların Siyasal Birliği* (İstanbul: Metis Yayınları, 2002), 58-89.).

40 Topluluğun kurumsal yapısı, Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu, Adalet Divanı ve Avrupa Sayıştay olmak üzere beş organ üzerine inşa edilmiştir.

41 İzzetin Doğan, *Türk Anayasa Düzeninin Avrupa Toplulukları Hukuk Düzeniyle Bütünleşmesi Sorunu* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1979), s.160.

42 Günüşur, a.g.e., s.163-165.

na, yasama, yargılama ve yönetsel işlemlerle müdahale edebilecek biçimde yetkilerle donatılmışlardır. Böylece Topluluklara, diğer uluslararası kuruluşlardan farklı olarak, daha fazla yetki devrinin gerçekleştirilmesi sağlanmıştır. Ayrıca, üye devletleri denetlemek yetkisine sahip olan Topluluklar, bu yapıları gereği uluslararası bir niteliği haizdir. Buna karşın, devlet ya da devlet benzeri kuruluşlar olarak kabul edilmemektedirler. Çünkü, devlet ya da devlet benzeri bir kuruluş sayılabilmeleri için gerekli olan yetkiler, Topluluklara -hentüz- tanınmamıştır. Toplulukların herhangi bir ülke üzerinde egemenlik yetkileri de yoktur. Yine dış ilişkiler açısından yetkileri, işlevsel olarak sınırlıdır. Ancak kurucu antlaşmalar, taraf devletlerin ulusal alanlarına müdahaleyi öngören hükümler içermekte ve üye devletlerin anayasalarındaki yetki kurallarının değiştirilmelerini gerektirmektedir. Topluluklar bu yapılarıyla, üye devletlerce değiştirilemeyecek hukuk kurallarını oluşturma yetkisini elde etmişlerdir. Hatta üye devletler, Topluluğun belirlediği içerikte hukuk kurallarını koyma yükümü altında bırakılmış, ATAD tarafından Topluluk hukukuna aykırılığı saptanan ulusal hukuk kurallarının, ilgili ulusal yasama organınca yürürlükten kaldırılması ya da uygulanmaması zorunluluğu getirilmiştir. Böylece, kurucu antlaşmalar, ulusal yasaları değiştiren bir güce sahip kılınmıştır.⁴³

Kurucu antlaşmalarla kurulan Topluluk hukuk düzeni, üye devletlerin belirli alanlarda kendi egemenliklerini kesin olarak terk etmeleri üzerine kurulmuştur. Topluluğa bırakılmış alanlarda, üye devletlerin kural koyma iktidarı kaldırılmakta ve ilgili devletlerin yasama organları bu alanlar çerçevesinde yetkisizleştirilmektedir.⁴⁴ Bununla birlikte Topluluk hukuku, yalnızca Toplulukların özerk ve münhasır egemenlik ile donatıldıkları entegre

43 Ayşe Füsün Arsava, *Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar* (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1985), s.8-9.

44 Karakaş, *a.g.e.*, 1993, s. 91. İkcincillik veya yerindenlik ilkesi gereğince, Topluluk yetki alanına girmeyen konularda da düzenleme yapabilme yetkisine sahiptir. Ancak bu yetkiyi, amacın üye ülkelerce yerinden gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı durumlarda ya da Topluluk düzeyinde gerçekleştirilmesinin daha kolay olduğu hallerde doğrudan kullanabilecektir. Bu çerçevede Topluluk, üye devletlerin egemenlik yetkilerini devrine bağlı olarak, tek taraflı iradeyle kural koyabilme yetkisiyle donatılmıştır. ATAD, bu yetkiye işaret ederek, Topluluk hukukunun özerkliğine vurgu yapmaktadır. Böylece kurucu antlaşmalar ile kendine özgü bir hukuk sistemi oluşturulmuştur. Meydana gelecek hukuksal değişiklikler doğrudan üye ülkelerin iç hukuk sistemlerinde sonuç doğuracak ve bu düzenlemeler üye devlet yargı makamlarınca da zorunlu olarak uygulanacaktır (Bilgütay Kural, "Avrupa Birliği'ne Girme Halinde Egemenliğin Devrine İlişkin Anayasal Bir Değerlendirme," *Hukuk ve Adalet* Sayı 3: 98-115, (Temmuz – Eylül, 2004), s.108.).

alanlarda uluslarüstü niteliğe sahip kılındıklarından, ancak bu alanlara ilişkin çatışmalar çıktığında, ulusal hukuka göre önceliğe sahip olacaktır. Çünkü iki farklı kaynaktan doğan normlar sisteminin, aynı sahada ve güçte olması düşünülemez bir gerçekliktir. Bu uluslarüstü nitelik, bütün üye devletler için aynı biçimde olmayı gerektirir. Diğer bir deyişle, Topluluk hukukunun bu alanlarda aynı anlamı taşıması, aynı kalması ve aynı ölçüde bağlayıcı olması gerekir. Keza, Topluluk hukukunun her üye devlet hukuk düzeni içinde yeri ve etkisi aynı olmak durumundadır. Bu durum Topluluk açısından federatif bir yapılanma niteliği de taşımaktadır. Topluluk hukuku ve ulusal hukuk arasındaki normların, ulusal anayasalara göre belirlenmesi olanağı tanınmayarak, Topluluk hukukunun özerkliği de sağlanmıştır.⁴⁵

Egemenliklerini, belli alanlarda uluslararası olarak kabul edilen bir örgütlenmeye devreden üye devletler, bu belirlenmiş alanlar içinde kalmak koşuluyla, Topluluğun birtakım işlem ve kuralları ile karşı karşıya kalmaktadır. Topluluk işlemlerinin bu niteliği kaçınılmaz bir sonuçtur. Aksi, onun varlığını tartışılır hale getirecektir.

Topluluk hukukunun, üye devlet ülkeleri üzerinde yürürlüğünü sağlamak zorunda olduğu üç tür hukuk kaynağı vardır. Bunlardan ilkinin bizzat antlaşmanın hükümleri oluşturur. Bu hükümlerden bazıları, ATAD'ın da kabul ettiği üzere, Topluluk organlarında ya da üye devletlerde gerçekleştirilecek bir yasama işlemine gerek olmaksızın, üye devletlerde hukuk kuralı olarak doğrudan doğruya uygulanabilecektir. İkinci kaynak, Bakanlar Konseyinin çıkardığı "Talimatlar"dır. Aynı durum Talimatlar için de geçerlidir. Talimatlar kanun gibi doğrudan doğruya etkili kılınmışlardır. Üçüncü kaynak ise; üye devletler için gerçekleştirilmeleri gerekli görülen amaçlar olarak bağlayıcı olup, bu alanda ilgili çözümler ve yöntemlerin seçiminin ulusal makamlara bırakıldığı "Direktifler"dir.⁴⁶ ATAD bu kaynaklardan antlaşma hükümlerine ilişkin olarak, kendi oluşturduğu deyimle bir "dolaysız etki"nin varlığından söz etmekte ve bunun ölçütlerini antlaşma hükümleri açısından saptayarak, aynı esasları kurumların işlemlerine de uygulamaktadır. Bu ölçütleri sıralarsak;

- Antlaşma hükümleri açık ve kesin olmalı, muğlak ve birden çok anlama gelebilecek biçimde olmamalıdır.

- Hüküm herhangi bir koşulda kayıtlanmış olmamalıdır.

⁴⁵ Ayşe Füsün Arsava, "Topluluk Hukukunun Genel Yapısı," Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi Cilt 46, Sayı 1-2: 69-76. (1991), s.73-74.

⁴⁶ Lord Justice Diplock, "Ulusal ve Uluslar-üstü Hukuk Sistemlerinin Geçişmesi (Interpenetration)," Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Çev.: Aydoğan Özman Cilt 37, Sayı 1-4: 178-191. (1980), s.185.

- Ek yasama işlemlerine gereksinim duyulmamalıdır.⁴⁷

ATAD, Topluluk hukuku ile ulusal hukuklar arasındaki ilişkiyi saptamakla birlikte, ulusal mahkemeleri olumsuz bir tutuma itmek için, bu saptamalarını ilk kararlarında yapmamıştır. Topluluk hukukunun niteliği ve üye devletlerin ulusal hukuklarıyla ilişkisine, 1960 yılında yumuşak bir dille kaleme aldığı HUMBLET kararıyla değinmiş ve bu kararda Divan, Topluluk hukukunun iç hukuk kuralından üstün olduğunu belirtmiştir. Bunu izleyen dönemde, VAN GEND en LOOS davasında ise, Topluluk ile üye devletlerin belirli alanlarda da olsa egemenlik yetkilerinin sınırlandığını ve yeni bir uluslararası hukuk düzeninin kurulduğunu gerekçeleri ile ifade etmiş, bunun doğal bir sonucu olarak da Topluluk hukukunun iç hukukun üstünde yer aldığını saptamıştır.⁴⁸

Üye devletlerin egemenlik yetkilerinin devri konusundaki en net ve gerekçeli karar ilk defa, 15 Temmuz 1964 tarihli COSTA/ENEL davasında verilmiştir. Divan, kararda şu gerekçeyi oluşturmuştur:

"... Uluslararası antlaşmalardan farklı olarak Topluluğu kuran antlaşmalar, yeni ve sui generis bir hukuk düzeni yaratmıştır. Bu düzen, üye devletlerin ulusal hukuk düzeni ile bütünlük içindedir. Gerçekten, sınırsız süreli, kendine özgü kurumları olan, hukuksal kişiliğe ve uluslararası düzeyde temsil gücüne sahip bulunan bu Topluluğu kurarken üye devletler, ulusal yetkilerini sınırlamışlar ve Topluluğa çok önemli egemenlik yetkilerini devretmişlerdir. Üye devletlerin, belirli alanlarda da olsa egemenlik yetkilerini devretmeleri sonucunda, bir hukuksal normlar bütünlüğü (corps des normes juridiques) yaratılmıştır. Bu normlar, yalnızca üye devletleri değil, aynı zamanda onların uyruklarını da bağlamaktadır."⁴⁹

COSTA/ENEL davası Topluluk hukuku ve egemenlik sorunu açısından bir dönüm noktasıdır. Çünkü dava ile ulaşılan sonuç gereğince, Topluluk, üye devletlerin yetkilerinin aktarılması ya da egemenliklerinin sınırlanması

⁴⁷ Mustafa Erdoğan, "Avrupa Ekonomik Topluluğu Hukukunda Dolaysız Etki İlkesi," *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* Cilt 41, Sayı 1-4: 307-328. (1980), s.315-317.

