

AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI'NIN AB KURUMSAL YAPISI ÜZERİNE ETKİLERİ

Yrd. Doç. Dr. Mehmet ÖZCAN*

GİRİŞ

Genişleme ve ekonomik bütünleşme sürecini büyük ölçüde başarıyla tamamlayan Avrupa Birliği (AB) için siyasal bütünleşmeyi sağlayacak, birçok farklı antlaşmanın ortaya çıkardığı karmaşayı önleyecek bir anayasa, artık deyim yerindeyse kaçınılmaz bir hale gelmiştir. Bir yandan üç sütunlu yapı, diğer yandan genişlemenin Birliğin kurumsal yapısı üzerinde yaptığı baskı, AB'de karar alma mekanizmaları ve kurumsal işleyişin yeniden gözden geçirilmesini gereğini tüm çıplaklığıyla gözler önüne sermiştir. AB siyasal ve hukuksal alanda 21. yüzyıla hazırlanabilmek için yeni kapsamlı bir çerçeve yasaya ihtiyaç duymuştur. Anayasa sadece yasal politikaları değil aynı zamanda siyasal ve ekonomik politikaları da kapsayan; sonuçta, "Birleşik Avrupa"nın temellerini atmaya çalışan bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Aslında bu Anayasa 1984 yılında Altiero Spinelli'nin yapmış olduğu "Avrupa Birliğinin oluşturulması" önerisinin de bir sonucu olarak değerlendirilebilir¹. Hatırlanacağı gibi Avrupa Parlamentosu, 14 Şubat 1984 tarihinde Spinelli'nin hazırlamış olduğu taslağa dayanan "Avrupa Birliğini Kuran Bir Taslak Antlaşma"yı da içeren bir kararı büyük bir çoğunlukla kabul etmiştir. O dönemde çok gerçekçi bulunmayan bu tekliften sonra -politik süreç olarak ele alındığında çok da fazla kabul edilmeyecek bir süre içinde- AB politika yapıcıları, yeni bir Anayasa hazırlığı içine girmiştir.

Bu çalışmada öncelikle Anayasanın hazırlık süreci ele alınacaktır. Ardından Anayasanın yapısı ve kurumsal yapı üzerinde, özellikle dört asli kurum üzerinde yaptığı etkiler incelenecektir. IV. Başlık altında Anayasa ile Kurumsal yapı dışında yapılan Birlik üyeliğinden çekilme müessesesi gibi diğer önemli değişikliklere yer verilecektir. V. Başlıkta ise Anayasanın kendi

* Polis Akademisi Öğretim Üyesi.

¹ Kutluhan Bozkurt, 'Avrupa Topluluğu'nun - Birliğin Oluşumu ve Gelişim Sürecinde Hukuk Ekseni', *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 3, s. 20.

içinde çeliştiği en önemli sorunlardan biri olan “Topluluk metodu” ile “hükümetlerarası model” arasındaki çatışmaya kısaca değinilecektir. Son olarak Anayasanın geleceği üzerinde beklentilere ve değerlendirmelere yer verilecektir.

I. ANAYASA HAZIRLIK SÜRECİ

Yasal ve siyasal alandaki zorlamaların bir sonucu olarak Devlet ve Hükümet Başkanları Nice Zirvesi’nde (Aralık 2000) Birliğin geleceği üzerine daha geniş ve daha derin bir tartışmanın başlatılması ve kurucu antlaşmaların daha ciddi biçimde revize edilmesi konusunda görüş birliğine varmışlardır. Nice Antlaşmasına ekli 23 numaralı “Birliğin Geleceği Üzerine Deklarasyon”da bu süreç için 3 aşama öngörülmüştür²:

- Birinci aşamada açık bir tartışma ortamı oluşturulacak ve buna her kesimden kişi ve kuruluşların katılması sağlanacaktır.
- İkinci aşama 2002-2003 yıllarını kapsayacak ve bu aşamanın uygulama şekli Aralık 2001’de toplanacak Laeken Zirvesinde belirlenecektir.
- Üçüncü aşamada ise kurucu antlaşmalarda yapılacak değişikliklere karar verilmesi için 2004’te Hükümetlerarası Konferans toplanacaktır.

23 Numaralı Deklarasyon, ele alınacak 4 ana konuyu şu şekilde sıralamıştır:

1. Subsidiarite ilkesine uygun olarak Birlik ve üye ülkeler arasındaki yetki ve sorumluluk alanlarını daha kesin bir şekilde netleştirmek ve bunun sürdürülmesini temin etmek,
2. Nice Zirvesinde kabul edilen Temel Haklar Şartı’nın statüsünün belirlenmesi,
3. Antlaşmaların daha iyi anlaşılmaları için anlamları değişmeden nasıl sadeleştirileceği,
4. Ulusal Parlamentoların AB çatısı altındaki rollerinin ne olacağı.

Öngörüldüğü gibi Aralık 2001 tarihli Laeken Zirvesine kadar açık tartışma süreci tamamlanmış, bu zirvede (15 Aralık 2001) Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından “Avrupa Birliği’nin Geleceğine İlişkin Deklarasyon” kabul edilmiştir. Bu deklarasyonla Birliğin daha demokratik, daha saydam

² http://www.europa.eu.int/futurum/treaty_history_en.htm, Erişim Tarihi: 27.09.2004.

ve daha etkin olması ve Avrupa yurttaşları için bir Anayasa hazırlanması yönünde karar alınmıştır³.

AB liderleri, Aralık 2001'de Belçika'da yapılan Laeken Zirvesi'nde tarihinin en büyük genişleme dalgasına sahne olacak 2004 öncesi AB'nin geleceğini tartışmak, AB mevzuatını basitleştirmek ve birleştirmek, en önemlisi bir AB Anayasası hazırlamak üzere Nice Zirvesinde kararlaştırıldığı üzere bir Konvansiyon oluşturmuşlardır. Konvansiyonun başkanlığına Avrupa bütünleşmesi konusunda "hükümetlerarası" yaklaşımı kuşku götürmeyen eski Fransa Cumhurbaşkanı Valery Giscard d'Estaing⁴, yardımcılığına ise Giuliano Amato ve Jean-Luc Dehaene getirilmiştir. Ancak Konvansiyon terimi ilk başta her ne kadar Amerikan Anayasası'nı hazırlayan Philadelphia Konvansiyonu'nu ya da Fransız anayasalarını hazırlayan ulusal konvansiyonları akla getirirse de, AB Anayasasını hazırlayan Konvansiyon anayasal anlamda "kurucu meclis" değil daha çok "danışma meclisi" niteliğindeki bir örgüttür⁵. Valery Giscard d'Estaing'in ifadesiyle "Biz ne bir parlamento, ne de bir hükümetlerarası konferansız. Biz sadece bir Konvansiyonuz. Belirli sayıda bir araya gelmiş kadın-erkek olarak tek amacımız, sadece ortak bir teklif hazırlamaktır"⁶.

Anayasa Taslağı ile her şeyden önce Maastricht Antlaşması ile başlayan Amsterdam ve Nice Antlaşmaları ile devam eden siyasal entegrasyon sürecinin siyasal, sosyal ve hukuksal alanlarda ortaya çıkan eksikliklerin giderilmesi ve sürecin bir bakıma tamamlanması amaçlanmıştır⁷. Bu bağlamda 28 veya 30 üyeli bir AB'nin etkili çalışmasını sağlayacak kurumsal anlamda reformlar yapılması kararlaştırılmıştır. Laeken Deklerasyonu'na göre Konvansiyonun başlangıç tarihi 28 Şubat 2002, bitiş tarihi ise Mart 2003 olarak belirlenmiştir.

AB, Anayasa hazırlığı konusunda daha önceki kurucu Antlaşmaların aksine bu defa Hükümetlerarası konferans yerine farklı bir yol takip ederek,

3 Ercüment Tezcan, "Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ve Öngördüğü Yenilikler (1)" <http://www.stradigma.com/turkce/eylu2003/index.html>, Erişim Tarihi: 19. 09.2004.

4 Bertil Emrah Oder, *Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık*, (İstanbul: Anahtar Kitapları Yayınevi, 2004), s. 237.

5 Engin Selçuk, 'Anayasasını Arayan Avrupa: Avrupa Anayasal Antlaşma Taslağı Üzerine', *Hukuk ve Adalet: Eleştirel Hukuk Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 3, s. 75.

6 Lars Hoffmann, 'The Convention on the Future of Europe -Thoughts on the Convention-Model', Jean Monnet Working Paper 11/02, New York University School of Law, New York, USA, s. 1.

7 Lars Hoffmann, a.g.e., s. 1.

mümkün olduğunca demokratik bir platform kurmaya çalışmıştır. Avrupa Konvansiyonu adı verilen platforma üye ülke temsilcileri, Avrupa Parlamentosu üyeleri, ulusal parlamento üyeleri, AB Komisyonu temsilcileri ile aday ülkelerin temsilcileri katılmıştır. Ayrıca Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, AB Ombudsmanı, ve sosyal ortaklardan belirli sayıda gözlemci davet edilmiştir. Sonuçta 105 üyeli Konvansiyon 2002 Mart ayında çalışmalarına başlamıştır. Konvansiyonu oluşturan üyeler şunlardan oluşmuştur: Üye ülkelerin hükümet ve devlet başkanlarının temsilcileri, aday ülkelerin hükümet ve devlet başkanlarının temsilcileri, Avrupa Parlamentosu'ndan 16 temsilci, üye ülkelerin parlamentolarından gelen 30 temsilci, aday ülkelerin parlamentolarından gelen 26 temsilci ve Avrupa Komisyonu'ndan gelen iki temsilci. Görüldüğü gibi temsilcilerin çoğunluğu parlamentelerden oluşmaktadır (toplam 72 kişi).

Konvansiyon'un çalışma şekli itibariyle yukarıda da bahsedildiği gibi üç evre tasarlanmıştır; dinleme evresi, karar verme evresi, teklif verme evresi. Son evre bittikten sonra ortaya taslak bir anayasa metni çıkmış ve ortaya çıkan bu belge Anayasa Taslağı olarak kabul edilmiştir. Ancak Anayasa Taslağının niteliği açısından bakıldığında, fonksiyonel anlamda içeriği bakımından bir "anayasa" olduğu konusunda şüphe olmamakla birlikte; anayasal kriterler açısından, bir anayasadan ziyade klasik tipte bir uluslararası hukuk antlaşmasına yakın olduğu görülmektedir⁸. Resmi başlığının da hem "anayasa" hem de "antlaşma" kavramlarını içermesi Taslağın bu yönünü açığa çıkarmaktadır.

Konvansiyonun çalışma usulü AB açısından oldukça önemli bir yenilik yaratmıştır. Daha önce hiçbir hükümetlerarası konferanstan önce üye ülkelerin bir tartışma evresi olmamıştır. Konvansiyon üye ülkelerinin dışında sivil toplum örgütlerini de Birliğin geleceği konulu forumda aktif olarak katılmalarını temin etmiştir⁹.

Konvansiyonun görevleri 3 ana bölümde toplanmıştır:

1. Vatandaşların AB tarzı ve kurumlarına yaklaştırılması,
2. Genişleyen AB'de politikanın ve Avrupa politik alanının düzenlenmesi,
3. AB'nin yeni dünya düzeninde model ve istikrar unsuru haline getirilmesi.

⁸ Engin Selçuk, 'Avrupa Anayasası ve Türkiye', *Stratejik Öngörü*, Yıl.1, Sayı 3, s. 185.

⁹ www.europol.eu.int, Erişim Tarihi: 19.09.2004.

Yukarıda sayılan görevlerini yerine getirmek için Konvansiyon, çalışmalarını şu alanlarda yoğunlaştırmıştır:

- Birlik ile üye ülkelerin yetkilerinin netleştirilmesi ve tanımı,
- Kurucu anlaşmalarının birleştirilmesi, basitleştirilmesi ve tüzel kişiliğin Birliğe devredilmesi,
- Birliğin politika araçlarının basitleştirilmesi. Bu çerçevedeki konular yasal düzenlemelerle yürütme önlemlerinin ayrımı, yasal düzenleme türlerinin sayısının azaltılması, çerçeve-yasalara daha fazla önem verilmesi gibi konularda,
- Birliğin demokratik tabiatını, şeffaflığını ve etkinliğini artırmak için AB kurumlarının işleyişinin daha şeffaf ve anlaşılabilir hale getirilmesi, karar alma mekanizmalarının kolaylaştırılması, AB tasavvurunun meşruiyetinin artırılması için ulusal meclislerin katkılarının yoğunlaştırılması.

