

AB GELECEĞİNİ ARIYOR: AB Konvansiyonu*

Yıldıray SAK**

Özet***

Avrupa Birliği, 1985 tarihli Avrupa Tek Senedi ile başlayan, Avrupa Birliği antlaşması, Amsterdam antlaşması ve son olarak da Nice antlaşması ile devam eden bir gelişme sürecini kat etmektedir. Bu değişimin yapıtaşlarının, Roma antlaşmasının önsözünde belirtilen barış ve dayanışma ve -AB antlaşmasının 6. maddesinde belirtilen ve AB'nin üzerlerine kurulu olduğu hükme bağlanan-hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları olduğuna dair bir oyaşma vardır. Amaçları bu şekilde bir ölçüde kesinleştirilen Birlik, bu amaçlara hangi yöntem ve araçlar ile ulaşabileceği hakkında yoğun bir tartışma ve çalışma sürecine girdi. Birlik kurucu antlaşmaları değiştirecek kararları Hükümetlerarası Konferanslar yolu ile almaktaydı. Çok önemli ve tarihi denilebilecek değişiklikleri bu şekilde meşruiyet tabanı dar bir forumda karara bağlamak eleştiri aldığından, söz konusu Hükümetlerarası Konferansa taslaklar sunacak geniş katımlı Konvansiyonlar (EU Conventions) toplanması ve burada yapılacak tartışmalar ışığında Hükümetlerarası Konferansların muhtemel değişiklikleri karara bağlaması usulü geliştirildi. İlk konvansiyon Avrupa Birliği için Bir Temel Haklar Şartı

* Bu çalışma AB Konvansiyonu ile ilgili dergimizde yayınlanacak bir seri makaleden ilkidir. Çalışmanın her defasında iki bölümden oluşması tasarlanmaktadır. Birinci bölüm, AB Konvansiyonu oturumlarından bilgiler, gelişmeler veya Konvansiyon konuları ile ilgili yapılan akademik çalışmalardan oluşacak, ikinci bölüm ise Enstitümüzün ve benim Konvansiyon konuları ile ilgili çalışmalarından -özellikle yetki meselesi ve temel haklar konularında- müteşekkil olacaktır.

** Araştırma Görevlisi, Marmara Üniversitesi AT Enstitüsü AB Hukuku Anabilim Dalı.

*** For the summary in English, see the end page of the article.

oluşturulması amacıyla toplandı. Bunu, Leaken European Council'da belirlenen konular çerçevesinde, 2004 Hükümetlerarası Konferansına öneriler sunmak üzere çalışmalarına başlayan ve ilk kez aday ülkelerin de katıldığı 2. Avrupa Konvansiyonu izledi. Bu çalışmanın konusu bu Konvansiyondur.

1. BÖLÜM

I. Giriş

AB uzun zamandır bir soruya cevap arıyor: 'Ben Neyim, AB nedir?'. Şu günlerde üçüncü toplantısını yapacak olan AB Konvansiyonu da işte bu soruya temelli ve kalıcı bir cevap bulma çabası olarak tanımlanabilir. AB, hem kendisinin, hem de onun dışında var olan dünyanın, çok hızlı değişiminin meydan okuyuşu ile karşı karşıya soruya cevap bulmaya çalışıyor. Avrupa karamsarlığı'nın (Europessimism) sonu olarak görülen Avrupa Tek Senedinin AB'ye getirdiği yenilikler, AB Andlaşması'nın Roma Antlaşmasında yaptığı çok önemli ve kapsamlı değişiklikler ve son olarak da Amsterdam Andlaşmasının sürdürdüğü değişim sürecine rağmen soru halen tam olarak cevaplanmamıştır.

Avrupa'nın dışındaki dünya da hızla değişiyor. Değişimin temel özellikleri, işsizliğin artması, uluslarüstü sermayenin büyümesi ve birleşmesi ve kısıtlanmamış sermaye akışı olarak tespit edilebilir¹. Bilgi devrimi ile birlikte, iktisadi ve mali sistemin küreselleşmesinin ekonomiyi etkilediği kadar -hatta belki ondan da fazla- yerel, bölgesel ve ulusal siyasal ve toplumsal iktidarları etkilemesi AB'nin kendini tanımlama sürecini iyice zorlaştırdı. Ulus devletin yerleşik egemenlik, demokrasi ve temsil nazariyesi kavramlarını sarsan ama alternatifinin ne olduğunu henüz tam ortaya çıkarmayan küreselleşmeci düşünce ve pratiğe karşı AB, kendi yerinin ancak tanımlanmış yeni bir alanda, uluslarüstü alanda olduğunu aşağı yukarı anlamış gözüküyor ama eski araçlarla bu alanda var olamayacağı ve bu nedenle de bu araçların değiştirilmesi gerektiğini pek anlamış gözükmemektedir; ya da bunun zorluğu AB'yi bu değişimi yapmakta yavaşlatmaktadır. Örneğin, Avrupa Komisyonu eski Başkanı Delors ile Britanya eski Başbakanı Thatcher arasındaki pratik kavgadan sökün eden ve bir kural olarak hakim ve çözümleyici olması halen tartışılan 'subsidiarity'

(ikame prensibi ya da yerindelik prensibi) gibi icatların yeterli olup olmayacağı AB’de yıllardır tartışma konusu olmaktan çıkamamaktadır.