⁴⁸ Doğan, a.g.e., s.177-178. Topluluk hukukunun öncelikli niteliği, üye devlet iç hukuk düzenlemelerinin daha önce yapılmasından etkilenmez. İç hukuk düzenlemesi daha eski tarihli olsa bile, Topluluk hukukunun öncelikli olarak uygulanması gerekecektir. Hangi hukukun üstün olacağı sorunsalında, sonralık - öncelik, özellik - genellik ilkeleri aynı konuyu düzenleyen iç hukuk -Topluluk hukuku çatışmasında dikkate alınmayacaktır. Hatta Topluluk hukukunun yalnızca birincil değil ikincil kaynakları açısından da, üye devlet iç hukuku kurallarına karşı bir öncelik ve üstünlük kabul edilmiştir (Kural, a.g.m., s.108-109.).

⁴⁹ Günüşur, a.g.e., s.25-26.

ile gerçek anlamda yetkilere sahip olmuştur. Bu yüzden de Topluluğun hukuki düzeni, üye devlet hukuklarına bağlı olarak yapılandırılmıştır. Avrupa Topluluğu Antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle Topluluk kendi hukuk sistemini yaratmıştır. Böylelikle üye devlet hukuk sistemlerinin tamamlayıcı bir parçası haline gelmiştir. Bu yapıyla Topluluk hukuk düzeni artık, sadece uluslararası bir yeni hukuk düzeni yaratmakla kalmamakta, aynı zamanda üye devletlerin hukuk düzenlerinin tamamlayıcı asli bir unsuru olmaktadır. De Witte'ye göre Topluluk hukuku ulusal hukukların üzerinde yer almakta ve onlardan önce gelmektedir. Bu üstünlük, Topluluk hukukuna ulusal normlar karşısında anayasa benzeri bir statü kazandırmaktadır.⁵⁰

COSTA/ENEL davasından sonra, Topluluk hukukunun, üye devletlerin ulusal hukuklarından üstünlüğünü ortaya koyan bir diğer Divan kararı, 1970 yılındaki INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT davasında verilmiştir. Bu davada, belirli temel haklara ilişkin konularda, Topluluk hukukunun, üye devletlerin anayasalarının üstünde olduğu sorunu ile karşı karşıya kalan Divan, bütün üye devletlerde Topluluk hukukunun tek biçimde ve etkide olmasının sağlanması gerekliliğini vurgulamış, Topluluk hukuku yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi durumunda, üye devletlerin kendi anayasalarını uygulamalarının, bu tekbiçim ve etkililik özelliğine zarar vereceğini belirtmiştir. Yine, Topluluk mevzuatının ulusal anayasalardan üstün olduğunu belirten bir diğer dava da 1971 yılındaki KOMİSYON/İTALYA davasıdır. Bu davada da Divan, herhangi bir ulusal hukuk hükmünün, Topluluk hukukunu hükümsüz kılacak bir düzenleme öngöremeyeceğini vurgulamıştır.⁵¹

Topluluk kurallarının, üye devlet mevzuatlarından üstünlüğüne ilişkin öğretinin daha yetkinleştirilmiş hali, Divanın SIMMENTHAL kararında görülmektedir. Bu noktada Topluluk hukukunun önceliği ilkesi gereğince, çeşitli ulusal otoritelere (makamlara) görevler yüklenmiştir. Buna göre; ulusal yasama organları, Topluluk hukukunun bağlayıcı kurallarına aykırı yasalar kabul edemeyeceklerdir. Benzer şekilde, ulusal mahkemeler de gördükleri bir davada, ulusal normla Topluluk normunun çatışması halinde, "öncelik ilkesi" gereğince ulusal normu uygulamaktan kaçınmak durumunda olacaklardır. Buna sıklıkla, ulusal normun uygulanmasından kaçınılması

50 Piotr Korzec, "Supremacy In The EU Law: Are There Any Limits?," *Warsaw University Law Review* No 1: 54-71, (Kwiecień, 2004), s.57-58.

51 Stephen Weatherill-Paul Beaumont, *EC Law* (London: Published by Penguin Books, 1993), s.316-317.

yükümlülüğü denilmektedir.⁵²

KOMİSYON/İTALYA davasında, “üye devletlerin Topluluğa verdiği yetkiler” deyiimi kullanılmakla birlikte, Divanın daha önceki kararlarından bir geriye dönüş söz konusu değildir. Topluluk organlarına verilen yetkilerin bir daha hiçbir biçimde geriye alınması mümkün değildir. Buna rağmen, KOMİSYON/FRANSA davasında Fransa; Topluluk kurumlarının karar almada gecikmesinden dolayı, karar yetkisinin üye devletlere geri döneceğini ileri sürmüştür. Ancak, bu iddia Divan tarafından reddedilmiştir. Öte yandan Divan aynı konuyla ilgili olan KOMİSYON/İNGİLTERE davasında, daha da ileri giderek aşağıdaki kararı vermiştir:

“... Topluluk lehine yetki devri kesindir ve bir bütündür. Topluluk Konseyinin bir konuda karar almaması, bu konuda üye devlete tek taraflı olarak karar alma yetkisi vermez.... Topluluğun yetki alanı içinde kalan konularda üye devletler, bundan böyle ortak çıkarların ulusal düzeyde yürütülmesi ve denetlenmesiyle yükümlüdür. Bu bakımdan bir üye devlet, belli bir konuda Konseyin uygun bir girişimi olmamışsa, ivedi durumlarda ulusal düzeyde gerekli önlemleri ancak Komisyonla işbirliği halinde alabilir.... Bir üye devlet Komisyon tarafından belirlenecek koşullara ve ilkelere ters düşen tek taraflı ulusal koruma önlemlerine başvuramaz.... topluluğun temelini oluşturan yapısal ilkelere, üye devletlerin uymaları zorunludur. Topluluk yetki alanı içinde kalan konularda bir karar boşluğu olması halinde bile, üye ülkelerin ulusal yetkilerini kullanmamaları gerekir...”⁵³

ATAD’ın Van Gend en Loos ve Costa v. Enel kararlarıyla genel hatlarını çizdiği, Avrupa Topluluğu Hukukunun “doğrudan etkililiği” ve “üstünlüğü” ilkeleri sonucunda üye devlet egemenlik yetkisinde sınırlama ve aynı ölçüde Topluluk organlarına yetki devri gerçekleşmiştir. Topluluğun münhasıran yetki alanı içinde, üye devletlerin tek başlarına ya da birlikte, Topluluk organları iradesi aleyhine olacak biçimde hareket etmeleri, karar almaları ve işlem yapma hakları ellerinden alınarak, gerek iç gerekse de dış egemenlikte sınırlamaya gidilmiştir. Ancak, Topluluk amaçları çerçevesinde olmakla birlikte, münhasıran yetki alanına girmeyen konularda üye devletlerin Topluluk organlarının yanı sıra tasarrufta bulunmaları mümkündür. Hatta “paylaşılmış yetki alanı” olarak nitelenen bu alanda, üye devletlerin yetkisi esas; Topluluğun yetkileri ise, ikincil kabul edilmektedir.⁵⁴

52 Bruno De Witte, “Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order,” Eds.: Paul Craig-Gráinne De Búrca *The Evolution of EU Law* (Oxford: Oxford University Press, 1999), s.189-190.

53 Günügür, a.g.e., s.27-29.

54 Sibel İnceoğlu, “Türkiye: AB’nin Yetkileri Karşısında Nasıl Bir Egemenlik Anlayışı,” <http://www.anayasa.gov.tr/anyarg22/sibel.pdf>. B.T.23/02/2006.

2.2. Bir Dönüm Noktası : Siyasal Birliğin Kurulması

2.2.1. Hazırlık Süreci: Schengen Deklarasyonu ve Avrupa Tek Senedi

7-10 Haziran 1979 tarihinde Avrupa Parlamentosunun ilk genel ve doğrudan seçimlerle oluşturulmasını takiben, Topluluk içinde ekonomik ve siyasal tekleşme yönünde tartışmalar yoğunlaşmaya başlamıştır. Parlamentonun seçiminden birkaç yıl sonra, siyasal birliğin ekonomik zeminini oluşturan Schengen Deklarasyonu yayımlanmıştır. 1983 yılında yayımlanan Deklarasyonla, sermayenin serbest dolaşımı kabul edildiği gibi, Komisyonun yetkilerinin artırılması ve oybirliği esasıyla, Konseyin denetlenmesini öngören Vatandaşlar Avrupası Tasarısı, Avrupa Birliği Antlaşması Tasarısına dönüşmüş, polis ve gümrük formaliteleri kaldırılmıştır. Böylelikle, 1985 yılındaki Lüksemburg Zirvesi ile tekleşme kararı alınmış ve bu karar doğrultusunda 17 Şubat 1986'da Avrupa Tek Senedi imzalanmıştır. 1987 yılında yürürlüğe giren Tek Senet ile Roma Antlaşmasına ekler getirilmiş ve 1992 yılına kadar bir uyumlaştırma süreci öngörülmüştür. Bu çerçevede üye ülkelerin hepsi açısından ekonomi, para, dışişleri, sosyal ve çevre politikalarında tek pazarın tamamlanması hedeflenmiştir.⁵⁵

Roma Antlaşmasını takip eden dönemde, uzunca bir süre yalnızca ekonomik dayanışma biçiminde gelişen ilişkiler, gerçekleşen genişleme perspektifleriyle farklı bir hal almaya başlamıştır. Özellikle 1980 sonrası dönemde gerçekleştirilen çalışmalar, artık Topluluk üyesi devletlerin mevcut birliktelikleri ile yetinemeyeceklerinin somut açılımları olmuştur. Schengen Deklarasyonu ve ardından kabul edilen Avrupa Tek Senedi ile siyasal birliğin kurulması için gereken olgunluk kazanılarak, hazırlık dönemi tamamlanmaya çalışılmıştır. Aynı zamanda 1990'lar, Topluluk devletleri için siyasi inisiyatif alma zamanının geldiği bir dönemdir de. Çünkü, bir yandan Dünya siyasetinde gerçekleşen köklü değişimler, öte yandan Topluluğun çekim merkezi haline gelmeye başlaması, üye devletleri, aralarındaki bağların ekonomik ve sosyal olmaktan öte, daha da güçlenerek siyasi bir noktaya ulaşması gerekliliğini düşünmeye itmiştir.