Bu ilkeler doğrultusunda çalışmalarına devam eden Konvansiyon, 16 ayda 27 kez toplanarak çalışmalarını tamamlamış ve Taslağın, Birliğin tanımı, ilkeleri ve kurumlarına ilişkin hükümlerinin yer aldığı I. Bölümüyle, Temel Haklar Şartı'nın yer aldığı II. Bölüm 13 Haziran 2003 tarihinde Konvansiyon tarafından konsensusla kabul edilmiştir. Konvansiyon Başkanı tarafından "Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı"nın¹⁰ ilk iki bölümü 20 Haziran 2003 tarihinde Selanik'te yapılan Avrupa Konseyi Toplantısına sunulmuştur. Taslağın diğer iki bölümü ise Konvansiyon tarafından 10 Temmuz 2003 tarihinde konsensusla kabul edilmiş ve Taslak bir bütün halinde 18 Temmuz 2003 tarihinde İtalya'nın dönem başkanlığı sırasında Roma'da yapılan zirvede Devlet ve Hükümet Başkanlarına sunulmuştur. AB'nin temel belgeleri olan Roma, Maastricht, Amsterdam ve Nice Antlaşmalarında düzenlenen Birliğin amacı, yetki alanları ve politikaları Anayasa Taslağı ile yeniden şekillendirilmeye çalışılmıştır.

Taslağın teslim edilmesinin sonra çok geçmeden 4 Ekim 2003 tarihinde Roma'da yapılan üye ülke hükümet ve devlet başkanlarını bir araya getiren olağanüstü Zirve toplantısında Anayasa Taslağını tartışmak üzere Hükümetlerarası Konferans resmen başlamıştır. Toplantının hemen ardından İtalyan dönem başkanlığı altında Hükümetlerarası Konferans bünyesinde üye ülke dişişleri bakanları ilk toplantısını burada gerçekleştirmiştir. Dışişleri

¹⁰ Bu çalışma boyunca Konvansiyon tarafından sunulan "Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı"na kısaca Anayasa Taslağı, Hükümetlerarası Konferans'ta yapılan değişiklikler sonrası Roma'da imzalanan "Avrupa İçin bir Anayasa Oluşturan Antlaşma" ise kısaca Anayasa ya da AB Anayasası olarak ifade edilecektir.

bakanları 13 Ekimde Lüksemburg'ta ikinci kez bir araya gelmişler ve Komisyonun oluşumunu, Birlik Dışişleri Bakanının statüsünü ve savunma konusunu ele almışlardır. Bunun ardından 16-17 Ekim 2003 tarihlerinde devlet ve hükümet başkanları Brüksel'de toplanarak kurumsal konularda bir takım oryantasyonlar belirlemeye çalışmışlardır. Ancak bu konuda pek fazla ilerleme sağlanamamıştır.

26 Kasım 2003 tarihinde, İtalyan dönem başkanlığı tarafından bir uzlaşma metni hazırlanmıştır. Bunun ardından Dışişleri Bakanları 28-29 Kasım 2003 tarihlerinde Napoli'de bir araya gelmişlerdir. Çalışmalara 12-13 Aralık 2003 tarihli Brüksel Zirvesine kadar devam edilmesine rağmen yapılan Zirve toplantısında bir sonuç elde edilememiştir. Başlangıçta İtalyan dönem başkanlığının sonuna kadar Hükümetlerarası Konferansın tamamlanması hedeflenmiş olsa da Aralık ayında yapılan Zirve toplantısında, özellikle Konseydeki oy sistemleri konusunda bir uzlaşmaya varılamamış olmasından dolayı, Avrupa Konseyi İrlanda Dönem başkanlığında da müzakereleri sürdürmesini talep etmiştir¹¹.

Sonuç olarak İtalyan dönem başkanlığı sırasında Dışişleri bakanları altı kez toplantı yapmıştır. Bu süre içinde Hükümet ve Devlet Başkanları ise bir kez Roma'da, Hükümetlerarası Konferansın açılışında, Ekim ve Aralık aylarında ise Avrupa Konseyi toplantılarında bir araya gelmişlerdir. Burada şunu da belirtmek gerekir ki, Hükümetlerarası Konferans sürecinde Konvansiyon tarafından sunulan Anayasa Taslağı metninin tümü üzerinde tartışma yapılmamıştır.

İrlanda Dönem Başkanlığı sırasında da Üye ülke Dışişleri Bakanları Hükümetlerarası Konferans çerçevesinde toplantılarına devam etmiş ve aşağıda görüleceği gibi üç kez daha bir araya gelmişlerdir. İrlanda'nın anlaşmazlık konuları üzerindeki çözüm önerileri 25-26 Mart 2004 tarihinde Brüksel'de yapılan Avrupa Konseyi toplantısında kabul edilmiştir. Bu öneriler ışığında 17-18 Mayıs 2004 tarihinde Brüksel'de üye ülke dışişleri bakanları bir toplantı yapmıştır. Bu toplantıda dönem başkanlığını yürüten İrlanda'nın hazırlanmış olduğu ve Anayasa üzerinde mutabakat sağlanamayan konularda çözüm önerileri getiren bir öneri paketi dışişleri bakanlarına sunulmuş ve tartışılmıştır. 24 Mayıs 2004'te dışişleri bakanları Brüksel'de tekrar bir araya gelmişlerdir. Dışişleri bakanları 14 Haziran 2004'te son kez Lüksemburg'ta toplanmışlar ve iki önemli konu hariç son noktayı koymuşlardır. Birebir görüşmeler sayesinde İrlanda Başkanlığı bir çok önemli sorun üzerinde tarafları uzlaştırmayı başarmıştır. Geriye kalan iki önemli konu olan kurumsal

¹¹ http://europa.eu.int/scadplus/cig2004/negotiations1_en.htm, Erişim Tarihi: 20/10/2004.

sorunlar (Avrupa Parlamentosu üye sayısı ve Üye ülkelerine verilecek olan minimum milletvekili sayısı) ve Konseydeki oy sistemi ise Hükümet ve Devlet Başkanlarının 17-18 Haziran 2004'te yaptıkları Zirve toplantısında çözüme kavuşturulmuş ve Anayasa Taslağı imzaya hazır hale getirilmiştir¹².

II. ANAYASANIN YAPISI

4 ana bölüm ve 448 maddeden oluşan Anayasa'nın I. Bölümünde; Birliğin tanımı, ve amaçları, temel haklar ve Birlik vatandaşlığı, Birliğin yetkileri, Birliğin kurumları, Birlik yetkilerinin kullanılması, Birlik üyeliği gibi 9 farklı başlıktan oluşmaktadır.

II. Bölüm, Anayasaya dahil edilip edilmeyeceği konusunda Nice Zirvesinde üzerinde yoğun tartışmalar yaşanan Birliğin Temel Haklar Antlaşmasını düzenlemektedir. Bu Bölüm insan onuru, özgürlükler, eşitlik, dayanışma, vatandaşlık hakları, adalet ve Antlaşmanın yorumlanması ve uygulanmasına ilişkin genel hükümler olmak üzere toplam 7 başlıktan meydana gelmiştir. Anayasa ile temel haklar ile ilgili AB Temel Haklar Antlaşması'nın anayasal bir hüviyet kazanması çok önemli bir gelişmedir.

III. Bölüm'de Birliğin Politikaları ve İşleyişi düzenlenmiştir. 7 ana başlık altında iç pazar, ekonomi ve para politikası, özgürlük adalet ve güvenlik alanı, ortak dış ve güvenlik politikası, güçlendirilmiş işbirliği ve Birliğin organlarının işleyişi gibi birçok alanda Birlik politikalarına ilişkin detaylı düzenlemeler yapılmıştır.

IV. bölüm ise Genel ve Nihai Hükümlerden oluşmaktadır. Bu bölümde ilk olarak Anayasa ile daha önceki kurucu antlaşmaların yani AT'yi kuran Antlaşma ile AB Antlaşması'nın yürürlükten kaldırıldığı belirtilmektedir. Bu Anayasa ile kurulan "Avrupa Birliği", Avrupa Birliği Antlaşması tarafından kurulan "Avrupa Birliği" ve Avrupa Topluluğu'nun yerini alacaktır (IV-437. madde).

Bu bölümlerin dışında, Avrupa Birliği'nde ulusal parlamentoların rolü hakkında protokol, ikincillik ve orantılılık ilkelerinin uygulanması hakkında protokol, vatandaşların Avrupa parlamentosunda temsil edilmesi ve Avrupa Konseyi'ndeki oyların ağırlığı hakkında protokol gibi Avrupa için bir Anayasa Oluşturan Antlaşma'ya eklenecek toplam 36 Protokol, 2 Ek ve Hükümetlerarası Konferansın Nihai Belgesine ve Nihai Belgeye eklenecek 50 deklarasyon mevcuttur.

¹² http://europa.eu.int/scadplus/cig2004/negotiations2_en.htm, Erişim Tarihi: 20/10/2004.

Konvansiyonun hazırladığı Taslak metinde her bölüm başladığında madde numaralandırmaları 1'den yeniden başlatılacak şekilde dizayn edilmişti. Nitekim Selanik Zirvesi sonrası ortaya çıkan taslak metin bu şekildeydi. Ancak Hükümetlerarası Konferansta yapılan değişiklik ile 29 Ekim'de imzaya çıkan metin, bölümleri korumakla birlikte artık her bölümde madde numaraları 1'den yeniden başlanmamakta bunun yerine bir önceki bölümde kalan sayının üzerine devam etmektedir. Son şekli ile Anayasada, II. Bölüm 62. maddeden, III. Bölüm 115. maddeden, IV. Bölüm ise 437. maddeden başlamaktadır. Fakat burada dikkat edilmesi gereken husus numaralandırmada her maddenin başında ilgili olduğu bölümün numarasının roma rakamları ile yazılmasıdır.

III. ANAYASA İLE KURUMSAL ANLAMDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Anayasada kurumsal anlamda önemli değişiklikler yapılmıştır. Öncelikle asli kurumlar olarak nitelendirilen kurumlarda bir değişikliğe gidilmiştir. ATA'nın 7. maddesinde belirtilen 5 kurumdan biri olan Sayıştay asli kurumlar arasından çıkarılmıştır. Bunun yerine aşağıda belirtildiği gibi Avrupa Konseyi asli kurum olarak Anayasanın I-19. maddesinde Birliğin kurumları başlığı altında zikredilmiştir. Sayıştay Anayasada "diğer kurumlar ve danışma birimleri" başlığı altında kendine yer bulabilmiştir. Anayasada Adalet Divanı ile ilişkili önemli değişiklik olmamıştır. Ancak Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın (ATAD) geliştirdiği doktrinlerin Anayasa metnine girmesi çok önemli bir gelişme olarak kabul edilmelidir. Şimdi bu değişiklikleri sırasıyla inceleyelim.

1. Avrupa Konseyi

Kurumsal yapı ile ilgili olarak en iddialı değişikliğin Konsey üzerinde olduğunu söylemek yanlış olmaz. Anayasanın I-21. maddesinde düzenlenen Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyine "Avrupa Konseyi" adı ile kurum statüsü verilmiştir. AB Zirvelerinin giderek güçlenmesi sonucu yapılan bu değişiklik Zirvelerin kurumsal bir yapıya kavuşturulması açısından yerinde bir düzenleme olmuştur. Avrupa Konseyi, Üye Devletlerin Hükümet veya Devlet Başkanları ile kendi Başkanından ve Komisyon Başkanından oluşur. Birlik Dışişleri Bakanı Avrupa Konseyi toplantılarında yer alacaktır. Daha önce yılda iki kez yapılan Zirve toplantılarının aksine Avrupa Konseyi artık yılda dört kez toplanacaktır. Avrupa Konseyi'nin ve Bakanlar Konseyi'nin işlevlerinde karışıklığa neden olmamak için Avrupa Konseyi'nin yasama işlevine sahip olmadığı I-21/1. maddede net olarak belirtilmiştir. Aynı mad-

dede Avrupa Konseyi'nin temel işlevi Birliğin siyasi yönelimleri ile önceliklerini tespit etmek olarak tanımlanmıştır. Değişiklik bununla kalmayıp I-22. maddede "Avrupa Konseyi Başkanlığı"nın ihdas edilmesiyle daha iddialı bir hale gelmiştir. Bu maddeye göre Avrupa Konseyi kendi Başkanını 2.5 yıllık bir dönem için nitelikli çoğunlukla seçer. Bu süre bir kez uzatılabilir. Başkanın ciddi olarak görevi kötüye kullanması durumunda ya da görev yapmasına engel bir durumun ortaya çıkması halinde aynı prosedürle görevden alınacağı karara bağlanmıştır. Ulusal düzeyde başka hiçbir görev yapamayacak olan Avrupa Konseyi Başkanı, Birlik Dışışleri Bakanı'nın yetkilerini ihlal etmeden, dış dünyada ortak dış ve güvenlik politikalarını ilgilendiren konularda, kendi düzeyinde ve bu sıfatla Birliği etkili bir şekilde temsil etmekle görevlendirilmiştir.

Ancak Anayasa Avrupa Konseyi Başkanı'na özellikle Bakanlar Konseyi'nde hiçbir işlev vermeyerek sınırlı bir yetki tanımıştır. Yapılan düzenlemelerden Başkana Birlik politikalarında merkezi bir rol verme konusunda çok cimri davranıldığı anlaşılmaktadır. Başkanın oy kullanma hakkının dahi olmaması bunun net bir göstergesi olmuştur¹³.

