

AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASAL ANTLAŞMA TASLAĞI ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

Yard.Doç.Dr. Özgür TONUS

Anadolu Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

İktisat Bölümü.

Dr. Sanem BAYKAL

Ankara Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

ABSTRACT

The Convention on the Future of Europe has completed its work and submitted the "Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe" to the Presidency on the 18th of July, 2003. This "draft" which brings forth certain fundamental changes to the institutional structure of the Union will now be discussed and adopted-albeit with amendments- by the Intergovernmental Conference, by the consensus of the EU Member States. The Convention's objective was twofold; to prepare the Union's institutional and legal structure on the one hand for the widening, and on the other, for the deepening of the integration process. In that context, the Convention has been the arena of the ever-present dichotomy of the European integration; the debate between the intergovernmentalists and federalists and the outcome reflects the attempts of striking and preserving a balance. Here it is submitted that such balance has been preserved to a huge extent.

Key Words: Constitution of the European Union, Convention on the Future of Europe, Constitutionalisation in the EU, EU and Institutional Reform, Draft Constitutional Treaty.

ÖZET

Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu çalışmalarını tamamlayarak Anayasal Antlaşma Taslağı'nı 18 Temmuz 2003 tarihinde AB Dönem Başkanlığı'na sunmuştur. AB'nin kurumsal yapısında bazı temel değişiklikler öngören bu Taslak, Hükümetlerarası Konferansta tartışılarak -değişikliklerle birlikte- AB üyesi ülkelerin oybirliği ile karara bağlanacaktır. Konvansiyon'un amacı iki yönlüdür: Bir taraftan Birliğin kurumsal ve hukukî yapısını genişlemeye hazırlamak, diğer taraftan ise bütünleşme sürecini derinleştirmek. Bu bağlamda Konvansiyon, bugüne kadar hep var olan Avrupa bütünleşmesi konusundaki kutuplaşmaların arenası hâline gelmiş, Avrupa yanlıları ile federasyon yanlıları arasındaki bu tartışmalar hem tarafları memnun ederken, hem de dengeyi koruyan sonuçları yansıtmıştır. Hazırlanan Anayasal Antlaşma Taslağı'nda da dengeler büyük ölçüde korunmuştur.

Anahtar Kelimeler: AB Anayasası, Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu, AB ve Anayasalaşma, AB'de Kurumsal Reform, Anayasal Antlaşma Taslağı.

1. GİRİŞ

Bilindiği üzere Avrupa'da ekonomik, hukukî ve nihayetinde siyasî bir "Birlik" yaratma fikri, BENELÜKS ve AKÇT'nin ardından 1957 yılında imzalanıp 1958 yılında yürürlüğe giren ve AET (Avrupa Ekonomik Topluluğu)'nu kuran Roma Antlaşması ile ekonomik bütünleşmenin temellerinin atılmasıyla hayata geçirilmiştir. AET'nin, Avrupa Tek Senedi ile tek pazara dönüşmesinin ardından Maastricht Antlaşması ile bütünleşme yeni bir boyut kazanmıştır. Söz konusu Antlaşma'nın getirdiği önemli katkıların ilki, ekonomik ve parasal birlik hedefini somutlaştırması ve süreci bir takvime bağlamasıdır. Nitekim bu takvim işlemiş ve AB'nde "derinleşme"nin en önemli adımı sayılan Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) gerçekleştirilerek, 12 üye ülkelerin ortak parası Euro dolaşıma girmiştir. Maastricht Antlaşması ile Avrupa bütünleşmesi bağlamında meydana gelen ikinci büyük gelişme ise, siyasî bütünleşme olgusuna doğru atılan adımlardan oluşmaktadır. Bu çerçevede, Ortak Dışişleri ve Savunma Politikası ile Adalet ve İçişlerinde İşbirliği sütunları Avrupa bütünleşmesine eklenerek, siyasî birliğe yönelik ilk somut yönelim gerçekleştirilmiştir.

Bütün bu gelişmelerin yanında, 1990'lı yıllarda, Soğuk Savaşın ardından, Avrupa Birliği (AB) yeni bir genişleme sürecine daha girmiştir. Bu noktadan itibaren genişleme süreci ile AB'nin bütünleşmesi hedeflerinin birbirlerini ne ölçüde etkileyeceği konusu önem kazanmaya başlamıştır. Derinleşme ve genişleme olgularının eş zamanlı bir görünüm sergilemesi AB'yi yeni fırsat ve sorunlarla karşı karşıya bırakmaktadır. Bugüne kadar AB'ye her yeni üye katılımının Birliğin iç yapısında ve işleyişinde önemli değişikliklere yol açtığından, ilk defa bu kadar çok sayıda yeni üyenin aynı anda AB'ye tam üye olmasının önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, Birliğe yeni katılacak ülkelerin ekonomik, siyasî ve sosyal düzeylerinin Birlik ortalamasından düşük olması da, bugünkü genişleme dalgasını daha da sorunlu hâle getirmektedir. Farklı bir siyasî ve ekonomik sistemden gelen Merkezî ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'nin gerektirdiği niteliklere yönelik dönüşümünü gerçekleştirmek üzere öngörülmüş olan Kopenhag Kriterleri ve Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Strateji de bu ihtiyaca cevap oluşturmaya yöneliktir.

Bu nedenle, önemli kararları uygulama durumunda olan AB'nin mevcut işleyişiyle ilgili ve genişleme sonrası ortaya çıkabilecek sorunları belirleyerek ortadan kaldırmak amacıyla bir konvansiyon oluşturulması fikri 2001 Aralık tarihinde gerçekleştirilen Laeken Zirvesi'nde benimsenmiştir. Aslında, Avrupa'nın geleceğini belirleyecek olan bir tartışmanın başlatılması, 2000 yılında Alman Dışişleri Bakanı Joschka FISCHER'in Berlin Humbolt Üniversitesi'nde yaptığı konuşma sonrasında ortaya çıkmaya başlamıştır¹. Nice Zirvesi'nin

¹ <http://www.avsam.org/turkce/yayinlar/stratejikanaliz/makale/makalestran124.htm>, Joschka FISCHER'in Berlin Humbolt Üniversitesinde 12 Mayıs 2000 tarihinde yaptığı "From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration" konuşması için bkz. http://www.auswaertiges-amt.de/2_aktuel/in-dex.htm.

Sonuç Bildirisine de Avrupa'nın geleceği çerçevesinde üzerinde durulması öngörülen hususlara ve izlenebilecek yöntemlere değinilmiştir².

FISCHER, 12 Mayıs 2000 tarihli konuşmasında, tüm AB vatandaşları tarafından seçilecek olan güçlü bir başkan idaresinde federal sistemin kaçınılmaz olduğunu belirtmiştir³. Esasen, AB ile ilgili tartışmalardan hiçbir zaman eksik olmayan federalizm konusunun Schuman Deklarasyonu'ndan yaklaşık 50 yıl sonra bir AB üyesi ülke siyasi yetkilisi tarafından yeniden gündeme getirilmesi ile Avrupa'nın geleceği bir kez daha kapsamlı bir biçimde tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmalardan sonuç çıkarılması için yeni bir yapı ve yöntem benimsenmesine yönelik bir yaklaşım ağırlık kazanmıştır. 2000 yılının sonunda düzenlenen Nice Zirvesi'nde büyük pazarlıklar sonucunda üzerinde uzlaşılan Nice Antlaşması'nın da AB'nin 21 inci Yüzyılda ve 27 üyeli bir Birlik olarak karşılaşacağı sorunları çözmekte yetersiz kalacağına anlaşılmasıyla, artık kurucu antlaşma değişikliklerinde farklı bir yöntem izlenmesi zorunlu görülmeye başlanmıştır.

Bu çalışmada, AB'yi geleceğe hazırlama konusunda seçilen Konvansiyon yöntemi ile söz konusu Konvansiyon sonucu ortaya konan Anayasal Antlaşma Taslağı'nın kurumsal ve hukukî yapıda önerdiği değişikliklerin başlıcaları üzerinde durulacaktır.

