

# AB BÜTÜNLEŞMESİ VE “DÜZENLEYİCİ DEVLET” NİTELİĞİ

*Yrd.Doç.Dr. Reyhan SUNAY\**

## GİRİŞ

Avrupa Birliği, “*bölgesel bütünleşme*” kavramının günümüzde bilinen en gelişmiş örneği olarak değerlendirilmektedir. Böyle bir değerlendirmenin dayanağını oluşturan temel faktör; şüphesiz AB'nin, Topluluklar şeklinde kuruluşundan bu yana önemli bir aşama kaydeden ve halen gelişimini sürdürmekte olan bir yapılanma oluşudur. Ekonomik nitelikli olmak üzere çeşitli alanlarda başlayan bütünleşme hareketi, sosyal ve siyasi alanlara doğru gelişmekte ve bu gelişme ölçüsünde AB'nin, bölgesel ve dünya ölçeğindeki etkinliği de artış göstermektedir.

AB bütünleşmesinin çeşitli yönleriyle pratiğe aktarılışı ve etkinliğini sürdürmesi esas itibariyle özel bir hukuk sistemi ve anlayışı ile gerçekleşmektedir. Hem uluslararası hukuktan, hem de üye ülkelerin ulusal hukuklarından farklı yönleri bulunan AB hukuku; kendine özgü özellikleri çerçevesinde AB'ni, klâsik uluslararası örgütlerden daha farklı bir konuma taşımaktadır. Sözü edilen bağlamda AB'nin “*ulusalüstü*” olma niteliği, temel değerlendirmelerden biri olarak belirirken; bu değerlendirmeye birlikte güncelliğini koruyan bir başka husus, AB'nin bir “*devlet*” olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği olmaktadır. AB Anayasasının hazırlık ve onaylanma süreci, bu yöndeki tartışmaları yoğunlaştırmış olup; AB'nin genel olarak “*nasıl bir yapılanma*” olduğu sorusu etrafında çalışmamızda da; bu bütünleşmenin ne gibi özellikler taşıdığı, nasıl bir hukuk sistemine sahip olduğu ve söz konusu yapılanmanın “*ulusalüstü örgüt*” ve “*düzenleyici devlet*” nitelikleri temel inceleme konuları olarak belirlemektedir.

## I- AB BÜTÜNLEŞMESİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ

AB bütünleşmesinin, fikri düzeyde uzun bir tarihsel geçmişi bulunmakla birlikte; somut hale gelişi, II. Dünya Savaşını izleyen yıllara dayanmaktadır. İlk somut teşebbüslerin ortaya çıktığı dönem dikkate alındığında, AB'nin öncelikle, “*savaş sonrasında yaşanan ekonomik ve toplumsal yıkımın izlerini, barışçıl ve refaha dayalı bir bütünleşmeyle silme amacının*” bir yansıma-

---

\* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı.

sı olarak değerlendirilmesi mümkündür<sup>1</sup>. Somut teşebbüsler arasında önemli bir adım niteliğindeki **1957 Roma Andlaşmasının** Başlangıç bölümünde yer alan, “*Avrupa halkları arasında giderek daha sıkı bir şekilde kurulacak birlik*” amacı doğrultusunda AB; bugüne kadar ulaşılan gelişmelerin sonucu olarak, sayıca fazla ve çeşitli alanları ilgilendiren yönüyle, “*kendine özgü bir bütünleşme*” örneği olarak ortaya çıkmaktadır.

Kavram düzeyinde “*birleşme, bir araya gelme*” anlamını içeren “*bütünleşme*” nin birbirinden oldukça farklı boyutları bulunup, bunlardan **ekonomik boyutuyla bütünleşme**; temelde iş bölümüne dayanan ve ileri aşamasında da malların, hizmetlerin ve üretim faktörlerinin serbestçe dolaşımını içeren bir tek pazarın kurulması ve bu amaçla ekonomi politikalarının uyumlu ve daha sonra da ortak duruma getirilmesi anlamını taşımaktadır<sup>2</sup>. Söz konusu tanım çerçevesinde, ekonomik bütünleşmenin derecesi, farklı yapıdaki bütünleşme şekillerine bağlı olup, bunlar başlıca; serbest ticaret bölgesi<sup>3</sup>, gümrük birliği<sup>4</sup>, ortak pazar<sup>5</sup> ve ekonomik ve parasal birlik<sup>6</sup> olarak orta-

<sup>1</sup> Bu doğrultuda “savaşı imkansızlaştırma” ve “ekonomik kalkınma hedeflerine ulaşma”, Avrupa bütünleşmesinin varlık nedenini oluşturan hususlar olup; buna bağlı olarak başta Fransa ve Almanya olmak üzere kitadaki devletler arasında kuvvetli işbirliği mekanizmalarının kurulması gerektiği fikri, öncelikle uygulamaya geçirilmesi gereken temel bir hedef olarak benimsenmiştir. Sözü edilen dönemde ayrıca Avrupa’nın uluslararası sistemde hâkim güç konumunu kaybetmiş olmasının ardından, Doğu Blokundan kaynaklanan siyasi-askeri tehdidi karşılama düşüncesi de bütünleşmeyi zorunlu kılan bir başka neden olarak belirmiştir. Bu konuda bkz. MISA,Thomas J./ SCHOT, Johan, “Inventing Europe: Technology and the Hidden Integration of Europe”, History and Technology, Vol. 21, No. 1, March 2005, s. 2-4; HEEG, Susann/OBENBRÜGGE, Jürgen, “State Formation and Territoriality in the European Union”, Geopolitics, vol. 7, No.3, Winter 2002, s. 76-77; LAFFAN, Brigid, “The European Union Polity: A Union of Regulative, Normative and Cognitive Pillars”, Journal of European Public Policy 8: 5, October 2001, s. 714-715; ALTINBAŞ AKGÜL, Deniz, “Avrupa’nın Geleceği: Avrupa Birleşik Federasyonu mu?”, [http:// 66.102.9.104/search?q=cache: UJSUbVz4qIYJ:www.avsam.org/english/yayinlar/stratejikanaliz/m.., 22.10.2005](http://66.102.9.104/search?q=cache:UJSUbVz4qIYJ:www.avsam.org/english/yayinlar/stratejikanaliz/m..,22.10.2005).

<sup>2</sup> DEDEOĞLU, Beril, “Avrupa’da Siyasal Bütünleşme: “Birlik” Modelinin Yeniden Düzenlenmesi”, Uluslararası Politikada Yeni Alanlar Yeni Bakışlar, Der. Faruk SÖNMEZOĞLU, Der Yayınları, İstanbul 1998, s. 356; YILDIZ, Mircan, “Bütünleşme Biçimleri Ve Avrupa Birliği”, [http://www.dtm.gov.tr/ead/ DTDERGI/ekim99/bütün.htm](http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ekim99/bütün.htm), 7.10.2005; KARAKAYA, Etem, “Ekonomik Entegrasyon Teorileri”, Avrupa Birliği Ortak Politikalar Ve Türkiye, Ed. Muhsin KAR-Harun ARIKAN, Beta Yayınları, İstanbul 2003, s. 31 vd.

<sup>3</sup> Üye ülkeler arasında tüm gümrük ve miktar sınırlandırmalarının ortadan kaldırılmasını ve her üye ülkenin üçüncü ülkelere uyguladığı her türlü tarif ve tarif dışı ticaret politikalarının kendi takdirlerine bırakılmasını öngören bir bütünleşme şeklidir. Avrupa Serbest Ticaret Birliği (EFTA), Kuzey Amerika Serbest Ticaret Alanı (NAFTA) ve Güney Doğu Asya Milletleri Birliği (ASEAN) bu tür bir bütünleşmenin örneklerini oluşturmaktadırlar: Bkz. KARAKAYA, s. 31-32.

ya çıkmaktadır. **Siyasi boyutuyla bütünleşme** ise genel olarak, ulusal konumdaki siyasi kurumların; bağlılıklarını, beklentilerini ve faaliyetlerini; mevcut ulus devletlerin üzerinde, hukuksal niteliğe sahip bir merkezde toplamalarını ifade etmektedir. Bu bağlamda siyasi bütünleşme, üye ülkelerin, tüm siyasi ve ekonomi politikalarının federal bir yapıda bütünleştirilmesini ve tüm üye ülkelerin politikalarının merkezi bir çatı altında yönetilmesini gerektirmekte olup; buna göre söz konusu bütünleşme; belirli bir bölgede karşılıklı bağımlılık ilişkisi içerisindeki devletlerin; ulusal egemenliklerini, “*ortak*” ve “*işlevsel*” bir egemenliğe dönüştürmelerine ve böylelikle, uluslarüstü bir yapı oluşturmalarına işaret etmektedir<sup>7</sup>.

Farklı argümanlara dayanmalarına rağmen; iki bütünleşme boyutu arasında, sıkı bir bağlantı bulunduğunu ileri sürmek mümkündür. Nitekim, tam bir siyasi bütünleşme için; öncelikle ekonomik alanda bütünleşmenin gerçekleşmesi gerektiği ileri sürülebilir ki, başlangıçta AB bütünleşmesi bakımından bu hususun, hem kurumsal hem de uygulama düzeyinde benimsendiği ve önceliğin, ekonomik alandaki bütünleşmeye verildiği görülmektedir. Buradaki varsayım; ekonomik bütünleşmenin hem siyasal bütünleşmenin alt yapı koşullarını geliştireceği, hem de isteksiz davranan bazı ülkeler yönünden, ekonomik bütünleşmenin genel olarak siyasal bütünleşme isteğini de

- 
- 4 Serbest ticaret bölgesi şeklindeki bütünleşmenin tüm unsurlarını içermesinin yanında bir adım daha ileriye giderek, üçüncü ülkelere karşı uygulanan uluslararası ticaret politikalarının koordinasyonunu da içeren bir bütünleşmedir. Burada üye ülkelerin, Birlik dışındaki ülkelere karşı ‘ortak dış ticaret’ politikası uygulamaları gerekmektedir. Türkiye- Avrupa Birliği Gümrük Birliği Andlaşması, MERCUSOR ve Karayipler Birliği bu çeşit ekonomik bütünleşmelere örnek gösterilebilir: Bkz. **KARAKAYA**, s. 32.
- 5 Bu tür bir bütünleşmede, gümrük birliğinin, uluslararası ticaretle ilgili tüm şartlarının yanında, üye ülkeler arasında üretim faktörlerinin serbest dolaşımı öngörülmektedir. Buna göre, ortak pazara üye ülkeler arasında sermaye ve işgücü, hiçbir kısıtlamaya maruz kalmadan dilediği yerde faaliyet gösterebilecektir. 1986 Tek Avrupa Senedi ile AB, 1992 yılına kadar ‘Ortak Pazar’ statüsü içinde faaliyet göstermiştir: Bkz. **KARAKAYA**, s. 32.
- 6 Bu tür bir bütünleşme ise; ortak pazar ile ilgili tüm şartlara ek olarak mali, parasal, sınai ve diğer tüm ekonomi politikalarının tamamen uyumlaştırılmasını gerektirmektedir. 1993 Maastricht Andlaşması ile Avrupa Topluluğu, tüm ekonomi ve mali politikalarını uyumlaştırarak AB halini almıştır. 2002 yılında ise ortak para birimi Euro’ya geçilmiş ve Avrupa Parasal Birliği evresi de tamamlanmıştır: Bkz. **KARAKAYA**, s. 32.
- 7 Bkz. **ALTINBAŞ AĞGÜL**, Deniz, “Avrupa’nın Geleceği: Avrupa Birleşik Federasyonu mu?”, <http://66.102.9.104/search?q=cache:UJSUbVz4qIYJ:www.avsam.org/english/yayinlar/stratejikanaliz/m...>, 22.10.2005; **YILDIZ**, Mircan, “Bütünleşme Biçimleri ve Avrupa Birliği”, <http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ekim99/butun.htm>, 17.10.2005; **KARAKAYA**, s. 32; **DEDEOĞLU**, s. 356.

doğuracağıdır<sup>8</sup>. Belirtilen doğrultuda AB sürecinin de; 1968’de Gümrük Birliği, 1992 yılında üretim faktörlerinin serbest dolaşımını içeren ortak pazar aşaması ve 1999 başından itibaren parasal birliğe geçiş yönünde gelişmesi söz konusu olmuştur. Böyle bir gelişim süreci çerçevesinde siyasi birlik esas olarak; ekonomik ilişkiler alanında kaydedilen ilerlemeler ve beklentiler doğrultusunda, sisteme üye olan ülkelerin; dış politika, savunma, güvenlik, adalet vb. konularda ulusal egemenliklerini, ne ölçüde “*ortak egemenlik*” ile özdeş tutacakları hususu ile bağlantılı bulunmaktadır<sup>9</sup>.

AB bakımından “*siyasi birliğin*”; “*ekonomik ve parasal birlik*” ile “*somut bir hedef*” olarak benimsenmesi, esas itibarıyla 1991 yılındaki **Maastricht Zirvesinde** gerçekleştirilmiştir. Ancak Zirve sonunda kabul edilen Andlaşmanın öngördüğü yapılanmada; üye ülkelerin, yalnızca parasal egemenliklerini, oluşturulacak uluslarüstü bir kuruma (Avrupa Merkez Bankası) devretmeleri öngörülmüş, buna karşılık; ortak dış politika, savunma, adalet ve içişleri alanında üye ülkelerin egemenlik yetkilerinin korunması ve kararların uzlaşma yoluyla alınması esası getirilmiştir. Dolayısıyla “*somut bir hedef*” olarak ortaya konulan “*siyasi birlik*”; **Maastricht**’le birlikte hemen gerçekleşmemiş, buna paralel olarak “*parasal güç*” ile “*siyasi güç*” arasında da bir asimetri oluşturulmuştur<sup>10</sup>.

**Maastricht** örneğinde “*ekonomik güç*” ile “*siyasi güç*” arasındaki asimetri, her şeyden önce devletler arasında; siyasal bütünleşme alanlarına giren konulara oranla, ekonomik nitelikli konularda daha kolay uzlaşma sağlanabildiğinin bir kanıtı olarak belirmiştir. Dolayısıyla siyasal konuların, ulusal egemenlik açısından daha hassas konular olduklarının bir göstergesi olan bu durum; AB’ nin gelişim sürecinde, üye ülkelerce farklı tutumlar gösterilmesinin ve belirtilen alanların, Topluluk karar mekanizması içine alınmamasının da temel nedeni olarak ortaya çıkmıştır.

<sup>8</sup> Bununla birlikte, Avrupa’daki bütünleşme çabalarının da ilk önceleri siyasi hedefleri içermesi ve bu yönde *Avrupa Savunma Topluluğu (1952)* ve *Avrupa Siyasi İşbirliği (1953)* adları altında birtakım girişimlerin başlatılması söz konusu olmuştur. Ancak dış politika ve savunma politikası alanlarındaki bu girişimlerin başarısızlıkla sonuçlanması; ekonomik bütünleşme sağlanmadan, siyasal bütünleşmeye ulaşılamayacağı yönündeki görüşlerin benimsenmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bkz. **ODER**, Bertil Emrah, *Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık*, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul 2004, s. 379; **BÖRZEL**, Tanja A., “Mind the Gap! European Integration between Level and Scope”, *Journal of European Public Policy* 12:2, April 2005, s.219; **GELBER**, Harry G., *Sovereignty Through Interdependence*, Kluwer Law International, London 1997, s.205.

<sup>9</sup> **DEDEOĞLU**, s. 356.

<sup>10</sup> Bkz. **HOLMAN**, Otto, “Asymmetrical Regulation and Multidimensional Governance in the European Union”, *Review of International Political Economy* 11: 4, October 2004, s.719 vd.

Böyle bir neden gerçekte AB düşüncesinin fikir babası olarak kabul edilen **Jean Monnet** tarafından da dikkat çekilen başlıca husus olmuştur. **Monnet**'ye göre; Avrupa'da barışı ve zenginliği sağlayacak olan bir organizasyonun, üye devletlerin politikalarından bağımsız ve uluslarüstü bir yapıda olması gerekmektedir; böyle bir organizasyon için büyük hedefler belirlemek aynı zamanda başarısızlığa da yol açabilecektir<sup>11</sup>. Bu doğrultuda **Monnet**, Fransa'nın ve Almanya'nın, öncelikle kömür ve çelik üretimlerini birleştirerek ekonomik işbirliğine dayalı barışçıl bir Avrupa'nın temelini atabileceklerini, ekonomik işbirliğinin de zamanla diğer alanlara yayılacağını ileri sürmüştür<sup>12</sup>. Nitekim bu çerçevede 1951'de imzalanan **Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Andlaşma**, sözü edilen düşünce doğrultusunda kabul edilen ilk resmi andlaşma olup; dönemin Fransa Dışişleri Bakanı **Robert Schuman** tarafından hazırlanan Plan<sup>13</sup> çerçevesinde kabul edilen Andlaşma ile, altı Avrupa ülkesinin<sup>14</sup>, tarihlerinde ilk defa, egemenlik haklarından bir kısmını, uluslarüstü bir kuruma devretmeleri söz konusu

<sup>11</sup> **Monnet**'ye göre; "Avrupa bir seferde veya tek bir yapıda inşa edilemeyecektir. Öncelikli olarak istikrarı sağlamaya yönelik elde edilecek somut başarılarla kurulabilecektir": Bkz. **KODAKÇI**, Devrim, Genişleme, Avrupa Birliğinde Demokrasi Eksikliği ve Çözüm Önerileri, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Program Dairesi, Ankara 2004, s. 19.

<sup>12</sup> Uluslararası ilişkiler alanında "yayılma etkisi" (*spillover*) olarak bilinen bu teori çerçevesinde; bir alanda gerçekleştirilen işbirliğinin, zamanla diğer alanlarda da benzer işbirliklerinin oluşmasına yol açacağı savunulmaktadır. Buna göre; yayılmanın sınırları ekonominin alt sektörlerinden siyasi bütünleşmeye kadar uzanabilecek, bütünleşme sürecine katılan sektörlerin artması ile birlikte, yeni ulusüstü kurumlar oluşacak, yeni siyasal otoriteler ve bağımlılıklar ortaya çıkacaktır. "Yayılma etkisi" bu bağlamda, özellikle 1950-60 yılları arasında; bütünleşmenin, birbirini tetikleyen ve izleyen aşamalardan oluştuğunu savunan yeni işlevselciliğin de önemli argümanlarından biri olmuştur. Söz konusu argümana göre; bütünleşme, her şeyden önce bir süreçtir. Bütünleşmenin bu yönü, kurucu andlaşmaların ve değişikliklerinin hemen tümünde, genel bir ibareyle, "giderek yakınlaşan birlik" kavramında ifade hülurken; AB gelişim sürecinin de, siyasal konular bakımından tam olarak açıklayıcı olmamakla birlikte, büyük ölçüde yeni işlevselciliğin argümanları ile örtüştüğü kabul edilmektedir: Bkz. **MCCORMICK**, John, Understanding the European Union A Concise Introduction, 3rd Edition, Macmillan NewYork 2005, s. 16; **KODAKÇI**, s. 19-20; **MALAMUD**, Andrés, "Spillover in European and South American Integration. An Assessment", <http://136.142.158.105/Lasa2001/MalamudAndres.pdf>, 24. 8.2005.

<sup>13</sup> Planda, savaşın ana maddesini oluşturan kömür ve çeliğin, bundan böyle Almanya'nın ve Fransa'nın birlikte kuracakları uluslarüstü nitelikte bir örgüt tarafından ortaklaşa işletilmeleri öngörülmekte ve böyle bir örgüte katılımın diğer devletlere de açık olacağı belirtilmektedir: Bkz. **GELBER**, s. 205; **KARLUK**, Rıdvan S., Avrupa Birliği ve Türkiye, 8. baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2005, s.4; **ARNULL**, Anthony/ **DASHWOOD**, Alan/ **ROOS**, Malcolm/ **WYATT**, Derrick, European Union Law, Fourth Edition, Sweet & Maxwell, London 2000, s. 3.

<sup>14</sup> Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg.

olmuştur. Andlaşma içeriği itibariyle; “kömür ve çelik sektörlerinin düzenlenmesi” ile sınırlı olmakla birlikte, daha sonraki süreçte, ortaklığın diğer alanlara da yayılması teşebbüslerini beraberinde getirmiştir. Nitekim bu teşebbüslerden biri olan 1957 tarihli **Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) Andlaşması** ile ekonominin tüm alanlarında bütünlük sağlanması öngörülmüştür. Sektörel nitelikli örgütlenmeden farklı biçimde, genel ekonomik amaçlı bir topluluk olarak AET'nin sorumluluğu; gümrük birliğini kurmak, ortak (tek) bir pazar oluşturmak ve ulusal ekonomi politikalarını birbirine tedricen yaklaştırarak, üye devletleri tek bir Topluluk halinde kaynaştırmak olarak belirlenmiştir<sup>15</sup>.