Yapılan bu düzenleme ile dönem başkanlığı da kaldırılmıştır. Altı ayda rotasyon usulüyle değişen dönem başkanlığı sistemi AB'nde sürekliliğin sağlanmasına ciddi olarak engel olmaktadır. Dönem başkanı olan üye ülkenin öncelikleri, politik gücü gibi etkenler AB'nin entegrasyon sürecini önemli şekilde etkilemekte ve dış ilişkilerde zafiyet olarak algılanmaktaydı. Özellikle güçlü siyasal liderlikten uzak ya da küçük ülkelerin ya da Letonya gibi yeni ülkelerin dönem başkanı alması durumunda hem AB vizyonlarının yeni olması hem de küresel rekabette ABD gibi aktörlerin karşısında kurumsal olarak zayıf bir duruş sergileyecek olması gibi nedenler başkanlık sistemine geçişin en önemli nedenleri arasında sayılabilir.

Ancak başkanlık sisteminin gelecekte nasıl şekilleneceği, AB'nin yönetsel yapısında ne gibi etkiler yapacağını şimdiden tahmin etmek hiç de kolay olmayacaktır. Başkanların güçlü politik kişiliğinin, AB'nin federal yapısını bir adım daha öteye götüreceği, tahmin edilebilir. Ancak bunun nereye kadar gidebileceği özellikle Ortak Dış ve Güvenlik Politikasında nasıl bir etkisi olacağı zamanla görülecektir.

¹³ Engin Selçuk, 'Anayasasını Arayan Avrupa: Avrupa Anayasal Antlaşma Taslağı Üzerine' s. 89.

2. Konsey

Bakanlar Konseyi ile ilgili ilk belirtilmesi gereken nokta, daha önce Avrupa Topluluklarında "Konsey" (ATA m.7) olarak belirtilen kurumun adının Anayasada Birliğin kurumlarını sayan I-19. maddesinde ve I-23. maddenin başlığında görüleceği gibi "Bakanlar Konseyi" olarak değiştirilmesidir. I-23. maddeye göre Bakanlar Konseyi üye ülkelerden bakan seviyesinde ve ülkesi adına oy vermeye yetkisi olan kişilerden oluşur. Bakanlar Konseyi Avrupa Parlamentosu ile birlikte yasama ve bütçeye ilişkin işlevleri yerine getirir. I-23. maddede belirtilmesi gereken diğer önemli bir husus ise, Bakanlar Konseyi'nin -Anayasa'da aksi belirtilmedikçe- nitelikli oyçokluğu ile karar alacak olmasıdır.

Anayasanın I-24. maddesinde Bakanlar Konseyi'nin oluşumlarının sayısının azaltıldığı dikkat çekmektedir. Bundan böyle Bakanlar Konseyi'nin Yasama ve Genel İşler Konseyi, Dışişleri Konseyi olarak iki şekilde toplanacaktır. Konseyin farklı oluşumları da mümkündür. Ancak bunun için I/24. maddenin 4. bendine göre Avrupa Konseyi nitelikli çoğunlukla bir Avrupa kararı olarak bu oluşumların listesini belirlemesi gerekmektedir.

Anayasa ile, AB içinde çok eleştirilen kapalı kapılar ardında kararlar alındığı, halkın alınan kararlardan haberdar olmadığı endişelerini gidermek ve demokrasi açığını kapatılabilmek için yeni bir düzenleme getirmiştir. I-24. maddenin 6. bendi Bakanlar Konseyi'nin toplantılarını Birliğin yasama faaliyetleri ve yasama dışı faaliyetleri olarak iki kategoriye ayırmıştır. Birliğin yasama faaliyetlerinin Bakanlar Konseyi'nde görüşülmesi ve yasama faaliyetlerinin oylanması kamuya açık olarak yapılacaktır.

Konseyin oluşumlarının başkanlıkları üye devletlerin Bakanlar Konseyi'ndeki temsilcileri tarafından yürütülecektir. Bunun için eşitlikçi rotasyon usulü ile yapılacak olan başkanlığın koşullarını tespit etmek için Avrupa Konseyi tarafından bir Avrupa kararı kabul edilecektir. Avrupa Konseyi bu kararı verirken nitelikli çoğunlukla hareket edecektir. Selanik Zirvesine sunulan Anayasa Taslağı'nda Hükümetlerarası Konferansta değişiklik yapılmadan önce eşitlikçi rotasyon usulünün tespitinde Avrupa'nın siyasi ve coğrafi dengelerinin ve üye ülkelerin çeşitliliğinin göz önüne alınacağına ilişkin bir hüküm vardı. Ayrıca başkanlık için en az bir yıllık süre belirlenmişti. Son halinde bu hükümlerin çıkarılmış olması ve sadece eşitlikçi rotasyon usulüne yer verilmesi Bakanlar Konseyi başkanlığının şu anki dönem başkanlığı gibi bir sistem içinde yürütüleceği şeklinde algılamak mümkündür. En az bir yıl ifadesi istikrarın sağlanması adına dönüşümün süresinin daha uzun tutma amacını taşıdığı açıktır. Büyük olasılıkla çıkarılacak Avrupa kararında bu

süre bir yıldan az olmayacaktır. Avrupa Konseyi tarafından çıkarılacak olan Avrupa kararı bu düzenlemeyi net bir şekilde ortaya koyacaktır.

Ancak bu kuraldan Dışişleri Konseyi istisnadır. Çünkü Bakanlar Konseyi'nin bu oluşumunun başkanlığını AB Dışişleri Bakanı yürütecektir. I/24. maddenin 7. bendinde düzenlenen bu hüküm sayesinde dışişleri konusunda Bakanlar Konseyi ile Komisyon arasında çok daha sağlıklı bir iletişimin sağlanacağını belirtmek gerekir. Zira Birlik Dışişleri Bakanı Anayasaya göre aynı zamanda Komisyon başkan yardımcısıdır.

3. Komisyon

Avrupa Komisyonu'nun yapılanması Konvansiyon sürecinde çok tartışılan konulardan birisi olmuştur. Komisyonun oluşumuyla ilgili olarak Konvansiyon tarafından hazırlanan Anayasa Taslağının I/25. maddesinde farklı bir yöntem benimsenmişti. Buna göre Komisyon 1 Kasım 2009 tarihinden itibaren bir Başkan, bir Başkan Yardımcısı (AB Dışişleri Bakanı aynı zamanda Komisyon Başkan Yardımcısı olacaktır) ve 13 "Avrupa Komiseri" olmak üzere toplam 15 üyeden oluşan bir Heyet olarak görev yapacaktı. Söz konusu 13 Avrupa Komiseri üye devletlerden eşitlikçi rotasyon sistemine göre belirlenecekti. Komisyon üyeleri üye devletler tarafından her devlet için önerilen 3 isim arasından Komisyon Başkanı tarafından seçilecekti. Ayrıca Komisyonda "oy hakkına sahip olmayan" (o dönemde Komisyonda temsil edilmeyen diğer üye devletlerden gelen) Komiserler de bulunacaktı. Komisyon Başkanı'nın seçimi ise Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla seçilen bir adayın Avrupa Parlamentosuna teklifi ve AP'nun oyçokluğu ile seçmesi ile gerçekleştirilecekti. Taslak Anayasa'nın I/26. maddesine göre Avrupa Konseyi aday belirlerken Avrupa Parlamentosu seçimlerinin sonuçlarını hesaba katmak durumunda idi.

Ancak Selanik Zirvesine sunulan Taslak metinde yer alan bu karmaşık sistem özellikle küçük ülkelerin Komisyonda bir üye ile temsil edilme konusundaki ısrarları üzerine 2004 Hükümetlerarası Konferans sırasında yapılan değişiklikle yeni bir şekil almıştır¹⁴. Son haliyle Komisyonun seçimi Anayasanın I-25. maddesinde değil, I-26. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Anayasanın yürürlüğe girmesinden sonraki ilk dönemde (1 Kasım 2009 - 31 Ekim 2014) Komisyonda Başkan ve aynı zamanda başkan yardımcısı olan Birlik Dışişleri Bakanı dahil olmak üzere her üye ülkeden bir üye bulunacaktır.

¹⁴ Conference Of The Representatives Of The Governments Of The Member States Brussels, 18 June 2004 PRESID 27 Brussels, 18 June 2004, CIG 85/04, PRESID 27.

Anayasanın I-26. maddesine göre sonraki dönemler için (2014 sonrası) Komisyondaki üye sayısı, Başkan ve Birlik Dışişleri Bakanı dahil olmak üzere Avrupa Konseyi bu oranı oybirliği ile değiştirmedığı sürece eşitlikçi rotasyon usulü ile seçilecek ve üye ülke sayısının 2/3 oranında olacaktır. Yani 30 üyeli Birliğin Komisyondaki üye sayısı 20 olacaktır. Eşitlikçi rotasyon usulünün nasıl olacağı konusunda Avrupa Konseyi tarafından aşağıda belirtilen esaslar çerçevesinde oybirliği ile alınacak bir Avrupa kararı ile belirlenecektir:

- a. Üye devletler, vatandaşlarının Komisyon üyesi olarak geçirdiği süre ve sıralama konusunda kesin bir eşitliğe sahip olacaklar ve bunun sonucunda herhangi iki üye devletin vatandaşlarının görevde kaldığı toplam dönem arasındaki fark asla bir'den fazla olmayacaktır,
- b. "a" bendine uygun olarak birbirini izleyen her bir Komisyon, Birliğin tüm üye devletlerinin demografik ve coğrafi dağılımını yeterince yansıtacak bir biçimde oluşturulacaktır.

Bu maddede yapılan son değişiklik ise, daha önce Komisyon Başkanı, başkan yardımcıları ve komiserler birlikte "Heyet-College" olarak adlandırılırken, "Organ-Body"¹⁵ olarak adlandırılmıştır. Komisyon Başkanı'nın seçimi ve görevleri ise Anayasanın I-27. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Avrupa Konseyi'nin nitelikli çoğunluğunu alan bir aday, AP'nun çoğunluğu ile Komisyon Başkanı seçilir. Konsey, seçilen Komisyon Başkanı ile ortak uzlaşma içinde Komisyon üyesi olacak kişilerin listesini hazırlar. Bu liste, Komisyon Başkanı ve Birlik Dışişleri Bakanı dahil olmak üzere bir Organ olarak AP'nun onayına sunulur.

AP'nin onayı üzerine bir Organ olarak Komisyon, Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla atanır. Konvansiyon tarafından hazırlanan Anayasa taslağında sistem biraz farklı idi. Öncelikle Taslağın I-26. maddesinde belirtildiği gibi Komisyon üyeleri, Konsey tarafından değil; üye ülkeler tarafından belirlenmekteydi. Üye ülkeler her iki cinsiyetinde temsil edilmesini gözeterek üçer aday göstermekteydi. Komisyon Başkanı bu adaylar arasından birer kişiyi Komisyon üyesi olarak atayacaktı. Dikkat edilirse

¹⁵ İngilizce "body" kelimesinin hukuki olarak Türkçe karşılığı sözlüklerde kişi, fert, şahıs, vücut olarak geçmektedir. Ancak kanımızca yönetsel anlamda "organ" ifadesi Anayasa'da amaçlanan düzenlemeyi Türkçe olarak en iyi anlatan bir ifade olmaktadır. Öte yandan "body" kelimesinin hala "Heyet" olarak çevrildiğini görmek mümkündür. Bkz: Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma, Ankara Barosu, Ankara, 2004. Biz Anayasa'da "college" teriminin kaldırılması nedeniyle ve "college" kelimesi ile "body" kelimesin eş anlamlı olmadıkları nedeniyle "heyet" kelimesinin kullanılmaması gerektiğini düşünüyoruz.

Hükümetlerarası Konferansta atama yetkisi Komisyon Başkanı'ndan alınarak Avrupa Konseyine verilmiştir.

3.a. Komisyonun Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Önemli Değişiklikler

Komisyonun görev ve yetkilerine gelince; bu alanda Anayasanın üç konuda önemli değişiklikler yaptığı görölmektedir. Bunların başında Anayasanın I-36. maddesinde düzenlenen Avrupa Devredilen Tüzükleri ile ilgilidir. Bu hüküm belirli formatlarda çıkarılan AB normatif düzenlemeleri konusunda Komisyona yetki devredilmesi ile ilgilidir.

Bilindiği gibi AB hukukunda yürütme yetkisi esasen üye devletlere öz-gülenmiştir. Ancak üye devletlerin oluşturduğu Konsey, yürütme yetkilerinin bir kısmını Komisyona devredebilir. AT Antlaşması'nın 211. maddesinin 4. tiresine göre Komisyon, Konsey tarafından belirlenen kuralların uygulanması için, Konseyin kendisine verdiği yetkileri kullanır. Ayrıca AT Antlaşması'nın 202. maddesinin 3. tiresine göre Konsey, kabul ettiği kararlar içinde yer alan kuralların uygulanması için Komisyona yetki verir. Komisyon da bu yetkilerinden bir bölümünü komitelere devredebilmektedir¹⁶. Komiteler bu çerçevede "düzenleme" yapma yetkisini de haiz kılınmıştır. AB jargonunda Komitoloji komiteleri olarak da adlandırılan bu komiteler sayesinde, yürütme yetkisi üye devletler tarafından Komisyon ile eşgüdüm hatta üye devletlerin kontrolü altında yürütölmektedir.