2. AVRUPA'NIN GELECEĞİ, KONVANSİYON OLUŞUMU VE ANAYASALAŞMA

AB'nin geleceğini yapılandırmak üzere ilk adım olarak Nice Zirvesi Sonuç Bildirisi'nin ekinde yer alan Avrupa'nın Geleceği Bildirisi'nde AB'nin çözüme kavuşturması gereken en belirli ve somut sorunlar belirlenmiştir. Buna göre ele alınacak temel konular şunlardır:

- AB'nin ve üye devletlerin yetki alanlarının ve bu yetkilerin niteliklerinin tam olarak belirlenmesi ve açıklığa kavuşturulması,
- AB Temel Haklar Şartının hukukî statüsünün ve antlaşmalara dâhil edilip edilmeyeceğinin belirlenmesi,
- Kurucu antlaşmaların sadeleştirilmesi;
- Ulusal parlâmentoların Avrupa bütünleşmesi içindeki rollerinin belirlenmesi⁴.

2 Nice Zirvesi Sonuç Bildirisi'ne ekli "**Birliğin Geleceği Hakkındaki Deklarasyon**". Deklarasyon için bkz. <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>.

3 Joschka FISCHER'in konuşması ve bu konuşmayı çeşitli açılardan değerlendiren AB'nin geleceği tartışmasına ışık tutan bir kaynağa örnek olarak bkz. Christian JOERGES, Yves MENY and J.H.H. WEILER (eds.), **What Kind of Constitution for What Kind of Policy? Responses to Joschka Fischer**, San Domenico, European University Institute, 2000.

4 Bkz. Nice Zirvesi Sonuç Bildirisi'ne ekli "**Birliğin Geleceği Hakkındaki Deklarasyon**".

Tüm bu hususların yanında AB ile vatandaşları arasındaki uzaklığın kapatılması ile AB'nin işleyişinde demokratik katılım, saydamlığın artırılması ve dolayısıyla bütünleşmenin başlangıcından beri devam eden demokrasi açığı sorununun çözüme kavuşturularak AB'ye üye ülkelerin halkları arasında Avrupalılık bilincinin ve aidiyet hissinin güçlendirilmesi de bu sürecin önemli bir unsuru niteliğindedir⁵.

Söz konusu sorunların giderilmesine ilişkin seçilen yöntem de AB'nin özellikle demokratik meşruiyet ve katılım sorunlarına çözüm bulmak zorunluluğunu göstermesi bakımından önemlidir. Kurucu antlaşmaların değiştirilmesinde izlenen klâsik "Hükümetlerarası Konferans" yöntemi⁶ öncesinde bu defa ilk olarak katılımcılık ve şeffaflığın ağırlık kazandığı bir konvansiyon yönteminin izlenmesi öngörülmüştür⁷. 2001 yılının Aralık ayında yapılan Laeken Zirvesi ile⁸ resmen kurulan Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu, 28 Şubat 2002 tarihinde Brüksel'de açılışını yapmış ve çalışmalarına başlamıştır.

Konvansiyon'da AB üyesi hükümetlerden bir, ulusal parlâmentolardan iki temsilci ile Avrupa Parlâmentosu ve Avrupa Komisyonu temsilcileri yer almaktadır. Ayrıca Konvansiyon'da 13 aday ülkenin temsilcileri, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi ve Avrupa Ombudsmanı, Sivil Toplum Örgütleri ve Üniversiteler gözlemci statüsünde temsilci bulundurmushlardır⁹.

- 5 AB'de demokratik meşruiyet sorunu, kaynakları ve çözüm yolları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Sinem Akgül AÇIKMEŞE, "AB'de Demokratik Meşruiyet Sorunu", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt:2, Sayı:4, Bahar 2003, ss. 23-45.
- 6 Kurucu Antlaşma değişikliklerinin gerçekleştirilmesi usulü günümüzde AB Antlaşması Md. 48'de düzenlenmekte ve esas olarak üye devletlerin temsilcilerinden oluşan bir Hükümetlerarası Konferans yoluyla yapılacak değişikliklerin üye devletlerin ulusal anayasal usullerince öngörüldüğü şekilde yürürlüğe konulması yöntemine yer vermektedir.
- 7 Konvansiyon yöntemi, ilk olarak 2001 yılındaki Laeken Zirvesi'nde Avrupa'nın geleceğinin şekillendirilmesi için öngörülmüş değildir. 2000 yılı Aralık ayında AB Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlâmentosu tarafından onaylanarak ilan edilen AB Temel Haklar Şartı'nın hazırlığı da benzer bir oluşum tarafından yürütülmüştür. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Grainne De BURCA, "The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights", **European Law Review**, Cilt 26, 2001, ss. 126-138; Sanem BAYKAL, "Significance of the Charter of Fundamental Rights in Context of the Emerging European Polity", **Olympia III: Human Rights in the 21st Century**, Maria GAVOUNELI and Vangelis KYRIAKOPOULOS (Eds.), Ant. N. Sakkoulas Publishers, 2003, içinde.
- 8 Laeken Zirvesi Sonuç Bildirisine ekli "AB'nin Geleceği Deklarasyonu" için bkz. <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>. veya <http://www.europa.eu.int/futurum/documents>.
- 9 Konvansiyonun yapısı ve işleyişi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Gülce KUMRULU, "Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, Bahar 2003, ss. 163-191, Lars Hoffman, "The Convention on the Future of Europe-Thoughts on the Convention Model", **NYU, Jean Monnet Working Paper**, Kasım 2002, Editorial, "What is Going on at the European Convention", **Common Market Law Review**, Cilt 39, 2002, ss. 677-681.

Toplam 105 temsilcinin bulunduğu Konvansiyon, 28 Şubat 2002 tarihinde başladığı çalışmalarını 20 Haziran 2003 tarihinde "Anayasal Antlaşma Taslağı"nın Selanik Zirvesi'ne sunulmasıyla sona erdirmiştir¹⁰. Bundan sonraki süreç ise Konvansiyon tarafından hazırlanan Anayasal Antlaşma Taslağı'nın 2003 Ekim ayında başlayan Hükümetlerarası Konferans'ta tartışılması ve hukukî ve siyasî bağlayıcılığı olan sonuçlara bağlanmasıyla devam edecektir. Devam eden Hükümetlerarası Konferans toplantılarına Bulgaristan, Romanya ve Türkiye de gözlemci olarak katılmaktadır.

Konvansiyon toplantıları uzun süredir devam eden, ulus devlet yapısı üzerinde şekillenen Avrupa yanlıları ile federasyon yanlıları arasındaki tartışmaların arenası hâline gelmiştir¹¹. Kurucu antlaşmaların gözden geçirilmesinde izlenen yöntemden, ortaya çıkan anayasal kurucu antlaşma taslağının adına kadar pek çok husus AB'nin federalleşme yönünde ilerlediği şeklinde değerlendirmelere yol açabilecek niteliktedir. Ancak metnin içeriğine bakıldığında başlangıçta yapılan söz konusu tespitin pek de yerinde olmadığı görülmektedir.

Bu çerçevede üzerinde durulması gereken husus, öncelikle Avrupa bütünleşmesinin kurucu metinleri olan kurucu antlaşmaların anayasa karakterinin özellikle hukukçular tarafından on yıllardır dile getirilmekte oluşudur. Uygulanışı, normlar hiyerarşisindeki yeri, bağlayıcılığı, önceliği ve doğrudan etkisi ile düzenleme konuları itibarıyla büyük ölçüde ulusal devletlerdeki anayasaları çağrıştıran kurucu antlaşmalar zaten AB hukuk düzeninin anayasal metinleri olma işlevini yerine getirmektedir. Üstelik anayasal kurucu antlaşma taslağı da hukukî ve siyasî bağlayıcılık kazanması ve yürürlüğe gir-

¹⁰ Anayasal Antlaşma Taslağı metninin tamamı 18 Temmuz 2003 tarihinde Dönem Başkanlığı'na sunulmuştur. Bkz. "Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", **The European Convention Secretariat**, CONV850/03, Brussels, 18 July 2003 (<http://www.european-convention.eu.int>).