Belirtilen hedeflerin hem kapsam, hem de nitelik itibariyle genişletilmesi ise **Avrupa Tek Senedi** ile gerçekleştirilmiş olup; 1.7.1987'de yürürlüğe giren söz konusu düzenlemede ortak pazar; “ürünlerin, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin dolaşımının serbestçe sağlandığı, iç sınırlardan arındırılmış bir alan” olarak yeniden tanımlanmakta ve 1992 yılı sonuna kadar da, bunun oluşturulması öngörülmektedir. Tek Senet ile ayrıca bütünleşme hareketine, ekonomik boyut yanında sosyal boyut da (çevrenin korunması, araştırma ve geliştirme alanlarında daha sıkı işbirliği) kazandırılırken; diğer yandan, “Avrupa Siyasi İşbirliği” kapsamında dış politikada işbirliği hususu da ele alınarak; o zamana kadar yalnızca gayriresmi bir düzenleme niteliğindeki bu alan için de, resmi düzeyde bir hukuki çerçeve belirlenmektedir<sup>16</sup>.

Tek Senedin yürürlüğe girmesi, bütünleşme hareketine yeni bir ivme kazandırmış olup; bunun uzantısı niteliğindeki önemli bir girişim ise **Maastricht Andlaşmasının** kabulüdür. 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren Andlaşma ile hukuki ve siyasi bir varlık olarak “Avrupa Birliği” ortaya çıkarılırken, içerdiği hükümlerle de Avrupa Topluluğuna yeni bir ekonomik ve siyasi boyut kazandırılmıştır. Andlaşmanın yürürlüğe girmesiyle **Avrupa Topluluğu (AT)**, esas itibariyle yeni oluşturulan Avrupa Birliğinin üç temel

<sup>15</sup> Üyelerin ortak politika uygulamaları öngörülen başlıca alanlar (serbest rekabet, serbest dolaşım, tarım, ulaşım, enerji, kambiyo, dış ticaret, para, maliye, istihdam ve hukuki mevzuat) dikkate alındığında AET Andlaşmasının esas itibariyle AB'nin ekonomik boyuttaki temel hedeflerinin belirlendiği başlıca metin olarak değerlendirilmesi mümkündür: Bkz. **HEEG/ OBENBRÜGGE**, s. 77; **KODAKCI**, s. 27; **DURA**, Cihan/ATİK, Hayriye, Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye, Genişletilmiş 2. baskı, Nobel Yayınları, Ankara 2003, s. 35.

<sup>16</sup> Bkz. **GEYER**, Robert, “The State of European Union Social Policy”, Policy Studies, Vol. 21, No. 3, 2000, s.250-251; **HEEG/OBENBRÜGGE**, s.78; **BÖRZEL**, s.226; **ARNULL/DASHWOD/ROSS/ WYATT**, s. 14.

sütunundan birisi olmuştur<sup>17</sup>. İkinci sütun, “Avrupa Siyasi İşbirliği”nin geliştirilmiş bir şekli olan **Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası (ODGP)** olurken<sup>18</sup>, üçüncü sütun da, **Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği (AİAİ)** olarak tespit edilmiştir<sup>19</sup>. **Maastricht Andlaşmasının** en önemli özelliği, 1999 yılından itibaren parasal birliğe geçişin öngörülmesi olurken; ortak dış politika ve güvenlik politikası alanında, ‘üye ülkeler arasında sistematik bir işbirliğinin kurulması ve üye ülkelerin ortak çıkarlarının korunabilmesi için ortak eylemde bulunulması’ kararlaştırılmış; adalet ve içişleri alanında da, işbirliğinin yapılması ve bunun aşamalı olarak bir ortak politika şekline dönüştürülmesi kabul edilmiştir. Dolayısıyla Andlaşma ile bazı alanların, Topluluk karar yetkisinin ve yargı denetiminin dışında bırakılması ve bu alanlarda üye ülkelerin egemenlik yetkilerinin korunması esası benimsenmiştir<sup>20</sup>. Bu durum esas itibariyle bütünleşme sürecinin hemen her aşamasında görülen, “uluslarüstü” ya da “federalist yaklaşım” ile “ulus devletçi” ya da “konfederalist” yaklaşım arasındaki uzlaşmanın da bir göstergesi olarak belirirken; ayrıca o dönemde Danimarka’nın ortak para birimi ve savunma politikalarından muaf tutulup; İngiltere’nin de, ortak para birimi ve sosyal politikalara katılmaması ile belirginleşen “*à la carte*” Avrupa Bütünleşmesi

17 “Avrupa Toplulukları” başlığı altındaki bu sütunda, üç Topluluk (AT, AAET, AKÇT) yer almakta ve söz konusu alan içinde; gümrük birliği ve tek pazar, tarım ve ticaret politikası, yapısal politika, AB vatandaşlığı, eğitim ve kültür, Trans-Avrupa şebekeler, tüketicinin korunması, sağlık, araştırma ve çevre, sosyal politika, iltica politikası, dış sınırlar ve göç politikası düzenlenmektedir. Bkz. **BOZKURT**, Enver/\***ÖZCAN**, Mehmet/**KÖKTAŞ**, Arif, Avrupa Birliği Hukuku, Genişletilmiş 2. baskı, Asil Yayınları, Ankara 2004, s. 29-30; **ARNULL/DASHWOD/ROSS/WYATT**, s. 15-16; **FİŞNE**, Mustafa, “Avrupa Birliği’nin Doğu ve Gelişimi”, Ed. Muhsin KAR-Harun ARIKAN, Beta Yayınları, İstanbul 2003, s. 63.

18 Söz konusu başlık altında; işbirliği, ortak pozisyonlar ve tedbirler, barışı koruma, insan hakları, demokrasi, üye olmayan ülkelere yardım, BAB’dan yararlanma, AB’nin güvenliğine ilişkin sorunlar, silahsızlanma, savunmanın mali boyutları, uzun vadede Avrupa’nın güvenlik çerçevesi konuları yer almaktadır. Bkz. **GELBER**, s. 214; **ARIKAN**, Harun, Avrupa Güvenlik Ve Savunma Politikası, Ed. Muhsin KAR-Harun ARIKAN, Beta Yayınları, İstanbul 2003, s. 380-382.

19 Bu alan içinde de; medeni ve cezai hukuk alanında adli makamlar arasında işbirliği, polis işbirliği, ırkçılığa ve yabancı düşmanlığına, uyuşturucu ve silah ticaretine, örgütlü suça, terörizmle karşı savaş, insan ticareti ve çocuklara karşı işlenen suçlar düzenlenmektedir. Bkz. **BEŞE**, Ertan, “Avrupa Birliği’nin Adalet Ve İçişleri Politikası”, Ed. Muhsin KAR-Harun ARIKAN, Beta Yayınları, İstanbul 2003, s. 465 vd.; **ARNULL/DASHWOD/ROSS/WYATT**, s. 15.

20 Bkz. **TOKÁR**, Adrián, “Something Happened. Sovereignty and European Integration”, Extraordinary Times, IWM Junior Visiting Fellows Conferences, Vol.11: Vienna 2001, s. 6; **GELBER**, s. 211-215.

de<sup>21</sup>, üye devletler arasındaki farklı eğilimlerin somut örnekleri olarak ortaya çıkmıştır.

Belirtilen hususların varlığına rağmen **Maastricht Andlaşması**, bütünleşme sürecinde yeni bir aşamaya işaret ettiği gibi; ayrıca AB'nin evrimi bakımından da son noktayı oluşturmamaktadır<sup>22</sup>. Nitekim 1997 yılında imzalanan **Amsterdam Andlaşması** ile daha etkin ve uyumlu bir ortak dış politika geliştirilmesi ve bir Avrupa savunma kimliği oluşturmak üzere yeni bazı hükümler eklenmesi söz konusu olurken; AB'nin yetki ve sorumlulukları da, tüketicinin korunması ve genel sağlık gibi alanlarda daha da genişletilmiştir. Ayrıca adalet ve içişleri alanında da, üye ülkeler arasında daha geniş işbirliği öngörülürken; bu alana dahil olan polis işbirliği ve sınır yönetimi gibi bazı konular da Topluluk karar yetkisine dahil edilmiştir<sup>23</sup>. Sözü edilen yönleriyle Amsterdam Andlaşmasının, esas itibariyle Maastricht Andlaşmasının hükümlerini pekiştiren ve bu süreci devam ettiren bir metin olduğu kabul edilmektedir. Bununla birlikte Andlaşmanın aynı zamanda, Birliğin gelecekteki genişleme süreci ile yakından ilgili olan çoğu alandaki sorunları (Komisyonun büyüklüğü, Bakanlar Konseyindeki ağırlıklı oy oranları ve nitelikli oy çokluğunun daha da yaygınlaştırılması vb.) ertelediği gibi; *"daha yakın işbirliği"<sup>24</sup> için daha fazla esnek olmayı esas alan* bir bütün-

21 *"Seçmeli Avrupa"* yaklaşımı olarak da adlandırılan *"à la carte"* bütünleşme; *"yeknesak bütünleşme"* anlayışından farklı bir biçimde, AB bütünleşme sürecinin, belirli konularda AB kararlarını kabul etmeyen üye ülkelerin haricinde devam etmesi uygulamasına karşılık gelmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde AB'nin; asgari ortak politikalar üzerinde yük-selen, bunun dışındaki hususlarda ise *"farklılıklar gösteren"* bir bütünleşme alanı olması öngörülmektedir: Bkz. **CHRYSSOCHOOU**, Dimitris N., "Civic Competence and the Challenge to EU Polity- Building", *Journal of European Public Policy* 9:5, October 2002, s.759; **KARLUK**, s. 51-52; **BOZKURT/ÖZCAN/KÖKTAŞ**, s. 27, dp. 66.

22 Bkz. **CHRYSSOCHOOU**, s. 763-765; **BOZKURT/ÖZCAN/KÖKTAŞ**, s. 38.

23 Belirtilenlerin dışında; serbest dolaşımın önündeki son engellerin kaldırılması, istihdamın artırılması, AB yurttaşlarının haklarının Birlik merkezine yerleştirilmesi ve genişleme amacına dönük olarak kurumsal yapının daha etkin kılınması da Amsterdam Andlaşmasında temel hedefler olarak benimsenmektedir: Bkz. **KARLUK**, s. 116-119; **ARNULL/DASHWOD/ROSS/WYATT**, s. 17.

24 *"Daha yakın işbirliği"* ifadesi esas itibariyle bütünleşme sürecine katkıda bulunacak ya da onu daha ileriye götürecek bir kavram olarak görünmekle birlikte; söz konusu kavrama, Andlaşma çerçevesinde daha farklı bir anlam yüklendiği görülmektedir. Çünkü prensibin arkasında yatan temel düşünce; sınırlı sayıdaki devletin, sadece kendilerini ilgilendiren ve taraf olmayan diğer üye devletleri ilgilendirmeyen bir konu üzerinde, Birliğin kurumsal çerçevesi içinde, kendi aralarında kurallar ortaya koyabilmelerini sağlamaktır. Daha yakın işbirliğinin; genişlemeye paralel olarak, bazı ülkelerin, belirlenen politikaların dışında kalması ile mümkün olacağını gören devlet ve hükümet başkanları, esas itibariyle bu ülkelerin dışında kalarak bütünleşme sürecine engel olmalarını önlemeyi amaçlamaktadırlar. Dolayısıyla *"daha yakın işbirliği"* ifadesi, Andlaşma çerçevesinde, *"istis-*



leşme anlayışını da benimsediği görülmektedir. Bu tür kavramlarla, her ne kadar bütünleşme sürecinde yaşanabilecek duraklamaların önüne geçilmesi amaçlanmakla birlikte; diğer taraftan aynı kavramlarla, üye ülkelerin tümünü kapsayan bir bütünleşmenin de engellenmesi söz konusu olmaktadır. Bu durum ise üyeler arasındaki farklı görüş ve tutumların bir yansıması olarak ortaya çıktığı gibi; sosyal ve ekonomik koşullar bakımından farklı konumda yer alan ülkelerin, Birlik politikaları ile uyumlu hareket edebilmelerindeki güçlüğü de bir işareti olmaktadır<sup>25</sup>.

Sözü edilen dönemde ayrıca AB'nin temel gündem maddelerinden birini oluşturan husus; Birliğin sayıca genişlemesinin, karar alma sürecinde ve kurumsal yapıda yeni düzenlemeleri gerektirdiği, aksi takdirde Birlik organlarının etkin olarak işleyemeyeceği düşüncesidir. Nitekim bu doğrultuda 2001'de imzalanan **Nice Andlaşmasının** başlıca amacı; Birliğin, genişleme sürecine hazırlanması olarak belirlenmiş ve Andlaşmanın içeriği, büyük ölçüde kurumsal sistemin değiştirilmesi için uygulanacak ilkelerin ve yöntemlerin ortaya konulmasıyla sınırlanmıştır<sup>26</sup>. Nice Andlaşması bu yönüyle kendinden önceki metinlerden daha farklı bir niteliğe sahip olmakla birlikte; sonuç itibarıyla söz konusu Andlaşma da, Maastricht ve Amsterdam Andlaşmaları gibi, AB'ne mevcut şeklini veren temel metinlerden biri durumundadır. Ancak diğer taraftan, Andlaşma hükümleriyle ilgili olarak, buradaki düzenlemelerin, bundan sonraki genişleme süreci sonucunda üye sayısı artacak bir AB'nin etkin biçimde işleyişine izin vermeyeceğinin düşünülmesi de, aynı zamanda söz konusu sürecin henüz tamamlanmadığının bir göstergesi olmuştur. Nitekim Nice Andlaşması ile yeterince çözülemediği düşünülen tartışmalı birtakım sorunların, daha sonraki aşamada hazırlanacak

---

*nalar dışında daha yakın işbirliği" anlamına bürünmekte, "esneklik" kavramı ile de açıklanan bu durum, gerçekte Maastricht sürecinde kendisini gösteren "à la carte Avrupa bütünleşme düşüncesi" nin de devamı niteliğinde bulunmaktadır. BOZKURT/ÖZCAN/KÖKTAŞ, s. 39, dp. 95, 41. Ayrıca bkz. CHRYSSOCHOOU, s. 759; KODAKÇI, s. 57.*

<sup>25</sup> Bkz. CHRYSSOCHOOU, s. 759-760.

<sup>26</sup> Bu bağlamda Amsterdam Andlaşmasının devamı olarak ele alınan üç alan; Konseydeki oy ağırlıkları, salt çoğunluk uygulamasının genişletilmesi ve Komisyon reformu olup; buna göre 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere Komisyon üye sayısının 27'yi geçmemesi, Birlik üyesi ülkelerin sayısının 27'yi geçmesi durumunda ise rotasyon sisteminin uygulanacağı kabul edilmiştir. Bakanlar Konseyindeki ağırlıklı oy oranlarının belirlenmesinde nüfus faktörü esas alınırken, nitelikli oy çokluğu ilkesinin kapsamı genişletilmiş ve oylama mekanizması da değiştirilmiştir. Bu çerçevede yeni mekanizmada, yasa tasarılarının kanunlaşabilmesi için Bakanlar Konseyinde üçlü çoğunluğun sağlanması gerekecektir. Bunlar; Birliğin toplam nüfusunun %62'si, üye ülkelerin çoğunluğu ve nitelikli çoğunluktur. Bkz. KODAKÇI, s. 59-61; CHRYSSOCHOOU, s. 767-770.

olan AB Anayasası ile yeniden ele alınması ve değerlendirilmesi öngörülmüştür<sup>27</sup>.

Bu tür bir referansla **AB Anayasası** öncelikle, bütünleşme sürecindeki bir başka aşama olarak ortaya çıkmaktadır. 2004'te imzalanan ve "**Avrupa İçin Anayasal Andlaşma**" olarak adlandırılan metinle, esas itibariyle AB'nin çok andlaşmalı yapısına son verilmekte ve AB, tek bir temel metne kavuşturulmaktadır. Anayasa ile ayrıca Birlik ile Topluluk arasındaki ayrıma son verilerek, ikisi tek bir kurumsal çerçevede "*Avrupa Birliği*" adı altında birleştirilirken; öte yandan, Birliğin hukuki bir tüzel kişiliğe sahip olduğu ve Birlik hukukunun ulusal hukuka öncelik taşıdığı açıkça ifade edilmektedir. Belirtilenlerin dışında ise Anayasada, üye ülkeler ve AB arasındaki yetki dağılımı düzenlenmekte ve Birliğin kurumsal yapısında önemli değişiklikler öngörülmektedir. Bununla birlikte, Anayasanın temel amacının; bir "*süper Avrupa devleti kurmak olmadığı*", üzerinde vurgu yapılan temel bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun somut dayanakları olarak; siyasal konularda tam bir bütünleşmenin gerçekleşmediği, bazı alanlarda üye devletlerin belirleyici olmaya devam ettiği, Anayasa ile belirli alanlarda egemenlik yetkileriyle donatılmış ulusalüstü bir Birlik olarak "*Avrupa Birliği*"nin kurulduğu, ancak bundan farklı bir adlandırma olmadığı, esasen söz konusu metnin, ekonomik ve siyasal bütünleşmenin "*sonu*" ya da "*sonuç belgesi*" anlamına gelmeyip, gerçekte; AB'nin evrimi içerisindeki bir kırılmanın değil, ama daha çok bir Anayasal sürekliliğin ifadesi olduğu hususlarına işaret edilmektedir<sup>28</sup>. Gerçekten, AB Anayasasının hazırlanmasındaki temel hedeflerin; Birlik bünyesindeki dağınıklığın ve meşruluk sorununun giderilmesi, AB ile üye ülkeler arasındaki yetki dağılımının belirlenmesi, kurucu andlaşmaların basitleştirilmesi, Avrupa kurumlarının Avrupa yurttaşlarına yakınlaştırılması gibi genişleyen ve derinleşen bütünleşmenin yeni bir aşamasındaki sorunların yeniden değerlendirilmesi olarak belirdiği dikkate alın-

<sup>27</sup> Bkz. DELANEY, Erin/SMITH, Julie, "Introduction: Europe's Constitutional Future-Federal Lessons for the European Union", *Regional and Federal Studies*, Vol. 15, No. 2, June 2005, s. 134.

<sup>28</sup> Bkz. ODER, s. 229; SELÇUK, Engin, "Anayasasını Arayan Avrupa: Avrupa Anayasal Antlaşma Tasarısı Üzerine", *Hukuk ve Adalet*, y. 1, sy. 3, Temmuz- Eylül 2004, s. 61. Bu çerçevede ayrıca Avrupa Birliğinde "*anayasa*" olgusunun yeni bir olgu olmadığı, en azından kurucu andlaşmaların "*maddi düzeyde anayasa*" niteliğinde buldukları ve bu durumun esas olarak ATAD'nın kararlarıyla da tespit edildiği ve geliştirildiği konusunda bkz. DARDANELLI, Paolo, "Conclusions: Comparative Federalism and the Constitutional Treaty", *Regional and Federal Studies*, Vol. 15, No. 2, June 2005, s. 259-260.

dığında<sup>29</sup>; söz konusu metnin, bütünleşme olgusunun gelişim belgelerinden biri olduğu hususu anlaşılabilir. Bunun dışında AB Anayasası ile; dış politika, güvenlik, savunma gibi siyasi konular bütünüyle ulus devletlerin yetki alanlarından çıkarılıp, Birlik kurumlarına aktarılmamakta ve sözü edilen alanlarda büyük ölçüde mevcut yapılanma korunmaktadır. Öte yandan Anayasanın hazırlık sürecinin, bütünleşmenin alacağı biçim üzerindeki farklı eğilimler ve tartışmalar doğrultusunda ilerlediği ve bu tartışmaların Anayasa hükümlerine de yansıdığı dikkate alındığında; AB Anayasasının, bütünleşme sürecinin “sonu” ya da “sonuç belgesi olarak değerlendirilemeyeceği” ortaya çıkmaktadır.