2.2.2. Maastricht Kavşağı: Diğer Adıyla Avrupa Birliği Antlaşması

1984 yılında, Altiero Spinelli'nin girişimiyle somutlaşmaya başlayan Birlik projesi, dönemin Topluluklar Komisyonu Başkanı Delors'un çabaları ile, 1991 boyunca sürdürülen hükümetler arası konferansların yapılmasına yol açmıştır. Gerçekleştirilen müzakereler ile Avrupa Birliğinin temelini

⁵⁵ Beril Dedeoğlu, "Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci II: Avrupa Birliği'nin Yakın Geçmişi," Der.: Beril Dedeoğlu, *Dünden Bugüne Avrupa Birliği* (İstanbul: Boyut Yayınları, 2003), 55-56.

oluşturacak ilkeler saptanmış ve bu çerçevede Ekonomik ve Para Birliği ile Siyasi Birlik konularında oydaşmaya varılmıştır. Böylece, Şubat 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması, Edinburgh Uzlaşması ile Kasım 1993'te yürürlüğe girebilmiştir.⁵⁶

Maastricht Antlaşması da Avrupa Tek Senedi gibi kurucu bir antlaşma değildir. Aksine, kurucu antlaşmalara bazı değişiklikler ve ekler getiren hükümler içermektedir. Maastricht'in değişiklik getirme boyutunun yanında, Avrupa Topluluklarının siyasi birliği yönünde gerekli ilke ve mekanizmalar öngörme özelliği de mevcuttur. Ancak bu özellik, Maastricht'in bir tadil antlaşması olması gerçeğini değiştirmemektedir.⁵⁷

Antlaşmayla, Avrupa Toplulukları, Avrupa Birliği çatısı altında toplanarak, birlik üç temel sütun üzerine yapılandırılmıştır. Buna göre; Topluluklar Sütunu, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası Sütunu ve Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Sütunu oluşturulmuştur. Antlaşmaya üye devletler arasındaki yetki paylaşımı sorunu, bu sütunlardan doğan birlik yetkisi ile üye devletler arasında cereyan etmektedir.⁵⁸

Maastricht Antlaşmasının bir dönüm noktası olmasının altında yatan neden, Antlaşmanın içerdiği ölçütlerden anlaşılmalıdır. Özellikle ekonomik ölçütler ön plana çıkmaktadır. Çünkü, üye devletlerin öngörülen hedeflere ulaşmış olmaları, daha sonradan gerçekleştirilecek siyasi bütünleşmeye geçişi kolaylaştıracak ve ortaya çıkması olası uyum sorunlarını en aza indirecektir.

Antlaşma ile üye ülkelere -bu üç sütuna ilişkin olarak- aralarında sistematik biçimde işbirliği yapma görevi yüklenmiş ve ortak tutum belirlenmesinin yanında özellikle, ortak bir dışişleri ve güvenlik politikası oluşturulması yükümü getirilmiştir. Bu politikaların alanı ve kapsamına giren her konuda, üye devletlerin bilgi alışverişinde bulunmaları, ortak tutum belirlemeleri ve bütün üye devletlerin bu tutumu içselleştirerek kendi politikaları haline getirmeleri öngörülmüştür. Artık üye devletler, kesin taahhütler içeren bir döneme girmektedirler. Böylece, Antlaşma ile siyasi birliğe doğru daha güç-

56 Ömer Bozkurt, "Maastricht Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin Geleceği," *Avrupa Birliği El Kitabı* (Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1995), s.91,104.

57 Tuğrul Arat, "Avrupa Toplulukları Hukuku," *Avrupa Birliği El Kitabı* (Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1995), s.31.

58 Ünal Tekinalp, "AB ile Üye Devletler Arasında Yetki Paylaşımı," *İstanbul Barosu Dergisi* Cilt 74, Sayı 10-11-12: 939-950, (2000), s.939.

lû ve kararlı bir eğilimin yaratılmasında zemin yaratılmış olmaktadır.⁵⁹

Avrupa'nın bütünleşme projesindeki en son aşama konumunda bulunan birlik yapısı, üye devletlerin egemenlik yetkilerinin, daha çok alanda Birliğe devriyle, sınırlandırılması sonucunu doğurmuştur. Gerçekleşecek yetki devri ölçüsünde, ulus devlet egemenliği törpülenmiş olacaktır. Ancak bütünleşme süreci henüz tamamlanmadığı için, devletlerin ve Topluluğun, ayrı egemenlik alanlarının varlığı sorunu ortaya çıkmış ve Avrupa'da üye devletler açısından, bir tür iç içe geçmiş egemenlikler kültürü oluşmuştur. Bu kültür gereğince; bir yanda üye devletlerin kendi egemenlikleri yer alırken; öte yanda üyesi oldukları ve egemenliklerinin belli bölümünü devretmiş oldukları Birliğin egemenlik yetkileri ile uluslararası toplumun karşısına çıkmaktadırlar.

Birliğin oluşumunu sağlayan Topluluklar, yalnızca kurucu antlaşmaların kendilerine tanıdığı sınırlı yetkilere sahip uluslararası kuruluşlardır. Dolayısıyla yetkisel boşlukların doldurulmasına yönelik, belirli koşullar altında Konsey kararları söz konusudur. Kararlar bu sınırlı yetki ilkesinin aşılmasını değil, esnekleştirilmesini ifade etmektedir. Bu noktada Topluluğu oluşturan antlaşmalar ile yasama, yürütme ve yargı alanında, geleneksel olarak yalnızca devletlere ait olabilecek yetkilerin tanınması, Topluluğa katılan devletlerin egemenlik yetkilerinin önemli ölçüde sınırlandırılması anlamını taşır.⁶⁰

Birliğin temelini oluşturan ikinci ve üçüncü sütunlardaki kurumların denetimini sağlayacak kuralların öngörülmesi, bu iki sütunun uluslararası niteliğinin Topluluklar sütununa göre daha zayıf görülmesindedir. Oybirliği ile alınan kararların kapsamının daraltılması ölçüsünde, Topluluklar sütununa ilişkin Birlik yetkisi genişlemekte ve ulusal yetkiler zayıflatılmaktadır. Ulusal yetkiyi ifade eden tek araç ise vetodur. Oysa, diğer sütunlarda kararların hemen hepsi oybirliğiyle alınmaktadır. Sınırlı yetki ilkesine ilişkin olarak belirtilebileceğimiz bir diğer nokta, ilkenin, gereği gibi işlevini yerine getirememesidir. Bunun iki nedeni vardır. Birincisi, Avrupa Birliğinin gerek birincil gerekse de ikincil hukuktaki yetkilerinin net bir biçimde belirlenmemesi iken; ikincisi, sınırlı yetki ilkesine getirilen çok sayıda ayrık durumun varlığıdır. Ayrık durumların sayısal fazlalığı, Birliğin yetki alanını genişletmektedir.⁶¹

⁵⁹ Mümin Alkanat, "Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Siyasal Birlik," *Avrupa Birliği El Kitabı* (Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1995), s.132,134.

⁶⁰ Ayşe Füsün Arsava, "Kurucu Antlaşmalar ve Antlaşmanın Anayasa Hukuku Karakteri," *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* Cilt 52, Sayı 1-4: 125-134. (1997), s.126-127.

⁶¹ Tekinalp, a.g.m., s.940-941.

Uluslarüstü bir yapı olan Avrupa Birliğinde, egemenliğin en azından bir bölümünün devrini gerektiren uluslarüstü olma niteliği ile yakın bir ilişki içinde bulunan “yetki ikamesi” kavramında ise, yetki devri olgusu kesin olmayıp, belli olaylar için geçerliliği söz konusudur. Bu durum iki koşulda geçerlidir:

- Topluluğun amaçlarına ulaşması için alınacak önlemlerin, ulusal düzeye oranla Topluluk düzeyinde daha etkin biçimde uygulanabilmesi.
- Bu önlemlerin bir üye devletin sınırlı hareket alanını aşacak boyutta olması.

Yetki ikamesi ile ulusçuluğa hala önem veren devletlerin katı tavrı, bu şekilde yumuşatılarak, ulusal yetkilerin bütünüyle ortadan kaldırılmadığı ve gerektiğinde bu yetkilerin ulusal seviyede kullanılabilmesi olanağının var olduğu kanıtlanmaya çalışılmıştır. Hukuksal olmayan, daha çok siyasi ve psikolojik boyutlu bu yaklaşım, bir yandan da Avrupa bütünleşmesini geciktirici etkileri beraberinde taşımaktadır.⁶²

2.2.3. Amsterdam Antlaşması

Amsterdam Antlaşması, Avrupa Birliğinin oluşumuna katkı yapan Tek Avrupa Senedi ve Maastricht’ten sonraki üçüncü önemli antlaşma olmasına karşın, başlı başına kurucu bir antlaşma değildir. Diğer iki antlaşmada olduğu gibi, Amsterdam Antlaşması da kurucu antlaşmalarda değişiklik öngören tali antlaşmalardandır. Antlaşmanın hazırlık süreci bir anlamda Maastricht Antlaşmasının eleştirisi ve beklentileri karşılamamasının bir sonucudur. Özellikle, 1991’deki Bosna iç savaşının yarattığı tedirginlik, Topluluk Dışişleri ve Güvenlik Politikasının etkinliğinin sorgulanmasına yol açmış ve 1996 yılında, Maastricht’in ikinci sütununun gözden geçirilerek, sağlaştırılması isteğini ortaya çıkarmıştır. Öte yandan, orta vadede Birliğin geniş çapta genişlemesi endişe yaratmıştır. Söz konusu kaygılarla başlatılan hükümetler arası konferans ile Antlaşmanın yeniden biçimlendirilmesi tartışılmıştır.⁶³

1996/1997 yılları arasında gerçekleştirilen ve olumlu sonuçlanan hükümetler arası görüşmelerde, Birliğin iç yapısı ve karar alma süreçleri, yasal politikalar, dışişleri ve savunma politikaları ile yerel politikalar alanında Maastricht Antlaşmasında yetersiz biçimde vurgulanan konuların tamamlanması tartışılmıştır. Aynı zamanda, Birliğin genişlemesi yolunun açılması yönünde çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Yalnızca hükümet ve devlet başkan-

⁶² Günüçür, a.g.e., s.124-126.