Komitoloji kavramı, esasen Komisyon tarafından kullanılan yürütme yetkilerinin, Komisyon nezdinde üye devletlerin temsilcilerinden meydana gelen komiteler aracılığıyla kullanılmasıdır. Bir diğer anlatımla Komitoloji, yürütmenin icrasına ilişkin modalitelerden biridir. Dehousse'un da belirttiği gibi¹⁷, komitoloji Komisyon ve üye ölkeler arasında güç dengesini sağlayan bir ögedir. Başka bir yaklaşıma göre ise, komitoloji modern yönetim sisteminin gerekli bir unsuru olup, AB yönetiminin günlük işleyişinde önemli bir rol oynamaktadır¹⁸. Teknik anlamda komitoloji kavramı ise, AB'nin yasama sürecine, üye devletlerin uzmanlaşmış memur seviyesinde temsilcilerinin bulunduğu komitelerle katılmasını ifade etmektedir.

¹⁶ Bu konudaki temel düzenleme, Konsey'in 13 Temmuz 1987'de almış olduğu karar idi. Ancak bu karar, Konsey'in 17 Temmuz 1999 tarihli başka bir kararı ile değiştirilmiştir.

¹⁷ Renaud Dehousse, 'Misfits: EU Law and the Transformation of European Governanc', Jean Monnet Working Papers 2/02, www.eiop.or.at, Erisim Tarihi: 22.12.2003.

¹⁸ Guenhter F. Schafer, Morten Egeberg, Silvo Korez, Jarle Trondal, 'The Experience of Member State Officials in EU Committees: A Report on Initial Findings of an Empirical Study', Eipascope 2000/3, s. 29, www.eiop.or.at, Erisim Tarihi: 24.12.2003.

Anayasa yukarıda kısaca değindiğimiz Konsey tarafından Komisyona yetki verilmesi ile ilgili olarak yeni bir düzenleme getirmiştir. I-36. maddeye göre: *Avrupa yasaları ve Avrupa çerçeve yasaları, yasanın ve çerçeve yasanın temeli olmayan bazı öğelerinin tamamlanması veya değiştirilmesi için, devredilmiş tüzüklerin yasalaştırma yetkisini Komisyon'a verebilir.*

Bu yetki vermenin hedefleri, içeriği kapsamı ve süresi, yasalarda ve çerçeve yasalarda açıkça tanımlanır. Yetki verme işlemi bir alanın temel öğelerini kapsamaz. Bunlar, yasanın ve çerçeve yasanın tasarrufundadır.

Ancak Komisyona devredilen bu yetki sınırsız değildir. Hem AP hem de Bakanlar Konseyi bu devir yetkisini feshedebilirler. Ayrıca devredilen tüzükler, hem Avrupa Parlamentosu hem de Bakanlar Konseyi tarafından yasa ve çerçeve yasa da belirtilen süre zarfında herhangi bir itiraz getirilmesi durumunda ancak yürürlüğe girecektir.

Anayasa'nın I-36. maddesindeki düzenleme mevcut Komitoloji sisteminin yerine yeni bir düzenleme getirmemektedir. Getirilen yeni sistemle ortaya çıkan Devredilen Tüzük sayesinde yasa koyucuya yetki verme konusunda bir araç daha sunulmuştur. Herhangi bir konuda alınacak kararda politik süreç içinde yasa koyucu isterse Devredilen Tüzük enstrümanı ile isterse Anayasanın I-37. maddesinde düzenlenen uygulama tasarrufları enstrümanı aracılığıyla Komisyonu yetkilendirir. Ancak I-37. maddede düzenlenen uygulama tasarrufu konusunda bir takım değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklik AT Antlaşması'nın 202. maddesi ile karşılaştırıldığında bazı konularda çok net tavır koyduğu görülmektedir. Gerçekten de Anayasanın I-37. maddesi uygulama tasarrufu yetkisini kimin vereceği konusunda 202. maddenin 4. fırasının aksine Konseye atıfta bulunmamaktadır. Bu yetkinin "yasama" organı/organlarına bırakıldığı anlamına gelmektedir. Bundan da önemlisi mevcut Komitoloji kararı¹⁹ sadece Konsey tarafından oybirliği ile alınmaktaydı. Ancak Anayasanın I-37. maddesi ile getirilen sistemle Komitoloji kararları normal yasama prosedürüne tabi olacaktır. Bu sayede Avrupa Parlamentosu Komitoloji kararlarının şekillenmesinde önemli bir güce erişecektir. Bu düzenleme ile Avrupa Parlamentosu çıkarılan yasalar üzerinde politik açıdan; Komisyon ise, teknik açıdan denetleme imkanı bulacaktır²⁰. I-37. madde ile ilgili olarak söylenmesi gereken bir diğer konu ise maddenin 3. bendinde sözü edilen Komisyonun uygulama tasarrufları yetkisinin üye ülkeler tarafından kurallarının ve ilkelerinin önceden Avrupa yasaları ile belirle-

¹⁹ 99/468 sayı ve 28 Haziran 1999 tarihli karar, ATRG, L, 184, 17.7.1999.

²⁰ Ricardo Passos, 'The Expanding Role of the European Parliament', içinde; *The EU Constitution: The Best Way Forward*, 34th Session Asser Institute Colloquium on European Law, 13-16 October 2004, Conference Reader, s. 8.

neceği mekanizmalar ile kontrol edileceğini belirtmesidir. ATA'nın 202. maddesinin 4. tiresinde Üye ülkelere böyle bir yetki verilmemişti. Bu yetki ile üye ülkeler Komitoloji komitelerindeki temsilcileri kontrol etme imkanı bulacaklardır²¹.

Komisyonun görev ve yetkileri konusunda Anayasada yapılan ikinci değişiklik İçişleri ve Adalet alanında işbirliği konusunda yetkilerinin artırılması ile ilgilidir. Yukarıda da değinildiği üzere bu alanda öncelikle belirtilmesi gereken Anayasa ile ABA'daki üç sütunlu yapının kaldırılmış olmasıdır. Bu alanda Komisyonun yasa teklif etme yetkisi güçlendirilmiştir. Anayasanın III-264. maddesine göre Özgürlük Güvenlik ve Adalet alanında Komisyon bu yetkisini üye ülkeler ile paylaşacaktır. Ancak üye ülkeler, tek başlarına değil, toplam üye sayısının dörtte biri ile bu alanda yasa teklif etme yetkisine sahiptir. Yani 27-28 üyeli birlikte 7 üye ülke birlikte öneri sunabilir. Bu özellikle AP'nun da sürece dahil olduğu ortak karar prosedüründe çok da kolaylıkla gerçekleşecek bir durum değildir.

Komisyonun Özgürlük Güvenlik ve Adalet alanında elde ettiği diğer bir yetki ise üçüncü ülkeler ile bu alanda uluslararası antlaşma yapma durumunda artık Birlik adına görüşmeleri Konsey Başkanlığı yerine yürütecek olmasıdır. Bu alan özellikle 11 Eylül sonrasında ABD ile imzalanan suçluların iadesi ve cezai alanda adli yardım konularında imzalanan antlaşmalar gibi politik alanda giderek önemini artıran bir alan olmuştur. Bu yetkinin Komisyona verilmesi Komisyonun Özgürlük Güvenlik ve Adalet alanında uluslararası etkinliğini artıracak bir gelişmedir²².

Komisyonun Özgürlük Güvenlik ve Adalet alanında Anayasa ile artan gücünü artırdığı bir diğer başlık ise güçlendirilmiş işbirliği alanı olmuştur. Komisyon Anayasa ile güçlendirilmiş işbirliği konusunda artık merkezi bir rol üstlenecektir. Anayasanın III-419. maddesine göre Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) dışında Anayasada yer alan herhangi bir alanda (Özgürlük, Güvenlik ve Adalet alanı dahil) kendi aralarında güçlendirilmiş işbirliği kurmak isteyen üye ülkeler, Komisyona teklif edilen güçlendirilmiş işbirliğinin kapsamı ve hedeflerini belirleyen bir talepte bulunacaklardır. Komisyon bu talep üzerine konuyla ilgili olarak Bakanlar Konseyine bir teklif gönderebilir. Komisyon eğer teklif göndermezse bunu yapmama nedenlerini ilgili üye ülkelere bildirecektir. Bu düzenleme ile Komisyon özellikle, sadece

21 Michel Petite, Clemens, 'Ladenburger, the Evolution in the Role and Powers of the European Commission', içinde; *The EU Constitution: The Best Way Forward*, 34th Session Asser Institute Colloquium on European Law, 13-16 October 2004, Conference Reader, s. 9.

22 Michel Petite, Clemens, a.g.e., s. 10.

ODGP'nın istisna tutulmasıyla cezai alanda işbirliği konularında güçlendirilmiş işbirliğini başlatmak ve sonraki aşamada katılmayan üye ülkelerin ilgili alana katılmasını sağlamada merkezi bir rol oynayacaktır.

Komisyonun görev ve yetkileri konusunda Anayasada yapılan üçüncü değişiklik ise Birliğin dış ilişkileri konusunda gerçekleşmiştir. Anayasada her ne kadar Özgürlük Güvenlik ve Adalet alanında olduğu gibi Topluluk metodu ODGP konusunda genişletilmiş olmasa da yapılan değişiklikler ile Komisyonun bu alanda da güçlendiği görülmektedir.

Bu alandaki değişikliklerin başında ODGP dışında Birliğin diğer dış ilişkiler konusunda Birlik kurumları ile üye ülkeler arasında sık sık tartışma konusu olan yetki karmaşası sona ermiştir. Anayasanın I-26. maddesinin ilk bendi net olarak ODGP ve Anayasada istisna tutulan para politikaları gibi konuların dışında kalan tüm alanlarda Birliğin dış temsilini Komisyonun yapacağını ortaya koymaktadır. Bu temsil yetkisi tüm uluslararası organizasyonları kapsamaktadır. Birliğin dış ilişkileri konusunda Komisyonun yetkisinin güçlendirildiğinin diğer bir örneği ise Birlik Dışişleri Bakanı'nın Komisyon üyesi (Başkan yardımcılardan birisi) olmasıdır. Bu düzenleme ile Komisyon ODGP konusunda girişim yetkisini Bakan ile paylaşacaktır. Öte yandan Birliğin ODGP konusunda temsili Konsey Başkanlığından alınarak Birlik Dışişleri Bakanına ve Hükümet ve Devlet Başkanları düzeyinde Avrupa Konseyi Başkanı'na verilmiştir (III- 296 ve I-22)²³. Her ne kadar kendi görev alanlarında Komisyondan bağımsız olsa da Komisyonun bir üyesinin ODGP konusunda temsil yetkisinin olması Komisyon için önemli bir yenilik olmuştur.

3.b. Komisyon İle Avrupa Parlamentosu Arasında Yaşanan Atama Krizi

Burada yeri gelmişken Kasım ayında atanan Komisyonun atama işlemleri sırasında AP ile Komisyon Başkanı arasında patlak veren krize de değinmek gerekir. Bu krizde AP onay yetkisini, Komisyon atama işleminde etkin şekilde kullanmıştır.

Bilindiği gibi şu an görevde olan Komisyonun atanması sürecinde Parlamento ile Komisyon Başkanı eski Portekiz Başbakanı José Manuel Durão Barroso arasında bir kriz yaşanmıştır. İtalya'daki Hıristiyan Demokratlar Birliği Partisine mensup 56 yaşındaki İtalyan uyruklu Komiser Rocco Buttiglione'nin Komisyonda yer alacağı ve üstleneceği görev, diğer komiserlerle aynı tarihte yani 12 Ağustos 2004 tarihinde Başkan Barroso tarafından

²³ Michel Petite, Clemens, a.g.e., s. 12.

kamuoyuna açıklanmıştır. Bilindiği gibi krize Buttiglione'nin eşcinsellik ve evlilik konularında yaptığı bir takım beyanatlar yol açmıştır. Koyu bir Katolik olan Buttiglione eşcinselliğin günah olduğunu ve kadınların çocuk doğurarak eşlerine itaat etmeleri gerektiğini söylemiştir²⁴. Komisyonunda Başkan yardımcılığı görevini de üstlenecek olan Buttiglione'nin bu beyanatları sonucu ciddi bir polemik yaşanmış ve Parlamento, bu tür düşüncelere sahip bir kişinin Komisyonunda görev almasına yeşil ışık yakmayacağını açıkça ifade etmiştir. Şunu belirtmek gerekir ki Parlamento ile başkan arasındaki krizin tek nedeni İtalyan Komiser adayı değildir. Ayrıca Letonya ve Macar adaylar da bazı nedenlerden dolayı Parlamento tarafından sıcak karşılanmayan adaylardı. Fakat asıl kriz Buttiglione ismi etrafında büyümüştür. Komisyon Başkanı Barroso'nun başlangıçta Buttiglione'yi değiştirmeye yanaşmaması krizin patlak vermesine neden olmuştur.