II. Avrupa’nın Geleceğini Çizmek

Fakat varılacak nihai amaca giden yolun başlangıcı, sanırım, Komisyonun hazırladığı *Agenda 2000* ile başladı. Bunun en önemli göstergesi, belgenin iç ve dış boyutları tamamen kapsayıcı nitelikte olması ve Avrupa inşasında çok önemli bir fonksiyonu olan Jean Monnet’in ünlü ‘adımlarını teker teker ve zamanı geldiğinde at’ yöntemini bir miktar yumuşatıp, bir kaçınılmaz gelecek perspektifine sahip olmasıdır.

II. 1. Konvansiyona Doğru

2000 Nice Avrupa Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi'nin, Konvansiyonu toplayacak ve ilgili soruya belki de en kapsamlı ve nihai cevabı verecek yöneltmeyi yapmasından bir kaç yıl önce, sözkonusu Agenda 2000 bu yöneltmenin ilk işaretlerini vermişti. Bu belgeye göre, Avrupa, tüm alanlarda, (yani mali kontrol; ekonomik, sosyal ve kültürel alanlar; tarım; özgürlük ve güvenlik alanı-o arada temel haklar ve özgürlükler-; dış politika; açıklık; AB’nin yetkileri ve kurumlar; demokrasi) ne ölçüde bütünleşeceğini ve bunlara nasıl ortak teminatlar bulacağına karar vermeliydi. Aralık 2000 de üye devletler tarafından imzalanan ancak hanüz yüyürlükte olmayan *Nice Treaty*’ye eklenen Deklarasyonda, AB Avrupa Konseyi, önemli bir inisiyatif aldı ve aşağıdaki başlıklar altında bir çalışma ve tartışma başlatılmasını istedi:

- Avrupa Birliği ve üye devletler arasındaki yetkilerin sınırlarının daha açık bir şekilde tanımlanması
- AB Temel Haklar Şartı’nın statüsünün belirlenmesi
- Antlaşmaların daha iyi anlaşılmasını sağlayacak şekilde basitleştirilmesi
- Ulusal parlamentoların Avrupa’nın inşasındaki rolü

II. 2. Konvansiyon

2001 Laeken Devlet ve hükümet Başkanları Zirvesi'nin sonuç bildirisine ekli 'Avrupa'nın Geleceği: Leaken Deklarasyonu' başlıklı deklarasyon bu başlıklar altında tartışmalar yapacak bir Konvansiyonu Mart 2002 de toplantıya çağırdı. Bu deklarasyonda söz konusu başlıkların içeriğine biraz daha açıklık getirildi. AB'nin geleceğine, daha fazla demokrasi, küreselleşen dünyada AB'nin yeri ve Avrupa vatandaşlarının beklentilerinin hakim olacağı not edildikten sonra başlıklarla ilgili bazı açıklamalar yapıldı. Konvansiyonun konularına ve içeriğine üçüncü (III.) bölümde ayrıntıları ile girecektir.

Bu Konvansiyon AB'ye üye devletlerin 15 hükümet temsilcisinden ve 30 ulusal parlamento temsilcisinden oluşan, bunun yanında aday ülkelerin de aynı üye ülkeler gibi, birer hükümet temsilcisi ve 2 şer parlamento temsilcisi ile katılabileceği bir yapıdır. Ancak aday ülkeler, **üzerinde üye devletlerce uzlaşma sağlanan ve sonuç bildirisine girecek kararlar üzerinde uzlaşmayı bozucu bir oy hakkına sahip olmayacaklardır.** Bunun dışında tıpkı üye ülkeler gibi tartışmalara katılıp öneriler sunabileceklerdir. Ayrıca, Avrupa Parlamentosundan 16 üye ve Avrupa Komisyonundan da 2 temsilci (Kurumsal reformlardan sorumlu Komiser Barnier ile Adalet ve İçişlerinden sorumlu Komiser Vitorino) Konvansiyon'a AB kurumlarını temsilen katılacaklardır. Avrupa Parlamentosu adına Konvansiyon'a Avrupa Halkçı Partisi'ni temsilen 6, Avrupa Sosyalist Partisini temsilen 5 ve diğer parti gruplarını temsilen birer kişi katılmaktadır. Konvansiyon'un en önemli özelliklerinden biri bütün vatandaşlara ve sosyal taraflara açık bir Forum'un da bu Konvansiyonun çalışmalarına katkı sağlayacak olmasıdır. Bunun için ulusal forumlar da oluşturuldu.