¹¹ Bu konuda AB'nin resmî web sayfasının (<http://www.europa.eu.int/futurum>) yanı sıra, özellikle Avrupa bütünleşmesi bağlamında görüş ve kamuoyu oluşturan bazı düşünce kuruluşlarının web sitelerinde önemli tartışmalara yer verilmektedir; bkz. örneğin Centre for European Policy Studies (<http://www.ceps.be>), Centre for European Reform (<http://www.cer.org.uk>), European Policy Centre (<http://www.epc.be>). Aynı konuda kapsamlı ve boyutlu akademik tartışmalar için bkz. Bruno de WITTE (ed.), **Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe**, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 2003; Christian JOERGES, Yves MENY and J.H.H. WEILER (eds.), **What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer**, San Domenico: European University Institute, 2000; Dusan SIDJANSKI, "The Federal Approach to the European Union or The Quest for an Unprecedented European Federalism", **Notre Europe-Groupement d'Études et de Recherches-Research and Policy Paper**, No. 14, Temmuz 2001.

mesi açısından klâsik bir uluslararası antlaşma olmaktan öteye gitmeyecektir¹².

İkinci olarak getirdiği pek çok yeniliğe karşılık -örneğin AB Temel Haklar Şartı'nın anayasal antlaşma metnine dâhil edilmesi ile kurumsal yapıda ve karar süreçlerinde öngörülen reformlar gibi-, anayasal antlaşma sadece içeriği ve getirdiği düzenlemeler itibarıyla tek başına federalleşme olgusunun gerçekleştiğini göstermemektedir. Özellikle Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikasının düzenlenmesi gibi hassas ulusal çıkar alanlarında uluslarüstülüğün güçlendirilmesi konusunda son derece ölçülü ve bazı açılardan yetersiz adımlar atılabildiği dikkate alındığında, anayasal antlaşma taslağının AB'yi federalleştirdiğini ileri sürmek oldukça güç görünmektedir¹³.

Benzer şekilde, kurumsal yapı alanında da örneğin AB Zirvesi'ne üye devletlerin mutabakatı ile seçilecek bir kişinin başkanlık etmesi, yani bir "AB Başkanı" atanması gibi hususlar, AB kurumsal yapısı içinde uluslarüstü yönü en zayıf olan AB Zirvesi'nin uluslarüstü kurumlar olan Komisyon ve Parlâmentoya karşı güçlenmesi anlamına gelebileceğinden federalleşme yanlıları tarafından eleştirilmektedir.

AB'nin bugünü ve geleceği bakımından yaşanmakta olan anayasalaşma sürecinin gerçek önemi ve anlamı ise, Avrupa bütünleşmesinin bir siyasi birlik olarak tescili ve daha iyi işleyen, daha demokratik bir kurumsal yapı, karar süreçleri, düzenleme türleri ve yetki katalogu ile teçhiz edilmesi gereğinin hayata geçirilmesidir. Gittikçe derinleşen ve dünya platformunda söz sahibi bir AB, siyasi birliğini simgeleyen, siyasi yapısını temellendiren, vatandaşlarına katılım ve aidiyet bilinci aşıl原因 bir hukukî metne, bir "anayasa"ya sahip olmak istemektedir¹⁴. Bu anayasal metnin hazırlanması ve onaylanma-

¹² Bu konuda bakınız örneğin, Füsun ARSAVA, **Nice Antlaşması Sonrasında AB'nin Geleceği**, Ankara, ATAUM Araştırma Dizisi No: 18, 2003; Füsun ARSAVA, "*Kurucu Antlaşmaların AB Anayasasına Dönüşmesi*", **ATAUM Bülten**, Yıl 2, Sayı 2, Bahar 2002, ss. 2-3; Paul CRAIG, "*Constitutions, Constitutionalism, and the European Union*", **European Law Journal**, Cilt 7, 2001, s. 125 - 150; J.H.H. WEILER, **The Constitution of Europe "Do the New Clothes Have an Emperor?"**, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Federico MANCINI, "*The Making of a Constitution for Europe*", **Common Market Law Review**, Cilt 26, 1989, ss. 595-614.

¹³ Bu konuda bkz. Örneğin "*CER Guide to the Draft EU Constitution*", **Centre for European Reform (CER)**, Haziran 2003, (<http://www.cer.org.uk>), Heather GRABBE, "*The EU will Soon Grow out of its New Clothes*", **Centre for European Reform (CER)**, Haziran 2003, (<http://www.cer.org.uk>), Ben CRUM, "*Towards Finality? A Preliminary Assessment of the Achievements of the European Convention*", **ARENA**, 2003, ss. 1-25, (www.arena.uio.no). Ayrıca, AB'nin dış politikası bağlamında Anayasal Antlaşma Taslağının bir değerlendirmesi için bkz. Steven EVERTS, Daniel KEOHANE, "*The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*", **Survival**, Cilt 45, Sayı 3, Güz 2003, ss. 167-186.

¹⁴ Benzer bir görüş için bkz. Füsun ARSAVA, "*Kurucu Antlaşmaların AB Anayasasına Dönüşmesi*", **ATAUM Bülten**, Yıl 2, Sayı 2, Bahar 2002, ss. 2-3.

si bile başlı başına AB'nin gittikçe derinleşen bir siyasî birlik kurma arzusu-na bir gösterge oluşturmaktadır. Buna karşılık, anayasal antlaşma taslağı, ulus devletler temelinde inşa edilen AB'nin yapısı ve işleyişini federalleştir-mekten çok, kendine özgü (*sui generis*) bir yapı olmayı sürdürecektir nitelikte hüküm ve düzenlemelere yer vermektedir.

Avrupa Komisyonu Başkanı Romano PRODI'nin ifadesiyle "*siyasî Avru-pa'nın doğuşunu gösteren bir anayasa*"nın hazırlanması, küresel bir güç ol-ma potansiyelinin harekete geçirilmesi olarak da yorumlanabilir. Son geniş-leme dalgası ile birlikte jeopolitik konumu da değişecek olan AB'nin tüm üye-leri tarafından benimsenen Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası'na olan ihti-yacı da giderek artmıştır¹⁵. Bu alanda atılacak somut adımlar, EPB'nin ardın-dan üye ülkelerin birlikte hareket edebildiklerinin ve küresel bir güç olabile-ceğinin göstergesi olacaktır.

3. ANAYASAL ANTLAŞMA TASLAĞINDA ÖNGÖRÜLEN KURUMSAL VE YAPISAL DEĞİŞİKLİKLER

Anayasal Antlaşma Taslağı ile, Avrupa vatandaşlarını Birliğe daha da yakınlaştırılması, AB politikalarının, amaçlarının halka daha iyi anlatılması amaçlanmaktadır. Bu nedenle Taslak'ta özellikle basit bir dil kullanılmıştır. EPB'nin gerçekleşmesiyle 12 ülkenin parasal yetkilerini Avrupa Merkez Ban-kası'na devretmelerinin ardından rahatsızlıkların artması ve İrlanda'da Nice Antlaşması'nın ilk referandumda reddedilmesinden endişelenen AB yetkilile-ri, kurumsal yapıyı güçlendirmek ve AB'nin ne olduğunu halka daha iyi anla-tabilmek için önemli çaba göstermişlerdir.