⁶³ Jan Grunhage, “The 1996/97 Intergovernmental Conference: A Survey of The Process,” Eds.: Jörg Monar, Wolfgang Wessels *The European Union After The Treaty of Amsterdam* (London and New York: Continuum, 2001), s.9-10.

larının girişimlerinin yeterli olmayacağı, bir demokraside bu tür girişimlerin mutlaka vatandaş çoğunluğu tarafından desteklenmesi zorunluluğunun anlaşılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu noktada Avrupa Birliği içinde bir ikilem yaşanmaktadır. Bir yandan Avrupa halklarının yakın birliği amaçlanırken; öte yandan, bunun sağlanması yönündeki çalışmalara, Avrupa halkları gerekli kabul iradelerini bütün olarak verememektedirler. Bu ikilemin aşılmasında yapılan öneri, karar alma süreçlerinde ve kurumlarda gerçekleştirilecek reformlar yoluyla, saydamlığın, demokrasinin ve etkinliğin artırılarak, bu katılımın ve desteğin elde edilmesidir.⁶⁴

Amsterdam Antlaşması ile üye devletlerin birlik ilkelerini, ağır ve sıklıkla ihlal etmeleri durumunda, Avrupa Birliği Konseyindeki oy haklarının askıya alınacağı hükmü öngörülerek, ilk kez bir yaptırım kabul edilmiştir. Böylece, kurumsal yapılanma güçlendirilmiştir. Amsterdam Antlaşmasıyla dikkati çeken bazı alanlarda düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre; organların yetki düzeyleri genişletilmiş, ortak dışişleri ve güvenlik politikaları ile adalet ve içişleri alanlarında işbirliğine gidilmesi öngörülmüştür.⁶⁵

Amsterdam Antlaşması kapsamlı bir gözden geçirme antlaşması olarak karşımıza çıkmaktadır. Antlaşma, özellikle yeni amaçların ortaya konması bakımından önem taşımaktadır. Adalet ve içişleri alanlarında yeni bir amaçlar yelpazesi oluşturularak, durumu bütünüyle tersine çevirmiştir. Bu yeni amaçlar içerisinde; birincisi ve en önemlisi Birliğin genişlemesi ve muhafazası için söz konusu olan özgürlük, adalet ve güvenlik alanlarıdır. Bu alandan kasıt, suçla mücadele ve suçun önlenmesi, iltica, göç, sınırların denetimine ilişkin uygun önlemlerin alınması ve bireylerin serbest dolaşım hakkının tanınmasıdır. Antlaşma, Birliğe adalet ve içişleri alanında uluslararası nitelikte bir fiil ehliyeti de tanımaktadır. "Paralellik Doktrini" gereğince; Topluluğun, iç işlerine ilişkin belirli yetkilerinin kapsamındaki herhangi bir daralma halinde, dış ilişkilere ilişkin zımni yetkilerinde artış olacaktır. Bu yetki artışı özellikle iltica ve göç konularında ön plana çıkmaktadır.⁶⁶

Antlaşmayla ele alınan bir diğer ana sorun, Birliğin dışişleri ve güvenlik

⁶⁴ Elmar Brok, "The Institutional Reforms Of Amsterdam: A View From The European Parliament," Eds.: Jörg Monar/Wolfgang Wessels, **The European Union After The Treaty of Amsterdam** (London and New York: Continuum, 2001), 31, 34.

⁶⁵ Karakaş, a.g.e., 2002, s.117.

⁶⁶ Jörg Monar, "Justice and Home Affairs After Amsterdam: The Treaty Reforms and The Challenge of Their Implementation," Eds.: Jörg Monar/Wolfgang Wessels **The European Union After The Treaty of Amsterdam** (London and New York: Continuum, 2001), s.267,269, 277.

politikasıdır. Mali yetkiden sonra, egemenlik açısından değişmez kabul edilebilecek diğer yetkiler dış politika ve savunma olarak kabul edildiğinden, Antlaşma meydana getirilirken, bu konu ele alınan esaslı sorunlardan birisini oluşturmuştur. Bu noktada üç etmenin etkili olduğunu görmekteyiz. İlki, Birleşik/Bütünleşmiş Avrupa'nın gerçekleşmesi için ortak bir dışişleri ve güvenlik politikasının geliştirilmesini ve eninde sonunda ortak bir savunma politikasını gerekli gören ve büyük ölçüde aralarında, daha bütünleşmiş Avrupa'yı savunanların bulunduğu kesimin duygularıdır. İkinci etmen, küçük ya da orta büyüklükteki Avrupa ulus devletlerinin, birbirinden farklı dış politikaları yerine, daha ağırlıklı ve dünya üzerinde sözü geçen ortak bir Avrupa dış politikası beklentisinin olmasıdır. Üçüncü etmenin belirlenmesi daha güç gözükmektedir. Bunun nedeni; Soğuk Savaşın sona ermesi, yeni karmaşık küresel politikalar ve Avrupalıların gelecekte sadece kendilerine güvenmek zorunda olacakları ve hatta bağımsızlıkları için birbirlerine yardım edebilecekleri gibi bir dereceye kadar belirsiz duygulara sahip olmalarıdır.⁶⁷

Maastricht Antlaşmasıyla başlayan Birlik çalışmalarında, Ekim 1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Antlaşmasıyla önemli bir adım daha atılmıştır. Antlaşma ortak dışişleri, güvenlik, adalet ve içişleri politikalarında işbirliğine yönelik hükümetler arası bir karakter taşımaktadır. Antlaşma ile gerçekleştirilmesi düşünülen işbirliği, Topluluğun, Birliğe evrilmesindeki en önemli olgulardan biri olmuştur. Üye devletler ile Topluluk arasında işbirliğinin güçlendirilmesi ve Topluluk kurumlarının yetkilerinin artırılması, zaman içerisinde bu alanlarda Topluluğun tek sesli bir politika oluşturup, bunu uygulayabilmesinin önünü açmıştır. Dolayısıyla süreç ilerledikçe, üye devletlerin paylaşmaktan kaçındıkları yaşamsal egemenlik alanlarındaki yetki devri de kapsam itibarıyla genişlemektedir. Ancak, Amsterdam Antlaşmasıyla egemenlik konusunda, Birlik lehine önemli açılımlar sağlanmış olsa da, birçok alan hala tartışma konusu olmaktan çıkarılamamıştır. Bu da, zirveler dönemi diyebileceğimiz 90'lı yılların içinde, üye devletler açısından uluslararası karakterli bir toplantının daha yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

2.2.4. Nice Antlaşması

Amsterdam Antlaşmasıyla çözüme kavuşturulamayan konular üzerinde odaklanan Nice Antlaşması Müzakereleri 11 Aralık 2000 tarihinde sona erdirilmiştir. Kurumsal açıdan Maastricht ve Amsterdam Antlaşmalarını tamamlayan Nice Antlaşması ile, Komisyonun kompozisyonu, Konseydeki

⁶⁷ Dieter Mahncke, "Reform Of The CFSP: From Maastricht To Amsterdam," Eds.: Jörg Monar/Wolfgang Wessels, *The European Union After The Treaty of Amsterdam* (London and New York: Continuum, 2001), s.227, 229.

oylama ağırlığı, nitelikli çoğunluk sistemi ve Avrupa Parlamentosundaki koltuk dağılımı konuları ele alınmıştır.⁶⁸

26 Şubat 2001 tarihinde imzalanan Nice Antlaşması yoluyla, üye devletlerin egemenlik yetkilerine yönelik olarak; oybirliğinden, nitelikli çoğunluk sistemine geçilmek suretiyle Birlik içindeki karar alma mekanizmasında değişikliğe gidilmiştir. Ancak bu geçiş bütün alanlar için geçerli olmayıp, 1'i özel olmak üzere 38 alanda gerçekleştirilmiştir. Üye devletlerin oybirliği sistemi sayesinde sahip oldukları ve egemenliklerini hissettirmelerini sağlayan veto aracı, bu alanlar için ortadan kaldırılarak, Birliğin karar almasında tikanıklık yaşamasının önüne geçilmeye çalışılmıştır (Bu alanlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.⁶⁹). Ancak üye devletlerin, egemenlikleriyle doğrudan ilintili olan karar alma mekanizması konusunda tam bir oydaşmaya varamadıkları görülmektedir. Özellikle, İngiltere ve bazı üye ülkelerin tutumları sonucunda; vergi, sosyal güvenlik alanında mesafe kaydedilemediği gibi, ekonomik ve sosyal uyum politikası, vize, iltica, göç ve kişilerin serbest dolaşımı konularında da nitelikli çoğunluğa geçişin ileriki bir tarihe ertelenmesi söz konusu olmuştur. Antlaşmayla daha çok ikincil nitelikteki alanlarda nitelikli çoğunluğa geçilmesi kabul edilmiştir.⁷⁰ Bu da üye devletlerin halen egemenliklerini devir konusunda tereddütlü olduğunun en ciddi göstergelerinden birini oluşturmaktadır.