Laeken Zirvesinde Konvansiyon Başkanlığına Fransa eski Cumhurbaşkanı Valéry Giscard d'Estaing, Başkan Yardımcılıklarına Belçika eski Başbakanı Jean-Luc Dehaene ve İtalya eski Başbakanı Amato getirildi. Genel Sekreterliğe İngiltere Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri Büyükelçi John Kerr atandı.

Konvansiyon için, bir Konvansiyon Başkanı ve iki yardımcısına ilaveten, ulusal parlamentoları, Avrupa Parlamentosunu ve Komisyon'u temsilen ikişer ve İspanya, Danimarka ve Yunanistan Dönem Başkanlıklarını

temsilen birer kişi olmak üzere, 12 kişiden oluşan bir Başkanlık Divanı da oluşturuldu.

II. 3. Konvansiyon sonrası

2003 yılı Mart ayında tartışmalarını sonuçlandırması beklenen Konvansiyon'un sonuçları bağlayıcı olmayacaktır. Bu Konvansiyon'un sonuç dökümanının 2004 hükümetlerarası konferansında bir başlangıç noktası oluşturması planlanmaktadır. Konvansiyonun ilk toplantılarından edindiğim izlenime göre, 2004 hükümetlerarası konferansına birden fazla öneriler demedi ya da anlaşmalar taslağı sunulacaktır.

Şu nokta doğru anlaşılmalıdır ki, ne Konvansiyonda ne de 2004 hükümetler arası konferansında, bir ulusal devletin anayasasına benzeyen ya da onun temel özelliklerine uygun olan bir anayasa çıkması durumu sözkonusu olmayacaktır. Bilakis bu çabalar soyut anayasa tekliflerinin ve bitmek tükenmek bilmeyen federasyon tartışmalarının bir sonuca bağlanması için harcanacaktır. Yetki tartışmalarının öne çıkacağı açık olarak görülmektedir; ancak bu da federasyon-konfederasyon ya da ulus devletler federasyonu (!) gibi tartışmaların çok belirleyici olacağı anlamına gelmemektedir. Yapılacak şey 'Avrupa nedir?' sorusuna gerçekçi cevaplar aramak olacaktır. Türkiye de Konvansiyon'un bir katılımcısı olarak hem bu soruya hem de kendisinin 'nasıl bir Avrupa istediği' sorusuna cevap olacak bazı öneriler sunma fırsatı bulacaktır.

III. Konvansiyonun içeriği²

Mayıs 2002 itibari ile Konvansiyon hayli mesafe katetmiştir. Aşağıda bu çalışmalar özetlenmeye çalışılmıştır.

III. 1. Konvansiyon Çalışmaları

Konvansiyon ilk toplantısını **28 Ocak 2002** tarihinde yaptı. Bu toplantıda Konvansiyon'un iç tüzüğü ile ilerideki dönemlere ilişkin programı da kabul edildi. Mart-Temmuz 2002 döneminde yapılacak toplantılarda *katılımcıların görüşlerinin dinlenmesi*, Eylül-Aralık 2002 aylarında yapılacak çalışmalarda Konvansiyon'un *Hükümetlerarası Konferansa sunacağı belgenin ilk*

taslağının ortaya konması, Ocak-Mart 2003 aylarında ise sözkonusu belgenin nihai halini alması kararlaştırıldı.

Bu açılış toplantısından sonra Konvansiyon ilk çalışma toplantısını **28 Şubat 2002** de yaptı. Bu toplantıda, AB Dönem Başkanı İspanya Başbakanı Jose Maria Aznar'ın ve Avrupa Parlamentosu Başkanı Pat Cox ve AB Komisyonu Başkanı Romano Prodi'ni konuşmalarından sonra Başkan Valery Giscard d'Estaing açılış konuşmasını yaptı. Her üç konuşmada da Konvansiyonun amaçları üzerinde duruldu. Aznar konuşmasında özellikle AB'nin karar alma sürecinin geleceği üzerinde durdu. Pat Cox halk kitleleriyle diyalogun önemine değindi. Prodi de Konvansiyonun konularının tümüne değinen ve 'bütünlükçü bir çözüm' öneren bir proje üzerinde durdu. Valery Giscard d'Estaing ise bir 'anayasal antlaşma'nın mutlaka oluşturulması gerektiğinden bahsederek, bu Konvansiyonun başarısız olması halinde AB sürecinin önemli bir sekteye uğrayacağını belirtti. Başkan, artık Avrupa da kimin ne yaptığı/yapacağı konusunda kesin bir kararın verilmesi gerektiğinin üzerinde özellikle durdu.

Bazı üye ve aday ülke temsilcileri ile AB kurumlarının temsilcileri de görüşlerini açıkladılar. Bu oturumun kapanış konuşmasını yapan Sosyalist Grup Başkanı Robin Cook vatandaşların AB'nin münhasır yetkilerinin azaltılmasını istediklerinin gözlemlendiğini, Konvansiyonun AB'nin daha şeffaf, daha demokratik ve vatandaşların sorunlarına daha duyarlı bir yapıya dönüştürülmesi amacıyla öneriler sunmasının önem arzettiğini, bir anayasa hazırlanması önerisinin de hassasiyetle üzerinde durulması gereken bir öneri olduğunu belirtti.