Buraya kadar aktarılan gelişim süreci; esas itibarıyla AB'nin, Topluluklar şeklinde kuruluşundan bu yana aynı zamanda sürekli evrim halinde olan ve dinamik bir yapı arzeden yönünü de yansıtmaktadır. Birliğin bu şekildeki dinamik yapısı, onun kurumsal yapısını da etkilemekte ve başlangıçtan bu yana Avrupa kurumları, yetkileri bakımından nicelik ve nitelik olarak bir genişlemeye tâbi tutulurken; demokratik temelleri ve karar alma usulleri de daha etkin hale getirilmek suretiyle, sürekli güçlendirilmektedirler. Birlik günümüzde; Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Avrupa Birliği Sayıştay'ı olmak üzere asli ve bağımsız nitelikte beş kurum tarafından yönetilmektedir. Bu şekilde resmi bir statüsü bulunmamakla birlikte Avrupa Birliği Konseyi (Zirve) de, bütünleşmenin yönünü tayin edici bir oluşum olarak AB içinde yer alırken; Birliğin ayrıca, Avrupa Merkezi Bankaları Sistemi, finansman organları ve Bölgeler Komitesi, Ekonomik ve Sosyal Komite gibi diğer yan kuruluşları da bulunmaktadır.

Bunlardan **Avrupa Birliği Konseyi (Zirve)**; AB'ye üye devletlerin hükümet veya devlet başkanları ile Avrupa Komisyonu başkanının, düzenli olarak yaptıkları toplantılara verilen addır. Yılda iki kez toplanan Konseyin görevi, AB'nin gelişmesi için gerekli olan ivmeyi kazandırmak ve genel siyasal hedefleri belirlemektir. Zirvelerden çıkan “*Sonuç Bildirgeleri*”, AB kurumlarını yönlendirici bir nitelik taşımakla birlikte; ayrıca 1999 Amsterdam Andlaşmasından sonra Zirvelerde de, bağlayıcı hukuki kararlar alınabilmesi mümkün hale gelmiştir<sup>30</sup>. Avrupa Birliği Konseyi, AB Anayasası ile asli ve bağımsız bir organ olarak düzenlenmekte ve itici güç olmaya dayalı

29 Bkz. ARCHICK, Kristin, “The European Union in 2005 and Beyond”, <http://fpc.state.gov/documents/organization/45220.pdf>, 16.9.2005.

30 Bkz. LEWIS, Jeffrey, “Informal Integration and the Supranational Construction of the Council”, *Journal of European Public Policy* 10: 6, December 2003, s. 1005-1006.

yönlendirme işlevi korunmaktadır<sup>31</sup>. Asli organlardan olan **Avrupa Komisyonu** ise; Birliğin, mevzuat hazırlama ve uygulama yetkisine sahip temel yürütme (icra) organıdır<sup>32</sup>. Komisyon, Birlik çıkarlarının gerektirdiği her durumda işlemde bulunmakla yükümlü olup; yürütme organı özelliği çerçevesinde de, Birlik bütçesinin uygulanması, rekabet hukuku ve andlaşmalar ile ikincil mevzuatta yer alan koruyucu hükümlerin yönetimi faaliyetlerini yerine getirmektedir. Ayrıca koruyuculuk görevi çerçevesinde Komisyon, andlaşma hükümlerinin ve Birlik kurumlarınca kabul edilen önlemlerin, üye devletler tarafından doğru uygulanmasını gözetir. Andlaşmalar ihlâl edildiğinde ise tarafsız bir organ olarak davranmak ve gerekirse konuyu Adalet Divanına götürmek durumundadır<sup>33</sup>.

AB'nin temel karar organı, üye ülkelerin bakanlarının bir araya gelmesinden oluşan **Avrupa Birliği Bakanlar Konseyidir**. Kural koyma bakımından Konsey, AB Komisyonunun sunduğu teklif üzerine AB Parlamentosu ile ortaklaşa ya da ona danıştıktan sonra tek başına tüzük veya direktif (yönerge) çıkarma yetkisine sahiptir<sup>34</sup>. Dolayısıyla AB düzeyinde hukuk oluşturma süreci Komisyonun önerisi ile başlamakta, Parlamentosun çeşitli derecelerde katıldığı usullerin ardından, sonuçta Konseyde tamamlanmaktadır<sup>35</sup>. Bunun dışında Konsey; Komisyona uygulama yetkisi verme, üye devletlerin ekonomi politikalarının eşgüdümünü sağlama, atama ve benzeri alanlardaki yetkileri bazen tek başına, bazen diğer organlarla birlikte kullanmak-

31 Bkz. **FABBRINI**, Sergio/ **SICURELLI**, Daniela, "The Federalization of the EU, the US and Compound Republic Theory: The Convention's Debate", *Regional and Federal Studies*, Vol. 14, No. 2, Summer 2004, s. 235.

32 Komisyon, üye devlet vatandaşı olan ve "*Komiser*" olarak adlandırılan üyelerden oluşmaktadır. Komisyonun, bir Başkanı ve Başkan yardımcıları bulunmaktadır. Üye devlet vatandaşlarından oluşmakla birlikte, Komisyon üyeleri; görevlerini, mutlak bir serbestlik içinde ve hiçbir üye hükümetin etkisi altında kalmadan, Birliğin refahı ve çıkarı için yerine getirmektedirler: Bkz. **ARNULL/DASHWOD/ ROSS/WYATT**, s. 29; **EGEBERG**, Morten, "How Federal? The Organizational Dimension of Integration in the EU (and elsewhere)", *Journal of European Public Policy* 8:5, October 2001, s. 738 vd.

33 Bkz. **ARNULL/DASHWOD/ROSS/WYATT**, s. 28-32.

34 Bkz. **LEWIS**, s. 999; **HOLMAN**, s. 722; AB Anayasasının I-23/I. maddesinde ise Bakanlar Konseyinin, Avrupa Parlamentosu ile ortaklaşa olarak; yasama ve bütçeyle ilgili fonksiyonlar ile politika üretme ve koordinasyon fonksiyonlarını yürüteceği, Avrupa yasaları ve Avrupa çerçeve yasalarını çıkaracağı belirtilmektedir.

35 Konseyin sözü edilen rolü dolayısıyla üye devletlerin, ikincil nitelikli hukukun geliştirilmesinde güçlü bir etkiye sahip oldukları konusunda bkz. **GRAVER**, Hans Petter, "National Origins of European Law: Towards an Autonomous System of Europea Law?", <http://www.arena.uio.no/publications/wp00-24.htm>, 16.8. 2005.

tadır<sup>36</sup>. Kurumsal yapı içinde; seçimle gelen ve halkların politik iradesini temsil eden organ, **Avrupa Parlamentosudur**. Yasama sürecinde tek yetkili organ olmamakla birlikte; Parlamentonun bu alandaki gücü, Avrupa Tek Senedinden bu yana kademeli olarak artırılmıştır<sup>37</sup>. Bunun dışında Parlamentonun denetim işlevleri kapsamında bazı yetkileri bulunduğu gibi<sup>38</sup>; bütçeyi kontrol etme, üçüncü ülkelerle işbirliği veya yeni üye kabulü gibi önemli andlaşmalarda "*uygun görüş kararı*" verme ve ayrıca herhangi bir ihlâl fiili ile ilgili olarak Konsey ve Komisyonun faaliyette bulunmaktan kaçınması durumunda, Adalet Divanına başvurma yetkileri de bulunmaktadır<sup>39</sup>. **Avrupa Toplulukları Adalet Divanı** ise, Birliğin temel yargı organı olup, Birlik hukukunun bütün üye devletlerde tek örnek uygulanmasının sağlanması amacıyla oluşturulmuştur<sup>40</sup>. Divanın başlıca işlevi,

36 Bakanlar Konseyinde kararlar; andlaşmalarda öngörülen durumlara göre, oybirliği ya da nitelikli oy çokluğu ile alınmaktadır. Bkz. LEWIS, s. 998 vd.; AB Anayasasının I-23/3. maddesinde ise Bakanlar Konseyinin, aksi belirtilmedikçe nitelikli çoğunlukla karar alacağı belirtilmektedir.

37 Nitekim AB Anayasasının I-20. maddesinde, Avrupa Parlamentosunun, Bakanlar Konseyi ile ortaklaşa olarak Anayasada belirtildiği şekilde yasama ve bütçe faaliyetlerini yürüteceği ve siyasi denetim ve istişare işlevlerini yerine getireceği belirtilmektedir. Böylece Anayasa ile de yasama faaliyeti, "*Avrupa halkları*"nı temsil eden Parlamento ile "*üye devletleri*" temsil eden Bakanlar Konseyi arasında paylaşılmış olup, her iki kurum arasında yine mevcut yapılanmada olduğu gibi bir birliktelik ve tamamlayıcılık ilişkisi öngörülmektedir. Selçuk'a göre Anayasa ile, kurucu andlaşmalardan farklı olarak ilk kez "*yasama faaliyeti*" terimi kullanılmakla, kurumsal yapının işleyişinde referans modelinin anayasa hukuku olduğuna işaret edilmiş olunurken; mevcut duruma oranla ortak karar prosedürüne ait uygulama alanının büyük ölçüde genişletilmiş olması da, kurumsal yapı içinde Parlamentonun rolünü güçlendirici bir özellik taşımaktadır. Bkz. SELÇUK, s. 88.

38 Bu kapsamda Parlamento; Komisyon ve Bakanlar Konseyine sözlü ve yazılı sorular yöneltebilmekte, üyelerinin 2/3 çoğunluğuyla kabul edeceği bir gensoruyla da, Komisyonu istifaya zorlama yetkisi bulunmaktadır. Bkz. ARNULL/DASHWOD/ROSS/WYATT, s. 36-37.

39 Bkz. ARSLAN, Rıza, "Avrupa Birliğinin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Süreçleri", Ed. Muhsin KAR-Harun ARIKAN, Beta Yayınları, İstanbul 2003, s. 88-89; BOZKURT/ÖZCAN/KÖKTAŞ, s. 79-85.

40 Adalet Divanı, görev alanı içinde, birbirinden farklı özellikler taşıyan birçok davaya bakmakla yetkili olup; buna bağlı olarak örneğin, Birlik kurumları arasındaki anlaşmazlıkları ya da mevzuatı, hukuka uygunluk bakımından incelediğinde bir Anayasa Mahkemesi gibi davranırken; Komisyonun veya Birlik mevzuatını uygulayan ulusal makamların idari eylemlerini incelediğinde de, bir idare mahkemesi işlevi görmektedir. Aynı şekilde; serbest dolaşım, sosyal güvenlik ve fırsat eşitliği ile ilgili davalarda bir İş Mahkemesi ya da Ticaret Mahkemesi konumunda iken; tazminat taleplerini incelerken ya da "Medeni Hukuk ve Ticaret Hukuku Alanlarındaki Hükümlerin Tenfizi ile İlgili Brüksel Sözleşmesi"ni yorumlarken de, bir hukuk mahkemesi işlevi görmektedir. Bununla birlikte Adalet Divanı, ulusal mahkemelerin üzerinde yer alan bir temyiz mahkemesi olmayıp,

andlaşmaların ve onlara dayanılarak çıkarılan mevzuatın yorumlanıp uygulanmasında hukuka uygunluğu güvence altına almaktır. Divanın bu suretle her şeyden önce; kurucu andlaşmaları, düzenlemeleri ve direktifleri Anayasallaştırdığı hususuna işaret edilirken<sup>41</sup>; bunun yanında ayrıca Divanın, Avrupa Birliğinin gelişim sürecinde Topluluk yetkilerinin sınırlarını yorumlama ve açıklama yetkisine sahip olması dolayısıyla yargı düzeyinde 'yetki yetkisi'ne (*kompetenz- kompetenz*) sahip bulunduğu da belirtilmektedir. Nitekim bu görüşü savunan **Weiler** ve **Haltern**'e göre, sözü edilen özelliği bakımından Adalet Divanı gerçekte sistemin '*nihai hakem*'i konumunda yer almaktadır<sup>42</sup>. Bu bağlamda Divan bugüne kadarki gelişim sürecinde esas itibarıyla yalnızca önüne getirilen ihtilâfların çözülmesiyle sınırlı bir işlev görmemiş, bunun yanında Birlik hukukunu geliştirici ve pekiştirici bir rol de üstlenmiştir. Buradan hareketle Divanın, Birlik hukuk düzeninin dayandığı temel prensipleri tanımlayarak, bütünleşme sürecine sağlam bir zemin kazandırdığı da kabul edilmektedir<sup>43</sup>.

Kurumsal yapısıyla bu şekilde ortaya çıkan AB'nin, tıpkı bir ulusal devlette olduğu gibi, birbirinden bağımsız yasama, yürütme ve yargı organlarıyla donatılmış olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte AB organlarının fonksiyonları ve işleyişleri dikkate alındığında, klâsik kuvvetler ayrılığı ilkesine ilişkin hatların kesin olarak çizilmediği ve daha farklı bir yapının söz konusu olduğu da görülmektedir. Bu bağlamda AB'nin kurumsal yapısının; her şeyden önce hem ülkesel (toprağa dayalı), hem de fonksiyonel çıkarlar tarafından etkilenen bir yapıyı yansıttığına dikkat çekilmektedir. Nitekim **Hoorbeek**'e göre; söz konusu yapı içinde Komisyon, Parlamento ve Divan genel olarak fonksiyonel çıkarların temsil edildiği kurumlar olurken; Bakan-

---

bu bağlamda Divan ile ulusal mahkemeler arasındaki ilişki bir ast-üst ilişkisi niteliğinde bulunmamaktadır: Bkz. **LANE**, Jan-Erik, "Substance of EU Law", <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp22.pdf>, 16.9.2005.

41 Bkz. **DELANEY**, Erin, "Managing in a Federal System without an 'Ultimate Arbiter': Kompetenz-Kompetenz in the EU and the Antebellum United States", *Regional and Federal Studies*, Vol. 15, No. 2, s.230; **HOFFMANN**, Lars/ **SHAW**, Jo, "Constitutionalism and Federalism in the 'Future of Europe' Debate: The German Dimension", *German Politics*, Vol. 23, No. 4, December 2004, s.630-631; **LYNCH**, Philip, "Sovereignty and the European Union: Eroded, Enhanced, Fragmented", *Reclaiming Sovereignty*, Eds. Laura BRACE- John HOFFMAN, Printer, London 1997, s. 45; **COSTA**, Olivier, "The European Court of Justice and Democratic Control in the European Union", *Journal of European Public Policy* 10:5, October 2003, s. 743.

42 **WEILER**, J.H.H./**HALTERN**, Ulrich R., "The Autonomy of the Community Legal Order Through the Looking Glass", <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9610-The-2.html>, 27.10.2005.

43 **HOLMAN**, s. 719-720.

lar Konseyi ve Avrupa Konseyi (Zirve) de, sırasıyla, ülkesel çıkarların temsil edildiği ‘kurum’ ve ‘oluşum’ olarak ortaya çıkmaktadırlar<sup>44</sup>. Bunun dışında sözü edilen yapı çerçevesinde yasama faaliyeti; Komisyon, Konsey ve Parlamento arasında paylaşılırken, yürütme fonksiyonu da, Komisyon ve Konsey tarafından yerine getirilmekte ve bu bakımdan kurumsal yapısı itibarıyla de AB; birbirine geçişken, farklı halkalardan oluşan bir yapı olarak belirmektedir<sup>45</sup>. Öte yandan kurumsal yapının dinamik bir nitelik taşıması çerçevesinde, özellikle Parlamentonun, yetki ve sorumlulukları açısından giderek güçlenmesi söz konusu olurken; aynı zamanda Birliğin genişlemesine paralel olarak Konseydeki karar alma usul ve oranları ile Komisyonun yapısı ve Parlamentonun üye sayıları gibi konuların da sürekli değişim içinde olan hususlar oldukları görülmektedir. Belirtilen hususlar, gerçekte kurumsal yapıyı farklı bir niteliğe büründürürken, bu tür değişiklikler esas itibarıyla; bütünleşmenin kapsadığı alanlar bakımından olduğu gibi, bütünleşmenin alacağı biçim üzerindeki yaklaşımların da (konfederal, federal) birer uzantısı olarak ortaya çıkmaktadırlar.

## II- BÜTÜNLEŞME ARACI OLARAK HUKUK VE AYIRT EDİCİ YÖNLERİ

AB bütünleşmesi; gerek kurumsal, gerek ekonomik, sosyal ve siyasi unsurlarıyla pratiğe aktarılrken; bu süreç esas itibarıyla, özel bir hukuk sistemi ve anlayışı ile gerçekleşmektedir. Dolayısıyla AB bütünleşmesi evrilirken, temel bütünleşme aracı ‘hukuk’ olarak belirmektedir. Ancak bu hukuk; aynı zamanda bütünleşme sürecinin aşamalı ve değişken niteliğine paralel olarak, süreç içinde meydana gelen değişimlere göre anlam ve içerik kazanan, dinamik bir yapı özelliği de taşımaktadır. Bu bağlamda AB hukuku; bir yönüyle, Birliğin ekonomik ve siyasi gelişiminin temel aracı ve ekseni konumunda yer alırken; diğer yönüyle de, söz konusu gelişimin bir uzantısı ve göstergesi olarak şekillenmektedir<sup>46</sup>.

Sözü edilen hukuk, her şeyden önce bir “*sistem hukuku*” olup<sup>47</sup>; hem

<sup>44</sup> Bkz. HOORNBECK, John A., “Policy- Making Institutions and Water Policy Outputs in the European Union and the United States: A Comparative Analysis”, *Journal of European Public Policy* 11:3, June 2004, s. 462-466.

<sup>45</sup> Bkz. FABBRINI / SICURELLI, s. 235; HOORNBECK, s. 461 vd.

<sup>46</sup> Bkz. BOZKURT, Kutluhan, “Avrupa Topluluğunun-Birliğin Oluşum ve Gelişim Sürecinde Hukuk Ekseni”, *Hukuk ve Adalet*, y. 1, sy. 3, Temmuz- Eylül 2004, s. 21-22; LAFFAN, s. 713.

<sup>47</sup> WEILER, J.H.H./HALTERN, Ulrich R., “The Autonomy of the Community Legal Order Through the Looking Glass”, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9610-The-2.html>, 27.10.2005.

uluslararası hukuktan, hem de ulusal hukuklardan ayrılan yönleri bulunmaktadır. Uluslararası hukuk açısından bakıldığında; bu alanda süjeler genellikle devletler, kimi zaman da uluslararası örgütler olurken; Birlik hukukunun süjelerinin ise üye devletler, Birlik organları ve üye devlet uyuğunda bulunan gerçek ve tüzel kişiler oldukları görülmektedir<sup>48</sup>. Bunun dışında uluslararası hukukun kaynakları; andlaşmalar (yazılı kaynaklar), örf ve adet kural-ları, hukukun genel ilkeleri, yargısal içtihat ve doktrin olurken; Birlik hukukunun kaynakları arasında ise, birincil hukuk olarak adlandırılan; Topluluk-ları kuran temel andlaşmalarla, bu andlaşmalarda değişiklik içeren andlaşmalar, ek sözleşmeler ve protokoller, ATAD'nın içtihadı, üye ülkele-rin tümünün katılarak yürürlüğe koydukları uluslararası andlaşmalar ile, ikincil hukuk olarak adlandırılan, Birlik organlarının andlaşmalardan doğan yetkilerini kullanarak çıkarttıkları kurallar<sup>49</sup> ve diğer yardımcı kaynaklar yer almaktadır. Bunlardan kurucu andlaşmalar ve değişiklik içeren andlaşmalar, her ne kadar devletler hukuku kuralları çerçevesinde yapılmış olsalar da, esas itibariyle kendi kuralları ve hukuk anlayışı olan, devletlerin sorumlulu-ğ u konusundaki geleneksel usullerin yerine, yargısal bir denetim sistemi kuran ve üye ülkeleri ve bu ülkelerin vatandaşlarını bağlayan özel bir hukuk sisteminin araçları niteliğindedirler. Bu doğrultuda ulusal sınırların ötesinde etki gösteren ve kendine özgü bir hukuk olarak ortaya çıkan Birlik hukuku, özü itibariyle üye devletlerin iç hukuklarında sahip oldukları egemenlik yet-kilerinden bir kısmını Birliğe devretmeleri sonucunda oluşmaktadır<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> MCCORMICK, s. 11; ARNULL/DASHWOD/ROSS/WYATT, s. 59.

