

**AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASA TASLAĞI VE ÖNGÖRDÜĞÜ  
YENİLİKLER (1)**

*Doç. Dr. Ercüment TEZCAN*

*Galatasaray Üniversitesi  
Uluslararası İlişkiler Bölümü*

Avrupa bütünleşmesi ve bu bütünleşmenin temel hukuksal bir metne oturması fikri yeni bir fikir değildir. Eski dönemlerde bu konuda bir takım fikirler ileri sürülmüştür. Avrupa Toplulukları bir uluslararası hukuk tekniği olan kurucu antlaşmalarla kurulmuştur. Kurucu antlaşmalar üzerinde belli sürelerde periyodik olarak revizyona gidilmiş, Avrupa Tek Senedi (1986), Maastricht (1992), Amsterdam (1997) ve Nice (2001) antlaşması gibi antlaşmalar bu revizyonlar sonucu ortaya çıkmıştır. Bu antlaşmaların her birinin Avrupa bütünleşmesine oldukça önemli katkıları olduğu kuşkusuzdur.

Ancak Amsterdam ve Nice antlaşmalarında elde edilen sonuçların mütevazı olması Hükümetlerarası Konferans tekniğini sorgulanır hale getirmiştir. Bunun sonucu olarak Temel Haklar Şartı'nın (2) hazırlanması çerçevesinde kullanılan Kurultay tekniğinin, Avrupa Birliği için temel bir metin ya da Anayasa taslağı hazırlanması için de kullanılabilemeyeceği sorunu gündeme gelmiştir. Bu yöntemin, yetki verilen organda üye devletlerin temsilcilerinin dışında bir takım kişilerin olması ve bunun sonucu olarak yalnızca Hükümetlerarası olmama gibi bir avantajı bulunmaktadır. Dahası değişik kesimlerden temsilcilerin bu organda yer alması bu organa çeşitlilik ve renk katmaktadır.

Diğer yandan Avrupa Birliği'nin bir Anayasası olması konusu 21. yüzyılın başında daha önemli bir bağlamda gündeme gelmiştir. Genişleme sürecini büyük ölçüde başarıyla tamamlayan bir Avrupa Birliği için anayasa deyim yerindeyse elzem hale gelmiştir. Bunun sonucu olarak Devlet ve Hükümet Başkanları Nice Zirvesinde (Aralık 2000) Birliğin geleceği üzerine daha geniş ve daha derin bir tartışmanın başlatılması ve kurucu antlaşmaların daha ciddi biçimde revize edilmesi konusunda görüş birliğine varmışlardır. Nice Antlaşmasına ekli 23 numaralı deklarasyonda bu süreç için 3 aşama öngörülmüştür: birinci aşamada açık bir tartışma ortamı oluşturulacak ve buna her kesimden kişi ve kuruluşların katılması sağlanacaktır. Bir sonraki aşama 2002–2003 yıllarını kapsayacak ve bu aşamanın uygulama şekli Aralık 2001'de toplanacak Laeken Zirvesinde belirlenecektir. Üçüncü aşamada ise kurucu antlaşmalarda yapılacak değişikliklere karar verilmesi için 2004'te Hükümetlerarası Konferans toplanacaktır.

Öngörüldüğü gibi Aralık 2001 tarihli Laeken Zirvesine kadar açık tartışma süreci tamamlanmış, bu zirvede (15 Aralık 2001) Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından Avrupa Birliği'nin geleceğine ilişkin Deklarasyon (3) kabul edilmiştir. Bu deklarasyonla Birliğin daha demokratik, saydam ve etkin olması ve Avrupa yurttaşları için bir Anayasa hazırlanması yönünde karar alınmıştır. Anayasanın hazırlanması (4) için de bir Kurultay toplanması kararlaştırılmıştır.

28 Şubat 2002'de toplanan Kurultay 15 aylık bir çalışmanın ardından 13 Haziran 2003'te çalışmalarını tamamlamıştır. Taslağın, Birliğin tanımının, ilkelerinin, kurumlarına ilişkin hükümlerin yer aldığı I. Bölümüyle, Temel Haklar Şartı'nın yer aldığı II. Bölüm Kurultay Başkanı Valery Giscard D'Estaing tarafından 20 Haziran 2003'te Selanik Zirvesinde Devlet ve Hükümet Başkanlarına sunulmuştur. Taslağın III. ve IV. Bölümlerinin de 27 Haziran 2003 itibarıyla yazımı tamamlanmıştır.

Bu çalışmada söz konusu Kurultay tarafından hazırlanan Anayasa taslağının Avrupa Birliği için getirdiği yenilikler tartışılacaktır (II). Ancak bu tartışmaya geçmeden önce Kurultayın hazırlık çalışmalarına bir göz atmak yerinde olacaktır (I).

### I- Hazırlık Çalışmaları

Bu çerçevede önce Kurultayın oluşumuna bir göz atılacak (A), ardından Kurultayın çalışma metodu irdelenecek (B), son olarak da çalışmaların tarih tarih nasıl ilerlediği masaya yatırılacaktır (C).

### A- Kurultayın Oluşumu

Anayasa taslağını hazırlamakla görevlendirilen Kurultay, Temel Haklar Şartını hazırlamakla görevlendirilen Kurultayla hemen hemen aynı oluşuma sahiptir. Buna göre Kurultay toplam 105 üyeden oluşmakta olup (5) şu tür bir dağılım içermektedir:

- 1 Başkan (Valery Giscard D'Estaing) ve 2 Başkan Yardımcısı (Jean-Luc Dehaene ve G. Amato)
- 28 Devlet veya Hükümet Başkanı temsilcisi (her devlet için 1 kişi) (15 üye devlet+13 aday ülke)
- 56 ulusal parlamenter (her devlet için 2 parlamenter) (30 üye devlet parlamenterleri+26 aday ülke parlamenterleri)
- 16 Avrupa Parlamentosu üyesi
- 2 Komisyon temsilcisi (Michel Barnier ve Antonio Vitorino)

Aday ülkelerden gelen temsilciler Kurultayın çalışmalarına katılmaktalar, ancak üye devletler arasında varılan konsensüsü engelleyememektedirler.

Kurultaya ayrıca gözlemci olarak aşağıdaki organlardan 13 temsilci katılmıştır:

- Bölgeler Komitesinden 6 temsilci,
- Ekonomik ve Sosyal Komiteden 3 temsilci,
- Avrupa çapındaki sosyal partnerlerden 3 temsilci,
- Avrupa Medyatörü.

Kurultayın Başkanlık Divanı (Praesidium) aşağıdaki 12 kişiden oluşmuştur

- 1 Başkan (Valery Giscard D'Estaing) ve 2 Başkan Yardımcısı (Jean-Luc Dehaene ve G. Amato)
- Kurultay çalışmaları boyunca dönem başkanlıklarını yürüten İspanya'nın, Danimarka'nın ve Yunanistan'ın hükümet temsilcileri (bu ülkelerin her birinden 1'er temsilci),
- Ulusal Parlamentoları temsilen 2 kişi,
- Avrupa Parlamentosunu temsilen 2 kişi,
- Komisyonu temsilen 2 kişi.

Ayrıca Başkanlık Divanı'nda aday ülkelerin temsilcisi olmadığı için Slovenya Parlamentosu temsilcisi toplantılara katılmak üzere davet edilmiştir.

Kurultay'ın sekreteryası da bulunmaktadır. Genel Sekreterlik görevini Sir John Kerr yürütmüştür.

## B- Kurultay'ın Çalışma Metodu

Kurultayın çalışma metodu üzerine bilgi verirken önce lojistik ve teknik veriler (1 ve 2) üzerinde durulacak, ardından çalışma grupları üzerine bilgi verilecek (3), son olarak da Kurultay çalışmalarına katılım konusu ele alınacaktır (4).

### 1- Lojistik Veriler

Kurultay, çalışmalarını Avrupa Parlamentosunun Brüksel'deki binasında sürdürmüştür. Bu durum lojistik olarak bile olsa Parlatentonun, Avrupa Birliği'nin geleceğine katkıda bulunması açısından önemlidir.

Asil ya da yedek üyeler veya gözlemciler Kurultayın çalışmalarıyla ilgili olarak Başkanlık Divanına yazılı olarak başvurabilmektedirler. Başvurular bireysel ya da kolektif olabilir. Başvurular Kurultay Sekreterliği tarafından diğer asil ve yedek üyelere ya da gözlemcilere iletilmektedir. İsteyen herkes bu başvurulara sanal ortamda Kurultayın web sayfasından ulaşabilir.