Nice Antlaşması gereğince Komisyonun atanmasına Komisyon Başkanı'ndan başlanır. Önce Komisyon Başkanı olacak isim üzerinde üye devletlerin mutabık kalmaları gerekir. Bu noktada her ne kadar Nice antlaşmasıyla, Bakanlar Konseyi'nin Devlet ve Hükümet Başkanları düzeyindeki oluşumu tarafından nitelikli çoğunlukla Komisyon Başkanı'nın belirleneceği kuralı (ATA m. 214/2) getirildiyse de uygulamada tüm üye devletlerin mutabakatı aranmaktadır. Üye devletlerin üzerinde mutabık oldukları Komisyon Başkanı'nın belirlenmesinin ardından Başkan Parlamantonun onayına sunulur. Başkanın Parlamentodan onay almasından sonra diğer komiserlerin başkanla mutabakat halinde belirlenmesine geçilir. Bu prosedürde Nice antlaşmasıyla getirilen değişiklik sonucu Bakanlar Konseyi nitelikli çoğunlukla ve belirlenen başkanla mutabakat halinde diğer komiserleri belirliyorsada (ATA m. 214/2) uygulamada üye devletlerin önerdiği kişiler çok fazla bir sorunla karşılaşmadan Başkan tarafından kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu aşamada Başkanın beraber çalışacağı ekip belirlenir. Bunun ardından komiserlerin teker teker, faaliyet alanlarıyla ilgili Avrupa Parlamentosu tarafından yazılı olarak bir takım sorular yöneltilir ve belirli bir sürede bunları yanıtlamaları istenir. Bu yanıtların ardından her komiser ilgili Parlamento komisyonu önünde bir konuşma yapmaya davet edilir. Bu konuşmayı soru-cevap bölümü izler. Bunun ardından ilgili komisyon, söz konusu komiser hakkında bir görüş kabul edip bunu genel kurula havale eder. Parlamento genel kurulunda yapılacak oylamayla Komisyona kurul halinde nihai olarak onay verilmiş

²⁴ By Philippe Naughton, Times Online 'Buttiglione Wanted to 'Be Somebody in Europe' <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,3-1331373,00.html>, October 27, 2004.

olur. Onayın ardından Komisyon Bakanlar Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla atanarak resmen görevine başlar²⁵.

İşte Buttiglione'nin neden olduğu kriz komiserlerin ilgili komisyonlar tarafından dinlenmesi esnasında ortaya çıkan bir krizdir. Daha açık bir anlamıyla AP'nun Adalet ve İçişlerinden sorumlu komisyonu, Buttiglione hakkında olumsuz bir görüş belirtmiş ve bunu Komisyon Başkanı Barroso'ya bildirmiştir. Ancak Barroso'nun İtalyan hükümeti nezdinde yaptığı girişimler sonuç vermemiş, bunun ardından Barroso, Buttiglione'yi değiştirmeme yönünde bir karara varmıştır. Bunun üzerine Parlamento da Buttiglione'nin içinde yer aldığı bir Komisyona onay vermeyeceğini açıkça ifade etmiştir²⁶. Bu arada Vatikan'ın da açıklamalarda bulunması kilise ile bazı siyasiler arasında söz düellosunun yaşanmasına neden olmuştur²⁷.

Üye devletlerin Parlamento üzerinde yaptıkları yoğun baskılar da sonuç vermemiş ve Parlamento 27 Ekim 2004 tarihinde yapılacak olan oylamada Komisyona onay vermeyeceğini ilan etmiştir. Bunun üzerinde Komisyon Başkanı Barroso bir heyet olarak Komisyonu geri çekmiştir. Buttiglione'nin 30 Ekim 2004'te geri çekileceğini belirtmesi ise krizin aşılmasının yolu açılmıştır. Komisyonda sadece Buttiglione değişmemiş ayrıca Letonyalı üye de değiştirilerek Parlamentonun onayına sunulmuştur. 18 Kasım 2004'te yapılan oylamada parlamento Komisyona onay vermiştir. Bundan bir gün sonra Konsey tarafından atanmış ve 22 Kasım 2004 tarihinde resmen göreve başlamıştır.

4. Avrupa Parlamentosu

Anayasa Taslağı'ndaki Hükümetlerarası Konferansta yapılan son değişiklikten önce Avrupa Parlamentosu, Taslağın I/20. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre milletvekili 736 ile sınırlandırılmıştı. I/20. maddeye göre Parlamento Konseyle birlikte ortak yasama organıdır. Ortak-karar prosedürü Taslakta genel yasama prosedürü olarak belirtilmekle birlikte 50 civarındaki konuda hala oybirliği sistemi devam etmektedir. Anayasada yapılan düzenlemeler ile birlikte 45 civarındaki yeni alanda ortak-karar prosedürü uygula-

²⁵ Ercüment Tezcan, 'Avrupa Birliği Komisyonu Nihayet Parlamentonun Onayını Aldı Ve Atandı', http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=32#_ftn1, Erişim Tarihi: 12.01.2005.

²⁶ Ercüment Tezcan, 'Avrupa Birliği Komisyonu Nihayet Parlamentonun Onayını Aldı ve Atandı'.....

²⁷ Vatikan ile yapılan sözlü tartışmalar için bakınız: Erdal Şafak, 'Laiklerin Zaferi' <http://www.sabah.com.tr/2004/10/28/yaz08-40-114.html>

ma alanı bulmuştur. toplamda ise 70 den fazla yasal düzenlemenin bu prosedürle yürütülmesinin sağlanmış olması kayda değer bir gelişme olmuştur²⁸.

Parlamento ile ilgili son olarak her üye ülkeden en az dört milletvekilinin seçilmesi gerekliliğini belirtmekte yarar vardır. Anayasada yer alan bu hükümler 2009'da yapılacak seçimlerde uygulanacaktır. Ancak Haziran 2004 Brüksel Zirvesine sunulan ve Hükümetlerarası Konferansta Taslak Anayasada I/20. madde üzerinde de değişikliğe gidilmiştir. Son değişiklik ile Avrupa Parlamentosu üye sayısı 736'dan 750'ye çıkarılmıştır. Ayrıca her üye devletten en az 4 yerine 6 milletvekili seçilmesi öngörülmüş ve hiçbir üye ülkeden 96'dan fazla milletvekili seçilemeyeceği karara bağlanmıştır. Hükümetlerarası Konferans sırasında bu sayı en az beş ve toplamda 736 milletvekili olarak belirlenmiş olmasına rağmen 17-18 Haziran Brüksel Zirvesinde Hükümet ve Devlet Başkanları bu sayıyı yukarıda belirtildiği gibi en az altı, en çok 96 ve toplam 750 olarak tespit etmiştir²⁹.

5. Birlik Dışişleri Bakanı

Anayasada kurumsal yapı ile ilgili olarak teklif edilen önemli reformların bir diğeri de AB Dışişleri Bakanlığı'nın kurulmasının öngörülmesidir. Böylece AB, ortak dış ve güvenlik politikasındaki eksikliğini önemli ölçüde azaltmayı planlamaktadır. Anayasanın I-28. maddesi Birlik Dışişleri Bakanı'na ilişkin düzenlemeler içermektedir. AB'nin dış ve güvenlik politikalarında ortak bir ses olabilmesi için yapılan bu düzenleme ile yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. AB Dışişleri Bakanlığı, hem Avrupa Komisyon Başkan Yardımcısı hem de Dışişleri Bakanları Konsey Başkanı olacaktır. Bu şekilde ODGP konusunda Birliğin Komisyon dolayısıyla yaşadığı sorunların en aza indirgenmesi planlanmaktadır. Bu düşüncenin fikir babası bir önceki Komisyon Başkanı Romano Prodi'dir. Prodi 2000 yılının Ekim ayında Avrupa Parlamentosu'nda yaptığı konuşmada ilk kez bu düşüncesini açıklamıştır³⁰. Üye ülke başkentlerinde bu teklif şüphe ile karşılanırsa da Konvansiyon sürecinde kabul görmüş ve Anayasada yer almıştır. Ancak bu yeni düzenlemeye önemli bir eleştiri getirilmektedir. Çünkü henüz ortada bir AB hükümeti yoktur. Olmayan hükümetin Dışişleri Bakanlığı'nın olması, makamın adından dolayı ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır.

ODGP Yüksek Temsilcisi AB jargonunda "Bay ODGP" olarak bilinmektedir. Anayasa Taslağı bu temsili yapıyı normatif ve kurumsal düzleme

28 Ricardo Passos, 'The Expanding Role of the European Parliament', s. 9.

29 http://europa.eu.int/scadplus/cig2004/debates1_en.htm, Erişim Tarihi: 20/10/2004.

30 Michel Petite, Clemens, a.g.e., s. 12.

çekmiştir. Anayasanın I-28. maddesinde Birlik Dışişleri Bakanı'nın Birliğin ortak dış politikasını ve güvenlik politikasını yürüteceği belirtilmektedir. III-296. maddede ise Dışişleri Bakanı'nın Birliği ODGP konularında temsil edeceğini belirtmektedir. Dışişleri Bakanı'nın atanması ise Avrupa Konseyi tarafından Komisyon ile anlaşma içinde yapılacaktır. Buradaki dikkat çeken nokta atamanın oybirliği değil nitelikli çoğunlukla yapılmasıdır. Ayrıca Dışişleri Bakanı'nın görevi açısından önemli bir diğer değişiklik ise daha önce Konsey Genel Sekreteri olan ODGP Yüksek Temsilcisi'nin görevini devralacak olan Dışişleri Bakanı'nın yukarıda değinildiği gibi Konsey bünyesinde değil Komisyon bünyesinde yer alacak olmasıdır. Dışişleri Bakanı aynı zamanda Komisyon Başkan yardımcılarında birisi olacaktır. Bu değişiklik ODGP'nin işleyişinde Konsey- Komisyon arasında güçlü bir iletişim aracı olması yönünden ciddi öneme sahiptir. Anayasa ile AT-AB ayrımı ve üç sütunlu Birlik yapısının kaldırıldığı göz önüne alındığında yapılan bu değişikliğin genel düzenlemeye uygun, yerinde bir değişiklik olduğu söylenebilir.³¹

6. Adalet Divanı

Anayasa Adalet Divanına ilişkin de bir takım değişiklikler yapmıştır. I/29. maddeye göre Adalet Divanı'nın yeni adı Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) olmuştur. ABAD, Adalet Divanı, Yüksek Mahkeme ve Uzmanlaşmış Mahkemelerden oluşacaktır. Adalet Divanı'nda her üye devletten bir yargıç bulunacaktır. Anayasanın I-29/2 maddesinde Yüksek Mahkemede ise her üye devletten en az bir üye bulunur ifadesiyle artan iş yükünün altından kalkılabilmesi için Yüksek Mahkemede yargıç sayısının daha fazla olmasının yasal altyapısı oluşturulmuştur.

Anayasanın Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) ile ilgili kurumsal olarak yaptığı değişikliklerin yanında belki de asıl önemli olanı, Divan tarafından geliştirilen doktrinlerin Anayasa metnine dahil edilmesi olmuştur. Aşağıda görüleceği gibi daha önce Kurucu Atlaşmaların metinlerinde yer almayan bu doktrinlerin Anayasa metnine dahil edilmesi ile Avrupa'nın merkezileşmesi yönünde çok ciddi bir adım atılmış oldu. Bu sayede Anayasanın ATAD'nın elini daha da güçlendirdiği ve gelecek yıllarda ATAD'nın bu normatif zemin üzerinde merkezileşme konusunda daha da cesur kararlar alacağı söylenebilir.

ATAD, Kurucu Antlaşmaların ve diğer Topluluk mevzuatının yorumlanmasında çok politik davranmıştır. Lüksemburg yargıçları önlerine gelen

³¹ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, Avrupa Birliği Hukuku, (Ankara: Asil Yayınevi, 2004), s. 295.

bir uyuşmalıkta kurucu antlaşmaların ve diğer Topluluk mevzuatının yorumlanmasında amaçsal yorumu tercih ederek bu mevzuatın lafızlarına değil amaçlarına öncelik vermişlerdir. Bu sayede doğrudan etki, üstünlük gibi Kurucu Antlaşmaların amaçlarına hizmet eden çok önemli doktrinler ortaya çıkmıştır. Teorik olarak ATAD'nın rolü aslında Topluluk hukuku yapıcıları olan Topluluk Kurumları ve üye devletlere göre sadece çıkarılan yasaları yorumlamak anlamında ikincil olsa da, gerçekte Kurucu Antlaşmaların ve diğer Topluluk mevzuatının yorumlaması yoluyla ATAD'nın rolü öncelikli bir konuma gelmiştir. Bu yorumlar sayesinde ATAD Topluluk Kurumları ile üye Devletler arasındaki dengeyi önemli ölçüde etkilemiştir.