<sup>49</sup> Bu kurallardan (tüzükleler; AT Andlaşmasının 249. maddesinin 2. fıkrasına göre, tüm üye ülkeler için bağlayıcı ve doğrudan uygulanabilir niteliktedirler. Uygulanabilmeleri için herhangi bir ulusal önleme gerek yoktur. Yönergeler; AT Andlaşmasının 249. maddesinin 3. fıkrasına göre, üye ülkeler için amaca ulaşmak bakımından bağlayıcı olmakla birlikte, amaca ulaşma yönteminin (şekil ve araçların) seçilmesinde ülkelerin serbest oldukları iş-lemferdir. Kararlar ise, muhatap alınanlar için bağlayıcı olup; muhatapları üye devletler, bireyler ve işletmeler gibi gerçek ve tüzel kişilerdir. Tavsiyelerin ve görüşlerin AT Andlaşmasının 249. maddesine göre, üye ülkeler için bağlayıcılığı bulunmamaktadır. İkincil hukuka dahil olan bu tür işlemler, AB'nin organları olan Parlamento ile Konseyin birlikte ya da yalnızca Konsey veya yalnızca Komisyon tarafından, Topluluk andlaşmaları ile kendilerine tanınan yetkilerin kullanımı sırasında yapacakları hukuki tasarruflardan oluşmaktadır: Bkz. BOZKURT, s. 14; DURA/ATİK, s. 160; KARAKAŞ, Ayşe İşıl, Avrupa Topluluğu Hukuk Düzeni ve Ulus Devlet Egemenliği, Der Yayınları, İstan-bul 1993, s. 68 vd.; ARNULL/DASHWOD/ROSS/WYATT, s. 60-62.

<sup>50</sup> Bkz. RAAPANA, Niki, "Communitarian Laws", <http://nord.twu.net/acl/commlaws.html>, 2.9.2005; HAZIR, Hayati, "Avrupa Topluluğu Hukuku İle Türk Hukuk Sisteminin Bütünlüşmesinde Egemenliğin Devri Sorunu", SÜHFD, Prof. Dr. Halil Cin'e Armağan, Konya 1995, s. 12; WEILER, J.H.H./ HALTERN, Ulrich R., "The Autonomy of the



Yetki devri bakımından ele alındığında, Birlik hukuku yönünden esas itibariyle, AB bünyesindeki farklı oluşumlara paralel olarak belirginleşen ikili bir ayırım söz konusu olmaktadır. Bunlar; Maastricht Andlaşması ile öngörülen ve 2. ve 3. sütuna ilişkin hükümetlerarası oluşumu içeren kısım ile 1. sütuna ilişkin Topluluk kısmıdır. Bunlardan tüzel kişiliğe sahip ve egemenlik yetkilerinin devrine ilişkin olanı ve bu itibarla uluslarüstü karakter taşıyanı Topluluklar sütunudur. Adalet Divanının çeşitli kararlarında vurgulamış olduğu üzere Topluluk hukuku; ‘yeni bir yasal düzen’ çerçevesinde, yeni bir hukuk türüne işaret etmekte olup; ilgili kararlarında Divan, Topluluk hukuk düzeninin uluslararası hukuk bakımından; üye devletlerin belirli alanlarda egemenlik haklarının sınırlandırılmış olduğu, özneleri sadece üye devletler değil, aynı zamanda onların vatandaşları da olan yeni bir yasal düzen oluşturduğunu belirtmektedir<sup>51</sup>. **Spiermann**’a göre böyle bir yorumla Adalet Divanı; her şeyden önce Topluluk hukukunun, uluslararası hukuktan bağımsızlaşmasında önemli bir role sahip olduğunu ortaya koyarken, ayrıca kararda geçen ‘yeni yasal düzen’ ifadesi de söz konusu hukukunun ‘kendine özgü’ niteliğini karakterize etmesi bakımından anahtar bir konumda yer almaktadır<sup>52</sup>. Bu yeni yasal düzen; Divanın vurguladığı çerçevede, Komisyon ve Mahkeme gibi organlar açısından birtakım yetkileri ve yükümlülükleri öngören bir düzen olduğu gibi, devletler yanında bireyler açısından da haklar ve yükümlülükler getiren bir düzendir. **Weiler** ve **Haltern** ise buradaki yeniliğin esas itibariyle, yasal düzenin daha sonra ‘Anayasal’ olarak karakterize edilmesi ile ilgili olduğuna dikkat çekmektedirler<sup>53</sup>. Nitekim daha sonraki bir kararında Divan; Avrupa Topluluklarının temelini oluşturan kurucu andlaşmaları; özneleri, hem üye devletler hem de onların vatandaşları olan ‘bir Anayasal belge’ olarak nitelendirmektedir. Divana göre, yeni bir yasal düzene işaret eden Avrupa Topluluğu hukuk düzeni; kurumlarının, yetkilerinin ve yükümlülüklerinin, hukuk devleti ve insan haklarına saygı prensipleri

---

Community Legal Order Through the Looking Glass”, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9610-The-2.html>, 27.10.2005.

<sup>51</sup> **Van Gend / Loos**, 5.2.1963, 26/62, European Court Reports 1963, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962J0026:4.10.2005;1/91> sayılı Görüş, 14.12.1991, European Court Reports 1991, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!prod!CELEXnumdoc&l,5.9.2005](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!prod!CELEXnumdoc&l,5.9.2005).

<sup>52</sup> Bkz. **SPIERMANN**, Ole, “The Other Side of the Story: An Unpopular Essay on the Making of the European Community Legal Order”, European Journal of International Law, Vol. 10, No. 4, 1999, s. 764,766.

<sup>53</sup> **WEILER**, J.H.H./**HALTERN**, Ulrich R., “The Autonomy of the Community Legal Order Through the Looking Glass”, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9610-The-2.html>, 27.10.2005.

açısından tanımlandığı temel metinlerde somutlaşan bir hukuk düzenidir<sup>54</sup>.

Genel özellikleri yönünden bu şekilde beliren Topluluk hukukunun, daha somut düzeyde ele alındığında ise, öncelikle “**bir (tek, bütün)**” olma özelliğine sahip bulunduğu görülmektedir. Adalet Divanı, ilk dönemlerden itibaren Toplulukları oluşturan üç temel andlaşmanın (AKÇT, AET, AAET) “*fonksiyonel birliği*” fikrini geliştirmiş olup; buna göre, kurucu andlaşmalarda yer alan hükümlerin, diğer kurucu andlaşma hükümlerinden yararlanarak yorumlanması gerekmektedir. Bununla sağlanmak istenen hedef, Topluluk hukukunun uygulanmasında ve yorumlanmasında, Andlaşma hükümlerinin Birlik ve üye devletler tarafından aynı şekilde kabul edilmesidir. Bu çerçevede Topluluk hukukunun “**bir**”liği, kurucu andlaşmaların ve bunlardan kaynaklanan kuralların birbirinden bağımsız olarak düşünülme-yeceği anlamına gelmektedir. Söz konusu fikrin kabul edilmemesi durumunda ise, ortak pazarın sürdürülemeyeceğine ve Birliğin temellerine darbe vurulacağına işaret edilmektedir<sup>55</sup>.

Topluluk hukukunun somut düzeydeki bir başka özelliğini, ulusal hukuklardan ayrı ve bağımsız bir hukuk düzeni olması anlamında “**özerk**” oluşu oluşturmaktadır. Topluluk hukuku, esas olarak üye devletlerin oluşturduğu bir yapılanma içinde gerçekleşmekle birlikte, üye devletlerce yapılan düzenlemelerden bağımsız bir nitelik taşımaktadır<sup>56</sup>. Topluluk hukuk düzeninin ayrı bir düzen olması; her şeyden önce boşlukların, ulusal kavramlarla ve her bir üye devlette farklı biçimde uygulanmaması açısından zorunlu görünmektedir. Bu yönüyle **özerklik**, “bir”lik prensibine dayanmakta olup; Topluluk hukukunun, bütün Birlik ölçeğinde aynı biçimde uygulanacağını güvencesi niteliğini taşımaktadır. Böylelikle **özerklik prensibi**; Topluluk hukuk düzenine, ayrı ve yeni bir hukuk düzeni kimliğini verirken; onu, üye devletlerin

<sup>54</sup> Bkz. Les Verts, 23.4.1986, 294/83, European Court Reports 1986, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celex\\_plus!prod!CELEXnumdoc&1,5.9.2005](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celex_plus!prod!CELEXnumdoc&1,5.9.2005).

<sup>55</sup> Bkz. LANE, Jan-Erik, “Substance of EU Law”, <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp22.pdf>, 16.9.2005; ARSAVA, Fusun, Avrupa Toplulukları Hukuku Ve Bu Hukukun Uygulanmasından Doğan Sorunlar, AÜSBF Yayınları, Ankara 1985, s. 112 vd.

<sup>56</sup> Bkz. GRAVER, Hans Petter, “National Origins of European Law: Towards an Autonomous System of Europea Law?”, <http://www.arena.uio.no/publications/wp00-24.htm>, 16.7.2005; KARAKAŞ, s. 31-32; Öte yandan Schilling’e göre, Birlik hukukunun özerkliği genel olarak, bir başka yasal düzenden türemeyen anlamında “*orijinal*” olmasının yanında ayrıca; ATAD gibi kurumların, bu düzenin anayasal ve yasal kurallarını yorumlama yetkisine sahip olması anlamında “*yorumlayıcı*” bir nitelik de taşımaktadır: Bkz. SCHILLING, Theodor, “The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations”, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9610-The.html>, 16.8.2005.

müdahalelerinden de bağışık tutmaktadır<sup>57</sup>. Esas itibariyle Divanın kararlarında da söz konusu prensip; üye devlet mahkemelerinin, Topluluk işlemlerini geçersiz kılma yetkisine sahip olmadıkları biçiminde yorumlanmaktadır. Nitekim **Foto-Frost** davasındaki değerlendirmesi çerçevesinde Divan; Topluluk hukukunun bir örnek uygulanmasının, özellikle Topluluk işlemlerinin geçerliliğinin tartışıldığı durumlarda önem kazandığını; ulusal mahkemelere, Topluluk işlemlerinin geçerliliğini sınama yetkisi verildiği takdirde, Topluluk hukukunun “bir”liğinin tehlikeye düşeceğini ve hukuk güvenliğinin zedeleneceğini belirtmektedir<sup>58</sup>. Dolayısıyla, söz konusu yorum ışığında, Topluluğa bırakılan konularda ortaya çıkabilecek bir sorunun, bağımsız olarak yalnızca Topluluk hukuku çerçevesinde ve bu hukukun amaçları ışığında yorumlanması gerekmekte olup, üye devletlerin, Topluluk hukukunu farklı biçimlerde uygulama ve yorumlama yetkileri bulunmamaktadır. Böylece **özerklik**; Topluluk hukukuna varlık ve farklılık kazandırmasının yanında, söz konusu hukukun uygulama alanına giren konularda da ulusal hukukları yönlendirme işlevine sahip olmaktadır<sup>59</sup>.

Belirtilen hususlara karşılık, **özerklik prensibi** her ne kadar, Topluluk hukukunun bütün üye devletlerde bir örnek yorumlanmasını ve uygulanmasını gerektirmekte ise de; bu durum, üye devletlerdeki farklı özelliklerin tümüyle gözardı edileceği anlamına da gelmemektedir. Dolayısıyla temel prensipler korunduğu müddetçe, Birlik kurallarının uygulanma biçiminin yerel koşullara uyarlanabileceğini, aksi halde farklı durumlara aynı kuralların uygulanmasının, ayrımcılığa yol açabileceğini belirtmek mümkündür<sup>60</sup>. Öte yandan Topluluk hukukunun özerk ya da ulusal hukuklardan ayrı bir hukuk sistemi olması, bu iki hukuk sistemi arasında hiçbir ilişki bulunmadığı anlamına da gelmemektedir. Bunun önemli bir dayanağı; Birlik faaliyetlerinde, ulusal makamların işbirliğine ihtiyaç duyulması olduğu gibi; bütünleş-tirmeyi gerçekleştirmede, üye devletlerin de katkılarının bulunmasıdır. Nitekim üye devletler, sözü edilen süreçte sadece Birlik mevzuatına riayet et-

<sup>57</sup> ODER, s. 215-216; MCCORMICK, s. 11; KARAKAŞ, s. 31-33.

<sup>58</sup> Foto-Frost, 22.10.1987, 314/85, European Court Reports 1987, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdo...](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdo...), 5.9.2005.

<sup>59</sup> Bkz. SCHILLING, Theodor, “The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations”, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9610-The.html>, 16.8.2005; ODER, s. 216.

<sup>60</sup> Bkz. SCHILLING, Theodor, “The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations”, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9610-The.html>, 16.8.2005; LANE, Jan-Erik, “Substance of EU Law”, <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp22.pdf>, 16.9.2005.

mekle yükümlü olmayıp, aynı zamanda bunları uygulamak ve işlerliklerini de sağlamak durumundadırlar. Bu bağlamda AB'nin özü itibariyle bir "*dayanışma topluluğu*" olduğunu ileri sürmek mümkündür. İki sistem arasında bu yöndeki bir etkileşimin ve işbirliği ilişkisinin normatif düzeydeki dayanağını AT Andlaşmasının 5. maddesi oluşturmaktadır. İlgili hükme göre, "üye devletler, bu Andlaşmadan kaynaklanan ya da Topluluk kurumlarının tasarruflarından doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak üzere, genel ya da özel her türlü önlemi alırlar. Bu Andlaşmanın hedeflerine ulaşılmasını tehlikeye sokabilecek her türlü önlemden sakınırlar."

Ulusal hukuklardan ayrı ve bağımsız nitelikte olan Topluluk hukukunun, yukarıda belirtilenlere paralel olarak ortaya çıkan bir diğer özelliği ise, "**doğrudan uygulanabilirliği**"dir. Bunun anlamı, bir Topluluk normunun, üye devlet iç hukukuna dahil olabilmesi ve bu hukuk düzeninde uygulanabilmek bakımından herhangi bir tamamlayıcı ulusal norma ihtiyaç duymamasıdır. Nitekim Topluluk hukuku normlarından kararların, tüzüklerin ve belirli durumlarda yönergelerin Birlik düzeyinde bağlayıcı etkiye sahip olmalarını sağlamak için, üye devletlerin müdahalelerine ve yardımına gerek bulunmamaktadır<sup>61</sup>.

Doğrudan uygulanabilirlik prensibinin süjeler düzeyindeki önemli sonucu ise, ulusal hukuka dahil olan bir Topluluk hukuku normunun; gerçek ve tüzel kişiler lehine haklar doğurması ve bu hakların, ulusal yargı organları önünde hak sahipleri tarafından doğrudan ileri sürülebilmesidir<sup>62</sup>. "**Doğrudan etki**" olarak beliren bu husus, "**doğrudan uygulanabilirlik**"ten farklı olarak AET Andlaşmasında açıkça yer almamakla birlikte; bir prensip olarak Divanın; başta **Van Gend/Loos** ve **Costa/Enel** olmak üzere çeşitli kararlarında işlenmiş ve geliştirilmiştir. İlgili kararlarında Divan, tüm Topluluk vatandaşlarının; Topluluk Andlaşmalarının, tüzüklerinin ve yönergelerinin kendi ulusal yargı sistemlerinde doğrudan uygulanmalarını ve eğer ulusal bir hukuk kuralının; Topluluk hukukuna aykırı olduğu görüşünde iseler, bu ulusal hukuk kuralının da uygulanmamasını yargıçtan talep edebileceklerini belirtmiştir. Divana göre, kendi içinde eksiksiz ve hukuken kusursuz olan bütün kurallar; üye devletlerin vatandaşlarına doğrudan uygulanabilecek, bir

<sup>61</sup> SPIERMANN, s. 780; ARNULL/DASHWOD/ROSS/WYATT, s. 72 vd.

<sup>62</sup> PANAFIEU, Charlotte de, "The Doctrine of Direct Effect Under EU Law", <http://www.twobirds.com/english/publications/articles/TheDoctrineofDirectEffectUnd.>, 24.9.2005; HAZIR, s. 13; LANE, Jan-Erik, "Substance of EU Law", <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp22.pdf>, 16.9.2005; SPIERMANN, s. 779-780; GÜNUĞUR, Haluk, Avrupa Topluluğu Hukuku, 3. baskı, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, Ankara 1996, s. 45.

başka deyişle; bu hükümlerin uygulanması ya da yürürlük kazanması için, üye devletlerin ya da Komisyonun bir başka tasarrufuna gerek bulunmayacaktır<sup>63</sup>.

Belirtilen açıklamalar doğrultusunda esas itibariyle, Topluluk hukukunun üye devletler hukukunda, “**doğrudan uygulanabilmesi**” ile “**doğrudan etkiler doğurması**” arasında yakın bir ilişki ve bağlantı bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Bu bağlantı çerçevesinde Topluluk hukukunun doğrudan uygulanan nitelikteki hükümleri; birincil normlar bakımından, kurucu andlaşmaların yürürlüğe girmeleriyle; ikincil normlar bakımından, Birlik yetkili organları tarafından yapılan hukuki düzenlemelerin yürürlüğe konulmalarıyla ya da sözleşmeler söz konusu ise; üçüncü ülkelerle yapılan bu andlaşmaların uygulamaya girmeleriyle birlikte üye devletlerin hukuk düzenlerinde doğrudan etkiler doğurmaktadırlar<sup>64</sup>. İki prensip arasındaki ilişki ve bağlantı Divanın **Simmenthal** kararında da şu şekilde açıklanmaktadır: “Doğrudan uygulama; Topluluk hukuku normlarının, bir bütünlük gösterecek şekilde ve tüm üye devletlerde aynı biçimde etkiler doğurmasıdır. Bu etkiler, söz konusu normların yürürlüğe girmeleriyle başlar ve yürürlükte kaldıkları süre içinde devam eder. Topluluk hukukunun doğrudan uygulanan normları, herhangi bir iç hukuk düzenlemesine gereksinme duyulmaksızın, ilgilendirdikleri hukuk sùjeleri bakımından haklar ve yükümlülükler doğurur. Bu hukukun sùjeleri, Topluluk hukukundan kaynaklanan ilişkilere taraf olan üye devletler olabileceği gibi, gerçek ve tüzel kişiler de olabilecektir”<sup>65</sup>.

Divan tarafından geliştirildiği biçimiyle Topluluk hukukunun **doğrudan uygulanabilirliği ve etkililiği**, pratikte büyük ölçüde işlevsel öneme sahip prensipler konumundadırlar. Divan; esas itibariyle kişilerin, malların ve hizmetlerin serbest dolaşımı, rekabet, çevrenin korunması, yerleşme hürriyeti, ücret eşitliği gibi AB vatandaşlarını doğrudan ilgilendiren birçok alanda,

<sup>63</sup> **Van Gend/Loos**, 5.2.1963, 26/62, European Court Reports 1963, [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962J0026](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962J0026;)., 4.10.2005; **Costa/Enel**, 15.7.1964, 6/64, European Court Reports 1964, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61964J0006](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61964J0006), 3.12.2005.

<sup>64</sup> **PANAFIEU**, Charlotte de, “The Doctrine of Direct Effect Under EU Law”, <http://www.twobirds.com/english/publications/articles/TheDoctrineofDirectEffectUnd>, 24.9.2005; **LANE**, Jan-Erik, “Substance of EU Law”, <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp22.pdf>, 16.9.2005; **SPIERMANN**, s. 779-780; **ARNULL/DASHWOD/ROSS/WYATT**, s. 72 vd.

<sup>65</sup> **Simmenthal**, 9.3.1978, 106/77, European Court Reports 1978, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&l..6.9.2005](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&l..6.9.2005).

bu prensipleri uygulamak suretiyle önemli kararlar alarak, Andlaşmalarda yer alan “Avrupa halkları arasında daha yakın işbirliği”nin gerçekleştirilmesi konusunda önemli katkılar sağladığı gibi; aynı zamanda sözü edilen prensipler aracılığıyla, bütünleşme sürecine de önemli bir ivme kazandırmış olmaktadır<sup>66</sup>.