Antlaşmayla doğrudan bütünleşmeye yönelik bir normlar sistematiği getirilmemekle birlikte, temel öncelik, Birlik politikalarının etkinleştirilmesine, sosyal ve ekonomik uyumlaştırılmasına verilmiştir.⁷¹

2.2.5. Avrupa Birliğinin Adının Konması: Avrupa Birliği Anayasası

Avrupa Topluluklarının kurulmasını sağlayan antlaşmalar ile somut olarak gerçekleşmeye başlayan bütünleşme süreci, yarım yüzyıllık bir geçmiş sonunda, uluslararası hukuki yapıya sahip olmakla birlikte, son dönemde ulaşılan nokta onun, nasıl bir devlet yapısını temsil ettiği konusundaki tartışmaları sonlandıramamıştır.

68 Jörg Monar, "Continuing And Building On Amsterdam: The Reforms Of The Treaty Of Nice," Eds.: Jörg Monar/Wolfgang Wessels, **The European Union After The Treaty of Amsterdam** (London and New York: Continuum, 2001), s. 321,325.

69 Tezcan, a.g.e., 2001, s.180-186.

70 Ercüment Tezcan, "Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Mekanizması: Üye Devletlerin Rolü Üzerine Değerlendirmeler," Der.: Beril Dedeoğlu **Dünden Bugüne Avrupa Birliği** (İstanbul: Boyut Yayıncılık A.Ş., 2003), 76-77.

71 Karakaş, a.g.e., 2002, s.118-119.

Avrupa'nın bütünleşmesi üzerine geliştirilen kuramların⁷² çeşitliliğine rağmen Birliğin, bir yandan bütünleşip öte yandan genişlemesi sorunu ile karşılaşması, her iki sürecin bağdaştırılması ve eş zamanlı gerçekleşebilmesi

72 Bu teorileri, uluslararası yapılanmaların en uç noktasından en zayıf olanına doğru sıralarsak;

Federalizm: Ulus devletlerin anayasa temelli bir yetki devrine dayalı olarak, birbirine eklenmesi üzerine kurulu olan federalizmde, üye devletlerin egemenlik hakları sınırlı olacaktır. Avrupalı federalistler, ABD örneğinin bir benzerinin Avrupa Birleşik Devletleri adıyla kurulabileceğini savunmaktadırlar. Federalizmin dinamikleri dengeli katılım, demokratik temsil, sosyal çoğulculuk ve politik düzen biçiminde öngörülmüştür.

Fonksiyonel Kuram: Ulus devletler arasında siyasal uyumlaştırmayı ve etkin işbirliğini amaçlayan fonksiyonel yaklaşıma göre; ortak amaçları ve benzer yönetimleri olan ulus devletler, potansiyel olarak işbirliğine de hazırdırlar. Yapılması gereken -sadece- yönetimlerin, dağıtık kaynaklarını akılcı kullanıma aktarmalarıdır. Bunun için de üye devletler yetki ve işlev transferi gerçekleştirerek, ortak gereksinimlerin giderilmesi ve uluslararası bir toplum yaratılabilmesi için uluslararası Topluluklar oluşturulmalıdır.

Neo-Fonksiyonel Kuram: Ulus devletlerin tutarlı bir fonksiyonel işbirliğini amaçlayan kuram, bir yandan Topluluk çatısı altında, üye devletlerin birbirleriyle çatışan çıkarlarını dengelenmesini ve sosyal farklılıkların uzlaştırılmasını öngörürken; öte yandan anayasal düzenlemeden kaçınarak, yalnızca etkili siyasal yapılanmanın bulunduğu işlevsel ortaklıkların kurulmasını benimsemiştir. Bu haliyle federalizm ile fonksiyonel yaklaşımın öngörülerini bağdaştırmaya çalışmıştır.

Kurumsal Kuram: Kuram, daha çok ulus devletlerin özerkliği esası üzerine yoğunlaşmıştır. Bu çerçevede üye devletler ile Birlik arasında işbirliği devam etmekle birlikte Birlik, egemen yetki alanlarına yönelik olarak sınırsız bir düzenleme yetkisine sahip değildir. Öyle ki; devletler uluslararası politikalarını kendileri belirleyebileceklerdir. Ulus devlet gerçekliğini ön plana çıkaran kurumsal anlayışa göre; devletler farklı çıkarlara, sosyo-ekonomik ve politik yapıya sahiptirler. Dolayısıyla onları bütünleşmiş tek bir yapı içinde eritmek gerçekçi olmayacaktır.

Konfederalizm: Konfederalizm, federalizmin karşıtı olarak geliştirilmiş bir model olarak algılanabilir. Model, bütünleşmenin hukuki temelini, ulus devletlerce kabul edilen anlaşmalara dayandırmaktadır. Bu çerçevede kurumsal ve organik niteliklere sahip işbirliğini gerekli gören kuram, bu haliyle kurumsal yaklaşımın kendine özgü bir biçimidir. Ancak konfederalizmde, kurumsal yaklaşımdan farklı olarak üye devletlerin etkinlikleri yanında, ayrıca anayasal birimlerden oluşan bir topluluk söz konusudur. Bunun en açık göstergesi de konfederasyonun katılımcı birimlerinin, hukuken ve fiilen egemen devletler olmalarıdır. Konfederalizm, ulus devlet gerçekliğinde henüz yetki devrine hazır olmayan devlet modeline uygun bir kuramı ifade etmektedir.

Bağımlılık Kuramı: Ulus devleti, özgün ve yarışmacı unsurların uyumu üzerine inşa eden kurama göre; bütünleşme, ancak ulus devletlerin denetimi ve yönetimi içinde ve yine onlara bağlı olarak devletler arasındaki ilişkilerin esas alınmasıyla mümkün olacaktır. Birlik adı altında kıta bütünleşmesine sıcak bakmayan kuram, bağımlılık unsurunun, topluluk içinde anarşiyi önleyeceğini ve devletlerarası işbirliğini teşvik edeceğini öngörmektedir. Aslında kuram, birlik düşüncesini kalıcı bir yapılanma olarak görmemekte, sadece sorunlu siyasal durumların çözümlü için yaratılmış bir tartışma alanı biçiminde algılanmaktadır. (Karakas, a.g.e., 2002, s.12-34.).

açısından çeşitli yaklaşımların⁷³ ortaya atılmasına neden olmuştur. Bütün bu

⁷³ Bütünleşme sürecine düşünce ve uygulama anlamında katkısı olan bu yaklaşımları beş başlıkta toplayabiliriz:

Á la Carte Avrupa Yaklaşımı: Daha sıkı bir Birlik anlayışına ve hatta bütünleşmeye başından beri isteksiz yaklaşan İngiltere'nin desteklediği bu yaklaşım gereğince; Birliğe üye ülkeler ve aday ülkeler, saptanan ortak politikaları seçme serbestisine sahiptirler. Yine, ülkeler kendi çıkarlarına uygun olan politikaları seçme özgürlüğüne de sahiptirler. Dolayısıyla, üye ülkelerin uyma zorunluluğunda oldukları ortak politikalar da mevcut değildir. Üye ülkeler yeni işbirliği alanları geliştirebilecekleri gibi benimsedikleri politikaları daha da derinleştirebilirler. Bu yapıyla, Á la Carte Avrupa Yaklaşımı aslında bütünleşmeyi baltalayan bir özellik taşımaktadır ve bütünleşme açısından kabul edilemez niteliktedir (Elif Uçkan Dağdemir, *Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri İle Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliklerinin Avrupa Birliği'nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri Yönüyle Değerlendirilmesi* (İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, 1998), s.15.).

Çok Vitesli Avrupa Yaklaşımı: Üye ülkelerin, Birlik politikalarına farklı sürelerde uyum sağlamasına olanak tanıyan bu görüşe göre, üye ülkeler, aynı politikaları ve faaliyetleri benimsemekle birlikte gelişmişlik düzeylerinin farklılığı sebebiyle bu politikaları aynı anda değil de farklı sürelerde yaşama geçirebileceklerdir (Elif Dağdemir, "Avrupa Birliği'nin Bütünleşme Sürecinde Esneklik Kavramı: Amsterdam Antlaşması Çerçevesinde Bir Değerlendirme," *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* Cilt 56, Sayı 2: 21-41, (2001), s.24.).

Değişken Geometrilik Avrupa: Bu yaklaşıma göre Birlik üyesi ülkeler, Birliğin çekirdeğini oluşturanlar (Fransa, Almanya, Hollanda, Lüksemburg ve Belçika) ve çevresindekiler olmak üzere ikiye ayrılarak, bütünleşme süreci sürdürülmelidir. Bu noktada önemli olan gelişmişlik düzeyidir. Gelişmişlik düzeyi belli kriterleri yakalayan çevre ülkeler de ana çekirdeği oluşturan ülkeler arasına katılabileceklerdir. Böylece, bir çekim merkezi meydana getirilerek, bütünleşme süreci hızlanacaktır. Ancak belirli kriterleri yerine getiremeyen ana çekirdek içine giremeyen ülkelerin, sürekli çevre ülke konumunda kalmaları da söz konusu değildir. Söz konusu olan, belirli bir zaman içinde onların da belirlenen ölçütleri (Maastricht Ölçütleri) yakalayarak diğer üye ülkelerle eş düzeye ulaşmalarıdır (Dağdemir, a.g.e., 1998, s.17.).

Tek Merkezli İç İç Geçmiş Halkalar Yaklaşımı: Değişken Geometrilik Avrupa Yaklaşımının daha farklı bir uyarlaması olan bu yaklaşıma göre; Birlik üyesi ülkeler tek merkez etrafında, iç içe geçmiş halkaları oluştururlar. Nesnel ölçütlere göre, gelişmişlik düzeyi en üst seviyede olan ülkeler en içteki halkayı oluştururken, bunun dışında kalan diğer üye ve aday ülkeler ise ikinci halkayı meydana getireceklerdir. İkinci halkadaki ülkeler, içteki halkada yer alan ülkelerin seviyesine geldiklerinde onların arasına katılabileceklerdir. Bu da belli bir zaman kaybı demektir. Dolayısıyla, oluşturulan bu yapay sınıflandırmanın kendisi, aynı zamanda bütünleşmenin önünde bir engel olarak durmaktadır (Dağdemir, a.g.e., 1998, s.18-19.).