Konvansiyonun bu oturumunda genel olarak, söz alan kişiler temenni, görüş ve önerilerini belli bir sistematik kaygısı olmadan açıklamışlardır. Bununla birlikte bazı önerilerden ne kastedildiği de yavaş yavaş ortaya çıkmaya başlamıştır. Örneğin, Fransa Hükümetini temsilen Konvansiyona katılan AB ile ilişkilerden sorumlu Devlet Sekreteri Pierre Moscovici, "Avrupa Birleşik Devletleri" önerisine açıklık getirerek Birleşik Devletlerin federal bir yönetim olacağını, "Avrupa Birleşik Devletleri" formülünü, "ulus devletler federasyonu" formülüne göre daha dinamik bulduğunu, birincisinin "birliktelik ile farklılığı, birlik ile esnekliği" iyi dengelemek demek olduğunu, AB'nin devletleri federe olarak yöneten bir birlik olarak algılanabileceğini, Birleşik Devletler önerisini federasyon ile ulus devletler

arasındaki ilişkiye meşruiyet kazandıracak bir formül olarak düşündüğünü belirtmiştir. Diğer dikkat çekici bir örneği de Çek Cumhuriyeti Dışişleri Bakanı Jan Kavan vermiştir. Kavan, "subsidiarity" ilkesinin uygulama alanının yeniden saptanarak Birlik ile üye ülkeler arasındaki yetki dağılımının yeniden belirlenmesinin önemine işaret etmiştir. Entegrasyon sürecine AB vatandaşlarının desteğinin sağlanabilmesi amacıyla AB'nin daha şeffaf ve daha demokratik bir yapıya kavuşturulması gerektiğini, bu çerçevede AB'nin kullandığı hukuki araçların azaltılması ve Antlaşmaların basitleştirilerek AB için bir "Anayasa" hazırlanması, Temel Haklar Şartının sözkonusu belgeye dercedilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Konvansiyon üçüncü toplantısını da 21-22 Mart 2002 de yaptı. Başkan D'Estaing bu oturumda katılımcıların 'AB'den ne bekliyorsunuz' sorusuna cevap vermelerini istedi. Bu toplantıda çok fazla söz talebi oldu.

İtalyan Parlamenter Muscardini, AB'nin insan hakları ihlallerine hızlı bir şekilde cevap verecek bir yapıyı oluştuması gerektiğini,

İngiliz Parlamenter Duff hangi yetkilerin AB seviyesinde kullanılacağına açık bir şekilde belirlenmesi gerektiğini, Komisyonu zayıflatıp, Konseyi daha da güçlendirecek her türlü öneriye karşı olduklarını,

Alman Eyaletler Meclisi üyesi Teufel subsidiarity ilkesi gereğince belediyelere kadar inilmesi gerektiğini, AB'nin müdahale etmeyeceği alanların açıkça belirtilmesi gerektiğini,

İtalyan hükümet temsilcisi Fini Anayasal bir AB den yana olmakla birlikte ulus devlet benzeri ya da süper devleti çağrıştıran bir AB istemediklerini ve bir *AB vatandaşlığı* ihdas edilmedikçe *demokratik* bir AB den bahsedilemeyeceğini,

İtalyan parlamenter Dini hükümetlerarası yöntemin zamana yayılarak terkedilmesi gerektiğini,

AP'nun İtalyan üyesi Tajani Avrupa bütünleşmesindeki iki önemli oyuncunun, kiliselerin ve şirketlerin rollerini unutmamak gerektiğini,

Bölgeler Komitesi yetkilisi subsidiarity ilkesine göre yetki paylaşımının gözden geçirilmesi gerektiğini ve bir yetki dağılımı listesi ortaya konması gerektiğini, belirtmişlerdir.

Konvansiyonun dördüncü toplantısı ise 15-16 Nisan 2002 de yapıldı. Giderek somutlaşan toplantı çalışmalarının bu bölümünde Konvansiyon Divanın hazırladığı şu sorulara cevap arandı:

- 1- AB'ne daha fazla yetki verilmesine taraftar mısınız?
- 2- AB'nin yerine getirmesi gereken görevler söz konusu olduğunda hangi kıstaslar dikkate alınmalıdır?
- 3- Antlaşmada AB'nin yetkili olmadığı konuların üye devletlerin yetkisinde olduğuna dair bir madde yer almalı mıdır? Bunlar neler olmalıdır?
- 4- AB'nin yetkileri kalıcı olarak belirlenmeli midir? Yoksa yetkileri ileride değiştirebilecek bir mekanizma mı oluşturulmalıdır?

Bu sorulara cevaben bu oturumda çok sayıda yazılı ve sözlü öneri sunulmuştur. Bu sebeple burada çok kısa bir özet yapılacaktır. Ayrıca konu üzerinde görüşmeler halen devam etmektedir.