Yukarıda belirtilenlerin dışında, Topluluk hukukunun; Divan tarafından benimsenen ve geliştirilen bir diğer özelliği ise, ulusal hukuklar karşısındaki önceliğidir. “**Topluluk hukukunun önceliği**”, genel olarak ticaret, gümrük birliği, para politikası gibi Topluluk kurumlarına bırakılan yetki alanlarında, üye ülke hukuk düzenleri ile Topluluk hukukunun çatışması halinde, Topluluk hukukunun dikkate alınacağını ve sorunun, Topluluk hukukunun öngördüğü doğrultuda çözüleceğini ifade eden bir prensiptir<sup>67</sup>. Buna göre, Topluluk hukuku; üye ülkelerin Anayasal hükümleri de dahil olmak üzere tüm yasal düzenlemeleri karşısında, herhangi bir çatışma halinde öncelikli bir niteliğe sahip olmaktadır. Topluluk hukukunun **öncelikli niteliği**, esas itibarıyla üye devlet düzenlemelerinin ne zaman yapılmış olup olmadıkları hususu ile bağlantılı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, iç hukuk düzenlemeleri, Topluluk hukukuna ait bir düzenlemeden sonraki bir zamanda yapılmış olsalar dahi, çatışma halinde, Topluluk hukukunun uygulanması gerekli olup; sözü edilen ilişkide, “*lex posterior*” veya “*lex specialis*” ilkesi de dikkate alınmamaktadır<sup>68</sup>. Bu tür özellikleriyle Topluluk hukukunun **önceliği**, gerçekte Topluluk normlarının üye devletlerin ulusal hukuk düzenlerinde doğrudan uygulanmalarının ve etkiler doğurmalarının doğal bir sonucu olarak belirlediği gibi; aynı zamanda Topluluk hukukunun, tüm üye devletlerde bir örnek ve etkili bir biçimde uygulanabilmesinin de temel araçlarından biri konumunda yer almaktadır<sup>69</sup>. Bu bağlamda üye devletler, tek taraflı olarak bir yasama işlemiyle de olsa, Topluluk hukukunu ortadan kaldıracak tasarruflarda bulunamayacaklardır. Bunun gerekçesi olarak **Costa/Enel** kararında Divan; “...Devletler, egemenlik yetkilerini devrettikleri bir alanla ilgili olarak sonradan tek taraflı tasarruflarını ileri süremezler. .... Devletler, egemenlik

<sup>66</sup> Bkz. DELANEY/SMITH, s.133; COSTA, s.743; DELANEY, s. 230; BOZKURT/ÖZCAN/KÖKTAŞ, s. 112-113.

<sup>67</sup> LANE, Jan-Erik, “Substance of EU Law”, <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp22.pdf>, 16.9.2005; GÜNUĞUR, s. 73; ARSAVA, s. 74 vd.; MCCORMICK, s. 11; HAZIR, s. 13-15.

<sup>68</sup> RAAPANA, Niki, “Communitarian Laws”, <http://nord.twu.net/acl/commlaws.html>, 2.9.2005; KARAKAŞ, s. 71 vd.; ARNULL/DASHWOD/ROSS/WYATT, s. 65-68.

<sup>69</sup> LANE, Jan-Erik, “Substance of EU Law”, <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp22.pdf>, 16.9.2005; ODER, s. 488.

yetkilerini, iç hukuk düzenlerinden Topluluk hukuk düzenine aktarmakla, sonradan Topluluk kavramıyla bağdaşmayan tek taraflı bir tasarrufu kesinlikle ileri süremeyecekleri bir biçimde, egemenlik haklarını sınırlamışlardır.”<sup>70</sup> değerlendirmesinde bulunmaktadır. Divana göre; aksinin kabul edilmesi, ortak bir kuralın etkinliğinin, her üye devletin hukukuna tâbi olması anlamına gelecektir. Nitekim Divanın bu doğrultuda, bir başka kararında açıkladığı gerekçe uyarınca da; “üye devletler tarafından, andlaşma hükümleri gereğince, Topluluğa birtakım hak ve yetkilerin devredilmesi, egemenlik haklarının kesinlikle sınırlandırılmasını zorunlu kılmakta ve bu durum; ulusal hukukun hiçbir hükmünün, bu sınırlamayı ortadan kaldırmak amacıyla ileri sürülememesi sonucunu doğurmaktadır”<sup>71</sup>. Bunun dışında Divanın ilgili kararlarda, “öncelik” prensibi çerçevesinde işaret ettiği bir diğer husus; Topluluk hukukunun önceliğinin, kendisiyle çatışan ulusal hukuk kurallarının “*hukuken geçersizliği*” sonucunu doğurmayıp; bu tür normların, yalnızca “*uygulanmasını durdurma*” anlamına geldiğidir. Buna göre, Topluluk hukukunun ihlâlini teşkil eden iç tasarrufun uygulanmasına son verilmesi konusunda gerekenin yapılması, üye devletlere ait olup; bu bağlamda Divan, ulusal yargıcın; iç hukukta daha önce kabul edilmiş ve uygulamaya konulmuş olsa bile, Topluluk hukuk normuna ters düşen bir iç hukuk normunu, kendi yetkisini kullanarak uygulamamak zorunda olduğunu belirtmektedir<sup>72</sup>.

Çatışma durumunda, Topluluk hukuku normlarının; ulusal normlar üzerinde önceliğe sahip olması konusunda, Andlaşma metinlerinde gerçekte herhangi bir hüküm yer almamakla birlikte, Adalet Divanı; bu yöndeki eğiliminin gerekçesini, “*Andlaşmanın genel hedefleri*” olarak belirtmektedir. Divana göre, Topluluğun hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi için, uygulamada birliğin sağlanması gerekli olup; bu ise, bütün devletlerin Topluluk huku-

<sup>70</sup> **Costa/Enel**, 15.7.1964, 6/64, European Court Reports 1964, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celcxplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61964J0006](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celcxplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61964J0006), 3.12.2005. Bu çerçevede üstünlük prensibinin gerçekte Topluluk yasal düzenine yeni bir anlayış getirdiği ve bundan sonraki süreçte, özellikle doktrinde Topluluk andlaşmalarının bir “*Anayasa*” olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği yönündeki tartışmaları başlattığı ve ağırlıklı olarak AET Andlaşmasının bir Anayasa olarak benimsenmesine yol açtığı konusunda bkz. **SPIERMANN**, s. 771.

<sup>71</sup> **Internationale Handelsgesellschaft mbH**, 17.12.1970, 11/70, European Court Reports 1970, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celcxplus!prod!CELEXnumdoc&l.,5.10.2005](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celcxplus!prod!CELEXnumdoc&l.,5.10.2005).

<sup>72</sup> **Simmenthal**, 9.3.1978, 106/77, European Court Reports 1978, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celcxplus!prod!CELEXnumdoc&l.,6.9.2005](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celcxplus!prod!CELEXnumdoc&l.,6.9.2005). Divanın bu yorumuyla, ulusal yargıcı kendi hukukundan bağımsızlaştırdığı konusunda bkz. **KARAKAŞ**, s. 18, dp.2.

kuna öncelik tanımlarıyla gerçekleşecektir. Divan, bu çerçevede üye devletlerin, bağımsız iradeleriyle Andlaşmayı imzaladıklarını ve buna paralel olarak Topluluk hukukuna uyum göstermek için gerekli kararları almayı taahhüt ettiklerini, devletlerin; tek yanlı tasarruflarıyla yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınmalarına izin verildiği takdirde, Topluluğun devam etmesinin imkansız olduğuna işaret etmektedir<sup>73</sup>. Nitekim Divanın görüşlerine paralel biçimde “**Topluluk/Birlik hukukunun önceliği**” prensibinin, **AB Anayasasının** I-6. maddesinde de somut hale getirildiği görülmektedir. İlgili hükme göre; “Anayasa ve kendilerine verilen yetkilerin uygulanması sırasında Birlik kurumları tarafından kabul edilen hukuk, üye devletlerin yasaları karşısında önceliğe sahiptir”.

Buraya kadar açıklanan prensipler çerçevesinde AB hukuk düzeni, sonuç itibarıyla yeni bir yapı ortaya koymaktadır. Temel dayanak olarak, üye devletlerce egemenlik yetkilerinin bir kısmının Birlik kurumlarına devredilmesiyle ortaya çıkan bu yapı; bağımsız bir yargısal koruma düzeni bulunan, bazı tasarrufları üye devletlerin iç hukuklarında doğrudan doğruya uygulanabilen ve devletleri olduğu kadar, gerçek ve tüzel kişileri de bağlayan, ortak ve münhasır yetki alanına ilişkin kurallar bakımından herhangi bir çatışma durumunda devletlerin anayasa hükümleri de dahil olmak üzere iç hukuk tasarruflarının kendisine karşı ileri sürülemediği, bunların dışında ayrıca bütünleşmenin değişken niteliğine bağlı olarak kendisi de sürekli gelişim halinde olan, dinamik, bağımsız ve kendine özgü bir yapı özelliğini taşımaktadır<sup>74</sup>.

### III- “ULUSALÜSTÜ ÖRGÜT” OLARAK AB

AB’ne yönelik olarak, gerek bütünleşme sürecinin evrimi gerekse hukuki yapısı dikkate alınarak atfedilen özelliklerden biri, ulusalüstü bir örgüt olduğu şeklindedir. Gerçekte AB’ni kuran andlaşmalarda, Birliğin, “*ulusalüstü örgüt*” olduğu yönünde herhangi bir hüküm yer almamaktadır<sup>75</sup>. Ancak

<sup>73</sup> **Costa/Enel**, 15.7.1964, 6/64, European Court Reports 1964, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61964J0006](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61964J0006), 3.12.2005.

<sup>74</sup> Bkz. **RAAPANA**, Niki, “Communitarian Laws”, <http://nord.twu.net/acl/commlaws.html>, 2.9.2005; **LANE**, Jan-Erik, “Substance of EU Law”, <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp22.pdf>, 16.9.2005.

<sup>75</sup> Her ne kadar AKÇT Andlaşmasının Fransızca metninin 9. maddesinde; AKÇT’nun AET Andlaşmasındaki Komisyon benzeri bir organı olan Yüksek Otorite için, “*kapsamlı egemenlik yetkileri*” kullanmasına ve bu yetkilerin kullanımında üye devletlerin etkisinin bulunmayışına dayanılarak “*ulusalüstü*” (*supranational*) kavramı kullanılmış ise de, 1967 yılında “Avrupa Toplulukları İçin Tek Bir Konsey ve Tek Bir Komisyon Kuran Andlaşma



normatif bir düzenleme olarak mevcut olmamasına rağmen, Birliğin genel amacı ve kurucu andlaşmaların özel niteliği ile hukuki ve kurumsal yapısının bazı özellikleri, AB'nin esas itibarıyla ulusalüstü bir kuruluş olarak ortaya çıkmasına yol açtığı gibi; diğer taraftan ATAD'nın çeşitli yorumları da, bu niteliği pekiştirici nitelikte önemli bir işlev görmektedir.

“Ulusalüstü” olmak; genel bir ifadeyle, devlete özgü bazı işlevlerin, devletler arasında sıkı bir birliğe dayanan ve devlet organlarının kullandığı tarzda, benzer egemenlik yetkileri kullanabilen örgütler tarafından yerine getirildiği noktada başlamaktadır. Bu bağlamda AB'nin “ulusalüstülük” niteliğiyle özdeşleştirilmesine yol açan temel özelliği; ulus devletlerin iradeleri ile gerçekleşmekle birlikte, devletler arasında işbirliğini amaçlayan diğer uluslararası örgütlerden farklı olarak, bütünleşme amacı taşıyan daha kuvvetli bir yapılanma oluşu olmaktadır. Bu yapılanmanın unsurları başlıca, bir yandan özerk nitelikte ve çatışma durumunda ulusal hukuklara öncelik taşıyan bir hukuk sistemi olurken, diğer yandan bu hukuk sistemi içinde üye devletlerden bağımsız olarak kanun çıkaran, yürütme ve yargılama yetkileri kullanan organlar yer almaktadır. Öte yandan sözü edilen organlardan Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi, tüm üye devletleri bağlayıcı nitelikte işlemler yapabildiği gibi; Adalet Divanı da, üye devletleri bağlayıcı kararlar alabilmekte ve ayrıca sınırlı da olsa Birliğin mali özerkliği bulunmaktadır<sup>76</sup>.

Belirtilen özellikleri çerçevesinde AB'nin ulusalüstü örgüt özelliğine dayanak teşkil edecek en temel hususlardan biri, belli alanlarda egemenlik yetkilerinin devrine dayanıyor olmasıdır. Klâsik uluslararası örgütlerde, üye devletlerin, egemenlik yetkilerinden feragat etmeleri söz konusu değilken; Avrupa Birliğinde, egemenlik yetkilerinden bir kısmının, üye devletlerden bağımsız olarak işlev gören belirli kurumlara devredilmesi söz konusu olmaktadır<sup>77</sup>. Bu yönüyle AB öncelikle, üye devletlerin ortak ticaret politikası, para birliği, tarım, balıkçılık, rekabet gibi alanlarda egemenlik yetkilerini kendisine devrettikleri, belirli alanlarda kendisiyle paylaştıkları bir oluşum olarak belirlemekte olup; sözü edilen oluşum çerçevesinde, kendisine yetki devredilen alanlarda Birlik, üye devletlerin üzerinde ve onları bağlayıcı nitelikte işlemler yapabilirken; üye devletler de, bu alanlardaki Birlik kararlarına uymak ve farklı düzenlemeler getirmemek yükümlülüğünde bulunmaktadır-

---

(Birleşme Andlaşması)” ile anılan madde değiştirilmiş ve söz konusu ibare, andlaşmanın Fransızca metninden çıkartılmıştır: Bkz. ODER, s.116-117; ARSAVA, s.76.

<sup>76</sup> Bkz. ODER, s. 114; MCCORMICK, s. 2; KARAKAŞ, s. 23.

<sup>77</sup> TANCHEV, Evgeni, “Sovereignty and Distribution of Authority in the Federations and in the Constitution of the European Union”, <http://www.adalet.gov.tr/avrupatopluluğu/2july2004.ht>, 14.9.2005; MCCORMICK, s.5; KARAKAŞ, s. 23-24.

lar. Bunun dışında ayrıca Birlik, her ne kadar uluslararası andlaşma ile kurulma bakımından uluslararası örgütlere benzemekte ise de; kurucu andlaşmaların, aynı zamanda maddi anayasa hükümleri içermeleri ve bu doğrultuda sürekli bir dönüşüm içerisinde bulunmaları da, AB'ni farklılaştıran bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Bu farklılığın bir yansıması olarak Birliğin temelleri biçimsel anlamda bir Anayasaya dayanmamakla birlikte, kurucu andlaşmaların; özellikle bağımsız ve egemenlik yetkileri bulunan kurumlar ihdas etmeye yönelik hükümleri dolayısıyla, AB de, maddi anlamda anayasaya sahip bir oluşuma dönüşmektedir.

Böylece maddi anlamda anayasası ve bağımsız kurumları bulunan, kendi hukuk düzenine sahip, üye devletleri ve bu devletlerin vatandaşlarını bağlayan bir kuruluş olarak AB, klâsik ve devletlerarası işbirliğine dayanan uluslararası örgütlenmelerden oldukça farklı bir yapı olarak belirmektedir.

AB'nin sözü edilen niteliği ATAD'ın birçok kararı ile de pekiştirilmiş durumdadır. İlgili kararlarında Divan, yeni bir yasal düzen olarak Avrupa Topluluğunun/Birliğinin dayanağını oluşturan kurucu andlaşmaların, uluslararası hukuk çerçevesinde yapılmakla birlikte klâsik uluslararası andlaşmaların ötesine uzandıklarını, herşeyden önce Avrupa Topluluğu Andlaşmalarının, ekonomik işbirliğinden öte, ekonomik bütünleşmeyi sağlama amacına yönelik bulduklarını, hatta Topluluğun nihai amacının yalnızca sosyo-ekonomik birliği değil, siyasi birliği de gerçekleştirmek olduğunu belirtmektedir. Bu doğrultuda Divan, Topluluğun her zaman; anayasal belge niteliğindeki kurucu andlaşmalarla belirlenen ortak politika alanları çerçevesinde, üye devletlerin artık o konuda bireysel ya da kolektif olarak hareket edemeyecekleri biçimde, ortak kuralları ve standartları içeren hükümler kabul edebileceğini vurgulamaktadır. Üye devletleri ve bu devletlerin vatandaşlarını bağlayıcı türde hükümlerin kabul edildiği bir yapı olarak da AB böylece, devletler arasında işbirliğine dayalı olan uluslararası örgütlenmelerden farklılaşmakta ve ulusalüstü bir konumda yer almaktadır<sup>78</sup>.

"Ulusalüstü" olma özelliğinin AB bütünleşmesi ile özdeşleşmesi, belirtilen faktörlerin yanında ayrıca siyasal seçkinler düzeyinde de ele alınmış olan bir konudur. Nitekim, Avrupa bütünleşmesinin ilk yıllarında, Avrupa Birliği düşüncesinin fikir babası olarak kabul edilen **Jean Monnet**; kıtaya

<sup>78</sup> Bkz. **Van Gend / Loos**, 5.2.1963, 26/62, European Court Reports 1963, [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= CELEX:61962J0026:](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962J0026:;), 4.10.2005; **1/91 sayılı Görüş**, 14.12.1991, EuropeanCourtReports1991, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!prod!CELEXnumdoc&1.,5.9.2005;](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!prod!CELEXnumdoc&1.,5.9.2005;) **Les Verts**, 23.4.1986, 294/83, European Court Reports 1986, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&1.,5.9.2005.](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&1.,5.9.2005.)

barış ve zenginliği getirecek olan bir organizasyonun, üye devletlerin politika ve politikacılarından bağımsız ve uluslararası bir yapıda olması gerektiğine işaret etmiştir<sup>79</sup>. Ayrıca 1950’lerden başlayarak “ulusalüstü” olma özelliği, Avrupa federalistlerinin söyleminde de yer edinmiş olup; bu bağlamda Avrupa bütünleşmesine ilişkin kavrayışlarda ulusalüstülüğün, federalleşme ile eş zamanlı ve birbirini tamamlayıcı nitelikte değerlendirilmesi de söz konusu olmuştur. Ancak böyle olmakla birlikte, “ulusalüstülük” kavramı; AB’nin gerek geçmişteki gerekse bugünkü yapılanması açısından değerlendirildiğinde, federalizmle ya da federal birlik ibaresi ile özdeş sayılabilecek bir kavram niteliğinde bulunmamaktadır. Çünkü Avrupa Birliğinde federasyondan farklı olarak; ulus devletlerin üzerinde, özellikle dış politika, savunma ve güvenlik gibi konuları da içerecek şekilde, birtakım alanlardaki yetkilerin ortak politikalar bağlamında bir üst kuruluşa devredilmesi söz konusu olmadığı gibi, AB’nin bugüne kadarki gelişiminde; Avrupa Birliği Konseyinin (Zirvenin) konumu ve işlevi, oybirliği gerektiren alanların varlığı ve üye devletlerin veto haklarının korunması gibi hükümetlerarası eğilimi ya da konfederalist görüşü yansıtan unsurlar da ağırlıklı bir şekilde yer almışlardır. Dolayısıyla “ulusalüstü” olma özelliği, Birlik hukuku ve yapılanması bakımından anlamını korumayı sürdürmekle birlikte; bu yapı; ulus devletlerin üzerinde yer alan, kurumlardan tümünün güçlü yetkilere sahip olduğu ve uluslararası nitelikte karar aldıkları; buna bağlı olarak, dış politika ve savunma gibi konuların ortak politikalar biçiminde merkezi bir örgütlenme çerçevesinde belirlendiği federal yapının karşılığını oluşturan bir oluşum niteliğinde de bulunmamaktadır.

#### IV- AB’ NİN “DÜZENLEYİCİ DEVLET” NİTELİĞİ

##### A- Genel Olarak AB Bakımından Devlet Niteliği

Düzenleyici devlet niteliği çerçevesinde, konuyla bağlantılı olarak ele

<sup>79</sup> Milletler Cemiyetinde ekonomi danışmanı olarak çalıştığı dönemde edindiği bir tecrübeyle **Monnet**, uluslararası organizasyonların önemli sorunlarından birinin, üye devletlerin öncelikli olarak kendi çıkarlarını gözetmelerinden dolayı, planlanan hedeflere ulaşamaması olduğunu belirtmektedir. II. Dünya Savaşı sırasında Washington’da, İngiliz-Fransız Ekonomik İşbirliği Komitesinin başkanlığını yapan **Monnet**, 1945 yılında Fransa’ya çağırılmış ve ekonomik kalkınma ve yeniden yapılanmadan sorumlu Planlama Komiserliği görevine atanmıştır. Fransa’nın kalkınmasının, Almanya’nın durumu ile yakından ilişkili olduğunu düşünen **Monnet**, I. Dünya Savaşı sonrasında olduğu gibi; küçük düşürülmüş ve ayrıca ikiye bölünmüş Almanya’nın yeni bir savaşa yol açabileceğine, bu nedenle Fransa’nın kalkınmasının, Alman sanayi üretimi ve rekabet kapasitesi sorunu hızlı bir şekilde çözülmediği takdirde sekteye uğrayabileceğine ve bu sorunun sadece uluslararası bir yapılanma ile çözülebileceğine inanmaktadır. **Monnet**’ye göre bu iki ülke; kömür ve çelik üretimlerini birleştirerek, ekonomik işbirliğine dayalı barışçıl bir Avrupa’nın temellerini atabileceklerdir: Bkz. **KODAKCI**, s. 19.

alınabilecek olan ve Birlik yapılanması bakımından da anlamını koruyan önemli bir husus, AB'nin herşeyden önce bir "devlet" olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceğidir. Uluslararası organizasyon olmanın çok ötesine geçmiş bir kurum olarak AB, esas itibariyle yapısı ve yerine getirdiği işlevler yönünden klâsik bir devlet düzenine benzetilmekte ve bu bağlamda söz konusu işlevlerin, diğer uluslararası kuruluşların üstlendiği dar çerçeveli teknik işlevlerden oldukça farklı bir niteliğe sahip olduğu ileri sürülmektedir. Nitekim bu argümanı destekleyici tarzda **Weiler**, AB'nin; tüm üye devletlerde geçerli, kamu hayatının ekonomik ve sosyal temayülleri üzerinde önemli etkileri olabilen kararlar alabildiğini ve ayrıca bütün Topluluğu ve dolayısıyla üye devletleri, uluslararası anlaşmalarla, üçüncü ülkeler ve uluslararası organizasyonlar nezdinde sorumluluk altına sokabildiğini belirtmektedir<sup>80</sup>. Dolayısıyla bu bakış açısından AB, kurucu anlaşmalara dayalı özerk hukuk düzeni çerçevesinde; devlete özgü yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kullanan, kamusal fonksiyon icra eden ve bu itibarla bağımsız bir devlet özelliği gösteren bir yapılanmadır. Ancak belirtilen hususlara karşılık, devlet olmanın birçok özelliğine sahip olmakla birlikte AB, klâsik anlamda devletten oldukça farklı nitelikleri bünyesinde taşıyan bir yapılanma olarak belirmektedir.