Taslakta AB'nin yapısına yönelik yer alan değişiklikler incelendiğinde ulus devlet anlayışından vazgeçilmediği, birçok alanda ortak politikaların ulusal hükûmetler tarafından oluşturulması uygulamasına devam edilmes-i nin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. AB Bakanlar Konseyi'nin işleyişi buna ör-nek olarak verilebilir. Diğer taraftan, uluslarüstü niteliği haiz, üye ülkelerin egemenlik yetkilerinin bir kısmını devrettikleri "federal" anlayışın da korundu-ğu görülmektedir. EPB veya Avrupa Toplulukları Adalet Divanı¹⁶ bu yapıya

¹⁵ Bu alanda atılan yakın tarihli önemli bir adım AB'nin ODGP Yüksek Temsilcisi Javier SOLANA tarafından hazırlanarak Haziran 2003 Selanik Zirvesine sunulan ve AB'nin Dışişleri ve Güvenlik Politikasına yönelik strateji belgesi olarak nite-lenebilecek rapordur. Bkz. "*A Secure Europe in a Better World*", presented by Javier SOLANA, **EUHR for CFSP-European Council**, Thessaloniki, 20 June 2003, (<http://www.europa.eu.int>). Raporun değerlendirmesi hakkında bkz. örneğin Jean-Yves HAINE, "*European Strategy-First Steps*", **EU-ISS Newsletter**, Sayı 7, Temmuz 2003, Steven EVERTS, Daniel KEOHANE, "*The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*", **Survival**, Cilt 45, Sayı 3, Güz 2003, ss. 167-186.

¹⁶ Anayasa Taslağında AB'nin sütun yapısı ortadan kaldırılacak ve "Topluluklar" ter-imi tarihe karışacaktır. Anayasa'nın kabulünden sonra AB'nin yargı organı dilim-izde de "AB Adalet Divanı" olarak anılmaya başlanacaktır.

örnek olarak verilebilir. Bu ikili yapıdan da anlaşılmaktadır ki Valéry Giscard d'ESTAING'in başkanlığını yürüttüğü Konvansiyon'un ortaya koyduğu Anayasal Antlaşma Taslağı henüz AB'nin federal bir yapıda mı, yoksa konfederal bir yapıda mı olacağı konusunda kesin bir karara varamamıştır. Nitekim, Avrupa bütünleşmesinin kendine özgü niteliği ve ihtiyaçları ileride de bu tarz bir sınıflandırmanın gerekli ya da arzu edilir olmadığını ortaya koymaktadır¹⁷.

Anayasal Antlaşma Taslağı'nda AB'nin kurumları için düşünülen değişikliklerin, 2009 yılında yapılacak Avrupa Parlamentosu seçimlerinin ardından, 1 Kasım 2009 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesi plânlanmıştır¹⁸. Söz konusu değişiklikler ana hatlarıyla aşağıda ele alınacaktır.

3.1. AB'nin Kurumları¹⁹:

Anayasal Antlaşma Taslağı'nda AB'nin, amaçlarını ve değerlerini gerçekleştirip geliştirecek ve Birliğin, vatandaşlarının ve üye devletlerinin çıkarlarına hizmet edecek tek bir kurumsal çerçeveye sahip olacağı öngörülmektedir. Bu kurumsal yapının da Avrupa Parlamentosu, AB Konseyi (Zirve), Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu ve AB Adalet Divanı'ndan oluşacağı belirtilmektedir. Söz konusu kurumlar, daha önce de olduğu gibi, sınırlı yetki ilkesine tabi olarak, Anayasa'da öngörülen süreç ve koşullara uygun biçimde faaliyetlerini yerine getireceklerdir.

3.2. Avrupa Parlamentosu²⁰:

Bakanlar Konseyi ile birlikte yasama organı olarak çalışacak, bütçe görevlerinin yanı sıra Anayasada öngörüldüğü şekliyle siyasi denetim ve danışma görevlerini sürdürecektir. Bu çerçevede en önemli yenilik Avrupa Komisyonu Başkanı'nın Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmesi olarak ortaya çıkmaktadır. Önceden olduğu gibi 5 yıllık bir dönem için doğrudan genel oy-

17 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Sanem BAYKAL "AB'nin Anayasal Temel Taşları", **Avrupa Ortak Değerleri ve Avrupa Anayasasının Temel Taşları Kollokyumu**, Türk Parlamenterler Birliği, 19 Ocak 2002, TBMM-Ankara, Sanem BAYKAL, "AB'nin Geleceği Kurultayı", **ATAUM Bülten**, Yıl 2, Sayı 2, Bahar 2002.

18 Anayasal Antlaşma Taslağında kurumsal yapı ve hukuk düzeni bakımından getirilmesi öngörülen değişikliklerin kapsamlı bir değerlendirmesi için bakınız: Ercüment TEZCAN, "AB Anayasa Taslağı ve Öngördüğü Yenilikler", **Stradigma**, Sayı 8, www.stradigma.com; Kirsty HUGES, "The Battle for Power in Europe: Will the Convention Get it Right?", **EPIN Working Paper**, No. 4, Şubat 2003, (<http://www.ceps.be>); Carlos CLOSA, "Improving the EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention", **Constitutionalism Web-Papers**, ConWEB No. 1/2003 (<http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>).

19 The European Convention, **Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe**, Title IV, Article I-18, Brussels, 20 June 2003.

20 **Draft Treaty**, Title IV, Article I - 19, Brussels, 20 June 2003.

la seçilecek Avrupa Parlâmentosu milletvekillerinin sayısının 736'yı aşmaması öngörülmüştür²¹.

3.3. Avrupa Birliği Konseyi (Zirve)²²:

Üye ülke devlet ve hükûmet başkanlarının yanı sıra AB Konseyi Başkanı ve Avrupa Komisyonu Başkanı'nın katılımıyla oluşacak AB Konseyi'nin işleyişine AB Dışişleri Bakanı da katılacaktır. Zirve'nin bir yasama organı olma niteliği korunmaktadır. Zirve'de kararlar eskiden de olduğu gibi mutabakatla alınacaktır. AB Konseyi'nde bugün için uygulanmakta olan altı aylık dönüşümlü dönem başkanlığı yerine, zirveleri ve gündemi hazırlayacak ve iki buçuk yıllık yenilenebilir biçimde en fazla beş yıl görevde kalacak bir başkanın nitelikli oy çokluğuyla belirlenmesi öngörülmüştür²³. AB Başkanı'nın en önemli işlevlerinden biri, uluslararası platformda AB'yi temsil etmek olacaktır. Başkanlığı yürütecek kişinin aynı anda herhangi bir ulusal görevi de yerine getirmiyor olmaması hükmü de öngörülmektedir.

3.4. Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi²⁴:

Bakanlar Konseyi'nin görev ve yetkilerinde önemli bir değişiklik olmamıştır. Avrupa Parlâmentosu ile birlikte yasama işlevini ve bütçe yapma görevini yerine getirmeye devam edecektir. Kararları nitelikli oy çokluğuyla alınması öngörülmüştür. Bu çerçevede oybirliği uygulaması da ancak istisna niteliğini taşıyacak, anayasal antlaşmada açıkça belirtilmesi hâlinde bu yöntem başvurulacaktır. AB Bakanlar Konseyi'nin, Genel İşler Konseyi, Dışişleri Konseyi gibi farklı şekillerde toplanması ve bunlardan daha farklı Konsey formasyonlarına başvurulması imkânının açık tutulması şeklinde bir yaklaşım benimsendiği görülmektedir. Dışişleri Konseyi'ne AB Dışişleri Bakanı tarafından başkanlık edilmesi öngörülmüştür. Bakanlar Konseyi'nin Başkanlığı görevi ise Dışişleri Konseyi dışında, her üye tarafından en az bir yıl olmak üzere Avrupa'daki siyasi ve coğrafi denge ile üye devletler arasındaki farklılıkları dikkate alan eşitliğe dayalı bir rotasyonla yürütülecektir.