Kurultay toplantıları Avrupa Birliği tarafından kabul edilen 11 resmi dilde yapılmaktadır. Eşzamanlı tercüme mevcuttur. Diğer yandan aday ülkelerden gelen temsilcilere Kurultay toplantılarında kendi dillerinde söz alabilme ve konuşma olanağı sağlanmıştır. Bu durumda bir tercüman vasıtasıyla konuşma Topluluk resmi dillerinden birine çevrilmiş, ardından bu çeviri esas alınarak diğer Topluluk resmi dillerine aktarım yapılmıştır.

Kurultay Sekreterliği her toplantıdan sonra bu toplantının sentetik bir özetini yayınlamıştır. Ayrıca toplantı esnasında yapılan konuşmaların yapıldıkları dillerdeki geniş özeti Kurultayın web sayfasında mevcuttur.

### 2- Teknik Veriler

Kurultay ayda 1 ya da 2 kez oturum (session plenière) yapmıştır. Bu oturumlar genelde 2 ya da 3 gün sürmüştür.

Kurultay işe bir Anayasa taslak planı ya da çatısı oluşturarak başlamıştır. Önce bu plan oluşturulmuş ve Valery Giscard D'Estaing tarafından 28-29 Ekim 2002 tarihlerinde kamuoyuna açıklanmıştır. Ardından bu planda yer alan maddeler kaleme alınarak taslak oluşturulmuştur.

Bu aşamadan sonra tartışma ve çalışmalar 5-6 maddeden oluşan madde grupları üzerinde yapılmıştır. Önce bu madde gruplarına ilişkin metin önerisini Başkanlık Divanı, Kurultay üyelerine ilgili oturumda takdim edilmiş, ardından bu maddeler üzerinde tartışılmış ve değişiklik önerileri Kurultay üyeleri tarafından Başkanlık Divanına iletilmiştir. Oturumlar Başkan Valery Giscard D'Estaing'nin sözlü olarak bir sonraki oturumda tartışılacak maddeleri sunmasıyla sona ermiştir.

Anayasa taslağında yer alan maddelerin metinleri üzerinde mutabakat konsensüsle sağlanmıştır. Üye devletler arasında ortaya çıkan konsensüsü aday ülkelerin bozmaları engellenmiştir. Eğer metin üzerinde değişik opsiyonlar varsa bunlar belirtilmiş ve en çok sayıda üye devletin mutabık kaldığı metin taslakta yer almıştır.

Son olarak Kurultay Başkanının Sevilla ve Kopenhag Zirvelerinde Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyine sözlü olarak Kurultay çalışmaları hakkında bilgi verdiğini belirtmek gerekir.

### 3- Çalışma Grupları

Kurultay çalışmalarının daha etkin bir biçimde yürütülebilmesi için Başkanlık Divanı tarafından çeşitli konularda 14 tane çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu çalışma gruplarının çalışma konuları, çalışma biçimleri ve bu gruplarda kimlerin yer alacağı gene Başkanlık Divanı tarafından belirlenmiştir. Çalışma gruplarının her birine Başkanlık Divanından bir üye başkanlık etmiştir. Kurultay Sekreterliği çalışma gruplarının her toplantısından sonra bu toplantıya ilişkin bir sentez notu hazırlamıştır.

Çalışma gruplarının ilk 6'sı Mayıs 2002'de oluşturulmuştur. Bu çalışma grupları şunlardır:

- Grup I: Görevi sübsidiyarite ilkesine uyulup uyulmadığının kontrolüdür. Başkanı Mendez de Vigo'dur.
- Grup II: Temel Haklar Şartıyla ilgilidir. Başkanı A. Vitorino'dur.
- Grup III: Avrupa Birliği'nin hukuksal kişiliğinin açıkça tanınmasıyla ilgilidir. Başkanı G. Amato'dur.
- Grup IV: Avrupa Birliği'nin şu anki yapısı içinde ulusal parlamentoların rolüyle ilgilidir. Başkanı H. Stuart'dır.
- Grup V: Tamamlayıcı olarak nitelenen yetkilerle ilgilidir. Başkanı C. Christpherden'dir.
- Grup VI: Ekonomik ve mali işbirliğiyle ilgilidir. Başkanı H. Hänsch'dir.

12 Eylül 2002 tarihli Kurultay toplantısında yukarıdaki çalışma gruplarına ek olarak 4 çalışma grubu daha oluşturulmuştur. Bu gruplar şunlardır:

- Grup VII: Avrupa Birliği'nin dış faaliyetleriyle ilgilidir. Başkanı J.L. Dehaen'dir.
- Grup VIII: Avrupa Birliği'nin savunmasıyla ilgilidir. Başkanı M. Barnier'dir.
- Grup IX: Karar tekniklerinin ve prosedürlerinin basitleştirilmesiyle ilgilidir. Başkanı G. Amato'dur.
- Grup X: Özgürlük, güvenlik ve adalet alanıyla ilgilidir. Başkanı J. Bruton'dur.

Sayılan bu 10 grup çalışmalarını tamamlamış ve nihai raporlarını 2002 yılı sona ermeden kabul etmişlerdir. Bu raporlar Kurultay toplantılarında ayrıntılı olarak tartışılmıştır.

Sosyal Avrupa'ya ilişkin XI. Çalışma Grubu Aralık 2002'nin başında oluşturulmuştur. M. Katiforis tarafından başkanlığı yürütülen bu çalışma grubu nihai raporunu Kurultayın 6 Şubat 2003 tarihli toplantısında sunmuştur.

Ocak 2003'teki Kurultay toplantısında Başkan Valery Giscard D'Estanig Adalet Divanı'nın işleyişi üzerine bir tartışma kulübünün (cercle de discussion) oluşturulacağını belirtmiştir. Antonio Vitorino tarafından başkanlığı yürütülen ve önceki çalışma gruplarına nazaran daha sınırlı sayıdaki kişiden oluşan bu çalışma grubu, ilk toplantısını 17 Şubat 2003'te yapmış ve nihai raporunu Kurultaya 25 Mart 2003'te sunmuştur.

Son olarak 2 fikir üretme kulübünün (cercle de reflexion) daha oluşturulduğunu belirtmek gerekir. Bunlardan birincisi bütçe prosedürüne ilişkin olup başkanlığı C. Christophersen tarafından yürütülmüştür. İkinci çalışma grubu ise Avrupa Birliği'nin öz kaynakları üzerine fikir üretmekle görevlendirilmiş olup başkanlığını Mendez de Vigo yürütmüştür.

#### 4- Kurultay Çalışmalarına Katılım

Kurultay çalışmaları esnasında tartışmalara olabildiğince geniş bir kitlenin katılımının sağlanabilmesi için Laeken Zirvesinde kabul edilen Devlet ve Hükümet Başkanları Deklarasyonu ile sivil toplumu temsil eden kuruluşlar (sosyal partnerler, ekonomik çevreler, sivil toplum kuruluşları, akademik çevreler vs.) için Birliğin geleceği üzerine bir Forum açılması öngörülmüştür. Bu forum bir ağ biçiminde olup Kurultay çalışmalarına yönelik olarak katkıda bulunmak isteyen ulusal ya da Avrupa çapındaki kuruluşlara açılmıştır.

Yapılan bu katkılar özet çevirileriyle birlikte katkının yapıldığı dilde yayınlanmıştır. Kurultay Sekreterliği bu forum için bir internet sitesi (6) hazırlamış olup bu siteye teknik desteği Komisyon sunmuştur. Kurultay Sekreterliği ayrıca Forumun toplantı gibi diğer bir takım faaliyetlerini de düzenlemekle görevlendirilmiştir.

Tartışmanın genişletilmesi ve tüm yurttaşların bu tartışmalara katılabilmeleri için Kurultayın bir oturumu sivil toplumun dinlenmesine ayrılmıştır. Yukarıda zikredilen çalışma grupları modeli benimsenerek, ilgili alanlarda temas grupları oluşturulmuş, bu sayede sivil toplum kuruluşlarına görüşlerini ifade etme olanağı sunulmuştur (7).

Son olarak Komisyonun hazırladığı ya da uzman kişilere hazırlattığı çeşitli raporlarla (8) Kurultay çalışmalarına katkıda bulunduğunu, "Birliğin geleceği ve kurumsal sorunlar" isimli bir çalışma grubu oluşturduğunu belirtmek gerekir.