Bunun temel gerekçelerinden biri olarak öncelikle AB bakımından, klâsik anlamda bir devlet olarak nitelendirilebilmesini sağlayacak temel araçların ve kaynakların bulunmayışını göstermek mümkündür. Nitekim bu çerçevede **Piris**, AB'nin, hukukun uygulanması konusundaki yasal araçlardan yoksun olduğunu, çünkü Birlik hukukunun uygulanmasının ve kontrolünün büyük ölçüde ulusal devletlerin yönetimleri ve mahkemeleri aracılığıyla gerçekleştiğini belirtmektedir. Bunun yanında yazar ayrıca AB'nin; idari ve teknik kapasite, insan kaynakları ve finansal kaynaklar bakımından da klâsik bir devletle mukayese edilemeyeceği gibi, aynı zamanda polis ve ordu gibi egemen bir devletin karakteristik özelliğini yansıtan zorlama araçlarından da yoksun olduğuna işaret etmektedir<sup>81</sup>.

Genel nitelikteki bu hususların dışında, AB'ni klâsik anlamda bir devletten farklılaştıran daha somut nitelikli bir gerekçe ise; egemenlik yetkilerinin devrine dayanmakla birlikte, AB için "sınırlı yetki prensibi"nin geçerli olmasıdır. Buna göre Birlik, konu bakımından sınırsız bir düzenleme yetkisine

<sup>80</sup> Bkz. **WEILER**, Joseph, "Federalizm ve Anayasacılık: Avrupa'nın Sonderweg'i", Çev. T. K., Cogito, sy. 39, Bahar 2004, s. 283 vd.

<sup>81</sup> **PIRIS**, Jean-Claude, "Does the European Union have a Constitution? Does it need one?", <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.html>, 16.11.2005. Aynı yönde bkz. **TOKAR**, s. 5-6.

sahip olmayıp, kurucu andlaşmalarda belirlenen yetkiler çerçevesinde ve öngörülen amaçlarla sınırlı olarak işlem yapabilecektir<sup>82</sup>. Böylece organların yetki aşımı engellendiği gibi; ilgili hükümler gereğince, işlem seçimindeki özgül kurallara da uygun davranılması sağlanmış olmaktadır<sup>83</sup>. Söz konusu prensip, AB Anayasasının, Birliğin yetkilerini düzenleyen III. Başlığının 1-11. maddelerinde de tekrarlanmakta olup; ilgili hükme göre; “Birliğin yetkilerinin sınırları, sınırlı yetkiler ilkesine göre belirlenir. Sınırlı yetkiler ilkesine göre, Birlik; Anayasada belirlenen hedeflere ulaşmak için, üye devletler tarafından Anayasada kendisine verilen yetkiler çerçevesinde hareket eder. Anayasada Birliğe verilmemiş yetkiler üye devletlere aittir”.

“Sınırlı yetki prensibi”nin anlamı, esas itibariyle AB kurumlarının, kurucu andlaşmalarda belirtilen ve kendilerine devredilen sınırlı alanlarda egemenlik yetkilerini kullanabilecekleri; bunun dışında Birliğin, devletlere özgü genel yetki özelliğine ve yeni yetki alanları oluşturma erkine sahip olmamasıdır<sup>84</sup>. Nitekim parasal birliğin sağlandığı Avrupa Birliğinde, bunu kabul eden üye ülkeler açısından para politikalarını yürütecek bir merkezi otorite kurulmuş olmakla birlikte; vergi politikası, dış güvenlik ve savunma politikaları bakımından AB’nin tek bir birim olarak hareket etmesi söz konusu değildir. **Delaney** bu durumun, herşeyden önce AB açısından ‘yetki yetkisi’ne (*kompetenz-kompetenz*) sahip olunmadığının bir göstergesi olarak belirlediğini ileri sürmektedir<sup>85</sup>. AB yönünden ‘yetki yetkisi’nin varlığı, esas itibariyle herhangi bir konuda üye devletlerin tümünün rızasının (oybirliğinin) aranmadığı durumlarda söz konusu olabilecektir. Oysa Avrupa Birliğinde başlıca vergilendirme, ortak dış politika ve güvenlik politikası olmak üzere, sosyal politika bağlamında ve AB vatandaşlığından kaynaklanan bazı hakların geliştirilmesine ilişkin işlemlerde oybirliği sisteminin devam etmesi

82 **FABBRINI/ SICURELLI**, s. 248-249; **HOFFMANN/SHAW**, s. 637; **PIRIS**, Jean-Claude, “Does the European Union have a Constitution? Does it need one?”, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.html>, 16.11.2005.

83 Nitekim AT Andlaşmasının 94. maddesi gereğince; ortak pazarın kuruluşunu ya da işleyişini doğrudan etkileyen ulusal hukuk kurallarının yaygınlaştırılmasında, yalnızca yönergeler kullanılabilir: Bkz. **ODER**, s. 460.

84 **PIRIS**, Jean-Claude, “Does the European Union have a Constitution? Does it need one?”, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.html>, 16.11.2005.

85 Yazara göre, sınırlı yetki prensibinin üye devletler bakımından karşılığını da, Federal Alman Anayasa Mahkemesinin 1994 tarihli Maastricht kararında da belirtilmiş olduğu üzere “*Andlaşmaların Efendileri*” konumuna getirilmeleri oluşturmaktadır: Bkz. **DELANEY**, s. 230; Aynı yöndeki değerlendirme için ayrıca bkz. **SCHILLING**, Theodor, “Rejoinder: The Autonomy of the Community Legal Order In Particular: The Kompetenz- Kompetenz of the ECJ”, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9610-Rejoinde.html>, 16.8.2005; **HOFFMANN/SHAW**, s. 637.

söz konusudur<sup>86</sup>.

Egemenlik yetkilerinin devrinin her alanı kapsamadığını ve belirtilen konuların ulusal devletlerin kararlarına bağlı olduğunu gösteren bu durum, AB'nin her konuyu ulusalüstü düzeyde ele alıp düzenleyebilen bir yapılanma olmadığını ortaya koymaktadır. Oysa klâsik anlamda bir devlet, ülke sınırları ve bu sınırlar içinde yaşayan insanlar üzerinde; ekonomik, sosyal, siyasi ve askeri alanları ilgilendiren konuları, üstün otoritesine dayanarak ve genel yetki özelliği çerçevesinde düzenleyebilen bir birimdir. Her ne kadar federal bir AB'den yana olanlar **Romano Prodi**'nin deyimleriyle; "*tek para ve tek kılıç*"ın bir devlet olmaya yettiğini düşünmekte iseler de, bunun klâsik anlamda bir devletle aynı nitelikte ve kapsamda düşünülemeyeceği açıktır.

AB bakımından, bu tespiti doğrulayacak temel faktör, "*sınırlı yetki prensibi*"nin; klâsik devletin her bir unsuru açısından değerlendirildiğinde de, benzer sonuçları vermesi olmaktadır. Nitekim klâsik anlamda devletin unsurlarından ülke; genel olarak devlet yetkilerinin kullanıldığı alan olup; ortak pazar, ortak sınırlar, serbest dolaşım vb. hususlar dolayısıyla; AB'nin de esas itibarıyla bir coğrafi birliği ortaya koyduğunu ve bağlayıcı nitelikteki işlemlerinin, üye ülkelerde doğrudan etkiler doğurduğunu ileri sürmek mümkündür. Bununla birlikte sınırlı yetki prensibi gereğince; ülkeyi ilgilendiren ya da sınırları içinde meydana gelen her olayda, AB kurumlarının işlem yapma yetkileri bulunmamaktadır. Öte yandan insan unsuru açısından değerlendirildiğinde de, AB'nin ilk etapta, Avrupa çapında insanları; siyasi, ekonomik, kültürel vb. alanlarda birbirine yaklaştıran, farklı ulus devletlerden bireyleri birbiriyle dolaysız irtibata geçiren bir etkileşim ağı oluşturduğu görülmektedir<sup>87</sup>. Ayrıca **Weiler**'in '*oluşturucu bir güç*' olarak tanımladığı "*anayasal demos*" u yasal açıdan karşılayan "*AB vatandaşlığı*" da, Avrupa uluslarını hukuki ve normatif düzeyde birleştiren önemli bir faktör olmaktadır ki; Maastricht'ten bu yana yerleşmiş olan ve AB Anayasasında da teyid edilen bu kavram gereğince, üye ülkelerin vatandaşları, hem kendi ülkelerinin hem de Birliğin vatandaşları olup; serbest dolaşım ve ikamet, yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı, üçüncü ülkelerde diplomatik korunma sağlanması, AB kurumlarına şikayette bulunabilme gibi oldukça geniş kapsamlı haklara sahip bulunmaktadırlar. Ancak yine **Weiler**'in işaret etmiş olduğu üzere AB; otoritesini, '*oluşturucu bir güç*' olarak doğrudan vatandaşlardan almadığı

<sup>86</sup> Bkz. DELANEY, s. 235.

<sup>87</sup> Söz konusu etkileşim ağının "*Avrupa kamuoyu*" olarak nitelendirilmesi konusunda bkz. HABERMAS, Jürgen, "Avrupa'nın Niçin Bir Anayasaya Gereksinmesi Var?", Çev. Kemal ATAKAY, Cogito, sy. 39, Bahar 2004, s. 312-313.

gibi<sup>88</sup>, ayrıca Avrupa bütünleşmesi söylemindeki “vatandaşlık” kavramı da problemli olup, klâsik devlet içindeki anlam ve işlevinden de farklı bir muhtevaya sahip bulunmaktadır. Bunun temel nedeni ise, yukarıda belirtilen gerekçe doğrultusunda devletin, ‘yetki yetkisi’ne sahip olması anlamında, ülkesinde yaşayan vatandaşları ilgilendiren tüm konuları düzenleyebilen genel yetkili bir kurum olmasına karşılık, AB’nin böyle bir özelliğe sahip olmamasıdır. Sınırlı yetki prensibi çerçevesinde ortaya çıkan bu duruma göre, AB vatandaşları; bazı konularda AB kurumlarının belirleyici olduğu ortak kurallara ve standartlara bağlı olurken, bazı konular bakımından da kendi ülkelerinin münhasır yetkisine tâbi durumdadırlar. İki ayrı sadakat bağının varlığına işaret eden bu durumu açıklayıcı tarzda AB, esas itibariyle insan unsuru açısından, devlet anayasacılığındaki gibi, üzerinde münhasır bir otorite uygulanan tek bir ulus/halk söylemine dayanmamakta ve buna bağlı olarak AB’ni oluşturan vatandaşlar da; yasal açıdan “anayasal demos” sıfatları bulunmakla birlikte, siyasal ve toplumsal bir gerçeklik olarak tek bir siyasi bütünü ya da siyasi birliği oluşturan bir halk (demos) konumunda yer almayı; bu yönden de AB esas olarak, Avrupa ulusları/halkları söylemine dayanmaktadır<sup>89</sup>.

AB, ülke ve insan unsuru yanında; üstün otorite ya da egemenlik unsuru açısından değerlendirildiğinde de, klâsik anlamda devletten farklı bir özellik ortaya koymaktadır. Gerçekte **Delaney**’in işaret ettiği, AB’nin, ‘yetki yetkisi’ne sahip bir birim olmadığı hususu, bu değerlendirmeyi teyid eden önemli bir husus olup; klâsik anlamda bir devlet bakımından teorik düzeyde egemenlik, belirli sınırlarla çevrili coğrafi alan içerisindeki ‘yönetme yetkisi’ ne kaynaklık eden tek, üstün, nihai, bölünmez ve mutlak (kesin) nitelikteki otoriteye işaret etmektedir. Bu yönüyle egemenlik esas olarak, ülke sınırları dahilindeki diğer tüm otorite ve iktidarların üzerinde, tek olmayı ve hukuki açıdan son söze sahip bulunmayı içermektedir. Bunun yansıması olarak da bir devlet; kendi coğrafi sınırları ve insanları üzerinde, karar alma ve uygulama iktidarını kullanan bir birim olduğu gibi, hukuki ya da resmi düzeyde egemenlik şeklinde kendini gösteren bu boyutun yanında; devletler, karar alma ve uygulama yetkilerini bağımsız ve özerk biçimde kullanabildikleri

<sup>88</sup> Bkz. **WEILER**, s. 284; Aynı şekilde AB’nin andlaşma ile oluşturulmuş bir siyasal yapılanma olduğu, dolayısıyla halkın tek taraflı tercihi ile oluşturulan bir yapılanma olmadığı, bu itibarla “*oluşturucu bir güç*” olarak doğrudan vatandaşlardan gelen bir otoriteden yoksun olup, devlet yetkililerinden gelen bir otoriteye dayandığı konusunda bkz. **CHRYSSOCHOOU**, s. 761.

<sup>89</sup> **PIRIS**, Jean-Claude, “Does the European Union have a Constitution? Does it need one?”, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.html>, 16.11.2005.

ölçüde de fiili yönden egemen konumda bulunmaktadır<sup>90</sup>.

AB yapılanmasının esas itibariyle, belirli alanlardaki egemenlik yetkilerinin devrine dayalı bir oluşum olması itibariyle; hukuki egemenlik yetkilerinin devredilmesi ölçüsünde Birlik açısından ilk etapta, devletlerin ötesinde yeni bir otoritenin varlığından söz edilebilir. Ancak, egemenlik yetkilerinden bir kısmının kullanılması hakkının bir andlaşma ile devredilmesi, “ilke” olarak ya da “teorik” boyutuyla bir devlet içindeki “en üstün güç” anlamında egemenliğin devredildiği anlamına gelmemektedir. Devlet; egemenlik yetkilerinden bir kısmını devretmekle birlikte, teorik açıdan ülkesi ve insanları üzerinde “en yüksek otorite” olarak varlığını korumaya devam etmektedir. Nitekim, Birliğe devredilen alanlar dışındaki konularda devlet; yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları aracılığıyla ulusal işlemler yapabildiği gibi; Birlikle ortaklaşa kullanılan alanlarda da, belirli koşulların varlığı halinde<sup>91</sup> yine aynı yetkilere sahip bulunmaktadır. Bunun dışında, egemenliğin devredildiği alanlarda da devletler, hukuk vazetme yetkilerini kendi iradeleri ile sınırlamış olsalar da, ulusal hukukların ortadan kalkması söz konusu olmayıp; bu alanlarda da devletlerin, Birlik politikalarını teyid edici ya da Birliğe devredilen yetkilere aykırı olmamak ve onların uygulanmasını sağlamak amacıyla yasal düzenlemeler yapabilme yetkileri devam etmektedir<sup>92</sup>. Öte yandan, Birliğe devredilen alanlarda Birlik politikalarına aykırı işlem yapılabilmesi de, iç hukuk bakımından mümkün olup; devletlerin, Birlik hukukuna aykırı işlemleri, gerçekte anayasal değer ve geçerliliklerini değil, yalnızca uygulanma güçlerini yitirmektedirler. Daha önce değinildiği gibi, Birlik hukukun kendisiyle çatışan ulusal hukuklar karşısındaki önceliği, “uygulamada öncelik” olup; çatışma durumunda, ulusal hukuk geçersiz hale gelmemekte, yalnızca Birlik hukukunun uygulama alanıyla sınırlı olarak ya da

<sup>90</sup> Bkz. HINSLEY, F. H., Sovereignty, Basic Boks, Inc., Publishers, New York 1966, s. 1; LYNCH, s. 43-44 ; HELD, David, Models of Democracy, Second Edition, Polity Press , Cambridge 1997, s. 342; TOKÁR, s. 3-4; CHRYSOCHOOU, s. 762-763.

<sup>91</sup> Sözü edilen koşullar örneğin AB Anayasasına göre, Birliğin bu alandaki yetkileri henüz kullanmaması ve kullanmaktan vazgeçmesi olarak belirirken; mevcut durumda ortaklaşa kullanılan yetkiler alanında Birlik ve üye devletler arasındaki ilişkiler, ATAD tarafından geliştirilen “doldurulmuş alan” doktrini uyarınca belirlenmektedir. “Doldurulmuş alan” doktrini, herhangi bir alanda Birliğin karar almaya başlaması durumunda, üye ülkelerin artık o alanla ilgili bir düzenleme yapamayacaklarına ilişkin bulunmaktadır. Bkz. ÖZCAN, Mehmet, “Avrupa Birliği Anayasasının AB Kurumsal Yapısı Üzerine Etkileri”, AÜEHFD, c. IX, sy. 1-2, y. 2005, s. 229.

<sup>92</sup> GÜNUĞUR, s. 24.



sınırlı yetki prensibi çerçevesinde uygulanamaz duruma gelmektedir<sup>93</sup>. Bu bağlamda sınırlı yetki prensibi; AB kurumlarının, sadece yetki devredilen alanlarda işlem yapabildiğini gösterirken; devredilmeyen ulusal yetkiler, Birlik tasarruflarının sınırlarını oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla AB'ne egemenliğin 'tamamen devri ya da aktarımı' söz konusu olmayıp, bu doğrultuda AB, yeni bir "devlet" ya da sınırları üzerinde tek ve üstün otorite anlamında 'egemen' bir birim değildir. Nitekim **Chrysschoou**, herşeyden önce bu anlamda egemenliğin; AB'nin sistematik bir özelliğini teşkil etmediğini ve buna bağlı olarak Birliğin, devlet gibi özellikler taşımasına rağmen, klâsik tipte bir devlet olmadığını belirtmektedir<sup>94</sup>. AB düzeyinde esas itibarıyla belirli alanlarda AB kurumları münhasır yetkilere sahip bulunurken, birtakım alanlarda ortak yetkiler söz konusu olmakta, geri kalan alanlarda da ulus devletler tek başlarına yetkili bulunmaktadır. Bu bağlamda AB'nin, yalnızca yetki devredilen alanlarda egemenlik yetkilerine sahip olduğu bu oluşumda, her ne kadar, sözü edilen alanlardaki hukuk, herhangi bir çatışma durumunda ulusal hukuklara öncelik taşısa da; Birlik, tamamen ulus devletlerin üzerinde tek egemen yapı ya da 'yetki yetkisi'ne sahip bir örgütlenme olarak belirmemektedir<sup>95</sup>.

İşaret edilen hususlar dolayısıyla farklı yapıdaki AB'nin, klâsik anlamda bir devletle mukayesesi yapılırken, şüphesiz "Anayasa" konusu da belirleyici bir önem taşımaktadır. Avrupa Birliği bünyesinde, şu anda biçimsel nitelikte bir Anayasa bulunmamaktadır. Bununla birlikte Alman kamu hukuku-

93 **LANE**, Jan-Erik, "Substance of EU Law", <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp22.pdf>, 16.9.2005; **ODER**, s. 216-217.

94 **CHRYSSOCHOOU**, s. 758.