Esnek Bütünleşme Yaklaşımı: Birliğe üye ülkelerin farklı ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel yapıları sahip olması sebebiyle bütünleşme dinamiğinin eş zamanlı işlememesi söz konusu olduğundan, bütünleşme sürecinde, birbirinden farklı yapıları sahip üye ülkelerin, birbirleriyle uyumlaştırılması olarak tanımlanan esneklik yaklaşımının uygulama alanı, Maastricht Antlaşması ile genişletilmiş ve Amsterdam Antlaşması ile daha da yaygınlaştırılmıştır. Esneklik ilkesi, bütünleşme süreci boyunca, bazı ülkelere bütünleşmeye ilişkin bazı politikaların benimsenmemesi seçeneğini sunduğu gibi geliştirilen ortak politikalara ya da uygulamalara katılmama imkanını da sunmaktadır. Burada söz konusu

görüş çeşitliliğinin ardında üye devletlerin tercihlerinin rol oynadığını söylemek yanlış bir saptama olmayacaktır. Öyle ki: Á la Carte Avrupa Yaklaşımını İngiltere savunurken, Değişken Geometrikli Avrupa Yaklaşımı, Alman Parlamentosundaki CDU-CSU partilerinin 1994 yılında, ortak hazırladıkları bir raporla gündeme gelmiştir. Fransızlar ise, Tek Merkezli İç İççe Geçmiş Halkalar Yaklaşımını geliştirmişlerdir.⁷⁴ Her biri bütünleşme için öngörülmüş olan bu yaklaşımların, farklı üye devletlerce gündeme getiriliyor olması bile devletlerin, bütünleşmenin nasıl gerçekleşeceği ve asıl önemlisi bu noktada devlet egemenliğinin ne ölçüde Birliğe aktarılacağı konusunda hemfikir olmadıklarını göstermektedir.

Bugün için Avrupa Birliğinin bütünleşme süreci geriye dönülmesi neredeyse imkansız bir aşamaya gelmiştir. Ulus devletlerin bir araya gelerek oluşturdukları devletler Avrupa'sı, 90'lı yıllarda imzalanan antlaşmalarla aşılış ve Vatandaşlar Avrupa'sına ulaşılmıştır. Nihayetinde Birlik, Halklar Avrupa'sına yönelmiştir. Bütün bu aşamalar geçilirken devletlerin egemenlikleri önemli ölçüde aşınmış ve devletlerin tekelinde bulunan bazı yetkiler, oluşturulan Birlik organlarına ya aktarılmıştır ya da onlarla paylaşılmıştır.⁷⁵

Birlik, dış politikadan, güvenliğe, göçmen sorunlarından yurttaşlığa kadar birçok alanda ortak politikalar oluşturup, üye devletler arasında eşgüdümü sağlamaya çalışmış ve önemli ölçüde de mesafe kat etmiştir. Ancak gelinen nokta halen günümüz anlamındaki bir modern ulus devlet konumu değildir. Dolayısıyla modern devletin sahip olduğu potansiyel görev sınırsızlığına da sahip değildir. Avrupa Birliği bu yapısıyla, kurucu ve tali antlaşmalarla kendisine tanınan yetki sınırları içinde hareket eden, uluslararası siyasi yapılanmadır. Bu nedenle Birlik hukukunda sözleşme ile sınırlı, belli alanlarda mevcut olan, münferit yetki ilkesi geçerlidir.⁷⁶

Avrupa Birliğinin siyasal biçimlenmesini saptamak çok kolay olmamakla birlikte, onu, eşgüdüm karakterli bir uluslararası örgüt yapısı içinde yer alan devletlerin işbirliğinden de ayırmak gereklidir. Birlik, egemenliğin tekliği üzerine inşa edilmiş, ancak birbirine çok sıkı bağımlı halde bulunan devletler topluluğu biçiminde bütünleşme gösteren bir Avrupa yapısını ifade etmektedir. Ancak Avrupa Birliği bir konfederasyon olmadığı gibi, federasyon, ya da federasyon benzeri bir yapı olarak da öngörülmemiştir. İlk kırk

olan, bütünleşmenin farklı hızlarda ve sürelerde gerçekleştirilmesidir (Dağdemir, a.g.m., 2001, s. 23,28-30.).

74 Dağdemir, a.g.e., 1998, s. 15-18.

75 Dedeoğlu, a.g.m., s.63.

76 Hakyemez, a.g.e., s.234-235.

yıllık döneminde yapısal anlamda hızla değişim gösteren topluluk, Maastricht antlaşmasında önerildiği üzere "sürekli yakın birlik" halinde olma noktasına ulaşmıştır. Bugün Avrupa Birliği 1958 yılına göre çok daha merkezleşmiş ve uluslararası antlaşmalara dayalı olarak kendine özgü bir uluslararası yapısı olan, uluslararası örgütler bütününi ifade etmektedir.⁷⁷

1980'lerden sonra Topluluğun geçirdiği ekonomik dönüşüm, Birliğin ekonomik mekanını bir ulus devlet mekanına benzetirken, siyasal mekan için de aynı akıbete ulaşıp ulaşılamayacağı, bir diğer deyişle bütün üye devletlerin tabi olacakları tek bir üst normun oluşturulup oluşturulmayacağı sorunsalı gündeme oturmuştur. Bu noktadan sonra amaç, Avrupa için bir kamusal alan oluşturmak ve kabul edilecek anayasayla yeni bir Avrupa toplumsal sözleşme ortamını yaratmaktır. Böylece, Birliğin yasal ve kurumsal cihazlarında basitleşmeye gidilerek, kurucu antlaşmalar tek bir metinde eritilecek, içerikleri hafifletilecek ve sütunlu bileşik yapı ortadan kaldırılarak tüzel kişiliği haiz bir devletler hukuku süjesi yaratılacaktır.⁷⁸

Birliğin devlet biçimine dönüşmesinde atılması gereken en yaşamsal adımlardan birini de bütünleşmenin adını koyacak olan anayasa çalışmaları oluşturmuştur. ATAD'ın kararlarında geliştirdiği anayasa anlayışından farklı olarak, AB'de anayasacılık hareketleri çerçevesinde, "Anayasalar Birliği", "Çok Merkezli Anayasacılığa Geçiş" ve "Yer Değiştirebilen Hiyerarşi" adıyla üç tez geliştirilmiştir.⁷⁹

⁷⁷ Katarzyna Warzecha, "The Notions Of Sovereignty And European Integration," *Warsaw University Law Review* No 1: 140-151. (Kwiecień, 2004), s.146.

⁷⁸ Engin Selçuk, "Anayasasını Arayan Avrupa: Avrupa Anayasal Antlaşma Tasarısı Üzerine," *Hukuk ve Adalet* Sayı 3: 59-97, (Temmuz – Eylül, 2004), s.63-66.

⁷⁹ Bertil Emrah Oder, *Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık* (İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004), s.196. Anayasaların Birliği görüşü ile kastedilen; Birliğin ve üye devletlerin aynı anda anayasalara sahip olması ve üye devletlerin tarihsel ve kültürel farklılıklarına karşın, ulusal anayasalarını koruyarak, Birlik yapısını ve birbirlerini tamamlayan bir birliktelik oluşturmalarıdır. Bu birliktelik açısından iki boyutlu bir Avrupa-İlişme etkisi öngörülmüştür. Buna göre; bir yandan ulusal anayasalar kurucu antlaşmalara uygun hale getirilirken, diğer yandan Birlik ulusal anayasalardan etkilenerek, anayasallaşmasını sürdürmektedir. Anayasaların Birliği, aynı zamanda AB Anayasasının ve üye devlet anayasalarının bir bütünü parçalarını oluşturduğuna ilişkin bir tezdır. Ancak, anayasaların birbirini tamamlayan ve destekleyen bir yapıda olabilmesi için anayasa normlarının türdeş nitelikte olması gerekmektedir (Oder, a.g.e., s.196-97,99,208.). Çok Merkezli Anayasacılığa Geçiş tezi ise, Birlik ile üye devletlerin hukuk düzenlerinin yan yana varolan düzlemlerde yer aldığını savunmaktadır. Böylelikle birden çok merkezli bir yapı oluşturulmak istenmektedir. Çok Merkezlilik, birbirini destekleyen ve tamamlayan türdeş nitelikteki anayasalar birliğine dayanarak öngörülmüştür. Burada hem işbirliği içinde olan hem de yarışan farklı hukuk sistemlerinin eşit düzeydeki varlıklarını vurgu-

Gerek Birlik kurumlarını gerekse üye ülkelerin hükümetlerini ve yurttaşlarını meşgul eden anayasa düşüncesine yönelik, en somut adım ise, 2001 yılının Aralık ayında Laeken'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi toplantısında atılmıştır. "Avrupa'nın Geleceği Üzerine Konvansiyon" adıyla oluşturulan Konvansiyon, Avrupa Anayasası'nın Taslağını hazırlaması için yetkilendirilmiştir. Konvansiyonun öncelikli amacı, Anayasa Taslağının ayrılmaz bir parçasını oluşturan Avrupa Birliği Temel Hakları Şartını, genişlemeye uygun olacak biçimde hazırlamak ve üye devletler ile Birlik arasındaki yetkilerin dağılımını açıklığa kavuşturmak suretiyle, Birliğin kurumsal yapısını yeniden biçimlendirmektir. Anayasa Taslağının hazırlanmasına yönelik çalışmaların nihai hedefi, bütün üye devletlerin üzerinde anlaşabileceği bir anayasa metninin oluşturulmasıdır. Avrupa Tek Senedinden Maastricht'e; Amsterdam'dan Nice'e kadar yapılan antlaşmalar ile Birliğin bütünleşmesi, belli bir uyum çerçevesinde, düzenli ve kademeli olarak gerçekleştirilmeye çalışılırken; Valerie Giscard d'Estaing'in başkanlığını yaptığı Konvansiyonun hazırladığı ve "Avrupa İçin Anayasa" olarak adlandırılan Anayasa Taslağı ile bu süreç nihayete erdirilip, bütünleşmenin tamamlanması hedeflenmiştir. Anayasa Taslağı ile Birliğin birbirine bağlı üç sütunlu mimarisi dağıtılarak, onun yerine tek sütunlu ve Avrupa Birliği tüzel kişiliğine bağlanan bir yapı önerilmiştir. Taslak, aynı zamanda, Birlik hukukunun ve Anayasasının, üye devletlerin hukukunun üzerinde olacağını ve üye devletler ile Birlik arasındaki yetki bölüşümünün sınıflandırılmasını düzenlenmiştir.⁸⁰