#### C- Çalışma Takvimi

Yukarıda Kurultayın 28 Şubat 2002'de çalışmalarına başladığı, 28 Ekim 2002'de Kurultay Başkanı tarafından Anayasa taslak planının kamuoyuna açıklandığı ve Anayasa taslağının ilk 2 bölümünün Kurultay Başkanı tarafından 20 Haziran 2003'te Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyine sunulduğu belirtilmişti. Taslağın III. ve IV. Bölümlerinin yazımı ise 27 Haziran 2003 itibarıyla bitmiştir. Bu bölümde çalışma takvimi üzerine biraz daha ayrıntılı bilgiler verilecektir.

Öncelikle I. Bölümün ilk 3 başlığının (Birliğin tanımı ve objektifleri, temel haklar ve Birlik yurttaşlığı, Birliğin yetkileri) 27-28 Şubat 2003 tarihli oturumlarda tartışıldığını belirtmek gerekir. Ancak tartışmalar bitmemiş, 5 ve 26 Mart 2003 tarihli ek oturumlarda da gene bu konular tartışılmıştır.

Kurumsal yapıyla ilgili hükümler oldukça geç sayılabilecek 15-16 Mayıs 2003 tarihli oturumlarda tartışılmıştır.

Gene taslağın ilk bölümünde yer alan yetkilerin kullanılmasıyla ilgili hükümler 28 Şubat 2003 tarihli oturumda, Birliğin demokratik yaşamıyla ilgili hükümler 24 Nisan 2003 tarihli oturumda, Birliğin mali yapısıyla ilgili hükümler 4 Nisan 2003 tarihli oturumda, Birliğin yakın çevresiyle ilişkileri ve son olarak Birliğe aidiyet (Birliğe üye olma ya da çıkma) konuları 25 Nisan 2003 tarihli oturumda tartışılmıştır.

Birlik politikalarına ilişkin III. Bölümle ilgili olarak Parlamento, Konsey ve Komisyonun hukuk servislerindeki uzmanlardan oluşan bir grup, Kurultayda üzerinde mutabakata varılan maddelerin redaksiyonunu yapmakla

görevlendirilmiştir. Bu grup raporunu Mart 2003 ortalarına doğru Kurultaya sunmuştur. Ayrıca III. sütunla ilgili hükümler 3–4 Nisan 2003 tarihli oturumda, II. sütunla ilgili hükümler 15–16 Mayıs 2003 tarihli oturumda tartışılmıştır.

Genel Hükümlere ilişkin IV. Bölüm 25 Nisan 2003 tarihli oturumda tartışılmıştır.

Taslağın I. III. ve IV. Bölümlerinin geneline ilişkin olarak, Kurultayın 5–6 ve 12–13 Haziran 2003 tarihli oturumlarında tartışma yapılmış, taslağa Selanik Zirvesi öncesi son şekli verilmiştir.

## II– Taslağın Öngördüğü Yenilikler

Taslağın öngördüğü yeniliklerin ayrıntılı incelemesine geçmeden önce gerek Nice antlaşmasıyla gerekse Laeken Zirvesiyle Kurultayın gündemine getirilen konulara bir göz atmak yerinde olacaktır.

Yukarıda bahsedilen Nice antlaşmasına ekli Birliğin geleceğine ilişkin 23 numaralı Deklarasyon, açıkça 4 konuyu belirlemekte ve tartışmaların bu 4 konu üzerinde yoğunlaşması gerektiğini belirtmekteydi. Bu 4 konu şunlardır:

- Birlikle üye devletler arasındaki yetki paylaşım sınırlarının tam olarak belirlenmesi (sübsidiyarite ilkesine uygun olarak),
- Temel Haklar Şartının Statüsü,
- Daha anlaşılır ve açık hale gelmesi için antlaşmaların basitleştirilmesi,
- Ulusal parlamentoların Avrupa Birliği çerçevesindeki rollerinin açık bir biçimde belirlenmesi.

Benzer biçimde 15 Aralık 2001 tarihli Laeken Zirvesinde kabul edilen Birliğin geleceğine ilişkin Deklarasyon, 60 civarında soru ortaya atmıştı. Bu soruları aşağıdaki 4 noktada toplamak mümkündür:

- 1– Birlik içinde yetkilerin tanımı ve genel işleyiş
- 2– Birlik araçlarının basitleştirilmesi: Bu çerçevedeki konular yasal düzenlemelerle yürütme önlemlerinin ayrımı, yasal düzenleme türlerinin sayısının azaltılması, çerçeve–yasalara daha fazla önem verilmesi gibi konulardır.
- 3– Daha fazla demokrasi, saydamlık ve etkinlik: Bu çerçevedeki konular Komisyon (başkan ve üyelerin atanması), Avrupa Parlamentosunun seçimi ve yetkileri, kurumlararası denge, ulusal parlamentoların rolleri, karar sürecinin etkinliği ve kurumların işleyişi gibi konulardır.
- 4– Birlik Anayasasına doğru: Bu çerçevedeki konular halihazırdaki antlaşmaların basitleştirilmesi (Birlik ve Topluluklar arası ayrım ve 3 sütunlu yapı dahil olmak üzere), antlaşmaların temel hükümleriyle diğer hükümleri arasında ayrım yapılması, Temel Haklar Şartının statüsü, anayasal bir metin kabul edilmesi ihtimali gibi konulardır.

Yukarıdaki konularla gündemi oluşan Kurultay 28 Şubat 2002'de toplanmış ve yukarıda belirtildiği gibi tüm bu konulara yanıt olmak üzere bir Anayasa taslağı hazırlamıştır. Bu taslağı 4 bölüm halinde ele almak yerinde olacaktır.

## A– Birliğin Amaçları, Yetkileri ve Kurumları

Taslağın, Birliğin amaçları, yetkileri ve kurumlarına ayrılan ilk bölümü 9 başlıktan oluşmaktadır. Bu başlıkları şöyle özetlemek mümkündür:

I. Başlık (md. 1–1 ila 1–4) Birliğin tanımı ve amaçlarına ilişkindir. Taslak, Avrupa halklarından ve devletlerinden oluşan bir Avrupa Birliği kurmakta ve bu Birliğin tüm Avrupa devletlerine açık olduğunu belirtmektedir. Taslak, Birliğin

üzerine oturduğu değerleri şöyle sıralamaktadır: insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti, insan haklarına saygı. Bu bölümle ilgili olarak taslağın getirdiği en önemli yenilik, Birliğin üye devlet kimliklerine saygılı olduğunun belirtilmiş olması (md. I-5/1) ve Birliğe hukuksal kişiliğin açıkça tanınmış olmasıdır (md. I-6)

II. Başlık Temel Haklar ve Birlik yurttaşlığına ilişkindir (md.I-7 ve I-8). Bu başlıkta Temel Haklar Şartının Anayasanın ayrılmaz bir parçası olduğu ifadesi yer almaktadır

III. Başlık Birliğin yetkilerine ilişkindir (md. I-9 ila I-17). Taslak, yetkilerle ilgili olarak bir sınıflama getirmektedir. Buna göre Birliğin yetkileri

- münhasır yetkiler (örneğin ortak ticaret politikası, gümrük birliği),
- paylaşılmış yetkiler (örneğin tarım, sosyal politika),
- istihdam ve ekonomik politikaların koordinasyonu,
- ortak güvenlik ve dış politika ve
- ulusal eylemlere destek sağlanan alanlar (örneğin eğitim, kültür) biçiminde sınıflanmaktadır.

Bu başlık, AT antlaşmasının 308. maddesindeki (eski 235. madde) esneklik hükmünü korumuştur. Taslakta yer alan düzenlemeye göre, Birliğin amaçlarından birinin gerçekleşmesi için bir tasarruf gerekli olur ve bu konuda Birliğe tanınan yetkilerde bir eksiklik olduğu anlaşılırsa, Konsey, Komisyonun teklifi üzerine Avrupa Parlamentosunun onayını aldıktan sonra oybirliğiyle gerekli önlemleri alır (md. I-17).

IV. Başlık Birliğin kurumlarıyla ilgilidir (md. I-18 ila I-31). Baştan belirtmek gerekir ki ne kadar eleştirilirse eleştirilsin taslağın en çok yenilik öngören başlıklarından biri bu başlıktır.