Yetki dağılımının temel çalışma konusu olduğu bu oturumda;

Hollanda ulusal parlamento üyesi **Rene van der Linder**, AB'nin insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi değerler birliği olması gerektiğini, vatandaşların AB'nin her gün televizyonlarında izledikleri sorunlara müdahale etme yeteneğinin bulunmadığı kanısında olduklarını, AB'nin üstlenmesi gereken görev ve roller üzerinde siyasi bir mutabakata ulaşılmaksızın, kağıt üzerinde AB'ne daha fazla yetki verilmesinin vatandaşların hayal kırıklıklarını daha da arttıracaklarını, *ortak vergi alanının* yaratılması zamanının geldiğini,

Avrupa Parlamentosu Liberal grubu İngiliz üyesi **Andrew Duff**, öngörülen bir anayasanın federal bir doğası olmasının kaçınılmaz olacağını, ilk üç maddenin federal birlik ile onun vatandaşları arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi hususlarına hasredilebileceği, burada "Birliğin ne için var olduğu" ve yetkilerin neler olduğu sorularının cevaplanması gerektiğini, kendisinin yetkilerin münhasır olarak belirlenmesini tercih etmediğini, zira

bu durumun ileride ortaya çıkacak gelişmeler karşısında Birliğin işleyişinde sorun yaratma tehlikesi taşıdığını, gözden geçirilmiş "Topluluk Yöntemi"ne gereken ağırlığın verilmesi gerektiğini,

Fransa hükümet temsilcisi **Pierre Moscovici**, uygulamada hiçbir seviyede münhasır bir yetki bulunmadığını, AB'nin yetkilerinin kaynağının, onu oluşturan üye devletlerin devrettiği yetkilerin toplamı olarak görülmemesi gerektiği, çünkü Birliğin, Adalet Divanı'nın kararlarında belirtildiği gibi özerk bir hukuki yapı olduğunu, yetkilerin açıklığa kavuşturulması hususunun, Birliğin görevlerini yeniden düzenleme kapasitesine hanel getirmemesi gerektiğini, öncelikle Birliğin görevleri üzerinde mutabakat sağlanıp daha sonra ortak politika alanlarının belirlenmesi cihetine gidilmesinin daha uygun olduğunu,

Hollanda hükümet temsilcisi **Hans van Mierlo**, AB'nin bazı görevlerinin henüz tanımının yapılmadığını, ihtiyaç duyulanın, küresel sorunlara bir ortak Avrupa olarak yanıt verilmesi olduğunu, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve dayanışma ilkeleri gibi AB'nin ortak değerleri ile bu ihtiyacın birleştirilmesi gerektiğini, Birlik içinde üye devletlerin tek başlarına başa çıkma imkanları giderek azalan göç, iltica, sınır kontrolü gibi konularda ortak yaklaşımların getireceği "katma değer"e ihtiyaç duyulduğunu, AB'nin aynı zamanda eğitim, ulaştırma, enerji, iletişim gibi alanlarda üye devletlerle birlikte faaliyet göstermesinin gerekli olduğunu, çocuklara bir Avrupa bakış açısı fikrinin aşılmasının önem arzettiğini, ikincillik (subsidiarity) ve orantılılık (proportionality) ilkelerine, dayanışma (solidarity) ilkesinin de eklenebileceğini, kendi tercihlerinin siyasi ve anayasal bir andlaşmadan yana olduğunu, Temel Haklar Şartının sözkonusu anayasa hükümleri arasında, yetki dağılımının ise siyasi andlaşma hükümleri arasında yer alması gerektiğini, çünkü Avrupa idaresinin görevleri konusunun bir ideoloji meselesi olduğunu,

Almanya ulusal parlamento temsilcisi **Jürgen Meyer**, görevler ve yetkiler olmak üzere iki konu bulunduğunu, görevler konusunda, herşeye sıfırdan başlamadıklarını ancak şimdi ellerinde yepyeni bir belge olan Temel Haklar Şartı'nın bulunduğunu, bu Şartın görevler konusunda temel alınması gerektiğini, yetkiler konusuna gelince; yetkilerin, münhasır, yarışan (ortak yetkiler) ve ilave yetkiler olarak üç gruba ayrılabilceğini, yarışan yetkilerde ikincillik ilkesinin açıklığa kavuşturulmasının gerekli olduğunu,

Birliğin 2. ve 3. ayaklarının 1.ayaktan farklı tutulması ve bu alanlarda Birliğin çerçeve tedbirler alması gerektiğini, ihtiyaç duyulanın ikincillik ilkesinin uygulanmasını sağlayacak, AP üyelerinden oluşacak siyasi sorumlulukla donatılmış bir organın kurulması olduğunu,