Taslak, 2003 yılı Ekim ayının başlarında toplanan Roma Zirvesinde görüşülmüş, ancak Birliğin dar nüfuslu ve az gelişmiş ülkelerinin muhalefeti nedeniyle anlaşma sağlanamamıştır. Önerilen yeni oylama sisteminin, kendi temsil edilme güçlerini zafiyete uğratacağını ve değiştirilen karar alma sisteminin ulusal egemenliklerini büyük ölçüde aşındıracağını düşünen bu ülke-

lanmaktadır. Böylece, Birliğin anayasallaşması sürecinde, sadece AB hukukunun değil, aynı zamanda üye devletlerin ulusal unsurları da dikkate alınmaktadır. Yer Değiştirebilen Hiyerarşi yaklaşımı ise, AB ile üye devletler arasında altlık-üstlük ilişkisi olduğu görüşüne dayanmaktadır. AB bu hiyerarşinin merkezinde yer alırken, üye devletler bakımından değişken bir altlık-üstlük ilişkisi söz konusudur. Buna göre; üye devletler Birlik işlemlerini ulusal makamları aracılığıyla yerine getirirken, AB'nin yer aldığı düzeyin altında yer alırlar. Ulusal ve anayasal yetkiler ile, mahkemeler ve antlaşmaların onaylanması ve AB Avrupa Konseyine ilişkin yetkiler bakımından ise, üye devletler Birliğin düzeyinde yer alarak, merkezde bulunurlar. Böylece, özerk biçimde ve en üst seviyede Birliğin geleceğini belirlemede yönlendirici olabilirler (Oder, a.g.e, s.211,212,224,225.).

⁸⁰ Klaus Dräger/Jörg Huffschmid/Jacques Mazier/Pascal Petit, "Constitution and enlargement - new challenges for alternative economic and social policy in Europe," http://www.memo-europe.uni-bremen.de/euromemo/Euromemo_Long_2003_Chapter_1_Constitution . B.T. 29.09.2004.

ler, görüşmelerin tıkanmasına neden olmuşlardır. Hatta Çek Cumhurbaşkanı Vaclac Klaus, Zirveye katılmayarak Anayasa Taslağını protesto etmiştir. Bunun üzerine Ekim ayının ortalarında Brüksel’de yapılan ve sonuçsuz kalan ara zirvenin ardından, 12-13 Aralık’ta Brüksel’de bir zirve daha gerçekleştirilmiştir. Ancak, bu sefer de Polonya ve İspanya’nın, Konseydeki oyların dağılımı ve nitelikli oyçokluğunun hesaplanması konularındaki itirazları, görüşmeleri kilitlemiş ve Anayasa Taslağı kabul edilmemiştir. Buna karşın; Temel Haklar Şartnamesinin konumunu güçlendirmek, AB’ye tüzel kişilik kazandırmak, Avrupa Birliği Başkanlığı oluşturmak gibi konularda üye ülkeler oydaşmaya varmışlardır.⁸¹

Anayasa Taslağı 29 Ekim 2004 tarihinde Roma’daki Conservatori Sarayında gerçekleştirilen törenle, 25 üye ülkenin ve Türkiye’nin katılımıyla imzalanmıştır. Ancak, Anayasanın yürürlüğe girebilmesi için imzacı üye devletlerin tümünün çeşitli usullerde⁸² anayasayı iç hukuklarına dahil etme-

81 Ersoy Kontacı, “AB Anayasa’sı 2004’e Kaldı,” <http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/makanoyan/sayfalar/analiz.htm>. B.T. 29.09.2004.

82 Üye devletlerin Avrupa Anayasasını iç hukuklarına dahil etme süreçleri farklı usuller ve takvimler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Buna göre;

- **Avusturya:** Meclisin “Nationalrat” kanadı 11 Mayıs 2005 tarihinde, Bundesrat kanadı da 25 Mayıs 2005’te Anayasayı onaylamıştır.
- **Belçika:** Meclis; Ulusal Meclis, Senato, Bölge Meclisleri ve Topluluk Meclislerinden oluştuğu için, her birinin Anayasa oylaması yapması gerekmektedir. Senato 28 Nisan 2005’te, Ulusal Meclis de 19 Mayıs 2005’te Anayasayı onaylamışlardır. Topluluk ve Bölge Meclisleri de sırasıyla; Brüksel Bölgesi Meclisi 17 Haziran 2005’te, Alman Topluluğu Meclisi 20 Haziran 2005’te, Valon Bölgesi Meclisi 29 Haziran 2005’te, Fransız Topluluğu Meclisi 19 Temmuz 2005’te ve son olarak Flemenk Bölgesi Meclisi de 8 Şubat 2006’da Anayasayı onaylamışlardır.
- **Kıbrıs:** Anayasa, Meclis tarafından 30 Haziran 2005’te onaylanmıştır.
- **Çek Cumhuriyeti:** Onay için herhangi bir referandum tarihi belirlenmediğinden, referandum 2006 sonuna ya da 2007 yılının başına ertelenmiş durumdadır.
- **Danimarka:** Onay için öngörülen ve 27 Eylül 2005’te yapılacak olan referandum, şu anda belirsiz bir ileri, tarihe ertelenmiştir.
- **Estonya:** Referandum yapılması olası görülmemektedir. Anayasanın meclis tarafından 2006 yılının ilk altı ayı içinde onaylanması beklenmektedir.
- **Finlandiya:** Onaylama önerisi 2005 Sonbaharında görüşülecektir. Oylamanın, 2006’nın başında ya da yıl sonu içinde yapılması tasarlanmaktadır.
- **Fransa:** Avrupa Anayasası ile herhangi bir uyumsuzluk yaşanmaması için, Ulusal Meclis ve Senatodan oluşan Fransız Parlamentosu, 28 Şubat 2005 tarihinde kabul ettiği bir kanun ile Fransız Anayasasında revizyona gitmiştir. Avrupa Anayasasının onaylanması için 29 Mayıs 2005’te bir referandum yapılması öngörülmüştür. Referandumun sonucunda Fransa, Avrupa Anayasasını onaylamamıştır.
- **Almanya:** Bundestag ve Bundesrat’tan oluşan Alman Parlamentosu onaylama sürecini tamamlamıştır. Bundestag, 12 Mayıs 2005’te, Bundesrat da 27 Mayıs 2005’te Anayasayı onaylamıştır.

leri gerekmektedir.⁸³

Tek Avrupa Senedi, Maastricht ve Amsterdam Antlaşmalarıyla, Birliğin federal bir yapıya dönüşmesi yönünde adımlar atılmıştır. Tek Avrupa Senedi ile Topluluk, iç ve dış ticaret konularında yeni yetkiler kazanmış; Maastricht, Topluluğa parasal olarak federal yetkiler tanımış; Schengen Antlaşması ise, üye devletlerin çoğunluğu arasında sınırları ortadan kaldırmıştır. Ayrıca devletler içinde, ekonomik kapasiteli kurumsal, siyasal ve toplumsal özellikler arzeden bölgeler gözetilmiş ve böylece Birliğin federal bir yapı kazanma-

-
- **Yunanistan:** Avrupa Anayasası, Yunan Parlamentosunca 19 Nisan 2005’de onaylanmıştır.
 - **Macaristan:** Avrupa Anayasası, Macar Parlamentosunca 20 Aralık 2004’te onaylanmıştır.
 - **İrlanda:** Parlamento kararı ve referandumdan oluşan ikili bir onay süreci öngörülmüştür. 13 Ekim 2005’te Meclise Avrupa Anayasasına ilişkin bir tasarı sunulmakla birlikte, referandum ileri bir tarihe ertelenmiştir.
 - **İtalya:** Ulusal Meclisi 25 Ocak 2005’te, Senatosu da 6 Nisan 2005’te Anayasayı onaylamışlardır.
 - **Letonya:** Anayasa, Letonya Meclisince 2 Haziran 2005’te onaylanmıştır.
 - **Litvanya:** Anayasa, Litvanya Meclisince 11 Kasım 2004’te onaylanmıştır.
 - **Lüksemburg:** Parlamenteonun 2 kez karar alması ve danışma referandumundan oluşan üçlü bir onay süreci öngörülmüştür. Anayasa metninin onaylanmasına ilişkin 28 Haziran 2005’te yapılan I. oylama sonucunda kabul edilen Anayasa için, 10 Temmuz 2005’te danışma referandumu yapılmıştır. Referandum sonucunda da kabul edilen Anayasa için son ve 2. tur meclis oylaması 25 Ekim 2005’te yapılarak Anayasa Lüksemburg Meclisince onaylanmıştır.
 - **Malta:** Anayasa, Malta Meclisince 6 Temmuz 2005 tarihinde onaylanmıştır.
 - **Hollanda:** İki meclisten oluşan Hollanda Parlamentosunun kararı ve danışma referandumundan oluşan ikili bir onay süreci öngörülmüştür. Referandumun, 1 Haziran 2005’te yapılacağı kararlaştırılmıştır. Yapılan referandum ile Hollanda, Anayasaya hayır demiştir.
 - **Polonya:** Anayasasının Meclis kararıyla onaylanması konusunda görüş birliğine ulaşamamıştır. Onay sürecine ilişkin kararın, toplanacak yeni meclisin alması kararlaştırılmıştır.
 - **Portekiz:** Hükümet, Anayasasının onaylanması için yapılacak referandumun, tarihi belirsiz ileri bir tarihe ertelenmesini istemektedir.
 - **Slovakya:** Anayasa, Slovak Meclisince 11 Mayıs 2005’te onaylanmıştır.
 - **Slovenya:** Anayasa, Sloven Meclisince 1 Şubat 2005’te onaylanmıştır.
 - **İspanya:** Kongre ve Senato’dan oluşan Meclisin kararı ile danışma referandumundan oluşan ikili bir onay süreci öngörülmüştür. 20 Şubat 2005’te yapılan referandum, Anayasasının kabul edilmesi yönünde sonuçlanmıştır. 28 Nisan 2005’te Kongre, 18 Mayıs 2005’te de Senato Anayasayı onaylamışlardır.
 - **İsveç:** Anayasasının onaylanmasına ilişkin onay kanunu süreci, 2005’in Yaz’ında başlamış olmakla birlikte, süreç ertelenmiştir.
 - **Birleşik Krallık:** Onay süreci 6 Haziran 2005’te Hükümetin yaptığı açıklamayla durdurulmuştur. (http://www.europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm B.T. 27.02.2006.).