95 Bkz. **DELANEY**, s. 235; **BRUNKHORST**, Hauke; "A Polity without a State? European Constitutionalism between Evolution and Revolution", <http://www.arena.uio.no/publications/wp03.-14.pdf>, 25.8.2005; **PIRIS**, Jean-Claude, "Does the European Union have a Constitution? Does it need one?", <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.html>, 16.11.2005. Üye devletlerin varlıklarını koruduğu bu yapılanma, AB açısından; devletlerin egemenliklerinin "bir havuzda bir araya getirilmesi" suretiyle, tek başlarına kendilerinin gerçekleştiremeyecekleri çıkarlarının gerçekleştirilmesini sağlayan bir oluşum olarak değerlendirilmektedir. Nitekim ayrı ayrı yetkilerin bir sepette toplanması anlamında hukuki egemenlik açısından düşünüldüğünde; bazı hukuki / resmi yetkilerin devri ile, egemenlik sonuçta Birlik kurumları ile üye devletler arasında bölünmüş olmaktadır. Sözü edilen durum; "ortak egemenlik", "paylaşılan egemenlik" gibi tabirlerle ifade edilmekte ve bu çerçevede hukuki ya da resmi düzeyde olmak üzere egemenlik yetkilerinin, üye devlet organları ile AB kurumları arasında dağıldığına ya da paylaşıldığına işaret edilmektedir: Bkz. **MCCORMICK**, s. 10; **RAAPANA**, Niki, "Communitarian Laws", <http://nord.twu.net/acl/commlaws.html>, 2.9.2005; aynı şekilde AB'nin bu anlamda "paylaşılan yetkiler sistemi" olarak görülebileceği konusunda bkz. **DELANEY/SMITH**, s. 131.

nun geleneksel yaklaşımı çerçevesinde “Anayasa devletleşmedir” tezi savunulduğunda; AB Anayasasının yürürlüğe girmesiyle, AB’nin de devlete dönüşeceği ileri sürülebilecektir. AB Anayasasının esas itibariyle; Birlik düzeyinde iktidarın elde edilmesi, örgütlenmesi, kullanılması, Birlik organlarının hak ve özgürlüklerle sınırlanması gibi hükümleri bakımından bir devlet oluşumuna işaret eden unsurlar taşıması söz konusudur. Ancak diğer taraftan AB Anayasasının, daha önce de belirtildiği gibi, temel hususlar olarak; işler bir kurumsal yapının oluşturulması, üye devletlerle Birlik arasındaki yetki dağılımının belirlenmesi, kurucu andlaşmaların basitleştirilmesi, Avrupa kurumlarının Avrupa yurttaşlarına yakınlaştırılması, demokratik meşruiyet sorununun giderilmesi amaçlarıyla hazırlandığı dikkate alındığında da, bütünleşme olgusunun gelişim belgelerinden biri olduğu görülmektedir. Nitekim bu çerçevede, AB’nin özü itibariyle bütünleşme amaçlı bir Birlik olduğu ve AB Anayasasının temel hedefinin de, devlet kurmak olmadığı anlaşılmaktadır. AB Anayasası, esas olarak genişleyen ve derinleşen bütünleşmenin, yeni bir aşamasındaki sorunlarını çözmeye yönelmekte ve bu çerçevede birtakım özellikleri bünyesinde barındıran bir hukuksal belge olarak ortaya çıkmaktadır<sup>96</sup>. Bu noktada öncelikle Anayasa aracılığıyla, belirli alanlarda egemenlik yetkileri ile donatılmış ulusalüstü bir Birlik olarak “Avrupa Birliği” kurulmakla birlikte, bundan farklı bir adlandırma olmadığı görülmektedir. Nitekim Anayasa’nın önsözünde de; Avrupa halklarının eski bölünmeleri aşarak ve farklılıkları koruyarak, “çok daha yakın biçimde birleşmiş” oldukları vurgulanmakta; bunun dışında metinde “Birlik” ile “Topluluk” düzeylerinin birleştiği yeni bir kurumsal yapı olarak “Avrupa Birliği”ne işaret edilmekle birlikte, “devlet” ibaresi kullanılmamaktadır<sup>97</sup>. Ayrıca hazırlanan metin için “anayasa” yerine “Avrupa için Anayasal Andlaşma” ifadesinin kullanılması da, hem “Anayasa”, “devlet/süper devlet” kavramlarına yönelik hassas yaklaşımların gözönünde bulundurulduğunun bir işareti, hem de söz konusu metnin hukuki niteliği itibariyle bir uluslararası andlaşma olduğunun göstergesi olarak belirlemektedir. Bunlardan hareketle, AB Anayasasının ekonomik ve siyasal bütünleşmenin “sonu” ya da “sonuç belgesi” an-

<sup>96</sup> ODER, s. 229, 188-190. PIRIS, Jean-Claude, “Does the European Union have a Constitution? Does it need one?”, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.html>, 16.11.2005.

<sup>97</sup> Bununla birlikte AB Anayasasının “Çerçeve Taslak” olarak da bilinen ilk çalışma metninde; AB’ni adlandırma bir sorun olarak belirmiş ve içinde “devlet” sözcüğünün de yer aldığı “Avrupa Birleşik Devletleri” şeklindeki ibare, seçenek olarak yer almıştır. Ancak federalist eğilimin izlerini taşıyan ve AB’nin süper devlet olarak belirlediği izlenimini verebilecek olan bu adlandırma benimsenmemiş, onun yerine Topluluk ve Birlik yapıları “Avrupa Birliği” adı altında toplanmıştır: Bkz. ODER, s. 188.

lamına gelmediğini, söz konusu metnin gerçekte, AB'nin evrimi içerisinde kendisini gösteren anayasal sürekliliğin bir ifadesi olduğunu belirtmek mümkündür<sup>98</sup>. Dolayısıyla Avrupa Birliğinde şu anda biçimsel anlamda olmasa da, bütünleşme sağlanan alanlarda, üye devletlerin tümünün benimsediği ve kurucu andlaşmalarda somutlaşan maddi içerikli bir anayasanın varlığına rağmen, AB, klâsik anlamda bir devlet olarak nitelendirilemediği gibi<sup>99</sup>; biçimsel olarak AB Anayasasının yürürlüğe girmesi de, AB'nin mutlak suretle devlet haline dönüşeceği anlamına gelmemektedir. Klâsik anlamda devletin ülke ve insan unsurları açısından daha önce belirtilen hususlar, esas olarak AB Anayasasının muhtevası için de geçerli olup; Anayasa ile ayrıca “Birlik”; sınırlı yetki ilkesi gereğince, bütün alanlar ve konular bakımından yetkili kılınmadığından, üye devletlerin sınırları üzerinde tek, üstün ve bölünmez otoriteye sahip bir birim olarak da ortaya çıkmamaktadır.

Belirtilen unsurlardan ayrı olarak, AB Anayasasında “tüzel kişilik” konusuna yer verilmesinin de, devlet olma yönünden nasıl bir anlam ifade ettiği değerlendirilebilir. AB Anayasası, Birlik ile Topluluk düzeylerini yeni bir kurumsal yapıda birleştirirken, bu Birliğin tüzel kişiliğe sahip olduğunu da belirtmektedir<sup>100</sup>. AB şu anda üç sütunlu yapısı çerçevesinde; tüzel kişiliğe sahip ve ulusüstü karakter taşıyan “**Topluluklar**” ile “**Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası**” ve “**Adalet ve İçişlerinde İşbirliği**”nden oluşan ve bu alanlar bakımından tüzel kişiliğe sahip olmayan bir yapı görünümündedir. Dolayısıyla AB'nin bir bütün olarak, her üç alanın ortak bir hukuksal çerçevede işlemesine dayanak oluşturacak şekilde bir tüzel kişiliği bulunmamaktadır<sup>101</sup>. Bu itibarla Anayasada, üç sütunlu yapının ortadan kaldırılarak Birliğin, kendisini oluşturan üye devletlerden ayrı bir hukuksal kişiliğe sahip bulunduğu yönünde “tüzel kişiliğe” sahip olduğunun belirtilmesinin, ilk etapta AB'ni devletleştirmeye götüren ve onun bir “devlet” olarak algılanmasını sağlayan bir husus olarak değerlendirilmesi mümkündür. Ancak daha yakından incelendiğinde AB Anayasası ile öngörülen tüzel kişiliğin; herşeyden önce her üç alanın (sütunun) ulusüstü karakter taşıyan ortak bir hukuksal çerçevede işlemesine dayanak oluşturacak bir muhtevada olmadığı görülmektedir. AB Anayasası ile somut olarak, “**Topluluklar**” sütunu, Bir-

<sup>98</sup> Bkz. ODER, s. 229; SELÇUK, s. 61.

<sup>99</sup> Bu anlamda AB'nin devletsiz bir Anayasaya sahip olduğu konusunda bkz. BRUNKHORST, Hauke, “A Polity without a State? European Constitutionalism between Evolution and Revolution”, <http://www.arena.uio.no/publications/wp03.-14.pdf>, 25.8. 2005.

<sup>100</sup> Madde 1-7'ye göre; ‘Birlik, tüzel kişiliğe sahiptir’.

<sup>101</sup> Bkz. ODER, s. 251; KARLUK, s. 108; TOKÁR, s. 6.

lik tüzel kişiliği kapsamında ulusalüstü niteliğini sürdürürken; “**Birliğin Dış Faaliyetleri**” başlığı altında ifadesini bulan ortak güvenlik ve dış politika alanında temel aktörler yine Avrupa Birliği Konseyi ve üye devletler olup; ATAD/ABAD da bu alanda oldukça sınırlı bir yetkiye sahip bulunmaktadır<sup>102</sup>. Öte yandan “Adalet ve İçişlerinde İşbirliği”ne ilişkin politikalar, Birliğin; dış sınırların denetimi, sığınma ve göç politikaları ile birlikte “**Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı**” başlığı altında toplanmakta olup; bu hususta özellikle “polis ve cezai konularda adli işbirliği” konusunda, olağan yasama prosedürü çerçevesinde, yasalar ve çerçeve yasaların kabulüyle Birliğe, ilgili alanda işbirliğini geliştirme imkanı tanınmaktadır. Fakat bu alanda da ATAD/ABAD’nın yetkisi tam olmayıp, belirli istisnalar çerçevesinde tanınmaktadır<sup>103</sup>. Dolayısıyla bir devlete tüzel kişilik tanınmasının; genel olarak teknik ve pratik gerekçeler kapsamındaki önemli bir sonucunun, o devletin hukuk ehliyetine sahip kılınması olduğu düşünüldüğünde; AB’nin şu andaki yapısıyla, Anayasa ile öngörülen yapısı arasında herhangi bir farklılık söz konusu olmayıp, her iki durumda da Birlik; yalnızca yetkili olduğu alanlarda uluslararası anlaşmalar yapabilen, üye devletlerden bağımsız ve özerk hukuk düzeni çerçevesinde, doğrudan etkili ve anayasal olarak bağlayıcı haklar ve yükümlülükler getiren normları kabul edip uygulamaya koyabilen, kamusal fonksiyon icra eden bir yapılanma olarak belirmektedir. Ayrıca, Anayasa hükümleri doğrultusunda da AB, yalnızca bütünleşme alanlarının kapsamı yönünden değil, gerek bazı organlarının konumu (Avrupa Birliği Konseyi), gerekse belirli alanlarda benimsenen karar yöntemi (oybirliği) bakımından da, üye devletlerin inisiyatifinin belirli alanlarda devam etmesinden dolayı, devletleri tümüyle dışarıda bırakan veya üye devletlerin üzerinde yer alan bir yapılanma ya da bir “devlet” konumunda değildir. Bunun, Birlik kurumlarının yetkileri bağlamındaki temel gerekçesi de “sınırlı yetki prensibi” olup; bu doğrultuda, öncelikle üye devletler aracılığıyla meşruiyet kazandırılan bir yapılanma olarak AB’nin; üye devletlerin varlığını sona erdirmeyen, aksine onların sürekliliğine dayanan bir örgütlenme olduğu so-

<sup>102</sup> Divan bu alanda ancak, ortak dış politika ve güvenlik politikası uygulamalarının diğer Birlik yetkilerini etkilediği noktada (III-209) ve III-224. madde düzenlemesi temelinde, gerçek ya da tüzel kişiler için getirilen kısıtlayıcı önlemler açısından yetkili bulunmaktadır: Bkz. SELÇUK, s. 83.

<sup>103</sup> Buna göre III-283. madde düzenlemesi kapsamında Divan; cezai konularda adli işbirliği ve polis işbirliği konularında bir üye ülkenin polis teşkilatı ya da diğer kolluk güçleri tarafından gerçekleştirilen operasyonların geçerliliğini ve orantılılığını ya da ilgili faaliyetin ulusal hukukun konusunu oluşturması durumunda, kamu düzeninin sağlanması ve iç güvenliğin korunmasına ilişkin olarak üye devletlerin yükümlü oldukları sorumlulukların uygulanmasını inceleme konusunda yargı yetkisine sahip değildir: Bkz. SELÇUK, s. 83.

nucuna varılmaktadır.

İşaret edilen hususlar çerçevesinde AB'nin, özü itibariyle bütünleşme amacını içinde barındıran bir yapı olarak, klâsik uluslararası örgütlerden çok daha sıkı, ancak bir devletten daha gevşek bir örgütlenme olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bu itibarla AB'nin; tam bir devlet statüsünde olmadığını, buna paralel olarak da söz konusu yapılanmanın, klâsik devlet kavramı ve onun egemenlik anlayışından hareketle anlaşılamayacağını ileri sürmek mümkündür.

Bütünleşme eksenli bir yapı olarak AB, öncelikle üye devletlerin bir araya geldiği bir “birlik” tir. AB Anayasasındaki ifade de bu şekilde olup<sup>104</sup>; AB bütünleşmesi, belirli alanlarda egemenlik yetkilerinin devrine bağlı olarak, ortak hukukun oluşturulmasına ve bu hukukun üstünlüğüne dayalı bir yapıdır. Sözü edilen bağlamda AB, ulus devletlerin kendi aralarında hükümetler düzeyinde yaptıkları anlaşmalarla belirginleşen, zamanla sürekli olarak genişleyerek derinleşen bir “ortaklık statüsü” olarak da değerlendirilmektedir. Evrim halinde olan ve sürekli genişleyen yapısıyla AB'nin, bu anlamda klâsik bir devlet ile aynı ya da özdeş olarak ele alınamayacağı, ancak yeni bir devlet türü olarak ortaya çıktığına dikkat çekilmektedir. Nitekim **Habermas**, bütünleşme amaçlı bir örgüt olarak AB'nin; esas olarak “toprağa bağlı örgütlenme” yerine, “işlevsel örgütlenme” ilkelerini bünyesine alan bir yapılanma olarak görülebileceğini ileri sürmektedir<sup>105</sup>. Buna paralel biçimde AB'nin hukuki ve siyasi niteliğini ifade etmek üzere; “konkordans sistem” (anlaşmalar sistemi), “çok düzeyli yönetim/toplum”<sup>106</sup>, “yarı devlet”, “bölgesel rejim”, ‘uluslararası devlet’, “düzenleyici devlet” gibi pek çok terimin kullanıldığı da görülmektedir<sup>107</sup>. Bunlar arasında “düzenleyici devlet”, ulusalüstü mekanlar için gelişen yeni bir devlet türü olarak, AB bakımından giderek daha yaygın biçimde kullanılan bir nitelendirme olarak

<sup>104</sup> Birliğin kuruluşuna ilişkin I-1. maddeye göre; “Sahip oldukları ortak hedeflere ulaşmak amacıyla üye devletlerin yetki verdiği bu Anayasa, ortak bir gelecek oluşturacak şekilde, Avrupa ülkelerinin ve vatandaşlarının iradesini yansıtarak Avrupa Birliğini meydana getirir...”

<sup>105</sup> **HABERMAS**, s. 313.

<sup>106</sup> Kavramın, üye devletler ile AB kurumları yanında, uluslararası çıkar grupları ve diğer özel aktörlerin de içinde yer aldığı geniş bir ilişkiler ağı olarak değerlendirilmesi konusunda bkz. **HEEG/ OBENBRÜGGE**, s. 81-82; **FABBRINI/SICURELLI**, s. 236; **BENZ**, Arthur / **EBERLEIN**, Burkard; “The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance”, *Journal of Public Policy* 6:2, June 1999, s. 329 vd.

<sup>107</sup> Bkz. **CHRYSOCHOOU**, s. 756; **CHRYSOCHOOU**, Dimitris N., “Democracy and Integration Theory in the 1990s: A Study in European Polity- Formation”, <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp14.htm>, 14.8.2005.

belirmektedir.

### B- Düzenleyici Devletin Anlamı ve Kapsamı

Avrupa'da genel olarak '*düzenleyici devlet*' (*regulatory state*) kavramının ortaya çıkışının ve gelişiminin, özellikle 1980'li yıllarda etki kazanan başlıca iki faktör dolayısıyla belirginlik kazandığı görülmektedir. Bunlardan ilki, ekonominin liberalleşmesi ve kamu mallarının özelleştirilmesi, diğeri sağlık politikaları, tüketicilerin ve çevrenin korunması gibi alanlarda, düzenleyici normların ve ortak standartların büyük ölçüde önem kazanması. Ekonominin uluslararası hale gelişi ve karşılıklı bağımlılığa yol açan şartların ortaya çıkışı çerçevesinde şekillenen bu süreçte; **Majone**, **Grande** ve **Eberlein** gibi yazarlar, sözü edilen gelişmelerden kaynaklanan bir yönetim modeli/şekli olarak '*düzenleyici devlet*'in, daha önce varolan '*pozitif devlet*'in yerini aldığı ileri sürmüşlerdir. Buna göre, devlet; artık belirli kamusal malları ve hizmetleri '*direkt olarak sağlayan bir güç*' olmak yerine, bu tür alanlara ilişkin özel kuralları ve ortak standartları belirlemekten ve hazırlamaktan sorumlu bir '*düzenleyici*' kuruma dönüşmektedir<sup>108</sup>.

'*Düzenleyici devlet*' ifadesi, AB ile ilgili olarak yapılan incelemeler ve araştırmalar çerçevesinde de, 1980'lerin ikinci yarısından sonra kullanılmış ve geliştirilmiş olan bir kavramdır. Söz konusu dönem, eski kuramlarla çeşitli yönlerden paralellik kurulduğu bir dönem olmasının yanında; ayrıca, ekonominin liberalleşmesi ve belirli alanlarda ortak kuralların ve standartların önem kazanmasına paralel olarak birçok yeni kuramın ve yaklaşımın da üretildiği bir süreçtir<sup>109</sup>. Bunlar arasında '*düzenleyici devlet*' kavramı/yaklaşımı; AB yönünden de esas itibariyle, karşılıklı bağımlılığa yol açan şartlar ve uluslararası gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan zorunluluklar çerçevesinde; ulus devletlerin özellikle ekonomi alanındaki egemenlik yetkilerinden bir kısmının, Birlik düzeyinde kullanılması ve Birliğin bu amaçla düzenlemeler yapmasından hareketle öne sürülmüş bir nitelendirme<sup>110</sup>. Dolayısıyla bu düzenlemeler, genel olarak tek/ortak pazarın sağlanması kapsamında yer alıp; sözü edilen bağlamda AB özü itibariyle, öncelikle ulusal

<sup>108</sup> Bkz. **MAJONE**, Giandomenico, "The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union", [http://aei.pitt.edu/786/01/scop97\\_3\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/786/01/scop97_3_2.pdf), 7.10.2005; **EBERLEIN**, Burkard/**GRANDE**, Edgar, "Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State", *Journal of European Public Policy* 12: 1, February 2005, s. 90.

<sup>109</sup> **ÇAKIR**, Armağan E., *Avrupa Bütünleşmesinin Siyasal Kuramları*, Beta Yayınları, İstanbul 2001, s.44.

<sup>110</sup> Bkz. **EBERLEIN/GRANDE**, s.90; **LAFFAN**, s.712; **MAJONE**, Giandomenico, "Functional Interests: European Agencies", [http://www.polisci.berkeley.edu/Faculty/6io/permanent/Ansell,C/Food Safety/ majone-functional.pdf](http://www.polisci.berkeley.edu/Faculty/6io/permanent/Ansell,C/Food%20Safety/majone-functional.pdf), 2.11.2005.

düzeyde organize edilmiş olan iş dünyasına ve ticari faaliyetlere ilişkin birtakım düzenlemelerin; serbest dolaşımın (malların, sermayenin, hizmetlerin ve işçilerin) sağlanması amacıyla Avrupa düzeyine aktarıldığı/transfer edildiği bir yapıyı yansıtmaktadır. Bu durum esas olarak sözü edilen alanlardaki ulusal kuralların tümünün ortadan kaldırılmaları ya da bu alanların kuralsızlaştırılmaları anlamına gelmeyip, daha ziyade bu tür kuralların Avrupa düzeyindeki ortak kurallarla yer değiştirmeleri ya da yeniden düzenlenmeleri anlamına gelmektedir. AB kurumları böylece; ticaret, rekabet, sağlık ve gıda gibi birçok alanda kural koyma gücünü elde ederlerken; aynı zamanda belirlenen alanlar da, ortak standartlar ve politikalar biçiminde düzenlenmiş olmaktadır<sup>111</sup>.