Fransız ulusal parlamento temsilcisi **Alain Barrau**, yetkilerden önce görevlerin tesbitinin yapılmasının daha uygun olduğunu, bu kapsamda vatandaşların Avrupası'nın kurulmasının ve ekonomik yönetime ağırlık verilmesinin önemli olduğunu, bir Avrupa Sosyal Andlaşmasına ihtiyaç duyulduğunu, Birliğin Akdeniz'deki kısıllarının ötesinde Ortadoğu gibi yanmakta olan konuların bulunduğunu, bu sorunlara cevap verecek siyasi bir Avrupa istendiğini,

AP Yeşiller grubu üyesi İngiliz **Neil MacCormick**, AB'nin kullanacağı yetkilerin ikincillik ilkesi ile sınırlandırılmasının da bazı tehlikeler içerdiğini, ilkenin uygulanmasını gözetmesi öngörülen organın siyasi bir organ olacağı için siyasi çoğunluğun etkisi altında hareket etmesinin kaçınılmaz hale geleceğini, bu açıdan ilkenin uygulanmasına ilişkin denetimin yargı organına bırakılmasının daha uygun olacağını,

İngiltere ulusal parlamento temsilcisi **David Heathcoat**, yetki dağılımı konusunun özünde demokrasi sorununun yattığını, Andlaşmada yer almasına rağmen hiçbir kurumun önem vermediği ikincillik ilkesinin bir işe yaramadığını, neticede vatandaşların giderek AB'den uzaklaştığını, sorunun çözümünde iki ilkenin yol gösterici olması gerektiğini, bunların; açıklık ve kesinlik ilkeleri olduğunu, halen AB'nde bulunan veya üye devletler ile AB arasında paylaşılan bazı yetkilerin tekrar üye devletlere devredilmesi gerektiğini, bunlara eğitim, kültür, sağlık ve sanayi politikalarının da dahil olduğunu, bu alanlarda hiçbir şekilde AB düzeyinde karar alınmaması gerektiğini, yetki dağılımı yapılırken, bir konunun, bazı çevre sorunları ile ticaret gibi, sınır aşan bir nitelik arz edip etmediği hususunun uygulanması gereken kriter olarak alınması gerektiğini,

AP Avrupa Halk Partisi/Hıristiyan Demokrat grubu üyesi **Fransız Alain Lamassoure**, Birliğin yetkilerinden değil görevlerinden bahsedeceğini belirterek, önemli sorunun, AB'nin göçmenler de dahil bireylerin birlikte yaşamaktan haz aldıkları bir alanla mı sınırlandırılması, yoksa refah ve zenginlik yayan bir dünya gücü haline mi gelmesi olduğunu, Avrupa'nın bir

barış ve güvenlik alanı olması ve dış politikanın ortak bir politikaya dönüştürülmesi gerektiğini,

Danimarka ulusal parlamento yedek temsilcisi **Per Dalggaard**, bir yetkiler listesi hazırlanması konusunun Danimarka'da da tartışılmakta olduğunu, yalnızca sınıraşan nitelikteki sorunların AB düzeyinde çözümlenmesi gerektiğini, ulusal ve ulusüstü sorunların arasındaki ayırımın tesbiti için nesnel kriterlerin var olduğunu, bu açıdan AB'ne gerekli olanın ötesinde yetkiler verilmemesi konusunda çok dikkatli davranılması gerektiğini, AB'nin devletlerin yerini almaması gerektiğini, tabandan tavana (bottom-up) yaklaşımının benimsenmesinin gerektiğini, bir AB kimliği bulunmadığını, ulusal ve yerel kimliklerin Avrupa kimliğini şekillendirdiğini, bunun tersinin söylenemeyeceğini, işbirliğinin, kurumlar arasında değil, devletler arasında yapılması gerektiğini, dil kavramının demokrasi ile çok sıkı bağlantısı olduğunu, AB gibi çok dilli bir yapıda birbirinin dilini konuşmayan insanların ideal bir demokrasi oluşturmalarını beklemenin yetersiz olacağını,

AP Avrupa Halk Partisi/Hıristiyan Demokrat grubu üyesi **Hanja Maij-Weggen**, Danimarka temsilcisinin konuşmasına cevaben, sözkonusu konuşmada AB Komisyonuna çok sayıda yetki verildiği iddia ediliyormuş gibi bir izlenim edindiğini, ancak bu yetkilerin genellikle üye devletler tarafından verildiğini, bunların başını da çoğu zaman Danimarka'nın çektiğini,

İngiltere ulusal parlamento üyesi Gisela Stuart, sözkonusu konuşmadaki ifadelerden, "herkes aynı dili konuşmuyorsa demokrasi olmaz" gibi bir anlam çıktığını, son derece yanlış olan bu düşünceye karşı konuşmacıya farklı dillerin konuşulduğu Belçika, İsviçre gibi demokratik ülkelerin hatırlatılması gerektiğini, belirtmişlerdir.