Bilindiği üzere ATAD, *Van Gend & Loos* (1963) davası ile başlayan süreç içerisinde Topluluğun yeni bir uluslararası hukuk düzeni oluşturduğu vurgusunu yaparak üye ülkelerin iç hukuk sistemlerinde Topluluk hukukunun doğrudan etki doğurduğuna karar verdi³². Divan kararında “*Antlaşmalar nedeniyle, haklar ve yükümlülüklerle ilgili devletlerin iç hukuk sistemlerinden Topluluk hukuk sistemine yapılan transfer, devletlerin egemenlik haklarını sürekli sınırlandırmayı da beraber getirir...*” demiştir. ATAD, *Costa v. ENEL* (1964) davasında ulusal hukuk normlarının anayasal doğası veya sonra vazedilmiş olsa bile, Topluluk hukukuyla çatışmasında Topluluk hukukunun normlarının üstün geleceğini (supremacy) açıklamış³³, *Simmenthal* (1978) davasında³⁴ ise üstünlük ilkesinin sadece önceki değil sonraki yasalar için de geçerli olacağına karar vermiştir. *Simmenthal* kararında ATAD Topluluk hukukunun üstünlüğü konusunda radikal bir karar vererek bağlayıcı niteliğe sahip Topluluk normlarıyla çatışan yeni ulusal hukuk kurallarının çıkarılamayacağına ve Topluluk kurallarına uyumlu olmayan ulusal hukuk normlarının kendiliğinden uygulanamayacağına karar vermiştir³⁵. Topluluk hukukunun üstünlüğü ilkesi, Roma Antlaşmasına imza atan devletler için bir sürpriz olmuştu. Hatta o kadar ki, Kellerman'a göre, 1957 yılında Roma Antlaşmasına imza atan devletler *Van Gend & Loos* ve *Costa v. ENEL* kararlarının sonuçlarını ve bunların hukuksal yansımalarını ilk aşamada fark edebilselerdi, Roma Antlaşması belki de hiç imzalanmayacaktı³⁶. *Van Gend &*

32 *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (Case 26/62) [1963] ECR I, [1963] C.M.L.R. 105.

33 *Costa v. ENEL* (Case 6/64) [1964] ECR 585.

34 *Simmenthal SpA v. Commission* (Case 92/78) [1979] ECR 777.

35 Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, a.g.e., s. 170.

36 Alfred Kellerman, ‘*Constitutional Legal Aspects of the Integration Process to the EU*’, Avrupa Birliği’ne Katılımın Ulusal Hukuk Düzenlerine Etkisi Semineri, Adalet Bakanlı-

Loos kararında ATAD, “Topluluk, uluslararası hukukta yeni bir hukuk düzeni kurmuştur. Bu yeni düzenin çalışması için devletler egemenlik haklarını belirli bir alanda da olsa sınırlamışlardır” ifadelerine yer vermiştir. ATAD, *Internationale Handelsgesellschaft* davasında³⁷ Topluluk hukukunun üye devletlerin anayasal hükümlerinin üzerinde yer aldığını ortaya koymuştur. Divan’a göre, Roma Antlaşmasından kaynaklanan hukuk, ulusal hukuk kuralları ile geçersiz hale gelmez. Topluluk tasarrufunun geçerliliği veya bir üye ülkedeki etkisi, Anayasada yer alan temel haklar veya ulusal anayasal yapının ilkelerine aykırılık gerekçesinden etkilenmez³⁸.

1960’lı yılların başlarında Lüksemburg yargıçları tarafından oluşturulan hukuk, üye ülkelerde politikacı ve hakimler tarafından geçmişte dirençle karşılaşmışsa da³⁹ ATAD’nın içtihatları ile oluşan Topluluk hukukunun temel ilkeleri, Avrupa Anayasası’nda normatif nitelik kazanmıştır⁴⁰.

Gerçekten de Anayasanın I-6. maddesi yukarıda izah edilen Topluluk hukukunun üstünlüğü ilkesini şu ifadeler ile normatif bir kural haline getirmiştir: “Anayasa ve kendilerine verilen yetkilerin uygulanması sırasında Birlik Kurumları tarafından kabul edilen hukuk, Üye Devletlerin yasaları karşısında önceliğe sahiptir”

Bu önceliğin uygulamada gerçekleşmesini kolaylaştırmak bakımından Anayasa üye devletlere iki tür yükümlülük yüklemiştir. I-5. maddenin 2. bendinin 2. fıkrasında gerekli her türlü önlemleri alması için üye ülkelere şu ifadeler ile pozitif bir yükümlülük yüklemiştir; “Üye Devletler, Anayasa’dan kaynaklanan veya Birlik Kurumlarının tasarruflarından kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmek için her türlü uygun genel ya da özel tedbirleri alırlar”. I-5. maddenin 2. bendinin 3. fıkrası ise üye ülkelere Birliğin hedeflerine ulaşmasına engel olabilecek her türlü eylemden kaçınmasını yani

ği-Asser Enstitüsü tarafından hazırlanan Seminer Notları, 2-3 Temmuz 2004, Hakimevi, İstanbul, 76.

³⁷ *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (Case 11/70), [1970] ECR 1125.

³⁸ Kemal Başlar, ‘Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Türk Anayasası’nın Uyumlaştırılması Sorunu’, <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=51>, Erişim Tarihi: 28.01.2005.

³⁹ Örneğin, İngiliz Lordlar Kamarası üyesi Lord Dening üstünlük ilkesine 1970’lerde şu şekilde reaksiyon göstermişti: “If the time should come when our Parliament deliberately passes an Act with the intention of repudiating the Treaty or any provision in it or intentionally of acting inconsistently with it and says so in express terms I should have thought that it would be the duty of our courts to follow the statute of our Parliament.” (Alıntı: Financial Times 26 June 1991, 7).

⁴⁰ Kemal Başlar, a.g.m.

negatif bir yükümlülüğü şu ifadeler ile yüklemektedir: “*Üye Devletler, Birlik'in görevlerinin yerine getirilmesini kolaylaştırırlar ve bu Anayasa'da ortaya koyulan hedeflere ulaşılmasını tehlikeye atan her türlü uygulamadan uzak dururlar*”.

ATAD tarafından geliştirilen ve Anayasaya dahil edilen bir diğer önemli doktrin ise “doldurulmuş alan” doktrini. Yani herhangi bir alanda Topluluk karar almaya başlar ise artık üye ülkeler o alanla ilgili düzenleme yapamayacaktır. Bir anlamda Üye ülkelerin ilgili alandaki yetkileri dışlanmakta ve ellerinden alınmaktadır⁴¹. Bu doktrin Konvansiyon tarafından sunulan Taslak Anayasada “paylaşılmış yetkiler” ifadesi ile çok net bir şekilde ortaya konmuştur. Taslak Anayasanın I-11/2 maddesinde paylaşılmış yetki şu ifadeler ile yer almaktaydı: “*Anayasa her hangi bir alanda Birlik ve üye ülkelere ortak bir yetki verdiği zaman, Birlik ve üye ülkeler bu alanda yasa çıkarma ve bağlayıcı kararlar alma yetkisine sahip olurlar. Üye ülkeler, bu kapsamda sahip oldukları yetkileri, Birlik'in söz konusu yetkileri henüz kullanmadığı ölçüde ve kullanmaktan vazgeçmesi halinde kullanırlar.*” Aynı ifadeler 29 Ekim'de imzalanan Anayasada da Yetki Kategorileri başlığı altında I-12. maddede yer almıştır.

Bu madde Birliğin yetki alanlarında zaten münhasır yetki olarak düzenlenen alanlar dışında (Anayasa md. I-13) kalan ve üye ülkeler ile ortak olarak kullanılması gereken alanların da öncelikli olarak Birlik tarafından doldurulmasının normatif zemini olmuştur. Birlik kurumları Anayasanın verdiği bu yetki ile artık merkezileşmeyi daha da artıracak kararlar alabilecektir. ATAD zaten içtihat hukukuyla geliştirdiği bu kavramın Anayasa içine alınması sayesinde yorumlarında Birlik hukukunun normatif supranasyonelliğini daha da güçlendirecektir.

Özetle, ATAD'nın içtihat hukuku sürecinde cesur adımları ile şekillenen AB'nin ulusüstü bir hukuksal entegrasyon modeli olduğu gerçeği, Avrupa Anayasası ile tam bir netlik kazanmıştır. Bundan sonraki süreçte ATAD'nın kararlarının daha radikal olması beklenmektedir. Zira Topluluğun / Birliğin farklı normatif düzenlemeleri artık tek bir metin altında yani Anayasada birleştirilmiş ve Mahkemenin yıllar içinde geliştirmiş olduğu içtihatlarına normatif bir nitelik kazandırılmıştır. Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşması⁴² davasında ve diğer bir çok davada olduğu gibi Mahkeme yasal metinlerin

41 Martin Howe, 'The European Court: The Forgotten Powerhouse Building the European Superstate' Governance of European Union, Institute of Economic Affairs, 2004, s.17.

42 Re Draft Treaty on a European Economic Area: Opinion 1/91 (1992) 1 CMLR 245.

lafzi değil amaçsal yorumu yoluyla o metinlerin amaçları ve hedefleri doğrultusunda daha cesur yorumlar yapmaya devam edecektir.

7. Nitelikli Çoğunluk Konusunda Yapılan Değişiklikler

Kurumsal yapı ile ilgili son değişiklik nitelikli çoğunlukla ilgilidir. Anayasa Taslağı'nın I/24. maddesine göre 2009'dan itibaren nitelikli çoğunluk, üye devletlerin salt çoğunluğunun ya da -Komisyonun teklifi üzerine karar verilmeyen durumlarda- 2/3 çoğunluğunun oylarıyla gerçekleşecektir. Ayrıca bir teklif ya da karar lehinde oy kullanan üye devletlerin, Birlik nüfusunun en az beşte üçünü (% 60) temsil etmesi gerekmektedir. Böylece Taslakta Amsterdam Antlaşması'ndan bu yana seslendirilen çifte çoğunluk (üye devlet sayısı + toplam nüfus) yönünde tercihini kullandığını söylemek yanlış olmaz.

Ancak 2004'te yapılan Hükümetlerarası Konferansta bu konuda da değişikliğe gidilmiştir. Brüksel Zirvesinde kabul edilen son haliyle Anayasanın I-25. maddesinde düzenlenen nitelikli çoğunluk en az 15 üye olmak üzere Konsey üyelerinin % 55'i ile Birlik nüfusunun % 65'ini temsil etmelidir. Konsey Komisyonun ya da Birlik Dışişleri Bakanı'nın bir teklifi dışında bir karar alacağı zaman (örneğin içişleri ve adalet alanında, ortak dış ve güvenlik politikası vb. durumlarda) bu oran üye sayısının % 72'si ve Birlik nüfusunun % 65'i olmak zorundadır. Ayrıca nitelikli çoğunlukla ilgili değişikliğin 1 Kasım 2009'dan sonra yürürlüğe gireceğini belirtmekte yarar vardır. Nitelikli çoğunlukta karar engel sayısı da en az 4 üye olarak kabul edilmiştir.

Nitelikli çoğunluk ile ilgili bu düzenleme hem Bakanlar Konseyi'nde yapılan oylamalarda hem de Avrupa Konseyi'nde yapılan oylamalarda geçerli olacaktır.

IV. ANAYASADA YAPILAN DİĞER ÖNEMLİ DEĞİŞİKLİKLER

1. Yasama Araçlarında Meydana Gelen Değişiklikler

Kurumsal anlamda yukarıda zikredilen önemli değişiklikler ve düzenlemelere ilaveten Anayasa farklı birçok düzenlemeler yapmıştır. Dikkat çeken konuların başında yasama faaliyetlerine ilişkin düzenlemeler gelmektedir. I. Bölüm V. Başlıkta Birliğin yasal düzenleme tekniklerinin neler olacağı da açıklanmıştır (md. I-33). Bu maddeye göre yasama faaliyetleri 6 yasal araç eliyle gerçekleştirilecektir. Bunlar Avrupa yasası, Avrupa çerçeve-yasası, Avrupa tüzüğü, Avrupa kararı, tavsiye ve görüştür.

Avrupa Yasası, genel uygulaması olan bir yasama tasarrufudur; bütün yönleriyle bağlayıcıdır ve tüm üye ülkelerde doğrudan uygulanır. Avrupa

çerçeve-yasası ise, ulaşılabacak sonuçlar açısından üye ülkeler üzerinde bağlayıcı olan; ancak ulusal makamları, söz konusu sonuçlara ulaşma biçimi ve araçlarını seçme konusunda tamamen bağımsız bırakan bir yasama faaliyetidir.

Avrupa Tüzükleri ise yasama faaliyetlerinin ve Anayasanın bazı özel hükümlerinin gerçekleştirilmesi için yasama dışı genel uygulama faaliyetleridir. Kendi bütünlüğü içinde bağlayıcı ve üye ülkelerin tümünde doğrudan uygulanır olabilir ya da ulaşılabacak sonuçlar açısından, ilgili olduğu üye ülkelerin tümünde, ancak söz konusu sonuca ulaşma biçimiyle ve araçlarının seçiminde uluslararası makamları tamamen bağımsız bırakarak bağlayıcı olabilir.

Bir diğer yasal araç olan Avrupa Kararı kendi bütünlüğü içinde bağlayıcı olan yasama dışı faaliyetlerdir. Muhatabı belirtilen bir karar yalnızca muhatabı için bağlayıcı olacaktır. Öte yandan AB kurumları tarafından kabul edilen tavsiye ve görüşlerin ise hiçbir bağlayıcılığı yoktur.