Öncelikle kurumsal çerçevede önemli bir değişiklik yapılarak Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyine kurum statüsü verildiğini belirtmek gerekir (md. I-18). Bu genel değişikliğin yanı sıra kurumlarla ilgili şu değişiklikler getirilmiştir:

Avrupa Parlamentosundaki milletvekili sayısı 736 ile sınırlandırılmıştır (md. I-19). Bunun yanı sıra Parlamentosunun Konseyle birlikte ortak yasama organı olduğunu (9), ortak-karar prosedürünün genel yasama prosedürü olarak taslakta nitelendiğini ve 30 civarındaki yeni alanda da bu prosedürün uygulanmasının kabul edildiğini belirtmek gerekir. Bununla birlikte 50 civarındaki konuda hala oybirliği sistemi devam etmektedir.

Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi'ne bu Konsey tarafından 2,5 yıl süreyle bir Başkan seçilmesi sisteminin getirildiğini, 2 kez seçilmenin mümkün olduğunu belirtmek gerekir (md. I-21). Başkan seçilecek kişinin önceki dönemlerde bu Konseyin üyeleri arasında yer almış, ya da halihazırda bu Konseyin üyesi olması gerekmektedir. Başkan Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyinin çalışmalarını canlandırma, toplantılarına başkanlık etme, devamlılığı sağlama gibi görevleri yerine getirecektir. Ayrıca taslak Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyinin oluşumunu da düzenlemektedir. Buna göre Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi, Başkan, Devlet ve Hükümet Başkanları, Komisyon Başkanı ve Avrupa Birliği Dışişleri Bakanından oluşmaktadır. Taslakta ayrıca Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyinin her 3 ayda bir toplanması kuralı benimsenmiştir (md. I-21).

Bakanlar Konseyiyle ilgili olarak Bakanlar Konseyinin oluşumlarının sayısının azaltıldığını belirtmek gerekir (md. I-23). Bundan böyle Bakanlar Konseyinin Genel İşler Konseyi, Yasama fonksiyonunu icra edecek Konsey, Dışişleri Konseyi ve Ecofin (Ekonomi ve Maliye) gibi oluşumları söz konusu olacaktır. Konseyin bu oluşumlarının başkanlıkları Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyinde konsensüsle belirlenecek bir üye devlet tarafından 1 yıl süreyle yürütülebilecektir. Ancak bu kuraldan Dışişleri Konseyi istisnadır. Zira Konseyin bu oluşumunun başkanlığını AB Dışişleri Bakanı yürütecektir.

AB Dışişleri Bakanı Birliğin hem ortak güvenlik ve dışişleri yüksek temsilcisi, hem de dış ilişkilerden sorumlu komiseri sıfatını taşıyacaktır (md. I-27). Daha açık bir anlatımla, AB Dışişleri Bakanı'nın "çifte kasketli" olma durumu söz konusudur. Taslaktaki düzenlemeye göre AB Dışişleri Bakanı, Komisyon Başkanının mutabakatıyla Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi tarafından belirlenecek ve Komisyon Başkanının yardımcılığı görevini de üstlenecektir. Bu açıdan bakıldığında AB Dışişleri Bakanının yeni sistemde oldukça önemli bir role sahip olacağı açıktır.

Komisyonun oluşumuyla ilgili olarak taslak oldukça ilginç bir yöntem benimsemiştir (md. I-25). Buna göre Komisyon 2009 yılından itibaren 1 Başkan, 1 Başkan Yardımcısı (ayrıca AB Dışişleri Bakanı otomatik olarak Komisyon Başkan Yardımcısı olacaktır) ve 13 Komiser olmak üzere toplam 15 üyeden oluşacaktır. Söz konusu 13 Komiser üye devletlerden eşitlikçi rotasyon sistemine göre (10) belirlenecek ve üye devletler tarafından her devlet için önerilen 3 isim arasından Komisyon Başkanı tarafından seçilecektir. Ayrıca Komisyonda oy hakkına sahip olmayan Komiserlerin de yer alabileceği taslakta yer alan ilginç bir tekliftir. Son olarak Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi, Komisyon Başkanlığı için aday belirlerken Avrupa Parlamentosu seçimlerinin sonuçlarını hesaba katacaktır (md. I-26).

Taslak Adalet Divanının oluşumuyla ilgili olarak da ilginç bir düzenlemeye gitmiştir. Buna göre Adalet Divanı, Avrupa Adalet Divanı, Üst Derece Mahkemesi (Tribunal de Grande Instance) ve Uzmanlaşmış Mahkemelerden oluşacaktır (md. I-28).

Kurumsal sistemle ilgili son değişiklik nitelikli çoğunlukla ilgilidir. Taslak, bir oylama sistemi olarak nitelikli çoğunluğu yeniden tanımlamıştır (md. I-24). Buna göre 2009'dan itibaren nitelikli çoğunluk, üye devletlerin salt çoğunluğunun ya da –Komisyonun teklifi üzerine karar verilmeyen durumlarda– 2/3 çoğunluğunun oylarıyla gerçekleşecektir. Ayrıca bir teklif ya da karar lehinde oy kullanan üye devletlerin, Birlik nüfusunun en az beşte üçünü (% 60) temsil etmesi gerekmektedir. Böylece taslağın Amsterdam antlaşmasından bu yana seslendirilen çifte çoğunluk (üye devlet sayısı+toplam nüfus) yönünde tercihini kullandığını söylemek yanlış olmaz.

V. Başlık Birliğin yetkilerinin kullanımıyla ilgilidir (md. I-32 ila I-43). Bu başlık Birliğin yasal düzenleme araçlarını, ortak dış politika, güvenlik ve savunma ilkelerini tanımlamakta, ayrıca özgürlük, güvenlik ve adalet alanının hayata geçirilmesini belirlemektedir.

Bu başlıkta ayrıca Birliğin yasal düzenleme teknikleri de 6 ile sınırlandırılmıştır (md. I-32). Bunlar sırayla yasa, çerçeve–yasa, yönetmelik, karar, tavsiye ve görüştür. Yasal ve yönetsel düzenlemeler arasındaki hiyerarşi de taslakta düzenlenmiştir. Buna göre yasa, bir alanda önemli unsurları belirleyecek, daha teknik yönler Komisyona bırakılabilecektir (md. I-35). Taslağa göre yasaların esas olmayan öğelerini tamamlayan ya da değiştiren uygulama

yönetmeliklerini Konsey ve Parlamentonun denetiminde yalnızca Komisyon kabul edebilecektir (md. I-36). Bunun yanı sıra bir yandan ortak güvenlik ve dış politika konusunda, diğer yandan özgürlük, güvenlik ve adalet konularında (md. I-41) karar alma prosedürleriyle ilgili özel hükümler öngörülmüştür (md. I-39 ve I-40).

VI. Başlık Birliğin demokratik hayatıyla ilgilidir (md. I-44 ila I-51). Bu başlık katılımcı demokrasi veya kurumların çalışmalarının saydamlığı gibi bazı ilkeleri koymaktadır. Bu başlığın asıl orijinal yanı, Birlik kurumları için sivil topluma danışma, saydamlık (md. I-49), belgelere erişim, kişisel bilgilerin korunması (md. I-50) gibi konularda yeni yükümlülükler öngörmüş olmasıdır. Dahası sosyal partnerlerin ve kiliselerin rolleri taslakta sağlam biçimde yer almıştır (md. I-51). Ayrıca yasama sürecinde yurttaş girişimi ilkesi kabul edilmiştir. Buna göre 1 milyon yurttaşın imzası, Komisyona yeni bir teklif hazırlaması yönünde bir girişim için yeterli olacaktır (md. I-46/4).

VII. Başlık Birliğin mali yapısıyla ilgilidir ve Birliğin bütçesiyle ilgili ilkeleri koymaktadır (md. I-52 ila I-55). Taslak, şu ankiye göre daha basit bir prosedürle Birlik bütçesinin Konsey ve Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edileceğini öngörmektedir (md. III-306). Aynı çerçevede Konsey tarafından kabul edilen ve "çok yıllık mali çerçeve" adı verilen yasa, Birliğin harcamalarının üst sınırlarını belirleyecektir (md. I-54 ve III-306). Yıllık bütçeler Konsey tarafından belirlenen çok yıllık mali çerçeveye riayet etmek zorundadır.