III. 2. Türkiye ve Konvansiyon

III. 2. 1. Türkiye'nin Konvansiyona Yaptığı Sunuşlar

Konvansiyon'da Türkiye'yi temsilen hükümet üyesi Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sayın Mesut Yılmaz ve Milletvekilleri Ayfer Yılmaz

ve Ali Tekin katılmaktadır. Her üç temsilci de toplantılarda Türkiye'nin görüşlerini dile getirmişlerdir.

Konvansiyonun 21-22 Mart tarihli toplantısında hükümet temsilcisi Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sayın Mesut Yılmaz söz alarak bir konuşma yapmıştır. Yılmaz konuşmasında özetle,

- Birliğin bir yandan üye sayısını artıracak bir genişleme sürecinde olduğunu öte yandan da küreselleşmenin ve entegrasyonun derinleşmesinin AB'yi yeni ve karmaşık sorumluluklar üstlenmeye zorladığını, bu sebeple mevcut yapının yenilenmesinin gerekli olduğunu,
- Bütünleşme modeli olarak hükümetlerarası yöntemin sınırlarına ulaştığını ve bunun ötesine geçilmesi gerektiğini,
- AB'nin başarısının ulus devletin korunduğu hassas bir karar mekanizmasının varlığına bağlı olduğunu,
- AB'nin bir demokratik zaaf içinde olduğunu, AB Paramentosunun tüm Avrupa vatandaşlarının çıkarlarını yansıtmaması gerektiğini,
- Birliğin kurumsal yapısı gözden geçirilirken, Birlik hukukunun üye ülkelerde farklı uygulanma risklerinin önlenmesinin dikkate alınması gerektiğini,
- Birliğin siyasi olarak zayıf olduğunu, daha uyumlu ve belirgin bir dış politika izlenebilmesi için Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nın tam olarak ortaya konması gerektiğini, belirtmişlerdir.

Konvansiyonun 15-16 Nisan tarihli toplantısında da Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sayın Mesut Yılmaz,

- Birliğin nihai bir siyasi yapıya kavuşmadığı ve uluslararası sorunların çözümünde etkin bir rol almadığı sürece bölgesel bir ekonomik güç olmanın ötesine gidemeyeceğini, bu nedenle Birliğin ekonomik ve siyasi profilleri arasındaki dengesizliğin gecikmeksizin giderilmesi gerektiğini, bu görüşten hareketle AB'nin küresel düzeyde etkin bir rol oynayabilmesi için Birliğin görevlerinin dış ilişkiler alanına genişletilmesi ve Avrupa Savunma ve İşbirliği Politikası ile Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasının, bahse konu rolün takviyesi açısından anahtar niteliğinde olduğunu,
- Birliğin bu anlamda daha fazla yetkiye ihtiyaç duyacağını, ancak bu yetkilerin açık bir şekilde tanımlanması gerektiğini, bununla birlikte

- serdedilecek çok ayrıntılı bir yetkiler kataloğunun Birliğin dinamizmi ve esnekliğini de tehlikeye atabileceğini, AB'nin özünde üye ülkelerden oluşan bir birlik olduğu anlayışının temel alınması kaydıyla, yetkilerin gerektiği ölçüde değiştirilebileceğini, ancak yetki dağılımının katı bir sisteme bağlanmasından kaçınılması gerektiğini, bu nedenle Topluluk Metodunun bazı yeni görevlerin yerine getirilmesinde daha iyi bir araç olduğunu,
- Türkiye'nin, Avrupa Birliği ile üye ülkeler arasında yetki dağılımının açıklığa kavuşturulması, sadeleştirilmesi ve Birliğin önündeki fırsat ve sorunlar ışığında sözkonusu yetki dağılımının güncelleştirilmesi gerektiği görüşünü paylaştığını, bu sebeple AB'nin başta uluslararası terörizm, kitle imha silahlarının yayılması ve çevre kirliliği olmak üzere küresel barış ve istikrarı hedef alan yeni tehditlerle başetmeye muktedir olması gerektiğini vurgulamıştır.

T.B.M.M üyesi Milletvekili sayın Ayfer Yılmaz da 21-22 Mart tarihli toplantıda özetle,

- Birliğin vatandaşların ihtiyaçlarını karşılayabilecek yaklaşımlara şiddetle ihtiyacı olduğunu
- Parasal birliğini tamamlayan Birliğin uluslararası etkinliğini sağlayabilmek için siyasi bir Birlik olma yönünde çaba sarfetmesi gerektiğini, belirtmişlerdir.