3.5. Avrupa Komisyonu²⁵:

Avrupa Komisyonu'nun, bir Başkan, Başkan yardımcılığı görevini yürüten AB Dışişleri Bakanı ve üye devlet vatandaşları arasından dönüşümlü olarak belirlenecek 13 komisyonerden oluşması öngörülmüştür. Üye devletlerin tamamının bir en az komisyon üyesi ile temsil edilmesi uygulamasının esasen Nice Antlaşması'nın AB'nin Geleceğine İlişkin Bildirisi ile genişlemenin,

²¹ Anayasal Antlaşma Taslağı'nın III No.lu ekinde yer alan Protokol, Avrupa Parlâmentosu üyelerinin ülkelere göre dağılımını içermektedir.

²² **Draft Treaty**, Title IV, Article I-20.

²³ **Draft Treaty**, Title IV, Article I-21.

²⁴ **Draft Treaty**, Title IV, Article I-22-23.

²⁵ **Draft Treaty**, Title IV, Article I-25.

AB'nin 27 üyeden fazla ülkeye genişlemesinin ardından terk edilmesi öngörülmüştür. Ancak Anayasal Antlaşma Taslağı bu konuda daha radikal bir çözümlü benimseyerek, Komisyon üye sayısında esaslı bir indirim öngörmektedir²⁶. Bu alanda üye devletler arasında eşitliğe dayalı, demografik ve coğrafi konumlarını yansıtan bir rotasyon sisteminin benimsenmesi hükmü Anayasal Antlaşma Taslağı'nda yer almakla birlikte sistemin işleyiş esaslarının daha sonra düzenleneceği belirtilmektedir. Taslak'ta ayrıca, Komisyon Başkanının oy hakkı bulunmayan Komisyon üyelerini de aynı esaslarla atayabileceği hükmüne yer verilmektedir. Bu itibarla, özellikle belli bir dönemde Komisyon'da üyesi bulunmayan ülkelerin endişelerini bir ölçüde de olsa gidermeye yönelik bir girişim olarak değerlendirilebilecek, "Komisyon üyesi yardımcılığı" gibi yeni bir konum ve statünün oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir.

Komisyonun yetki ve görevlerinde ise önemli bir değişikliğe yer verilmekte; bağımsız çalışacağı, siyasî bakımdan Avrupa Parlamentosuna tabi olacağı ve Parlamento tarafından güvensizlik oyuyla heyet hâlinde görevden alınabileceği, yürütme, idarî denetim, bütçenin ve fonların uygulanması, yasa önerilerini hazırlama gibi konularda yetkili ve görevli olacağı gibi halihazırdaki konumu büyük ölçüde devam etmektedir.

Avrupa Komisyonu Başkanı'nın atanma yönteminde ise önemli bir değişikliğe gidilerek Komisyona bir ölçüde de olsa demokratik meşruiyet kazandırma çabasına girildiği göze çarpmaktadır²⁷. Bu çerçevede, Komisyon Başkanı, AB Konseyi (Zirve) tarafından nitelikli çoğunlukla Avrupa Parlamentosu seçimlerindeki siyasî eğilimler dikkate alındıktan ve gerekli danışmalarda bulunulduktan sonra belirlenecek bir adayın Avrupa Parlamentosu'na sunulması ve Parlamento'nun üyelerinin çoğunluğu ile bu kişiyi ataması ile belirlenecektir. Dolayısıyla, 2009 yılındaki Avrupa Parlamentosu seçimlerinin ardından AB Konseyi nitelikli çoğunlukla Avrupa Komisyonu Başkanı adayını Parlâmentoya bildirecek, bu aday Parlâmentodan çoğunluk oyunu alması hâlinde Komisyon başkanlığı görevini 5 yıl için üstlenecektir. Komisyon üyeleri ise üye devletlerin göstereceği üçer kişilik adayların arasından Komisyon başkanı tarafından seçilecek, bu seçimin ardından AB Konseyi (Zirve) tarafından nitelikli oy çokluğu ile ve Komisyon Başkanının onayını da alarak atan Dışişleri Bakanı da dahil olmak üzere Komisyonun tamamı heyet hâlinde Avrupa Parlamentosu'nun onayına sunulacaktır²⁸. Bu yöntemde Komisyon başkanının yetkilerinin eskiye oranla önemli ölçüde arttırıldığı görülmektedir.

²⁶ Her üye devlete bir komisyon üyesi tahsis sistemiinden vazgeçilmesi uygulamasının yol açacağı sakıncalar Komisyon tarafından ısrarla belirtilmektedir. Bu konuda bilgi ve genel olarak Komisyonun Anayasal Antlaşma Taslağı konusundaki görüşleri için bkz. **European Commission**, "Commission's Statement on the Convention on the Future of Europe: Draft Consitution, DN: IP/03/836, 13/06/2003, Brussels, 13 June 2003.

²⁷ **Draft Treaty**, Title IV, Article I-26.

²⁸ **Draft Treaty**, Title IV, Article I-26.

Anayasal Antlaşma Taslağında getirilen yeniliklerle hem Komisyon Başkanını yetki ve sorumluluğu ulusal devletlerdeki başbakanlık makamına biraz daha benzetilmeye çalışılmış, hem de Başkanın Avrupa Parlamentosu tarafından seçilme ve atanmasıyla Komisyonun tamamının ve genel olarak Avrupa bütünleşmesinin demokratik tabanı ve demokratik meşruiyetinin artırılması hedeflenmektedir.

3.6. Avrupa Birliği Dışişleri Bakanı²⁹:

AB Konseyi'nin, nitelikli oy çokluğuyla Avrupa Komisyonu Başkanı'nın da görüşünü alarak bir AB Dışişleri Bakanı ataması öngörülmüştür. Birliğin Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikasını yürütecek olan Bakan, aynı zamanda, Komisyon Başkan yardımcılarında birisi olacaktır. Böylelikle halen Javier SOLANA'nın yürütmüş olduğu görev Komisyon bünyesinde tanımlanmıştır.

3.7. Adalet Divanı³⁰:

AB Adalet Divanı, Yüksek Mahkeme ve uzmanlık mahkemelerinden oluşması öngörülen AB yargı organlarının, Nice Antlaşması ile öngörülen son konularının ötesinde önemli bir değişikliğe tabi tutulmadığı göze çarpmaktadır.

Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Sayıştay, Avrupa Ombudsmanı ve diğer danışma organları faaliyetlerine, büyük değişiklikler olmaksızın, genel olarak devam edecektir.

3.8. Nitelikli Oy Çokluğu İlkesi³¹ ve Ortak Karar Usulü³²:

AB'nin karar alma mekanizmasında oybirliği uygulaması vergi ve dış politika gibi alanlarda korunurken, diğer alanlarda nitelikli oy çokluğu yöntemi genel ilke olarak benimsenmiş bulunmaktadır. 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi'nden bu yana gerçekleştirilen her kurucu antlaşma değişikliği ile biraz daha yaygınlaştırılan nitelikli oy çokluğu uygulaması Anayasal Antlaşma Taslağı ile AB'nin temel karar yöntemi hâline getirilmektedir. AB Konseyi veya AB Bakanlar Konseyi'nde bir kararın alınabilmesi için, verilen oyların üye ülkelerin yarısından fazlasını ve Birlik nüfusunun yüzde 3/5'ini temsil etmesi şartı öngörülmüştür. Bu itibarla, bütünleşmenin başlangıcından bu yana uygulanan ve son olarak Nice Zirvesi'nde büyük pazarlıklar sonucu genişlemenin ardından uygulanacak biçimiyle öngörülen ağırlıklı oy sistemine 1 Kasım 2009 tarihi itibarıyla son verilmesi tasarlanmaktadır³³.

²⁹ **Draft Treaty**, Title IV, Article I-27.

³⁰ **Draft Treaty**, Title IV, Article I-28.

³¹ **Draft Treaty**, Title IV, Article I-24.

³² **Draft Treaty**, Title V, Article I-33.

³³ Bu tarihe kadar geçerli olacak ağırlıklı oy oranları için bkz. Anayasal Antlaşma Taslağının III no.lu ekinde yer alan Protokol.