Anayasanın I-34. maddesine göre, Avrupa Yasaları ve Avrupa Çerçeve Yasaları, Komisyonun önerileri temel alınarak Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi tarafından ortaklaşa kabul edilir. Eğer bu iki kurum tasarı üzerinde anlaşamazlarsa bu tasarı kabul edilmez.

Yasama faaliyetlerine ilişkin olarak, ortak güvenlik ve dış politika ile özgürlük, güvenlik ve adalet konularında yani şu an geçerli olan üç sütunlu yapının II. ve III. sütunları kapsamındaki alanlarda karar alma prosedürleriyle ilgili özel hükümler öngörülmüştür (md. I-40 ve I-42).

2. Üç Sütunlu AB Yapısı Üzerinde Yapılan Değişiklikler

Özgürlük, güvenlik ve adalet alanıyla ilgili olarak Anayasanın getirdiği en önemli değişiklik III. sütunu kaldırmış olmasıdır. Bunun yerine Birliğin tüm politikaları (II. ve III. sütunlar da dahil olmak üzere) tek bir çatı altında toplanmış ve karar prosedürlerinin daha demokratik, etkin ve saydam hale getirilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede üye devletlerin dörtte biri tarafından sunulan bir teklif Komisyonun teklifiyle aynı niteliğe sahiptir. Diğer bir deyişle taslakta da Komisyon teklif yetkisini üye devletlerle paylaşmaktadır. Aynı biçimde III. sütun çerçevesinde oybirliği yerini büyük ölçüde nitelikli çoğunluğa bırakmıştır. Diğer yandan III. sütunla ilgili olarak kurumsal anlamda da bir takım değişiklikler öngörülmüştür. Bu noktada şu anki durumda neredeyse hiç rolü olmayan Avrupa Parlamentosu Konsey'le ortak karar organı haline getirilmiştir. Bunun yanı sıra Adalet Divanı'nın yargı yetkisine ilişkin kısıtlamalar kaldırılmış, Adalet Divanı belirli kısıtlamalar ile birlikte

III. sütun çerçevesinde kabul edilen tüm kararlar üzerinde yargısal kontrol yetkisine kavuşmuştur⁴³.

3. Birlik Üyeliğinden Gönüllü Olarak Çekilme ve Üyeliğin Geçici Olarak Askıya Alınması

Anayasada ilk defa Birlik üyeliğinden çekilme düzenlenmiştir. Anayasanın I-60. maddesine göre herhangi bir üye ülke kendi anayasal gereklerine uygun olarak AB'nden çekilme kararı alabilir. Bu durumda Birlik çekilme ile ilgili gerekli düzenlemeleri belirleyen bir anlaşma yapar. Bu anlaşma Birlik adına AP'nin onayı alındıktan sonra nitelikli çoğunlukla hareket eden Bakanlar Konseyi tarafından yapılır. Ancak çekilme talebinde bulunan üye devletin temsilcisi bu konu ile ilgili olarak Avrupa Konseyi ve Bakanlar Konseyi'nde yapılan tartışma ve kararlara katılamaz. Birlikten çekilen bir üye yeniden katılmak isterse Birlik üyeliğine başvuruda bulunmak için gerekli koşullar ve prosedürü düzenleyen I-58. madde hükümlerine tabi olacaktır.

Ancak üyelikten çekilme küçük ülkelerin olmasa bile özellikle büyük ülkelerin çekilme tehlikesinin ortaya çıkması durumunda Birliğin istikrarını önemli şekilde tehdit edecektir. Ya da üye ülkenin çekilme talebinin Birlik organları tarafından reddedilmesi durumunda söz konusu üye ülke ile Birlik arasında politik bir krizin doğmasına neden olacaktır⁴⁴.

Öte yandan Birlik üyeliğinden yukarıda sözü edilen iradi ayrılmanın dışında bir de gayr-i iradi bir ayrılma söz konusudur. Bu durum Anayasanın I-59. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre üye devletlerin 1/3'ü Avrupa Parlamentosu veya Komisyon tarafından gerekçeli bir öneri getirilmesi halinde, AP'nin onayını aldıktan sonra üyelerinin 4/5 çoğunluğuna göre hareket eden Bakanlar Konseyi, bir üye ülkenin Anayasa Taslağı'nın 2. maddesinde belirtilen temel değerleri (insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti ve insan haklarına saygı) ihlal etme yönünde ciddi bir risk oluşturduğunu belirleyen bir Avrupa Kararı kabul edebilir. Konsey bu tür bir saptamada bulunmadan önce söz konusu üye ülkeyi dinler ve aynı şekilde hareket ederek bu ülkeye öneriler yöneltebilir. Avrupa Konseyi AP'nden onay alındıktan sonra üye ülkelerin veya Komisyonun 1/3'ü tarafından yapılan bir öneri üzerine oybirliği ile hareket ederek bir üye devlet hakkında Birliğin temel değerlerini ihlal etme yönünde ciddi ve sürekli bir

43 Ercüment Tezcan, 'Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ...'

44 Raymond J Friel, 'Providing A Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59. of the Draft European Constitution', *International and Comperative Law Quarterly* Vol. 53, April 2004, s. 428.

risk oluşturduğunu belirleyen bir Avrupa kararı kabul edebilir. Böyle bir durumda Bakanlar Konseyi nitelikli çoğunlukla karar alarak ihlali yapan üye devletin Bakanlar Konseyi'nde oy kullanma hakları da dahil olmak üzere Anayasanın uygulanmasından kaynaklanan belli haklarını geçici olarak askıya alınması konusunda bir Avrupa kararı kabul edebilir. Bu durumda söz konusu üye ülkenin Anayasa çerçevesindeki yükümlülükleri her koşulda bağlayıcı olmaya devam eder.

V. ANAYASANIN AÇMAZI

Anayasanın I-1. maddesinde Birliğin üye devletler tarafından kendisine verilen yetkileri "Topluluk yönetimi" ile uygulayacağını, şu ifadeler ile belirtmektedir. "... Birlik, Üye devletlerin bu amaçlara ulaşma hedefindeki politikalarını koordinasyon içinde yürütür ve Üye ülkeler tarafından kendisine verilen yetkileri Topluluk yöntemi ile uygular."

Her ne kadar üç sütunlu yapıyı kaldırmış ve üstü örtülü şekilde federal bir yapıdan söz etmiş olsa bile Birlik, karar alma süreçlerinde belirli alanlarda hükümetlerarası nitelikten vazgeçememiştir.

Örneğin Anayasanın III-297. ve devamı maddelerde ODGP ile ilgili olarak Avrupa kararlarının kabul edilmesinden söz edilmektedir. Avrupa kararının ne olduğu ise I-33. maddede belirtilmektedir. Buna göre Avrupa Kararı;

"Kendi bütünlüğü içinde bağlayıcı olan, yasama dışı faaliyetlerdir. Muhatabı belirtilen bir karar yalnızca muhatabı için bağlayıcı olacaktır".

III-300. madde ise ODGP ile ilgili olarak anılan Avrupa Kararlarının Konsey tarafından *oybirliği* ile kabul edileceğini hükme bağlamıştır.

Yukarıdaki hükümler hep birlikte ele alındığında Anayasada ODGP konusunda hükümetlerarası işbirliğinden vazgeçilemediği, yapılan işlemlerin Adalet Divanı'nın yargısına tabi olmayacağı net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Anayasanın I-1. maddesindeki Birliğin, Topluluk yöntemi ile hedeflerine ulaşacağını belirten ifadeleriyle, hükümetlerarası işbirliğinin devam etmesinin düzenleyen hükümler birbiriyle taban tabana çelişmektedir. ODGP konusunda oybirliğine devam edilecektir. Gerçekten de dış politika konusunda nitelikli çoğunlukla karar alınacak alanlar olmakla birlikte bir çok konuda oybirliğiyle karar alınmaya devam edilecektir (I-40/6 ve III. Bölüm I-300/1). Bu nokta Anayasadan bu konuda büyük bir ilerleme bekleyenleri düş kırıklığına uğratmıştır⁴⁵.

45 Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, a. g.e., s. 296.

ODGP'nin uygulanmasında AB Konseyi, Birliğin stratejik çıkarlarını ve amaçlarını tespit etmekte (I-40/2); Bakanlar Konseyi, Devlet veya Hükümet Başkanları tarafından verilen yönerge çerçevesinde politikaların genel çerçevesini hazırlamakta; AB Konseyi ve Bakanlar Konseyi ise gerekli kararları almaktadır. Karar alma sürecinde hükümetlerarası sürecin bir devamı olarak Parlamento'ya yer verilmemektedir⁴⁶.

Anayasanın ODGP konusunda etkin bir işbirliği süreci başlatmada bir dönüm noktası oluşturamadığı söylenebilir. Bu anlamda Avrupa'da dış politika ve savunma konusunda bir "Birlik"ten söz etmek mümkün değildir⁴⁷. Üye ülkelerdeki ortak dış ve savunma politikaları oluşturma konusundaki isteksizlik sonuçta bu anlamda gerçek bir entegrasyondan söz edilmesine engel olmaktadır.

Hükümetlerarası işbirliğinin devamına ilişkin ifadeler I-1. maddenin istisnaları değil aslında federalizme giden yolun tıkanması olmuştur. Böylece üç sütunlu yapı ortadan kaldırılsa bile Anayasa ile Birliğin tüm politikalarının "topluluklaştırılmaması" federal bir Avrupa hayal edenlerin bu hayallerini uzunca bir süre daha ertelemelerine neden olmuştur.

VI. ANAYASANIN GELECEĞİNE İLİŞKİN BEKLENTİLER

AB liderleri 2.5 yıl süren yoğun tartışmaların ardından Haziran'da Brüksel'de yapılan 2 günlük Zirve toplantısında 400'den fazla madde içeren Anayasa taslağının üzerinde bir takım değişiklikler yapılmak suretiyle son şeklini verdiler. Dönem başkanı İrlanda'nın Başbakanı Bertie Ahern uzlaşmayı "Avrupa için çok büyük bir başarı olarak" nitelemiştir⁴⁸. Uzlaşma konusunda Konseydeki oylama sistemi nedeniyle önemli engel olan İspanya'da meydana gelen hükümet değişikliği ve Madrid'de meydana gelen bombalama olayı uzlaşmayı hızlandıran etkenler oldu. Anayasanın hazırlanma sürecinde üzerinde son dakikaya kadar tartışmaların devam ettiği Hıristiyanlığa atfı konusu giriş bölümünde yer almadı. Anayasanın I-51. maddesinde tüm felsefi ve dini cemaatlerin statülerine karşı eşit ölçüde saygı gösterileceği belir-

⁴⁶ Türker Arı, 'AB'de Demokratik Eksiklik Sorunu: Taslak Anayasal Antlaşma Çerçevesinde Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Avrupa Parlamento İlişkileri Örnek İncelemesi', *Yönetim Bilimleri Dergisi*, (2004) V: 2, C: 2, s.149-150.

⁴⁷ Yücel Acer, Halil Bilecan, 'The European Common Foreign and Defence Policy in the Draft EU Constitution and the Competetitive Power of the Union', içinde; Ali Akdemir ve diğerleri (Eds.), *The Competetitive Power of the European Union After the Enlargement*, Çanakkale, 2004, s. 67.

⁴⁸ <http://www.euobserver.com/?sid=9&aid=16671>: Erişim Tarihi: 21 Ekim 2004.

tilmesi yanında ayrıca kiliselerin ve dini örgütlerin veya toplulukların ulusal yasa çerçevesindeki statülerine saygı göstereceği ve bu statülerini ihlal etmeyeceği açık bir şekilde ifade edilmiştir. Hıristiyanlığa atıf konusundaki tartışmaları bu şekilde çözümleyen Birlik, 2005-2006 döneminde üye ülkelerde yapılacak olan onaylama çalışmalarını beklemeye başlamıştır. Ancak özellikle Fransa gibi Anayasayı referanduma götüreceğ olan üye ülkelerde referandumun sonucunun ne olacağı konusunda hala önemli endişeler mevcuttur. Son AP seçimlerindeki tarihin en düşük seçimlere katılma oranı göz önüne alındığında Anayasa üzerindeki referanduma da yoğun bir katılımının olmayacağını söylemek kehanet olmasa gerektir. Ahern'in tüm meslektaşlarından Anayasanın onaylanması için aktif bir kampanya başlatmalarını istemesini Anayasanın geleceğine ilişkin endişeleri gayet net bir şekilde açıklamaktadır.

Anayasa, Hollanda dönem başkanlığı sırasında Ekim sonuna kadar AB'nin tüm resmi dillerine çevrilerek nihai metinler ortaya çıkarılmış ve resmi imza töreni 29 Ekim 2004 tarihinde 29 ülkenin (25 + Bulgaristan, Romanya, Türkiye ve Hırvatistan) Devlet ya da Hükümet Başkanlarının, Dışişleri Bakanlarının ve AB kurumlarının Başkanlarının katılımı ile gerçekleştirilmiştir. Törenin Roma'da yapılması ilginçtir. Zira imza töreninin yapıldığı yer 1957 yılında altı kurucu üye arasında Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması'nın imza töreninin yapıldığı Campidoglio'dur. 25 üye ülke Anayasayı tescil eden Antlaşmaya ve nihai belgeye, Türkiye, Bulgaristan ve Romanya ise sadece nihai belgeye imza koymuşlardır. Hırvatistan ise gözlemci statüsünde törene katılmıştır⁴⁹.