VIII. Başlık Birliğin yakın çevresiyle ilişkileri üzerinedir (md. I-56). Bu başlık, Birliğin yakın çevresiyle iyi komşuluk ilişkileri kurmasına ve bir refah alanının oluşturulmasına ilişkindir. Ancak bu başlıkla ilgili olarak bir takım spekülasyonlar yapılmaktadır. Bu spekülasyonlara göre bu başlık, Kurultay Başkanı Valery Giscard D'Estaing tarafından taslağa koydurulmuş olup Türkiye'nin üyeliğini engellemeye yöneliktir. Taslaktaki bu hükümler kabul edildiği takdirde, Birlik Türkiye'yi tam üye olarak almaktansa bu hükümleri temel alarak Türkiye'yle daha yakın ilişkiler kurmayı yeğleyecektir. Bu tür değerlendirmeler yukarıda da belirtildiği gibi spekülasyondan öteye gitmemekte ve dile getirilmesi bile Türkiye açısından son derece incitcidir.

I. Bölümün son başlığı ise Birliğe aidiyet başlıklı IX. Başlıktır (md. I-57 ila I-59). Bu başlık altında Avrupa Birliği'ne üye olmak için gerekli kriterler, Birliğe üye olma prosedürü, temel hakların ihlali durumunda Birlik üyeliğinin askıya alınması, Birlikten kendi isteğiyle çıkma gibi konular düzenlenmiştir. Bu konular arasında Birlikten kendi isteğiyle çıkma konusu taslağın getirdiği bir yenilik olup taslağın I-59 maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede öngörülen düzenlemeye göre, her üye devlet kendi anayasal kurallarına uygun bir biçimde Birlikten çıkabilir. Böyle bir durumda bu devletle Birliğin ilişkileri özel bir anlaşmayla düzenlenecektir. Bu anlaşma çerçevesinde Birliği Konsey temsil edecek ve Konsey Avrupa Parlamentosunun onayını aldıktan sonra nitelikli çoğunlukla karar verecektir.

Son olarak I. Bölümün sonunda protokollerle düzenlenen 2 konuya değinmekte yarar vardır: Bunlardan birincisi ikincillik (sübsidiyarite) ve oranlılık ilkelerinin uygulanmasıdır. Protokolde yer alan düzenlemeye göre, Komisyon bir teklif yaptığı zaman bu iki ilkeyi nasıl hesaba kattığını açıklayacaktır (Protokol md. 4). Ayrıca ulusal parlamentolar Komisyonun teklifini inceleyebilir ve ikincillik ilkesine riayet edilmediği görüşündeysse bir gerekçeli görüş açıklayabilir. Eğer üye devletlerden üçte birinin de ulusal parlamentoları aynı görüşteyse Komisyon teklifini yeniden formüle etmek zorundadır (Protokol md. 6). Teklif düzeyindeki bu kontrole bir de a posteriori bir kontrol eklenmiştir. O da ilgili düzenleme kabul edildikten sonra açılacak davalar aracılığıyla Adalet Divanı tarafından yargısal olarak yapılacaktır (Protokol md. 7).

Görüldüğü gibi taslak ikincillik ve oranlılık ilkelerinin uygulanmasıyla ilgili olarak oldukça karmaşık ve cüretkar bir denetim mekanizması getirmiştir. Ancak bu mekanizmanın Hükümetlerarası Konferansta da kabul görüp görmeyeceğini, kabul görse bile etkin olarak işleyip işlemeyeceğini zaman bize gösterecektir.

İkinci konu ulusal parlamentoların rolüdür. İlgili Protokolde benimsenen düzenlemeye göre ulusal parlamentolar, Komisyon tarafından yapılan her türlü teklif ve öneri için Konsey ve Avrupa Parlamentosuyla aynı zamanda bilgilendirileceklerdir (Protokol md. 1 ve 2). Ayrıca ulusal parlamentolar Konseyde kendi hükümetlerinin benimsedikleri pozisyonları izleme olanağına sahip olacaklardır. Bunun yanı sıra ulusal parlamentolar ikincillik ilkesinin uygulanması çerçevesinde, teklif aşamasında yukarıda aktarılan "erken uyarı" mekanizmasını harekete geçirebileceklerdir (Protokol md. 3). Böylece ulusal parlamentolar yasama sürecini daha etkin bir biçimde etkileme olanağına sahip olacaklardır. Son olarak Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentolar arası işbirliğinin geliştirilmesi konusunun da bu Protokolde yer aldığını belirtmek gerekir (Protokol md. 9-10).

## **B- Temel Haklar Şartıyla İlgili Gelişmeler**

Temel Haklar Şartı taslağın içine dahil edilmiş ve taslağın II. Bölümü Şarta ayrılmıştır (md. II-1 ila II-54). Öze ilişkin olmayan bazı düzeltmelerin dışında Temel Haklar Şartı bu bölümde aynen yer almaktadır. Bu nedenle kısaca Şartın içeriğine değinmekte yarar vardır.

Temel Haklar Şartı medeni, siyasi, ekonomik ve sosyal hakları içermektedir (11). Ancak Şartta, hakların bu biçimde bölümlenmesi yerine orijinal bir bölümlenme tercih edilmiş ve aşağıda ele alınan 7 bölüm halinde Şart Anayasa taslağında yer almaktadır:

1- İlk bölümün başlığı Onur (dignité)dur. 5 maddeden oluşan bu bölümde, sırayla insan onurunun ihlal edilemezliği (inviolabilité), yaşam hakkı, kişinin bedensel ve ruhsal dokunulmazlık hakkı, işkence veya insanlık dışı veya alçaltıcı muamele veya ceza yasağı, kölelik ve zorla çalıştırılma yasağı gibi konular yer almaktadır. Bu bölümde dikkati çeken hüküm "hiç kimse ölüm cezasına çarptırılmamalı veya idam edilmemelidir" hükmüdür.

2- İkinci bölüm, özgürlüklere (libertés) ayrılmıştır. Toplam 14 maddeden oluşan bu bölümde, özgürlük ve güvenlik hakkı, özel yaşama ve aile yaşamına saygı, kişisel bilgilerin korunması, evlenme ve aile kurma hakkı, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü, ifade ve haber alma özgürlüğü, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü, ticari faaliyette bulunma özgürlüğü, mülk edinme özgürlüğü, sığınma hakkı, ihraç, sınır dışı veya iade etme yasağı gibi konuların yanı sıra sanat ve bilim özgürlüğü, eğitim hakkı, meslek seçme ve çalışma hakkı gibi yeni kuşak hak ve özgürlükler bulunmaktadır.

3- Eşitlik konusuna ayrılan 3. Bölüm, toplam 7 maddeden oluşmakta ve yasa önünde eşitlik, ayrımcılık yasağı, din, dil ve kültür çeşitliliği, kadın-erkek eşitliği, çocuk hakları, yaşlıların hakları, engellilerin toplumla bütünleştirilmesi gibi konular bu bölümde yer almaktadır. Dikkat edilirse bu konuların hemen hemen tamamının, yeni kuşak hak ve özgürlükler arasında yer aldığı görülür.

4- Kuşkusuz Şartın en ilginç ve modern bölümü Dayanışma (solidarité) başlığını taşıyan 4. Bölümüdür. Toplam 12 maddeden oluşan bu bölümde sırasıyla şu konulara yer verilmiştir: işçilerin işletme içinde bilgi alma ve danışma hakkı, toplu sözleşme görüşmeleri yapma ve eylem hakkı, işe yerleştirme hizmetlerinden yararlanma hakkı, haksız işten çıkarmaya karşı koruma, adil ve hakkaniyete uygun çalışma koşulları, çocuk işçi çalıştırmanın yasaklanması ve çalışan gençlerin korunması, aile ve meslek yaşamı, sosyal güvenlik ve sosyal yardım, sağlık hizmetleri, genel

ekonomik konulardaki hizmetlerden yararlanma, çevrenin korunması ve tüketicinin korunması. Görüldüğü gibi çevre bir kenara bırakılacak olursa, bu bölümde yer alan hükümler daha ziyade sosyal içeriklidir.

5- Şartın getirdiği bir diğer yenilik, Birlik yurttaşlarının bugüne kadar kurucu antlaşmaların çeşitli hükümlerinde dağılmış olan haklarını tek bölüm altında toplamış olmasıdır. Böylece doktrin tarafından da ileri sürülen bu teklif, projede somut bir çözüme kavuşturulmuştur. Yurttaşların Hakları başlığını taşıyan bu bölümde şu haklar yer almaktadır: ikamet şartına bağlı olmaksızın Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve yerel seçimlerde oy kullanma ve aday olma hakkı, iyi idare hakkı, belgelere erişme hakkı, Arabalucuya başvurma hakkı, dolaşım ve ikamet özgürlüğü, diplomatik ve konsolosluk koruması.