Yasama alanında uluslarüstülüğü ve etkinliği artırma amacını taşıyan söz konusu Anayasal Antlaşma Taslağı düzenlemeleri, özellikle AB'de küçük ve büyük üye devletler arasında devam etmekte olan tartışmaların da önemli bir unsurunu oluşturmaktadır.

Ayrıca, Maastricht Antlaşması ile getirilen ve 1993 yılından beri uygulanarak AB Bakanlar Konseyi ile Avrupa Parlamentosu'nu yasama sürecinde "ortak" ya da "eşit" konumuna getiren ortak karar usulünün de Amsterdam ve Nice Antlaşmaları'nda uygulama alanının artırılması eğilimine devam edilmesinden sonra Anayasal Antlaşma Taslağı ile esas yasama yöntemi hâline getirildiği görülmektedir. Bu çerçevede, danışma ve uygun görüş (onay) usulleri istisna niteliğinde olacaklar ve ancak Anayasal Antlaşma'da açıkça belirlendiği durumlarda uygulanacaklardır.

Yasama alanında Avrupa Parlamentosu'nun, dolayısıyla bütünleşmenin demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesi yanı sıra bu alanda atılan uluslarüstülüğü güçlendirilmesine de hizmet edecek niteliktedir. Ayrıca, farklı ve çeşitli yasama usullerinin bir arada mevcudiyetinin yarattığı karmaşanın da önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

3.9. Yetki Katalogu³⁴:

Nice ve Laeken Zirvelerinin Sonuç Bildirileri'nde Avrupa'nın geleceğine ilişkin reforma tabî tutulması gerektiği belirtilen hususlardan biri olan Birliğin yetkilerinin açıkça belirlenmesi ve sınıflandırılması konusunda da Anayasal Antlaşma Taslağı ile önemli bir adım atıldığı görülmektedir. Bu çerçevede, AB'nin yetkileri münhasır ve paylaşılan yetki alanlarının yanı sıra, ekonomi ve istihdam politikalarının koordinasyonu, Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası ve destekleyici, koordine edici ve tamamlayıcı eylem alanları şeklinde sınıflandırılmakta, her alana giren konular sayılarak yetkilerin niteliği açıklığa kavuşturulmaya çalışılmaktadır.

Üye devletlerle mevcut olan, AB'nin yetki alanlarının daha açık belirlenmesi ihtiyacına cevap vermesi beklenebilecek bu düzenlemenin uygulamada alacağı şekil belirleyici olacaktır. Bu çerçevede belirtilmesi gereken önemli bir husus da, kurucu antlaşmaların özgün metninde³⁵ de yer alıp bugün için de mevcut olan yetki ihdas etme yetkisi normu olarak isimlendirilecek hükmün³⁶ anayasal antlaşma taslağında da muhafaza edilmekte olduğudur³⁷. Dolayısıyla, AB belirtilen yetki alanlarını gerektirmesi durumunda, belli ilkelere tabi olarak da olsa, genişletebilecektir. Özellikle AB'nin yetkileri ile amaçları arasındaki sıkı bağ ve bütünleşmenin dinamik karakteri dikkate alındığında söz konusu hükmün kesin ve belirli bir yetki katalogu oluşturma çabasına karşın Anayasal Antlaşma Taslağı'nda da yer alması yerinde olup

³⁴ **Draft Treaty**, Title III, I-11 - 16.

³⁵ Roma Antlaşması (AT Ant.) eski madde 235.

³⁶ Roma Antlaşması (AT Ant.) Amsterdam Antlaşması ile değişik madde 308.

³⁷ **Draft Treaty**, Title III, Article I-17.



bu alanda kesin ve esnekliği olmayan düzenlemeler yapmanın imkânsızlığını göstermesi açısından çarpıcıdır.

3.10. Subsidiarite ve Orantılılık İlkeleri Hakkında Protokol³⁸:

AB kurucu antlaşmalarına Maastricht Antlaşması ile giren "subsidiarite" ve "orantılılık" ilkelerinin ne şekilde uygulanacağına ilişkin Amsterdam Antlaşmasına ekli mevcut protokolün de Anayasal Antlaşma Taslağı'nda büyük ölçüde korunduğu görülmektedir. Bu çerçevede, önemli bir yenilik üye devletlerin ulusal parlâmentolarına veya ulusal parlâmentoların her kamarasına, Komisyonun yasama önerilerinin subsidiarite ilkesine uygunluğu konusunda gerekçeli görüş verme hakkının sağlanmış olmasıdır. Söz konusu görüş kapsamında ulusal parlâmentolar ilgili önerinin subsidiarite ilkesine neden uygun olmadığını gerekçeleri ile belirtme imkanına kavuşmaktadır. Avrupa Parlâmentosu, Bakanlar Konseyi ve Komisyon bu görüşleri dikkate alacaktır. Bu nitelikteki gerekçeli görüşlerin üye devlet parlâmentolarının üçte biri tarafından verilmiş olması hâlinde Komisyon önerisini yeniden gözden geçirecektir. Bu gözden geçirmenin sonucunda Komisyon önerisini olduğu gibi muhafaza etme, değiştirme veya geri çekme tercihlerinden birini kullanacak ve kararını gerekçelendirecektir. Ayrıca, üye devletlerin ulusal parlâmentolarına bir AB tasarrufunun subsidiarite ilkesine aykırılığı iddiasıyla AB Adalet Divanı'nda dava açma yetkisi de tanınmaktadır.

3.11. Ulusal Parlâmentoların Rolü Hakkında Protokol³⁹:

Nice ve Laeken Zirveleri Sonuç Bildirileri'nde de öngörüldüğü üzere ulusal parlâmentoların Avrupa bütünleşmesi sürecine katılımlarının ve rollerinin güçlendirilmesi, özellikle yetki ve demokratik meşruiyet sorunları açısından, önem taşımaktadır. Bu amaçla Amsterdam Antlaşması'na ekli Protokol'ün çok büyük değişikliklere gidilmeksizin Anayasal Antlaşma Taslağına da dahil edildiği görülmektedir. Bu çerçevede, Komisyon tarafından hazırlanan tüm danışma dokümanları (yeşil ve beyaz kitaplar) yayımlandıkları tarihte üye devletlerin ulusal parlâmentolarına gönderilecektir. Ayrıca, Avrupa Parlâmentosu'na ve Bakanlar Konseyi'ne sunulan tüm yasama önerileri de aynı anda ulusal parlâmentolara iletilecektir. Önemli bir yenilik olarak, ulusal parlâmentolar Avrupa Parlâmentosu, Bakanlar Konseyi ve Komisyona bir yasama önerisinin subsidiarite ilkesine uygun olup olmadığı konusunda gerekçeli görüş gönderebileceklerdir. Taslak'ta ayrıca, bir yasama önerisinin ulusal parlâmentolara gönderilmesi ile yasama sürecinde Bakanlar Konseyi tarafından karara bağlanmak üzere gündeme alınması arasında en az 6 haftalık bir sürenin geçmesi öngörülmektedir. Konsey'in yasama amaçlı müzakerelerinin tutanakları da gündem ve sonuçlar ile birlikte ulusal parlâmentolara iletilecektir.

³⁸ "Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality", Anayasal Antlaşma Taslağına ekli protokol.

³⁹ "Protokol on the Role of the National Parliaments in the European Union", Anayasal Antlaşma Taslağına ekli protokol.

Bu değişikliklere ek olarak, Avrupa Parlamentosu ile ulusal parlâmentolar arasındaki işbirliğinin geliştirilmesine ilişkin düzenlemelerin ortaklaşa kararlaştırılması ve üye devletlerin ulusal parlâmentolarının AB işlerinden sorumlu komisyonlarının düzenli işbirliği platformu niteliğindeki COSAC oluşumunun da devamı Anayasal Antlaşma taslağında öngörülmektedir.