⁸³ Radikal Gazetesi “Avrupa’nın Anayasası Oldu,” (30 Ekim 2004), s.13.

sına yardımcı unsur olarak düşünülmüşlerdir. Birlik, üye devletlerin ulusal hukuklarından bağımsız bir hukuka sahiptir. Ancak, bütün bu kazanımlara ve gelişmişliğine rağmen henüz bir devlet değildir. Dolayısıyla federal devlet olarak da tanımlanması mümkün gözükmemektedir. Bu durum onun federal ya da konfederal unsurlar üretmesini de engellemektedir. ATAD'ın üye devletlerin ulusal, yasal sistemleri ile birlikte yaşayan, yeni ve kendine özgü yasal bir düzen yaratmış olduğu sonucuna ulaşmak, yanlış olmayacaktır.⁸⁴

Bir uluslararası antlaşma olarak hazırlanan ve üye devletlerin kabulüne sunulan Avrupa Anayasası daha önceki bütünleşme adımlarıyla birlikte düşünüldüğünde ayrı bir öneme sahiptir. İçeriği ve işlevi itibarıyla antlaşma biçiminde oluşturulan Taslak, anayasal bir boyut kazanmaktadır. Ancak Birlik, anayasal bu uluslararası antlaşmaya karşın, bir federasyona dönüşmemektedir. Bununla birlikte aşama aşama bütünleşen Birliğin, anayasal antlaşma ile bir devlet yapısına dönüşeceği düşüncesini ifade eden geleneksel anayasa anlayışı da gittikçe terk edilmektedir. Avrupa Birliği kendine özgü bir yapılanma çerçevesinde ulus-devletlerin merkezde kaldığı ve demokratik meşruiyetin birden fazla odaktan kaynaklandığı uluslarüstü ve hükümetler arası yapıların benzersiz bir birleşimi olarak karşımıza çıkmaktadır.⁸⁵

Bütünleşmeye yönelik tüm çaba ve isteğe rağmen, Avrupa'nın çok parçalı bir yapıya sahip olduğu da unutulmamalıdır. Bu çok parçalılık, bütünleşmenin önündeki ciddi engellerden birini oluşturmaktadır. Bugün için değişik coğrafi çıkarılara sahip olan Avrupa uluslarının kültürel, ekonomik, siyasi farklılıkları ve hedefleri, Birlik üyesi devletlerin egemenliklerini bir potada eriterek tek bir devlet haline dönüşmelerini güçleştirmektedir. Bu güçlük, Birliğin, kurumsal anlamda tekleşebilmesi için uzun soluklu bir ça-

84 Kazım Tekin, "Federal Avrupa veya Bölgeler Avrupası," *Türk İdare Dergisi* Sayı 435: 177-196. (2002), s.177-183.

85 Birlik üyesi devletlerin anayasalarının Avrupa Anayasa karşısındaki konumlanmaları da ayrı bir sorunsal olarak değerlendirilmektedir. Birliğe üyelik, ulus devletlerin yasama, yürütme ve yargı alanlarındaki egemenlik yetkilerinin büyük ölçüde Birliğe devrini gerektirdiği için, üye devlet anayasalarında buna yönelik ayrıntılı normların bulunmaması, sessiz kalma ya da çok az yer alması, yetkilerin dağılımı açısından "Avrupa açığı" olarak nitelenen bir duruma yol açacaktır. Birliğin son dönemde üzerinde hassasiyetle durduğu meşru, saydam ve demokratik olma çabaları, bir eleştiri konusu olan Avrupa açığı dolayısıyla zarar görecektir. Aksi durumda ise, Avrupa'ya ilişkin sorunların ulusal anayasalara yeterli düzeyde yansıtılması mümkün olacağından, Birlik kurumları ile vatandaşlar arasındaki meşruluk, saydamlık ve demokratik katılım boşluğu azaltılabilecektir (Anneli Albi, "Avrupa Anayasası: Ulusal Anayasalar Üzerindeki Etkileri Nelerdir?," <http://www.anayasa.gov.tr/anyarg22/sibel.pdf>. B.T.27/02/2006.

lışmayı ve mücadeleyi göze almasını gerektirmektedir.⁸⁶

SONUÇ

Jean Bodin'in kilise ve feodaliteye karşı monarkı güçlendirmek amacıyla geliştirdiği ve tanımladığı mutlak egemenlik kavramı, yaklaşık beş yüz yıllık bir dönüşüm sürecinden geçmiş ve 20. yy.'ın ikinci yarısından itibaren gücünü yitirme noktasına gelmiştir. II. Dünya Savaşının yaşattığı yıkım, Avrupa'da büyük korkular yaratmıştır. Bu korku ortamının oluşmasında, mutlak egemenlik kuramının temelinde yatan ve uluslaşma süreci ile ulus devlet egemenliğine dönüşen, egemenlik anlayışının payı büyüktür. Bu nedenle savaş sonrasında, ulus devlet egemenliği, açıkça hedef alınmaya başlanmıştır. Hedef almanın en somut örneği, savaştan en çok zarar gören Avrupa'da görülmektedir. 1950'li yıllarda gerçekleştirilen toplantılar ve sürdürülen görüşmeler sonucunda, birtakım kurucu antlaşmalar kabul edilerek, uluslararası bir yapılanmaya gidilmiştir.

Uzun yıllar boyunca, düşüncelerde olgunlaştırılan ve uluslararası gelişmelerin itici gücü ile nüvesi oluşturulan Avrupa Birliği, Avrupa Toplulukları adıyla yasama, yürütme ve yargı işlevleri gören organlara sahip, uluslararası bir örgüt olarak şekillenmiştir. Ancak, bu uluslararası örgütlenmenin sınırı, üye devletlerin antlaşmalarla devrettikleri yetkiler ölçüsündedir. Diğer bir deyişle, 1990'lı yıllarda Birlik adının kullanılmaya başlandığı Avrupa Toplulukları için bir devlettir demek henüz erkendir. Özellikle üye devletler arasında tam anlamıyla odayışmanın sağlanamaması, genişleme projeksiyonunun varlığını koruması, tekleşerek bütünleşmeyi güçleştirmekte ve bütünleşme süresini de uzatmaktadır. Üye devletlerin egemenliklerinin yansımalarını oluşturan yasama, yürütme ve yargı organlarının yetkilerinin önemli bölümü, Birliğe devredilmiş olmasına karşın bu devir, Birliği bir devletmiş gibi algılamayı mümkün kılmak için yeterli değildir.

Üye devletler kendi içlerinde, egemenlik sorununu hala yoğun biçimde tartışmaktadırlar. Ancak, federalist yaklaşımların baskın olduğu Birlik örgütlenmesinde, üye devletlerin egemenliklerini bütünüyle yitirerek, tek bir çatı altında toplanmaları hiç gerçekleşmeyecek bir proje değildir. Ortak para birimine geçiş, ortak merkez bankasının oluşturulması, serbest dolaşım hakkının tanınması, henüz yürürlüğe girmese bile bir anayasanın hazırlanması, imzalanması ve onay sürecinin başlaması bu projenin aşama aşama hayata

⁸⁶ Jean-Paul Jacqué, "Avrupa Birliği ve Üyeleri Arasında Yetkilerin Paylaşımı," Çev.: Nur Ottoman ve Yaman Aksu *Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası* (Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2002), s.40.

geçirildiğinin açık göstergeleridir.

Sonuç olarak; ulus egemenliği anlayışı bugün için, en azından Avrupa Birliği örneğinde ciddi ölçüde törpülenmiştir. Üye ülkelerin farklılığı, bütünleşmenin gerçekleşmesini belli bir zaman dilimine yaymakla birlikte; olağanüstü koşullar gerçekleşmedikçe, bu sürecin sona ermesi ya da kesilmesi söz konusu değildir. Bütünleşme yönünde atılan her adım aynı ölçüde ulus devlet egemenliğinin aşınması ve ortadan kalkması sonucunu doğuracaktır. Ancak, Avrupa kültürünün bir sonucu olan Avrupalılık üst kimliği üzerinde tam olarak uzlaşılabilmesi, devletleşme sürecinin hızını kesen etmenlerden biridir. Avrupalılık kavramı üzerindeki odaya eksikliği, üye devletleri, egemenlik yetkilerini Birlik organlarına devretme konusunda, isteksiz davranmaya itmektedir. Dolayısıyla kimlik sorunu, genişlemesini ve bütünleşmesini birbirine koşut olarak sürdüren Birliğin, çözmek zorunda olduğu bir ön mesele olarak karşısına çıkmaktadır.

Özellikle son dönemde Avrupa Anayasasının kabulü sürecinde yaşanan gelişmeler, Fransa ve Hollanda gibi kurucu ülkelerin halklarının, referandumlarda önemli sayılabilecek farklarla, "hayır" yönünde bir irade oluşturmaları, Birliğin bütünleşmesini ileri bir tarihe atan gelişmeler olarak algılanmalıdır.