Birlik; söz konusu alanlardaki düzenlemeleri, geliştirilmiş kurumsal yapısı aracılığıyla gerçekleştirmekte olup; AB bakımından “düzenleyici devlet” ifadesi her şeyden önce, genel yetki özelliğinin bulunduğu tam bir devlet yapılanmasının karşısı olarak belirlemektedir. Bu tespitin somut dayanaklarını içerecek şekilde, düzenleyici devletin temel özelliklerinden ilki; Birlik kurumlarının belirli alanlarda egemenlik yetkilerine sahip bulunup, yetki alanlarına girmeyen konular bakımından sadece üye devletlerin tasarrufta bulunabilmeleridir. Bu doğrultuda AB bağlamında düzenleyici devlet, öncelikle her alanın düzenlenebildiği ya da genel yetki özelliğine sahip bir siyasi yapıdan farklı nitelikte bir oluşum olarak ortaya çıkmaktadır<sup>112</sup>. İkinci olarak, Birliğin görev alanına; temel özgürlüklerin ve serbest rekabetin sağlanması için engellerin kaldırılması şeklinde, negatif bütünleşme konuları kadar; çevre ve tüketicinin korunması gibi alanlarda tedbir alınması biçiminde pozitif bütünleşme konuları da girmektedir. Dolayısıyla düzenleyici devlet, bütünleşme sürecinin evrimine göre, negatif ya da pozitif bir karakter arzedeabilmektedir<sup>113</sup>. Üçüncü olarak ise, AB açısından düzenleyici devlet, kurucu anlaşmalara ve bu anlaşmalar çerçevesinde gerçekleştirilen işlemlere dayalı olarak oluşan hukuk düzeni çerçevesinde; yetki devredilen ve bütünleşme sağlanan alanlarda, üye devletlerin ve bireylerin uymaları gereken ortak hükümlerin tespit edildiği ve bu anlamda işlevsel örgütlenme temelin-

<sup>111</sup> Bkz. LAFFAN, s. 712; VEGGELAND, Noralv, “Regulating Cross-Border Regionalisation”, <http://www.hil.no/biblioteket/fultekst/a83.doc>, 9.8.2005; Bu çerçevede AB'nin düzenleyici rolünün Tek Senetten bu yana geliştiği hususunda bkz. LYNCH, s. 51.

<sup>112</sup> PIRIS, Jean-Claude, “Does the European Union have a Constitution? Does it need one?”, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.html>, 16.11.2005.

<sup>113</sup> Bu süreçte negatif karakterin daha ağır basarken, pozitif karakterin daha az düzeyde yansıtıldığı hususuna ilişkin olarak bkz. HOLMAN, s. 718.

de işleyen bir model olarak belirginleşmektedir<sup>114</sup>.

Belirtilen özellikleri çerçevesinde AB bakımından düzenleyici devletin oluşumu, esas itibariyle **Stephen Gill**'in kullanmış olduğu '*yeni anayasacılık*' kavramıyla da bağlantılı olarak değerlendirilmektedir. '*Yeni anayasacılık*', genel olarak **Gill**'in belirttiği şekilde de, ekonominin ülke sınırlarını aşan bir boyut kazanmasıyla belirgin hale gelmiş olan bir kavramdır. Yazara göre ekonominin uluslararası hale gelişi; devletleri, piyasalar ve üretim güçleri karşısında daha fazla zorlamakta ve baskı altına almaktadır. Bu baskının bir yansıması olarak devletler; temel ekonomi politikalarını serbest ve özerk bir biçimde belirleme ve uygulama kapasitelerini büyük ölçüde kaybettikleri gibi, tek tek devletlerin, kendi sınırları içinde meydana gelen ekonomik faaliyetleri yasal olarak düzenleme kapasiteleri de giderek aşınmaktadır. Dolayısıyla bu anlamda '*yeni anayasacılık*', ulusal ekonominin kapsamının ve etkinliğinin daraldığı, buna bağlı olarak ekonomik faaliyetlerin; ulusal hükümetlerin ya da belli sınırlarla çevrili otoritelerin faaliyetlerine daha az bağımlı hale geldikleri bir süreçle ilişkili bulunmaktadır<sup>115</sup>. Devletlerin '*politika üreten*' olmaktan ziyade, giderek '*politika uygulayan*' birimler haline geldikleri söz konusu süreçte esas itibariyle, birtakım ekonomi politikalarının kontrolünü ve yönetimini sağlayan belirli yönetim ajanları ve mekanizmaları mevcut bulunmaktadır. AB de sözü edilen süreçte, ortak/tek pazarın işleyişi ve gelişimi doğrultusunda birtakım yetkiler kullanan, belirli kurumlara ve mekanizmalara sahip bir yapılanma olarak belirmektedir<sup>116</sup>. **Holman**'a göre '*yeni anayasacılık*', AB bakımından da, tek/ortak pazarın tamamlanması ile yakından ilişkili olarak kendisini ortaya koymuş olan bir kavramdır. İlgili alana ilişkin kuralların; ulusal yönetimler yerine, Avrupa düzeyinde ortak kurallar ya da standartlar biçiminde belirlenmesi olgusu dolayısıyla yazar, AB düzeyindeki yönetim modelinin de '*yeni anayasacılık*' kavramı ile karakterize edilebileceğini ileri sürmektedir. **Holman**'a göre, sözü edilen kavram esas olarak ATAD'nın; ekonomi alanındaki söz konusu kuralların, herhangi bir çatışma durumunda ulusal kurallara öncelik taşıdığını belirttiği ve böylece 'öncelik' prensibini vurguladığı kararlarıyla da pekiştirilmiş olup, bu doğrultuda kurucu anlaşmalar ve bunlar çerçevesinde meydana

<sup>114</sup> Bkz. **EBERLEIN /GRANDE**, s. 90,92; **LAFFAN**, s. 712; **MAJONE**, Giandomenico, "Functional Interests: European Agencies", [http://www.polisci.berkeley.edu/Faculty/6io/permanent/Ansell,C/Food Safety/majone-functional.pdf](http://www.polisci.berkeley.edu/Faculty/6io/permanent/Ansell,C/Food%20Safety/majone-functional.pdf), 2.11.2005.

<sup>115</sup> Bkz. **GILL**, Stephen, "The Constitution of Global Capitalism", <http://www.theglobalsite.ac.uk/press/010gill.htm>, 26.10.2005.

<sup>116</sup> Bkz. **HIRST**, Paul /**THOMPSON**, Grahame, Küreselleşme Sorgulanıyor, Çev. Çağla ERDEM-Elif YÜCEL, 3. Baskı, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara 2003, s. 232-237.



getirilen ikincil hukuk yanında, ATAD'nın belirtilen yöndeki kararları da düzenleyici devletin temel dayanakları olarak belirmektedirler<sup>117</sup>.

Bu şekilde ortaya çıkan somut özelliklerinin dışında ise, "düzenleyici devlet" genel olarak; devletlerin, "uluslararası gelişmeleri ve ilişkileri daha iyi gözetip düzenleyebilecekleri" bir örgütlenme modeli çerçevesinde de ele alınmaktadır. Nitekim bu doğrultuda AB'nin, "devletlerin, egemenliklerini sürdürmelerinin bir yolu" olduğunu belirten **Held**; bu tür örgütlenmelerdeki temel amacın, devletlerin, denetimleri dışındaki uluslararası güçleri ve ilişkileri düzenleyebilmek olduğunu belirtmektedir. Yazara göre; "bu tür örgütlenmeler; sık sık ulus devletlere yeni kısıtlamalar getirirler de, aynı zamanda yeni politik müdahale ve katılım biçimleri oluştururlar. Burada söz konusu olan, devletlerin güçlerinin özellikle uluslararası sistem içinde ve onun aracılığıyla etkin bir biçimde yenilenmesidir"<sup>118</sup>. Bu görüş çerçevesinde AB; esas olarak devletlerin, egemenliklerini birleştirmek suretiyle, tek başlarına kendilerinin gerçekleştiremeyecekleri çıkarlarını gerçekleştirmelerini sağlayan bir yapılanma olarak algılanmaktadır<sup>119</sup>. Nitekim AB'nin internet sitesinde de, devlet egemenliklerinin '**birleştirilmesi/biraraya getirilmesi**' (**pooling sovereignty**) konusundaki ortak anlayış vurgulanırken; AB'ni oluşturan ülkelerin, "dünya çapında hiçbir şekilde tek başlarına gerçekleştiremeyecekleri etkiyi ve gücü kazanmak için" egemenliklerini birleştirdikleri belirtilmektedir. Bu anlayış içinde **birleştirilmiş egemenlik**; "üye devletlerin belirli sorunlar üzerindeki ortak çıkarları ile ilgili kararları, Avrupa düzeyinde de-

<sup>117</sup> **HOLMAN**, s. 719.

<sup>118</sup> **HELD**, David, "Ulus Devletin Çöküşü", Yeni Zamanlar 1990'larda Politikanın Değişen Çehresi, Der. Stuart HALL-Martin JACQUES, Çev. Abdullah YILMAZ, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1995, s. 200-201.

<sup>119</sup> Bu doğrultuda örneğin McCormick, AB bütünleşmesindeki temel gerekçenin; çıkarların daha iyi korunması olduğuna işaret ederken, benzer şekilde Burgi ve Golub da, üye devletlerin, güçlerini Birlik altında birleştirmelerinin temel nedenini; yeni uluslararası politik ekonomide oluşan baskı ortamında Avrupa devletlerinin, tehlikede olan egemenliklerini korumaya çalışmaları olarak açıklamaktadırlar: Bkz. **MCCORMICK**, s. 5,11; **BURGI**, Noëlle /**GOLUB**, Philip S., "Has Globalisation Really Made Nations Redundant?", <http://www.globalpolicy.org/nations/global.htm>, 6.10.2005. Aynı yöndeki değerlendirme için ayrıca bkz. **LYNCH**, s. 50, 58. Öte yandan Majone de, özellikle ekonomi ve ortak pazar alanındaki birtakım kuralların ve ortak standartların AB düzeyinde belirlenmesinin, ulusal düzeyde belirlenmesinden çok daha etkili sonuçlara yol açabileceğini belirtmektedir. Yazara göre bunun iki temel gerekçesi; AB düzeyinde kuralların ve düzenlemelerin, siyasi baskılara, ulusal düzeyde olduğundan çok daha az açık olmaları ve ayrıca bu tür düzenlemelerin ilgililer bakımından daha büyük bir güvenilirlikle karşılanmalarıdır: Bkz. **MAJONE**, Giandomenico, "Functional Interests: European Agencies", <http://www.polisci.berkeley.edu/Faculty/6io/permanent/Ansell,C/FoodSafety/majonefunctional.pdf>, 2.11.2005.

mokratik bir şekilde alabilmeleri için, kendi oluşturdukları kurumlardaki karar alma yetkilerinden bir kısmını devretmeleri” biçiminde tanımlanmaktadır<sup>120</sup>. Böylece düzenleyici devletin, realist görüşlerin tezlerine paralel biçimde; devletlerin, kendi çıkarlarını koruma ve gerçekleştirme düşüncelerinin bir uzantısı olarak ortaya çıkması söz konusu olmaktadır. Realist bakış açısına göre; üye devletlerin AB’ne egemenlik yetkilerini devretmeleri, kendi çıkarları için yaptıkları akılcı bir tercihtir. Çünkü ulus devletlerin böylelikle, uluslararası siyasetteki değişimlere ve ekonomik beklentilere uyum sağlayacak biçimde yenilenmeleri söz konusu olmaktadır<sup>121</sup>. Böylece, uluslararası alanda daha etkili ve güçlü olma amacı çerçevesinde, AB düzeyinde somutlaşan ve bu yönüyle işlevsel ve pratik karşılığı da bulunan düzenleyici devlet yapısı; ulus devletleri sona erdirmeyen, aksine devletlerin güçlerinin, Birlik hukuku içinde ve onun aracılığıyla etkin bir biçimde yenilendiği bir oluşumu yansıtmaktadır<sup>122</sup>.

Sözü edilen argümanlara bağlı olarak “düzenleyici devlet”; her şeyden önce, yeni bir devlet kurulmasının bir ifadesi değil; devletlerin, egemenliklerini sürdürmelerinin bir aracı olarak belirmektedir. İkinci olarak ise, söz konusu model aynı zamanda; ortak normların belirlenmesi ve bütünleşmenin istikrarlı olarak devam etmesi ölçüsünde, bütünleşmenin sürekliliğini de güvence altına alan bir yapı özelliğini taşımaktadır. Üçüncü olarak, düzenleyici devlet yapısında; kurucu andlaşmalara dayalı özerk hukuk düzeni çerçevesinde, geleneksel olarak devlete özgü yasama, yürütme ve yargı yetkileri kullanılmakla birlikte; bu durum üye devletlerin sona erdiği anlamına gelmemektedir. Nitekim söz konusu yapılanmada, ulus devlet olgusunun en önemli yansımaları, ulusal kimliklere ve ulusal değerlere yapılan vurgu olup; ayrıca ulusal hukuklar da, Birlik hukuku karşısında ayrı birer hukuk düzeni olarak varlıklarını ve kimliklerini korumaktadırlar<sup>123</sup>. Öte yandan, yalnızca belirli alanlarda ortak kuralların ve standartların tespit edildiği bir model olarak düzenleyici devletin oluşumu; “AB’nin yetkileri”, “ortaklaşa kullanılan yetkiler” ve “ulus devletlere ait yetkiler” şeklindeki bir bölünme ile de AB açısından, çok düzeyli/katmanlı bir yönetim sisteminin bir göstergesi

<sup>120</sup> [www.europa.eu.int/institutions/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/institutions/index_en.htm), 10.10.2005.

<sup>121</sup> MCCORMICK, s. 13,17; ODER, s. 380, PIERSON, Christopher, Modern Devlet, Çev. Dilek HATTATOĞLU, Çiviyazıları, İstanbul 2000, s. 303; LYNCH, s. 50.

<sup>122</sup> MAJONE, Giandomenico, “Functional Interests: European Agencies”, <http://www.polisci.berkeley.edu/Faculty/6io/permanent/Ansell,C/FoodSafety/majone-functional.pdf>, 2.11.2005.

<sup>123</sup> EBERLEIN/GRANDE, s. 92 vd.

olarak belirlemektedir<sup>124</sup>.

Tüm bu özellikler birarada düşünüldüğünde ise düzenleyici devlet modeli, Birlik düzeyinde oluşan özel ve yasal bir düzeni ifade etmektedir. Söz konusu düzen sonuç itibarıyla; klâsik devleti model almayan, ama devlete benzeyen ve ona özgü yetkileri kullanan; esnek, ancak, geleneksel uluslararası örgütlerin çok ötesinde yoğunluğa sahip bir yapılanmaya karşılık gelmektedir. Bu yapının içeriği, belirli alanlardaki egemenlik yetkilerinin devredilmesine bağlı olarak belirlenirken; Birlik lehine yapılan yetki devrine bağlı olarak da, hukuk oluşturma ve uygulama işlevinin belli bir kısmının Birlik bünyesinde toplanması söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla özel ve yasal bir düzen olarak düzenleyici devlet; yetki devredilen alanlarda gerçekleştirilen düzenlemeler çerçevesinde, belirtilen yönüyle de hukuk oluşumunun Birlik bünyesinde merkezileştiği bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır<sup>125</sup>.

### SONUÇ

Gerek bütünleşme sürecinin evrimi ve genel özellikleri, gerek hukuki ve kurumsal yapının özellikleri dikkate alındığında AB; klâsik uluslararası örgütlerden farklı bir nitelik taşıdığı gibi, geleneksel anlamda bir devlet konumunda da bulunmamaktadır. AB, her şeyden önce; bütünleşme amacı taşıyan daha kuvvetli bir yapılanma oluşuyla klâsik uluslararası örgütlerden farklılaşırken, bu yapılanmanın temel aracı da hukuk olarak belirlemektedir. Ulusal hukuklardan ayrı ve bağımsız özellikteki Birlik hukuku; üye devletlerde doğrudan uygulanabilmekte, doğrudan etkiler doğurabilmekte ve ülkelerin Anayasal hükümleri de dahil olmak üzere herhangi bir çatışma durumunda öncelikli bir niteliğe sahip bulunmaktadır. Bunun dışında AB, belli alanlarda egemenlik yetkilerinin devrine dayalı olması ile de, klâsik uluslararası örgütlerden farklılaşmaktadır. Bu bağlamda, kendisine yetki devredilen alanlarda Birlik, üye devletlerin üzerinde ve onları bağlayıcı nitelikte işlemler yapabilirken; üye devletler de, bu alanlardaki Birlik kararlarına uymak ve farklı düzenlemeler getirmemek yükümlülüğünde bulunmaktadır.

AB, belirtilen özellikleriyle ulusalüstü nitelikte bir örgüt olarak ortaya çıkmakla birlikte, söz konusu yapı; ulus devletlerin üzerinde yer alan, kurumlardan tümünün güçlü yetkilere sahip olduğu ve uluslarüstü düzeyde karar aldıkları, buna bağlı olarak özellikle; dış politika, savunma, güvenlik gibi birtakım konuların ortak politikalar biçiminde merkezi bir örgütlenme çerçevesinde belirlendiği federal yapının karşılığını oluşturan bir oluşum da değildir. Bütünleşme alanları söz konusu olduğunda AB için “ulusalüstü

<sup>124</sup> Bkz. FABBRINI/SICURELLI, s. 236; HEEG/ OßENBRÜGGE, s. 83-84.

<sup>125</sup> Bkz. LAFFAN, s. 713.

*birlik*” kavramı, esas itibariyle federasyonun sosyo-ekonomik alanda uygulamaya geçirilen özel bir biçimi olarak belirlemekte ve bu yönüyle uluslararası olmanın ötesinde yer alan, ancak federalizmle özdeş olmayan bir kavramı yansıtmaktadır.

Federalizmle özdeş olmayan, ancak uluslararası organizasyon olmanın çok ötesine geçmiş bir kavram olarak AB; yapısı ve yerine getirdiği işlevler yönünden klâsik bir devlet düzenine benzemekle birlikte, böyle bir yapıdan da farklı özellikleri bünyesinde barındırmaktadır. Bunun en somut göstergesi “*sınırlı yetki prensibi*” olup; Birlik kurumları, kendilerine devredilen yetki alanları dışında, devletlere özgü genel yetki özelliğine ve yeni yetki alanları oluşturma gücüne sahip bulunmamaktadırlar. Dolayısıyla Birliğe devredilmeyen ulusal yetkiler, Birlik tasarruflarının sınırlarını çizmekte olup; bu itibarla AB’ne egemenliğin tamamen devri ya da aktarımı da söz konusu değildir. Belirtilen özelliği doğrultusunda AB, ulus devletlerin üzerinde yeni bir devlet ya da sınırları üzerinde “*tek ve üstün otorite*” anlamında egemen bir birim konumunda değildir. Söz konusu durum, AB Anayasası ile de korunmakta olup; bu çerçevede Anayasa, bütünleşmenin “*sonu*” ya da “*sonuç belgesi*” anlamına gelmemekte, daha ziyade AB sürecindeki anayasal sürekliliğin bir ifadesi olarak belirlemektedir.

AB açısından, belirtilen özellikler doğrultusunda, her ne kadar “*klâsik bir devlet ile aynı ya da özdeş olduğu*” değerlendirmesi yapılamamakta ise de; evrim halinde olan ve sürekli genişleyen yapısına paralel olarak, AB nin de yeni bir devlet türü olarak ortaya çıkması söz konusu olmaktadır. Bu devlet türü; “*toprağa bağlı örgütlenme*” yerine, “*işlevsel örgütlenme*” ilkelerini bünyesine alan ve karşılıklı bağımlılığa yol açan şartlar ve uluslararası gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan zorunluluklar çerçevesinde tanımlanan bir model olup; bu bağlamda kullanılan “*düzenleyici devlet*” kavramı da esas itibariyle ulus devletlerin, özellikle ekonomi alanındaki egemenlik yetkilerinden bir kısmının, Birlik düzeyinde kullanılmasından hareketle öne sürülmüş bir nitelendirme. Üye devletlerin ve bireylerin uymaları gereken ortak normların belirlendiği bu yapılanma, sonuç itibariyle yeni bir “*devlet*” kurulmasının bir ifadesi değil; devletlerin egemenliklerini sürdürmelerinin bir aracı olarak belirlemekte ve yetki devrine bağlı olarak da, hukuk oluşumunun Birlik bünyesinde merkezileştiği bir yapıya karşılık gelmektedir.