3.12. Üyelikten Çekilme ve Üyelik Haklarının Askıya Alınması⁴⁰:

AB'nin temel değerlerinin ihlal edilmesi riski ile karşılaşılması durumunda Birlik karar organlarının bu riski oluşturan ülkenin üyelik haklarının askıya alınması konusunda karar verebilmesine imkan sağlayan mevcut kurucu antlaşma hükmü⁴¹ Anayasal Antlaşma Taslağı'nda da yer almaktadır.

Anayasal Antlaşma Taslağı ile öngörülen önemli yenilik ise, Birliğe üye ülkelere AB Konseyi'ne önceden bildirim yoluyla üyelikten çekilme hakkının verilmiş olmasıdır. Üyelikten ayrılma anlaşması Birlik adına Avrupa Parlamentosu'nun da onayı alındıktan sonra AB Bakanlar Konseyi tarafından sonuçlandırılacaktır. Bu husus, bugüne kadar üyelikten çekilme imkânının tanınmadığı Avrupa bütünleşmesi açısından tartışmalı sonuçlar doğurabilecek nitelikte, son derece önemli bir değişikliktir. Bir yandan gittikçe derinleşen Avrupa bütünleşmesi içinde kalmayı arzu etmeyen ülkelere çıkış imkânı sağlamak ve bu olasılığın mevcudiyetinin bile gerilimi azaltmak ve ilgili ülkeleri bütünleşme içinde tutmak açısından bir teşvik oluşturacağı temeline dayandırılan bu uygulamanın, öte yandan da gittikçe derinleşen bir birlik içinde ortak çıkarların azamileştirilmesi esası üzerine inşa edilmiş AB'ni sadakat ve ortak kader arayışından uzaklaştırma tehlikesi taşıdığı belirtilebilir.

4. ANAYASAL ANTLAŞMA TASLAĞININ TÜRKİYE ÜZERİNE YANSIMALARI

Avrupa'nın geleceğinin tartışıldığı Konvansiyon'a her aday ülke gibi Türkiye de temsilci göndermiştir. Ancak, aday ülkelere Konvansiyon'da görüş bildirmeleri imkânı tanınmasına rağmen "mevcut görüş birliğini bozmayacak olmaları" ilkesinin getirilmesi Konvansiyona olan ilginin azalmasına neden olduğu söylenebilir. Dolayısıyla Konvansiyon'da aday ülkelerin üye devletler arasında varılmış bir uzlaşmayı bozma imkânları bulunmamaktadır.

Ayrıca, AB'ne üyeliğin yoğun olarak tartışıldığı, birbiri ardına uyum yasa paketlerinin TBMM'den geçtiği bir dönemde AB'nin nasıl bir bütünleşme arayışı içinde olduğu sorusu da ülkemizde fazla dikkatleri çekmemiş bulunmaktadır. Türk kamuoyu Konvansiyonu ancak, Başkanlık görevini yürüten Valéry Giscard d'ESTAING'in Türkiye aleyhine söylediği sözler sebebiyle izlemiştir. 1999 Aralık ayında gerçekleşen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığı resmen kabul edilince Fransa eski Cumhurbaşkanı d'ESTAING "*AB projesi Avrupa'yı oluşturan devletleri kapsamaktadır, Türkiye ise Avrupa'nın dışında bir*

⁴⁰ Draft Treaty, Title IV, Article I-58 - 59.

⁴¹ AB Antlaşması madde 7.

ülke olarak bu denemenin içinde yer alamaz" şeklindeki görüşlerini açıkça ifade etmekten kaçınmamıştır⁴². Yine yakın zamanda Giscard d' ESTAING, AB'nin Türkiye'ye karşı "dürüst olmadığını" imâ ederek, "Eğer AB ülkeleri arasında yüksek düzeyde bir entegrasyon düşünüyorsak, homojen bir yapı oluşturmalı ve muhafaza etmeliyiz. Bunun Türkiye ile olabileceğine inanmıyorum" görüşünü savunmuştur⁴³. Ancak, Türkiye'nin Avrupa Anayasası temelinde şekillenecek üye ülkelerin ortak değerleri olan insanlık onuruna ve insan haklarına saygı, özgürlük, demokrasi ve hukuk düzeni üzerine kurulmuş; hoşgörü, adalet ve dayanışma yoluyla barış içinde bir toplum yaratma iradesinin farklı ve yapıcı bir parçası olduğunu kanıtlamak hâlâ Türkiye'nin görevi olarak önümüzde durmaktadır.

Türkiye açısından hayati önemi haiz bir diğer konu da ülkemizin nasıl bir Avrupa içinde yer almak istediği sorusuna henüz cevap verememiş olmasıdır. Bütünüyle olmasa da federasyon niteliğini güçlendirmeyi, bir başka ifadeyle üye ülkelerin ulusal egemenliklerinden ödün verilmesi suretiyle Birliği güçlendirmeyi amaçlayan Anayasal Antlaşma Taslağı ülkemiz açısından üyelik ile birlikte sağlanacak ekonomik avantajların yanı sıra, ulusal kültüründen, değerlerinden ve tercihlerinden fedakarlık anlamına da gelmekte midir? Türkiye'nin Kopenhag Siyasî Kriterlerine uyum amacıyla TBMM'den çıkartmış olduğu 7 uyum yasa paketi etrafında şekillenen tartışmalar aslında ülkemizin ulusal egemenlik yetkilerinin bir üst otoriteye devredilmesine hazır olup olmadığı konusunda soru işaretlerinin devam etmekte olduğunun bir göstergesi sayılabilir. Bu nedenle de ülkemizde "AB'nin ne olup ne olmadığına açıkça anlatılması" hususu daha da önem kazanmaktadır.

Anayasal Antlaşma Taslağı'nda, ülkemizi de yakından ilgilendiren AB'ne tam üyelik ile ilgili olarak madde 1 - 57'de Birliğin ortak değerlerine saygılı her Avrupa devletine açık olduğu vurgulanmaktadır. Üyelik için başvuruda bulunan devletin başvurusunu AB Bakanlar Konseyi'ne yapacağı, Avrupa Parlamentosu'nun ve üye ülkelerin ulusal parlâmentolarının da başvuru konusunda bilgilendirileceği belirtilmektedir. Başvurunun Komisyon ile görüşüldükten ve Avrupa Parlamentosu'nun onayının alınmasının ardından Bakanlar Konseyi'nde oybirliği ile sonuçlandırılması öngörülmüştür. Katılım anlaşmasının ise her üye ülke tarafından onaylanması gerekmektedir. Dolayısıyla Taslak bu alanda mevcut uygulamaya herhangi bir değişiklik getirilmemiş olmaktadır.

Her ne kadar 12 - 13 Aralık 2002 tarihlerinde gerçekleşen Kopenhag Zirvesi Sonuç Bildirisi'nde vurgulanan, AB ve katılan ülkelerin Katılım Antlaşması'na eklenecek olan "Tek Avrupa" adlı ortak deklarasyonda genişleme sürecinin kapsayıcı ve geri dönülemez nitelikte olduğu belirtilmekte ise de, 19 - 20 Haziran 2003 tarihlerinde gerçekleştirilen Selanik Zirvesi Sonuç Bildiri-

⁴² S. Rıdvan KARLUK ve Özgür TONUS, **AB Kapısında Türkiye**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2002, s. 105.