AB Anayasası ile ilgili olarak 12 Ocak 2005 te Brüksel'de önemli bir adım daha atıldı. Avrupa Parlamentosu'nda yapılan oylamada milletvekillerinin büyük çoğunluğu Anayasanın kabulü lehinde oy kullandı. 732 milletvekili olan Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda 40 parlamenterin çekimser kaldığı oylamada Avrupalı parlamenterlerin 500'ü Anayasaya kabul oyu verirken, 137 milletvekili hayır oyu kullandı.

Milletvekillerinin yaklaşık dörtte üçünün evet oyu vermesi nedeniyle Başkan Josep Borrell sonucun beklentileri aştığını açıkladı⁵⁰. Ancak unutmamak gerekir ki, siyasal açıdan önemli olsa da yasal olarak bu onaylamanın herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

Parlamentonun en büyük grubu olan Anayasayı destekleyen Hıristiyan Demokrat grup başta olmak üzere, Sosyalist, Liberal ve Yeşiller'in grup

49 <http://www.eu2004.nl/default.asp?>, Erişim tarihi: 27 Ekim 2004.

50 <http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=406092>

temsilcileri, AB Anayasası'nın kabulü yönünde oy kullandığı oturumunda aşırı sağcı muhalefet ve komünist kanat ise anayasaya karşı oy kullandı. Aşırı sağcı kanat, anayasanın ulusal egemenlik kavramını yok ettiğini savunurken, komünist kanatsa anayasayı fazla liberal bulduğunu söyleyerek ret oyu kullandı.

Anayasanın imzalanması ile yürürlüğe gireceği tarih arasında şu ana kadar ki uygulamalara bakıldığında 1 ila 2 yıl arasında bir sürenin geçeceği tahmin edilmektedir. Zira aşağıda belirtilen bazı üye ülkeler iç hukukları gereği Anayasanın onaylanmasını referanduma götürecektir. Bu ise belirli bir zaman almaktadır.

1 Kasım 2006 tarihinde yürürlüğe girmesi beklenen Avrupa Anayasası için üye devletlerin bir kısmı onaylama işlemlerini parlamentolarında gerçekleştirmiştir. Onaylama işlemi şu ana kadar Kasım 2004'de Litvanya ve Aralık 2004 te ise Macaristan gerçekleştirdi⁵¹. Slovenya da şu ana kadar onaylama işlemi yapan bir diğer üye ülke oldu⁵². Avusturya, Kıbrıs Rum Kesimi, Estonya, Finlandiya, Yunanistan, İtalya, Letonya, Malta, Slovakya, ve İsveç'in de 2005 yılı içinde onaylamayı referanduma götürmeden parlamentolarında gerçekleştirilmesi beklenmektedir.

Anayasaları referanduma olanak tanımayan Almanya ve Belçika'nın da 2005 yılı içinde konuyu parlamentolarının gündemine taşınmaları beklenmektedir. Çek Cumhuriyeti ise onaylama işlemi referandum yoluyla mı yoksa parlamentoda mı yapacağı konusunda kesin kararını henüz açıklamamıştır.

Ancak asıl sorun Anayasanın onaylama işlemi halkoylamasına götürecek olan ülkelerde yatmaktadır. İspanya, Lüksemburg, Fransa, Hollanda, Portekiz, İngiltere, Danimarka, Polonya ve İrlanda 2006'nın ilk aylarına kadar konuyu halkoylamasına götürecekler. Özellikle İngiltere, Polonya, Fransa ve Danimarka'da halkoylamasının çok çetin geçeceği beklenmektedir. Nitekim İngiliz Daily Telegraph gazetesinin online olarak 1943 kişi arasında yaptığı kamuoyu yoklamasında katılanların % 45'inin referandumda hayır oyu vereceklerini, evet oyu verecek olanların oranının % 24 te kalması gelecek ayların gerçekten Anayasa'nın kaderi açısından çok önemli olduğunu göstermektedir.⁵³

51 MEPs say 'yes' to EU Constitution, <http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcm:29-134070-16&type=News>

52 <http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcm:29-135727-16&type=News>, Erişim Tarihi: 22.02.2005.

53 http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4217949.stm, Erişim Tarihi: 29.01.2005.

İspanya'da referandum 20 Şubat 2005 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Yapılan referandumda oy verenlerin % 76.73'ü Anayasanın kabulü lehine oy kullanırken, % 17.24'ü aleyhine oy kullanmıştır. Kabul oyu verenlerin % 75'i aşmış olması AB yanlılarını sevindirmiş olsa da referanduma katılım oranının çok düşük kalması ciddi endişe yaratmıştır. Gerçekten de referanduma katılım oranı % 42.32 de kalmıştır. Bu oran, hem Haziran 2004'de yapılan Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılımdan (% 45)⁵⁴ düşük çıkmış; hem de Franko döneminden sonra İspanya'da yapılan seçimlerdeki en düşük katılım olarak tarihe geçmiştir⁵⁵.

Anayasanın onaylanmasını referanduma götürecekt olan diğer ülkelerden Fransa 2005 Mayıs, Hollanda 2005 Haziran, Lüksemburg ise 2005 Temmuz ayında halkoylamasını yapacaktır. İngiltere ve Danimarka ise halkoylamasını 2006 başında yapacaklarını açıklamışlardır. Portekiz, Polonya ve İrlanda ise henüz halkoylaması için tarih açıklamamışlardır.

Anayasa, tüm üye ülkelerde onaylanırsa yukarıda belirtildiği gibi 1 Kasım 2006'da yürürlüğe girecektir. Ancak bunun için, tüm üye ülkelerin onay belgelerini bu tarihe kadar teslim etmeleri gerekmektedir. Eğer bu süre için tüm üye ülkeler onay belgelerini teslim etmezlerse Anayasanın IV-447. maddesinin 2. fıkrasına göre onay belgesini teslim eden en son ülkenin teslim tarihini izleyen ikinci ayın ilk gününde yürürlüğe girecektir.

SONUÇ YERİNE

Avrupa Birliğine giden sürecin temel taşlarından biri olan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun asıl amacı rekabetçi bir pazar ekonomisinin sınırlarını genişleterek Avrupa yüzeyine yaymak, bir diğer anlatımla Avrupa'da Ortak bir Pazar oluşturmaktı. Fakat zamanla Brüksel merkezli Avrupa kurumlarının yükselişı, özellikle de bir bakımdan Birliğin yürütme organı olarak nitelendirilebilecek olan Komisyonun gücünün giderek artması yeni bir merkezi bürokratik devleti ortaya çıkarmaya başlamıştır. Kararların giderek artan oranda ulus-devletler yerine Brüksel merkezli Topluluk kurumları tarafından alınması demokrasinin en önemli ögesi olan hesap verebilirlik açısından ciddi anlamda eleştirilmesine neden olmuştur. Birçok alanda ortak politikaların belirlenmesinde başlangıçtaki oybirliği kuralının yerine zamanla oyçok-

54 <http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcu:29-135727-16&type=News>, Erişim Tarihi: 22.02.2005.

55 <http://thescotzman.scotsman.com/international.cfm?id=199312005>, Erişim Tarihi: 22.02.2005.

luğu yönteminin getirilmesi Topluluğun/Birliğin ulustüstü niteliğini önemli ölçüde güçlendirmiştir.

Maastricht Antlaşması ile Avrupa Topluluğu her biri özerk hukuk sistemlerine sahip bağımsız devletlerin bir topluluğu olmaktan çıkarak belirli alanlarda ortak yasalarla bütünleşmiş, ekonomik bütünleşmeyi büyük ölçüde tamamlayarak yarı-federal bir Birlik haline gelmeye başlamıştır. Birlik, artık ekonomik bir entegrasyon modelinden öte siyasal bir entegrasyon modeli ortaya koymaya başlamıştır. Tüm bunlara rağmen Birlik, hala tamamen federal devlet karakteri taşımaktan çok uzaktır. AB'nin yönetsel yapısını tanımlamak gerekirse bu yapının ulus-devlet modeline ve federasyon modeline eşit uzaklıkta *sui generis*, yarı-parlamentar demokratik bir sistemden söz edilebilir⁵⁶. Bu bakımdan her ne kadar bir Anayasaya sahip olacak olsa bile AB'nde ulus-devlet ya da federal devlet benzeri bir demokratik model aramak doğru bir sonuç vermeyecektir. Ancak Anayasa ile getirilen Başkanlık müessesesinin AB'nin yarı-parlamentar demokratik yapısına ne şekilde etki edeceği gelecek yıllarda şekillenecektir.

Bununla birlikte Birliğin *sui generis* yapısı içinde bir demokrasi açığı sorununu inkar etmek de yanlış olacaktır. Karar alma mekanizmalarındaki halktan kopukluk⁵⁷, AP'nun Konsey ile Ortak Karar Alma prosedüründe eşit güce sahip olması veya Bakanlar Konseyi'nde yasama faaliyetlerinin ve oylamanın kamuya açık yapılması bu açığı tamamen ortadan kaldırmış değildir. Zira hala kural olarak yasa teklif etme yetkisi "atanmış" kişilerden oluşan merkezîyetçi, gizliliğe dayanan ve halka uzak Komisyona aittir. Halkların temsilcisi ve tek demokratik meşruiyeti⁵⁸ olan AP bu anlamda en önemli yetkisi olan yasa çıkarma yetkisini iki ayrı kurumla paylaşmak zorundadır. Ama bu kurumların (Konsey ve Komisyon) seçimler yoluyla AB halkı tarafından denetlenmesi mümkün değildir. Halka AB düzeyinde hesap vermekle sorumlu olmayan kurumların kapalı kapılar ardında hazırlamış olduğu yasa teklifleri tüm AB halkını bağlamaktadır. Bu durum halkın entegrasyon sürecine destek vermemesi sonucunu beraberinde getirmiştir. Anayasa ile yapılan değişiklikler özellikle nitelikli oyçokluğunda

56 Philipp Dann, 'Looking Through The Federal Lens: The Semi-Parliamentary Democracy Of The EU', Jean Monnet Working Paper 5/02. NYU School of Law. s. 41.

57 Wolfgang Wessels & Udo Diedrichs, 'A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament - The Evolution of the European Parliament', European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) N° 6; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-006a.htm>.

58 Avrupa Birliğinde demokratik meşruiyet sorunu ile ilgili olarak bkz: Sinem Akgül Açıkmeşe, 'Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Sorunu', *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 2, No: 4 (Bahar2003).

çifte-çoğunluk sistemine geçiş eğer halklara iyi anlatılabilirse AB'nin kronik sorunu olan demokratik eksiklik ya da demokratik açıklık sorununun bir boyutu giderilmiş olacaktır. Parlatentonun karar alma sürecindeki etkinliğinin artmasına paralel olarak Konseyde de halkların hesaba katılması Anayasanın getirdiği en önemli yenilik olarak geleceğe damgasını vuran önemli bir gelişme olarak kaydedilmiştir. Ancak tüm bu olumlu etkisine rağmen "Avrupalı" kimliği ile ilgili olarak Anayasanın katkı yapması beklenmemelidir. Etki daha çok kurumsal ve özellikle yönetsel bazda gerçekleşecektir⁵⁹.

Kurumsal bazda AB içinde etkinliği giderek artan Hükümet ve Devlet Başkanları'nın oluşturduğu Konseyi ayrı anayasal bir kurum halinde düzenlemek gayet yerinde bir adım olmuştur. Öte yandan Komisyona Devredilen Tüzükler sayesinde yeni bir yetki verme sürecinin başlaması ve Özgürlük Güvenlik ve Adalet alanında inisiyatif yetkisinin tanınması çok önemli gelişmeler olarak kayda geçmektedir.

Ayrıca ATAD'nın geliştirdiği ve Topluluğun entegrasyonunda yaşamsal önemi haiz doktrinlerin Anayasa ile normatif bir nitelik kazanması Anayasa-daki ismiyle Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın gelecek yıllarda Birliğin ulusüstü niteliği konusunda sürükleyici kararlar alması için önemli bir motivasyon kaynağı olmuştur. Doğru yolda olduğu bu doktrinlere Anayasa'da yer verilmesi ile tescillenen ABAD, yeni dönemde yine Birliğin gerekli olduğu zamanlarda yorumlarıyla önünü açacak kararlar verecektir.

Son olarak şunu belirtmekte yarar var ki, her ne kadar Anayasanın bazı üye ülkelerde referanduma götürülecek olması geleceği adına bir takım karamsar senaryoların üretilmesine neden olduğu bir gerçek olsa da, geçmiş tecrübeler gösteriyor ki referandum sonuçları bazı ülkelerde olumsuz olsa bile bir orta yol bulunarak çözüm üretilmesi, çok da zor olmayacaktır.

59 Franz C. Mayer, Jan Palmowski, 'European Identities and the EU – The Ties that Bind the Peoples of Europe' *Journal of Common Market Studies*, 2004 Volume 42. Number 3. pp. 596.