6- Bireylerin etkin bir yargısal korumaya kavuşturulması konusunda ilgili hükümler 6. Bölümde Adalet başlığı altında ele alınmıştır. Toplam 4 maddeden oluşan bu bölümde sırasıyla etkin yargısal başvuru ve adil yargılanma hakkı, masuniyet karinesi ve savunma hakkı, cezayı gerektiren suçların ve cezaların orantılı olması ve yasada tanımlanması, cezayı gerektiren aynı suçtan iki kere yargılanmama veya cezalandırılmama gibi konular yer almaktadır.

7- Nihayet 4 maddeden oluşan son bölüm Genel Hükümler başlığını taşımaktadır. Bu bölümde projenin kapsamı, teminat altına alınan hakların kapsamı, koruma düzeyi ve hakların istismar edilmemesi gibi tüm haklara ilişkin yatay hükümler olarak adlandırılabilir genel hükümler yer almaktadır.

Şartın taslak içine dahil edilmesiyle Birliğin bir temel haklar kataloguna sahip olması hedeflenmiştir. Şartın hükümleri bağlayıcı bir güce sahiptir. Bununla birlikte bu durumun Birliğin yetkilerinde bir genişlemeye neden olmaması gerekir.

Birlik kurum ve organları Şartta yer alan haklara riayet etmekle yükümlüdürler. Aynı yükümlülük Birlik hukukunu uygulamaya koymaları esnasında üye devletler için de geçerlidir. Adalet Divanı Şarta riayet edilip edilmediğini kontrolle görevlendirilmiştir.

Son olarak halihazırdaki antlaşmalar uyarınca Avrupa Birliğinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine taraf olma yetkisinin bulunmadığını belirtmek gerekir. Oysa taslak bu noktada radikal bir çözüm benimseyerek bu yetkiyi Birliğe tanımış ve Birliğin söz konusu Sözleşmeye taraf olması için gerekli girişimleri yapacağını belirtmiştir (md. I-7/2). Dolayısıyla taslağın benimsediği yaklaşıma göre, Temel Haklar Şartının Avrupa Birliği Anayasasında yer alması ve Avrupa Birliğinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine taraf olması birbirinin alternatifi olmayıp tam tersine birbirinin tamamlayıcısıdır.

### **C- Ortak Politikalarla İlgili Gelişmeler**

Taslağın III. Bölümü ortak politikalarla ilişkindir. Bu bölüm Birliğin ortak politika ve eylemlerini düzenlemekte olup, halihazırdaki hükümlerin tamamına yakını taslağın bu bölümünde yer almaktadır.

Bu bölümde şu hususlar dikkati çekmektedir:

Öncelikle taslak, ortak güvenlik ve dış politika, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı, ekonomik ve parasal Birlik gibi bazı politikaların reformuna özel bir önem vermektedir. Buna karşılık Birliğin yürüttüğü diğer politikalarla ilgili olarak taslak önemli değişiklikler içermemektedir.

Taslakta ayrıca Birliğin politikalar çerçevesindeki eyleminin uyumuna özel bir önem verilmektedir. Bu çerçevede politikaların tanımı ve uygulamalarında fırsat eşitliği, çevre, tüketicinin korunması gibi bir takım hususlara dikkat edileceği ifade edilmektedir.

Son olarak taslak, Birliğin bazı alanlarda faaliyet gösterebilmesi için yeni olanaklar öngörmektedir. Bu çerçevede aşağıdaki alanlarda Birliğin gerektiğinde müdahale edebilmesine olanak sağlayan hukuksal altyapının oluşturulduğunu belirtmek gerekir:

- Kamu sağlığı (SARS, biyolojik terörizm gibi yurttaşların güvenliğini tehdit eden unsurlara karşı)
- Enerji (kamu hizmetine erişimi kolaylaştırmak, ikmal güvenliğini, yenilenebilir enerjilerin geliştirilmesini sağlamak için)
- Sivil savunma (doğa ya da insan kaynaklı afetlerle mücadelede üye devletlere yardım için)
- Spor (eğitim boyutunun geliştirilmesi ve dopinge karşı mücadele çabalarının koordinasyonu için).

Bu bölümde son olarak dış ilişkiler alanıyla özgürlük, güvenlik ve adalet konularına göz atmak yerinde olacaktır.

Öncelikle Birliğin dışarıya yönelik tüm eylemlerinin –gerek insani, gerek politik gerekse ekonomik– taslağın III. Bölümünde yer alan V. Başlıkta toplandığını belirtmek gerekir (12). Bu da kurucu antlaşmaların çeşitli yerlerinde dağılmış durumda bulunan şu anki düzenlemeye göre daha düzenli ve uyumlu bir görünüm arz etmektedir.

Dış politika konusunda bir çok konuda oybirliğiyle karar alınmaya devam edilecektir (md. I–39 ve md. III–196). Bu nokta taslaktan bu konuda büyük bir ilerleme bekleyenleri düş kırıklığına uğratmıştır. Dış politika konusunda en önemli gelişme yukarıda ele alınan Birlik Dışişleri Bakanlığı makamının ihdas edilmiş olmasıdır. Birlik Dışişleri Bakanı dış politika konularından üye devletlere yakın temas halinde çalışacak ve Birliğin 125 değişik ülkedeki diplomatik temsilcilikleri Birlik Dışişleri Bakanına bağlı olacaktır. Bu kişi Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinde de Birlik adına konuşabilecektir (md. III–192).

Savunma politikası konusunda taslak radikal değişiklikler içermemektedir. NATO ile rekabete girme ya da bazı ülkelerin tarafsızlığına son verme gibi durumlar söz konusu değildir (md. I–40). Ayrıca savunma konusunda Avrupa Silahlanma Ajansı kurulması taslakta yer almaktadır (md. I–40 ve md. III–207). Böylece birden fazla ülkenin aynı konuda vakit ve para harcaması önlenecektir. Terörist saldırı veya doğal afet durumunda Birliğin müdahale etme olanağı taslakta yer almaktadır (md. I–40).

Ortak Ticaret Politikası alanında şimdiye kadar neredeyse hiç rolü olmayan Avrupa Parlamentosunun rolü artırılmıştır. Böylece Parlamento Konseyle neredeyse eşit konuma gelmiştir (md. III–212).

Taslakta insani yardım politikasıyla ilgili düzenleme hükmü yer almakta ve bu politikanın uluslararası insani yardım hukuku kurallarına bağlı olacağı belirtilmektedir (md. III–188 ve md. III–218).

Dışa yönelik son konu Birliğin üçüncü ülke ya da örgütlerle uluslararası anlaşma yapmasıdır. Taslakta yer alan düzenlemeye göre Komisyon ya da Birlik Dışişleri Bakanı görüşmeleri yürütecek, Konsey Avrupa Parlamentosuyla birlikte anlaşmayı sonuçlandıracaktır (md. III–220 ila 223).

Özgürlük, güvenlik ve adalet alanıyla ilgili olarak taslağın getirdiği en önemli değişiklik III. sütunu kaldırmış olmasıdır. Bunun yerine Birliğin tüm politikaları (II. ve III. sütunlar da dahil olmak üzere) tek bir çatı altında toplanmış ve karar prosedürlerinin daha demokratik, etkin ve saydam hale getirilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede üye devletlerin dörtte biri tarafından sunulan bir teklif Komisyonun teklifiyle aynı niteliğe sahiptir. Diğer bir deyişle taslakta da Komisyon teklif yetkisini üye devletlerle paylaşmaktadır. Aynı biçimde III. sütun çerçevesinde oybirliği yerini büyük ölçüde nitelikli çoğunluğa bırakmıştır.

Diğer yandan III. sütunla ilgili olarak kurumsal anlamda da bir takım değişiklikler öngörülmüştür. Bu noktada şu anki durumda neredeyse hiç rolü olmayan Avrupa Parlamentosu Konseyle ortak karar organı haline getirilmiştir. Bunun yanı sıra Adalet Divanının yargı yetkisine ilişkin kısıtlamalar kaldırılmış, Adalet Divanı III. sütun çerçevesinde kabul edilen tüm kararlar üzerinde yargısal kontrol yetkisine kavuşmuştur.