⁴³ "Pour ou contre l'adhésion de la Turquie à l'Union Européenn", **Le Monde**, 8 Novembre 2002.

si'nde açıkça sadece Bulgaristan ve Romanya'nın genişleme sürecinin bir parçası olduğu vurgulanmıştır. AB'ye yeni katılacak olan on ülkenin 2004 yılında yapılacak Parlâmento seçimlerine tam üye olarak iştirak etmesi kararlaştırılmıştır. Dolayısıyla yeni üye ülkelerin belirleyeceği Komisyon üyeleri de, yeni üyelerin katılım günü olan 1 Mayıs 2004'ten itibaren Komisyon'da yer alacak ve AB Konseyi tarafından Komisyon başkanının atanmasından sonra, yeni seçilen Avrupa Parlâmentosu, 1 Kasım 2004'te göreve başlayacak yeni Komisyonu onaylayacaktır. Bu durum bize şunu göstermektedir: Eğer Türkiye 2004 yılında müzakerelere başlayabilirse, kapsayıcı ve geri dönülemez nitelikte olduğu ifade edilen genişleme sürecinin bir parçası olacak ve böylece Türkiye "zor, geç ve yorucu" da olsa, 2010'lu yılların ortalarında AB'ne tam üye olabilecektir. Ancak, söz konusu imkân 2002 Kopenhag Zirvesinde alınan kararlar ortadan kalkmış görünmekte, Zirve Türkiye'nin müzakerelere başlayabileceği konusundaki kararı 2004 Aralığından önce almaya çağını açıkça belirtmiş bulunmaktadır.

Bir diğer senaryo ise Türkiye'nin 2004 yılında müzakerelere başlayamaması hâlinde yenilenen ve yapısı değişen AB yönetimiyle bir anlamda ilişkilere yeniden başlamasıdır. Elbette, özellikle Komisyon bakımından idarede süreklilik ilkesinin AB bakımından da geçerli olduğu açıktır. Ancak Türkiye, bu tarihte artık karşısında 25 üyeye sahip, genişleme ve bütünleşme ile ilgili önemli karar verme süreçlerinin ortasında bulunan bir AB'yi bulacaktır. Türkiye'nin müzakerelere başlayamaması nedeniyle yaşayabileceği hayal kırıklığını da ilişkilere etki edebilecek önemli bir faktör olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Yukarıda yapılan değerlendirmeler bize göstermektedir ki; sadece AB ile müzakerelere başlanması Türkiye'nin AB ile köklü geçmişi bulunan ilişkilerinin nihai noktasını oluşturmamaktadır. Tam üyelik hedefinin peşinde ilerlerken aynı zamanda Türkiye'nin kendi içinde de subjektif bilgiden uzak "nasıl bir AB içinde yer almalıyız?" tartışmasını yürütmesinin önemi tartışılmazdır.



5. Sonuç

Görüldüğü üzere AB, 21 nci yüzyılın başlangıcında hem derinleşme çabaları, hem de genişlemenin başarıyla tamamlanması bakımından önemli bir kavşak noktasındadır. Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu'nda ortaya çıkan ve Ekim ayı başında başlayan Hükümetlerarası Konferansta tüm ülkelerin oybirliği ile karara bağlayacağı Anayasal Antlaşma Taslağı ve bu taslağın öngördüğü kurumsal yapı değişiklikleri bu açıdan büyük önem arz etmektedir. Ana hatlarıyla incelediğimiz Anayasal Antlaşma Taslağı'nın AB'nin derinleşme sürecinde önemli bir aşama oluşturduğu, bütünleşmenin uluslarüstü ve federal benzeri niteliğini biraz daha güçlendirdiği, AB'nin demokratik meşruiyet sorununa bazı çözümler öngördüğü ve etkili işleyen bir kurumsal yapı ile sonuç doğurucu politikalar ortaya koymakta belli bir başarı sağladığı belirtilebilir.

Buna karşılık, AB'nin sadece adı "anayasa" olan bir kurucu antlaşma hazırlamakla ulus devletler temelinde yükselen kendine özgü bir yapı olmaktan çıkıp federal bir siyasî birlik oluşturduğunu iddia etmek de mümkün görünmemektedir. Nitekim, özellikle siyasî bütünleşme alanında henüz böyle bir yapıdan çok uzak olduğu Anayasal Antlaşma Taslağı'nın bu alanda getirdiği düzenlemelerle bir defa daha ortaya çıkmıştır. AB'nin gelişimi açısından belirtilebilecek en belirgin husus ise birbirinden her açıdan farklı ülkeleri bünyesine toplamasına neden olacak mevcut genişleme sürecinin ardından Birliğin esnek ve farklılaştırılmış bütünleşme modellerinin varyasyonlarını içerecek bir yapıya dönüşmekten başka seçeneğinin kalmayacağıdır.

Bu çerçevede, Türkiye - AB ilişkileri de yaklaşık bir yıl sürecek önemli bir döneme girmiş bulunmaktadır. Türkiye'nin Aralık 2004 tarihinde üyelik müzakerelerine başlama kararının AB organları tarafından alınması için öncelikle gerçekleşmesi gereken Türkiye'nin Kopenhag Siyasî Kriterlerini yerine getirdiğinin tespiti. Bu konudaki ilk işaretler ise Avrupa Komisyonu'nun 2003 Yılı İlerleme Raporu ile alınacaktır. Konvansiyonun ortaya çıkardığı Anayasal Antlaşma Taslağı metni ve içerdiği hükümler Türkiye'nin AB üyeliği hedefinin gerçekleşmesi bakımından kendi başına bir engel teşkil etmekten uzaktır. Genişlemenin ardından kaçınılmaz hale gelecek esnek bütünleşme anlayışının ise Türkiye'nin üyeliği bakımından kolaylaştırıcı bir etki doğurması beklenbilir.

Türkiye gibi her açıdan, -hem sunduğu fırsatlar, hem de yol açabileceği problemler açısından- "büyük" bir ülkenin AB'ye alınıp alınmamasında pek çok faktör rol oynayacaktır. Ancak, Türkiye'ye düşen kendi taahhütlerini, kendi ulusal çıkarlarının gerektirdiği biçimde ve ölçüde yerine getirmek ve topu AB'nin sahasına göndermek olmalıdır.

Kaynakça

- AÇIKMEŞE, Sinem Akgül. "AB'de Demokratik Meşruiyet Sorunu", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt:2, Sayı:4, 2003.
- ARSAVA, Füsün. "Kurucu Antlaşmaların AB Anayasasına Dönüşmesi", **ATAUM Bülten**, Yıl 2, Sayı 2, 2002.
- Nice Antlaşması Sonrasında AB'nin Geleceği**, ATAUM Araştırma Dizisi No: 18, Ankara, 2003.
- BAYKAL, Sanem. "AB'nin Anayasal Temel Taşları", **Avrupa Ortak Değerleri ve Avrupa Anayasasının Temel Taşları Kollokyumu**, Türk Parlamenterler Birliği, TBMM-Ankara, 19 Ocak 2002.
- "AB'nin Geleceği Kurultayı", **ATAUM Bülten**, Yıl 2, Sayı 2, Ankara, 2002.
- CRAIG, Paul. "Constitutions, Constitutionalism, and the European Union", **European Law Journal**, Cilt 7, 2001.
- De WITTE, Bruno (ed.), **Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe**, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 2003.
- EVERTS Steven ve KEOHANE Daniel. "The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure", **Survival**, Cilt 45, Sayı 3, 2003.
- GAVOUNELI Maria ve KYRIAKOPOULOS Vangelis (Eds.), **Olympia III: Human Rights in the 21st Century**, Ant. N. Sakkoulas Publishers, 2003.
- JOERGES Christian, MENY Yves ve WEILER J.H.H. (eds.), **What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer**, San Domenico: European University Institute, 2000.
- KARLUK, S. Rıdvan. **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 6 ncı Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2002.
- KARLUK S. Rıdvan ve TONUS Özgür. **AB Kapısında Türkiye**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2002.
- KUMRULU, Gülce. "Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon", **Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, Ankara, 2003.
- MANCINI, Federico. "The Making of a Constitution for European", **Common Market Law Review**, Cilt 26, 1989.
- The European Convention Secretariat**, "Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", CONV850/03, Brussels, 2003.
- WEILER, J.H.H., **The Constitution of Europe "Do the New Clothes Have an Emperor?**, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.