Kurumsal konuların dışında III. sütunda şu noktalarda da bir takım değişiklikler öngörülmüştür:

Öncelikle Birliğin, tek bir mülteci statüsünü ve ortak iltica prosedürünü içeren bir ortak iltica politikası olması fikri taslakta açıkça yer almaktadır (md. III-161). Dolayısıyla iltica konusunda halen yürürlükte olan minimum kuralların belirlenmesi yaklaşımı bir kenara bırakılmıştır. Aynı biçimde taslak şu anki durumdan farklı olarak Birliğin göç konusunda ortak bir politikasının olması fikrine açıkça yer vermiştir (md. III-163).

Taslakta sayılan terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı, insan ticareti, ırkçılık, Yahudi düşmanlığı, çocukların cinsel sömürüsü, çevreye karşı işlenen suçlar gibi ciddi ve sınır aşan suçlar için Konsey ve Avrupa Parlamentosu tarafından tanımlar ve yaptırımlar kabul edilebilecektir (md. III-167).

Ceza usulü, mağdurların hakları gibi konularda çerçeve yasaların kabul edilebilmesi ve sınır aşan suç faillerinin takibati ve soruşturulması için Avrupa Savcılığının kurulabilmesi olanağı (üye devletler tarafından oybirliğiyle alınacak bir kararla, md. III-170) taslakta ceza hukukuyla ilgili diğer yenilikleri oluşturmaktadır (md. III-166).

Ayrıca adalete erişim konusunda (Medeni Hukuk alanında) Konsey ve Avrupa Parlamentosu birlikte yasa veya çerçeve-yasa kabul edebilecektir (III-165).

Son olarak Avrupa Polis Teşkilatının (Europol) hem Avrupa Parlamentosunun hem de ulusal parlamentoların kontrolüne tabi kılındığını belirtmek gerekir (md. III-155 ve III-172)

Taslak güçlendirilmiş işbirliği konusunda da sessiz kalmamış, üye devletlerden üçte birinin katılımıyla güçlendirilmiş işbirliği yoluna gidilebileceğini düzenlemiştir (md. I-43).

#### **D- Genel Hükümler**

Taslağın bu bölümü Avrupa Birliği'nin hukuksal devamı konusunu açık hükme bağlamaktadır. Zira yukarıda da belirtildiği gibi, taslak AT-AB ayrımını ve 3 sütunlu yapıyı kaldırmaktadır. Bu durumda ister istemez hukuksal olarak AT ve AB antlaşmalarının devamı sorunu ortaya çıkmaktadır. Taslağın IV-2 maddesi bu konuyu çözüme

kavuşturmuştur.

Bu bölümde ele alınan bir diğer konu, Anayasanın kabul ve revizyon prosedürleridir. Taslakta yer alan düzenleme (md. IV-6/4), Anayasanın tüm üye devletler tarafından onaylanması ilkesinden hareket etmektedir. Anayasanın üye devlet temsilcileri tarafından imzalanmasının ardından 2 yıl içinde üye devletlerin sadece beşte dördü tarafından onaylanırsa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi konuyu görüşecektir.

Anayasanın sonraki revizyonları ise sınırlı kapsamdaki değişiklikler hariç, bir Kurultay tarafından hazırlanacaktır (md. IV-6/2). Bu Kurultay konsensüsle kararlaştıracığı tavsiyeyi Hükümetlerarası Konferansa sunacaktır. Anayasada yapılan değişiklikler üye devletlerin iç hukuk prosedürlerine göre onaylandıktan sonra yürürlüğe girecektir. Dolayısıyla revizyon prosedürüyle ilgili olarak taslak Kurultay modelinin dışında bir değişiklik getirmemektedir.

### **Sonuç ve Değerlendirme**

AB Anayasa taslağının getirdiği değişikliklerin ayrıntılı bir biçimde ele alındığı bu çalışmayı, taslağın artı ve eksileri üzerine genel bir değerlendirme yaparak bitirmek yerinde olacaktır (13).

Öncelikle Temel Haklar Şartının Anayasa taslağına dahil edilmiş olması taslağın en büyük artısı olarak değerlendirilmelidir. Bu nokta bir yandan temel hakların korunmasına ve Birlik yurttaşlığının gelişmesine katkıda bulunacak; diğer yandan uluslararası alanda AB'ne daha etkin bir rol oynama olanağı sağlayacaktır.

Ayrıca AB antlaşmasındaki 3 sütunlu yapının Anayasa taslağında yer almaması ve AT ve AB ayırımının kaldırılmış olması Kurultayın sağladığı bir diğer büyük başarıdır. Böylece 3 sütunlu yapıdaki karmaşıklık ortadan kaldırılmış, Birliğin işleyişi daha basit ve saydam hale getirilmiştir.

Bunun yanı sıra bazı istisnalar dışında Birlik yasalarının kabulü için gerekli prosedür genelleştirilmiştir. Bu da gene Birliğin saydamlığını ve demokratik meşruiyetini güçlendirici bir etki yaratacaktır.

Bir diğer önemli nokta Birliğin ve üye devletlerin karşılıklı yetkilerinin açık bir biçimde belirlenmiş olmasıdır. Bu da gene yurttaşlara Birliğin ve üye devletlerin karşılıklı yetkilerini daha iyi ayırt etme olanağı sunacaktır.

Son olarak II. ve III. sütunla ilgili gelişmeleri ele almak yerinde olacaktır: II. sütunla ilgili getirilen yeni hükümler, ihdas edilen Birlik Dışişleri Bakanlığı makamı ile birlikte ele alındığında Birliğin uluslararası alanda daha belirgin bir rol oynamasına katkıda bulunacaktır. Bu da şimdiye kadar AB'ne bu konuda yöneltilen eleştirileri bir miktar olsun azaltacaktır. Aynı biçimde savunma alanında getirilen yeni hükümler Birliğin askeri kapasitesinin iyileştirilmesine katkıda bulunacak ve isteyen üye devletlere bu alandaki işbirliğine katılma olanağı sağlayacaktır.

III. sütunla ilgili olarak da taslakla sağlanan gelişmelerin, bu alana Topluluk metodunun ve karar alma mekanizmalarının uygulanabilmesine olanak sağlayacağını belirtmek gerekir.

Yukarıda ele alınan artıların yanı sıra Anayasa taslağında bir takım eksilerin bulunduğunu da belirtmek gerekir. Bu

noktaları şöyle sıralamak mümkündür:

Öncelikle Anayasa taslağına yöneltilebilecek en ciddi eleştiri kurumsal dengeyi gözetmemiş olması ve kurumların rollerini açık bir biçimde belirlememiş olması noktasında yoğunlaşmaktadır. Bir yandan yukarıda değinildiği gibi Komisyonunda 2 farklı tür Komiserlik bulunması (yani her üye devletten bir Komiser bulunmasına karşılık yalnızca 15 Komiserin oy hakkına sahip olması) Komisyonun işleyişini zayıflatma riskini beraberinde getirmektedir. Diğer yandan 2,5 yıllık süre için seçilecek Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi Başkanı haliyle dönem başkanlığı sisteminden daha sürekli ve ağır bir makamda bulunacaktır. Bu da gene kurumlar arası dengeyi Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi lehine bozacak bir durumdur. Dahası bu durumda Komisyon Başkanı varken Devlet ve Hükümet Başkanları seviyesinde neden böylesine önemli bir makamın yaratıldığı, ileride Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi Başkanı'nın Komisyon Başkanıyla ister istemez aynı rolleri paylaşma riskinin ortaya çıkıp çıkmayacağı sorgulanabilir. Ayrıca Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi Başkanı'nın sorumluluğu konusu taslakta net olarak yer almamaktadır.

Bunun yanı sıra nitelikli çoğunlukla karar almanın alanı şu anki duruma göre genişletilmiş olmasına rağmen, bu durum 30 üyeli bir Birlikte karar alma sürecinin rahat işleyebilmesi için yeterli değildir. İdeal olan Komisyon'un da belirttiği gibi oybirliğinin tamamen kaldırılmasıdır (14).

Kurumsal mekanizmayla ilgili eksiklerin dışında Anayasa taslağı üye devletlerin onayına tabi olmayan ve oybirliğini gerektirmeyen bir değişiklik prosedürünü öngörmemiş olmasıyla da eleştirilmektedir. Oysa Anayasa taslağındaki bir takım hükümler için bu tür basit bir değişiklik prosedürü öngörülebilirdi.

Ayrıca taslakta ekonomik yönetim ve Euro'nun dış temsiliyle ilgili ilerlemeler yeterli görülmemektedir. Oysa aynı paraya sahip üye devletlerin aralarında Topuluk metotlarını kullanarak karar verebilmeleri gerekirdi.

Son olarak taslağın ortak politikalara ayrılan III. bölümüyle ilgili olarak da bir takım iyileştirmelerin yapılabileceği Komisyon tarafından ifade edilmektedir (15). Tabi bu konudaki yetersizlik de Kurultaya ayrılan sürenin kısalığıyla yakından ilgilidir.

Yukarıda artı ve eksileri değerlendirilen Anayasa taslağı ile kurucu antlaşmaların revizyon sürecinin başladığını söylemek yanlış olmaz. Bu süreçte önümüzdeki gelişmeleri kısaca şu biçimde özetlemek mümkündür:

Ekim 2003'te Hükümetlerarası Konferans'ın (HAK) toplanması (16) ve HAK'ın çalışmalarını Mart 2004 dolaylarında bitirmesi planlanmaktadır. AB Anayasasını oluşturacak antlaşmanın yeni üyelerin katılım tarihi olan 1 Mayıs 2004'ten hemen sonra imzalanması, imzalanan bu antlaşmanın üye devletler tarafından onaylanarak 2006 yılında yürürlüğe girmesi beklenmektedir. Bu süreçte beklenen en olumlu gelişme Kurultay tarafından oluşturulan metindeki standardın altına inilmemesi, tam tersine zayıf noktaların daha da takviye edilmesidir. Ancak bu tür gelişmenin yaşanıp yaşanmayacağını, Birliğin önümüzdeki yıllarda ne tür bir gelişme izleyeceğini zaman bize gösterecektir.

1. Bu çalışma aşağıdaki belgelerden hareketle kaleme alınmıştır :

– Commission européenne, Secrétariat Général, Task Force Avenir de l'Union et questions institutionnelles, " Le Projet de Constitution : guide du citoyen "

(europa.eu.int/futurum/comm/documents/guidecitoyen\_fr.pdf) (erişim tarihi, 07.07.2003)

– Commission européenne, " La Convention européenne sur l'avenir de l'Union ", note d'information, (europa.eu.int/futurum/comm/documents/note\_fr.pdf) (erişim tarihi, 23.06.2003)

– Commission européenne, " Convention sur l'avenir de l'Europe : Projet de traité constitutionnel, Declaration de la Commission ", Bruxelles, IP/03/836, 13 juin 2003

(www.europa.eu.int/rapid/start/cgi) (erişim tarihi, 23.06.2003)

– La Convention Européenne, " Projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe ", CONV 820/03, Bruxelles, le 20 juin 2003, (<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820-re01.fr03.pdf>) (erişim tarihi, 23.06.2003)

– La Convention Européenne, " Projet de Constitution, Volume II ", CONV 836/03, Bruxelles, le 27 juin 2003, (<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00836.fr03.pdf>) (erişim tarihi, 29.06.2003)

Anayasa taslağı üzerine daha ayrıntılı bilgi edinmek için aşağıdaki web sitelerine bkz :

– <http://european-convention.eu.int> (Kurultayın web sayfası)

– [http://europa.eu.int/futurum/forum\\_convention/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_fr.htm) (Forumun web sayfası)

– [http://europa.eu.int/futurum/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_fr.htm) (Forumun kamuya açık tartışma sitesi).

2. Temel Haklar Şartı'nın türkçe metni için bkz, Güncel Haber, Ekim 2000 sayısı eki. Fransızca metin için bkz, Revue de Droit de l'union européenne, sayı 3/2000, s. 705. Bu konuda ayrıca bkz, J. Dutheil de la Rochère, "La Convention sur la charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne", Revue du Marché Commun et de l'Union européenne (RMCUE), sayı 437, Avril 2000, s. 223 ; A. Vitorino, "La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne", Revue de Droit de l'union européenne, sayı 3/2000, s. 501 ; N.F. Sola, "A quelle nécessité juridique répond la négociation d'une Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne", Revue du Marché Commun et de l'Union européenne (RMCUE), sayı 442, Ekim 2000, s. 596 ; Présidium de la Convention, "Comment la Charte a été élaborée– Sources des droits et des libertés", (europa.eu.int), s.1. Temel Haklar Şartının hazırlanması esnasında Kurultaya sunulan tüm yazılı dokümanlar <http://db.consilium.eu.int/df> adresinde yer almaktadır.

3. Bu deklarasyonun tam metni için bkz,

[http://europa.eu.int/comm/laeken\\_council/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm)

4. Avrupa Birliği Anayasası konusu doktrinde de yıllardan beri tartışılmaktadır. Bu konuda bkz, K. Lenaerts & P. Van Nuffel, Constitutionnal Law of the European Union, Sweet&Maxwell, London, 1999 ; J. Gekrath, L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe, ULB, Bruxelles, 1997.

5. Bu üyelerin yedekleri de mevcuttur.

6. Bu sitenin adresi " [http://europa.eu.int/futurum/forum\\_convention](http://europa.eu.int/futurum/forum_convention) " biçimindedir.

7. Bununla birlikte yapılan anketlerde yurttaşların Kurultay çalışmaları konusunda yeterince bilgi sahibi olmadıkları yapılan bir anket sonucu ortaya çıkmıştır. Bkz, Eurobarometre, " Les citoyens se déclarent favorables à la constitution, mais connaissent mal la Convention ", IP/03/850, Bruxelles, 17 juin 2002 (europa.eu.int/futurum/documents/press/pr170603\_fr.pdf) (erişim tarihi 10.07.2003)

8. Bu raporlara örnek olarak bkz, " Rénover la méthode communautaire " başlıklı 5 Aralık 2001 tarihli bildiri, COM (2001) 727 ; " Un projet pour l'Union européenne ", başlıklı 22 Mayıs 2002 tarihli katkı, COM (2002) 247 final. Ayrıca Komisyon 5 Aralık 2002 tarihinde kurumsal yapı üzerine bir bildiri yayınlamıştır. Bkz, COM (2002) 728 numaralı

*doküman. Son olarak uzman kişilerden oluşan ve " Groupe Pénélope " adı verilen bir gruba, Komisyonu Kurultay'da temsil eden M. Barbier ve A. Vitorino'nun isteği üzerine bir proje hazırlatıldığını belirtmek gerekir (bu projenin tam metnine sanal ortamda ulaşmak için bkz, europa.eu.int/futurum/docinstcomm\_fr.htm). Bu proje daha ziyade o sırada devam eden Kurultay çalışmalarına teknik bir katkı olarak düşünülmüştür.*

*9. Bu yaklaşım taslağa damgasını vuran devletler ve halklar birliği yaklaşımını gayet güzel bir biçimde göstermektedir. Bu prosedürde de çifte meşruiyet durumu sözkonusudur. Konseyin meşruiyeti devletlere, Parlatentonun meşruiyeti ise halklara dayanmaktadır.*

*10. Bu sisteme göre üye devletler küçüklük ya da büyüklüklerine bakılmaksızın eşit olarak değerlendirilmekte ve coğrafi bir dağılım gözetilerek üye devletler arası dönerli bir sistem uygulanmaktadır.*

*11. Bu yönüyle Şart, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinden daha geniş bir içeriğe sahiptir.*

*12. Dolayısıyla II. sütun kaldırılmıştır.*

*13. Bu çerçevede bkz, Commission européenne, " Convention sur l'avenir de l'Europe : Projet de traité constitutionnel, Declaration de la Commission ", op cit.*

*14. ibid.*

*15. ibid.*

*16. Nice Antlaşmasına ekli 23 numaralı Deklarasyonda Hükümetlerarası Konferans'ın 2004'te toplanacağı ifade edilmekteydi. Ancak son gelişmelerden, bu Konferans'ın toplanmasının biraz erkene (Ekim 2003'e) alındığı ve 15 Haziran 2004'te yapılacak Avrupa Parlatentosu seçimlerinden önce Hükümetlerarası Konferans çalışmalarının bitmesinin ve yeni antlaşmanın imzalanmasının planladığı anlaşılmaktadır.*

[www.stradigma.com](http://www.stradigma.com)

aylık strateji ve analiz e-dergisi

STRADİGMA.com bir FORSNET e-yayıdır