Konvansiyonun 15-16 Nisan tarihli toplantısında da söz alan sayın Ayfer Yılmaz,

- 21. yüzyılda AB'ni bekleyen yeni sorunlar ışığında Birlik ile üye ülkeler arasındaki yetki dağılımının açıklığa kavuşturulması ve yeniden düzenlenmesi gerektiğini, Birliğe verilecek yeni yetki ve görevlerde AB vatandaşlarının beklentilerine cevap verilmesinin ve Birliğin daha şeffaf ve etkin bir yapıyı haiz olması hususlarının gözönünde bulundurulması gerektiğini, küreselleşen dünyada Avrupa vatandaşlarının daha fazla güvenlik ve refah beklentisi içerisinde bulduklarını,
- AB'nin terörizm, örgütlü suçlar ve yasadışı göç gibi yeni ve büyüyen sorunlarla karşı karşıya bulunduğunu, Birliğin bu sorunlarla başedebilmesi için, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile çatışmaların

önlenmesi ve çözümlenmesi konularında yeni sorumluluklar üstlenmesi gerektiğini, aynı şekilde gıda sağlığı ve çevre gibi sınır aşan tehlike ve etkileri olan alanlarda Birlik düzeyinde ulusal düzeyden daha etkin biçimde mücadele edilebileceğini

- İkincillik ve oransallık ilkelerini gözönünde bulundurarak yetki dağılımının bir sisteme oturtulması gerektiğini, ancak eğitim, kültür ve üye ülkelerin iç idari yapılarına ilişkin konuların üye ülkelerin münhasır yetki alanları içerisinde kalması gerektiğini, bu aşamada her ne kadar AB ile üye ülkeler arasındaki yetki dağılımına açıklık getirilmesi gerekiyor ise de, kesin kurallar çerçevesinde bir yetki sıralamasına gidilmesinin bu aşamada Birliğe yarardan çok zarar verebileceğini, belirtmişlerdir.

T.B.M.M üyesi milletvekili sayın Ali Tekin de 21-22 Mart tarihli toplantıda söz alarak,

- AB'nin önemli bir dönüm noktasında olduğunu, Birliğin genişleme ve derinleşmeyi eşzamanlı olarak yaşayacağını,
- Bu süreçte güvenlik sorunlarının öne çıkacağını, bu sebeple güvenlik konusunda daha derin işbirliğinin nasıl sağlanacağı ve bu bağlamda askeri bir yeteneğin oluşturulması ve barış içinde birarada yaşama amacının Konvansiyon çalışmalarında benimsenecek yaklaşımın ana unsurları olması gerektiğini, belirtmişlerdir.

Konvansiyonun 15-16 Nisan tarihli toplantısında da sayın Tekin özellikle yetki konusunda detaylı bir açıklamada bulunmuştur. Sayın Tekin özetle,

- Oluşturulacak antlaşmada Birliğin münhasır sorumluluklarının belirtilebileceğini, Birliğin yetki alanına girmeyen sorumlulukların üye ülkeler tarafından üstlenilebileceğini, Birlik ile üye ülkelerin yetki ve sorumluluklarının vatandaşlarının anlayabilecekleri şekilde belirlenmesi gerektiğini, yetki dağılımı hususunda ileride ortaya çıkabilecek yeniden düzenleme gereksinimlerine olanak tanıyabilmek amacıyla Andlaşmanın 308. Maddesinin değiştirilmesi gerektiğini, bu şekilde AB'nin müdahalesine gerek olmayan alanların tekrar üye ülkelerin sorumluluğunda kalabileceğini,
- AB'nin gerekli meşruiyeti kazanabilmesi için üye ülkeler ile Birlik arasında ikincillik ve oransallık ilkeleri çerçevesinde yetki dağılımının belirlenmesinin önemini, AB'nin arzu ettiği uluslararası rolü de

üstlenebilmesi amacıyla ortak dış ve güvenlik politikalarına ilişkin gelişmelerde beklenen çabukluğu ve esnekliği gösterebilmesi için Birlik bünyesinde gerekli yapısal mekanizmaların kurulması gerektiğini, aynı şekilde özellikle çevre, enerji, kalkınma, araştırma gibi konularda sarfedilen çabaları kanallandırmak üzere daha verimli kazanımlar elde etmek amacıyla bu tür politikaların AB düzeyinde geliştirilmesi ve üye ülkeler arasında eşgüdümün artırılması gerektiğini,

- İçinde bulunulan dönemin AB'nin ekonomik alanda göstermiş olduğu başarıyı siyasi alanda da yakalayarak vatandaşların beklentileri doğrultusunda siyasi bir güç olması için önemli bir fırsat olduğunu,
- Birliğin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Ortak Güvenlik ve Savunma Politikaları alanlarında gerekli yetkilerle donatılması ve bir uluslararası güç olarak sorumluluk üstlenmesi gerektiğini,
- Dünya çapında yoksulluğun giderilmesi yönünde Birliğin ortak politikalar benimsemesinin önem arzettiğini, çevre ve enerji konularında Birlik üyeleri arasında daha derin bir eşgüdümün sağlanması ve Birlik düzeyinde bu hususta etkin ortak politikaların hayata geçirilmesinin elzem olduğunu, ifade etmişlerdir.

III. 2. 2. Türkiye Konvansiyonu Tartışıyor

Konvansiyon Türkiye'de de ilgili çevrelerce üzerinde durulan önemli bir konu olmuştur. Bu bağlamda gerekli inisiyatifi sağlayan Dış İşleri Bakanlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Dış İşleri Bakanı sayın İsmail Cem ve Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı sayın Mesut Yılmaz'ın başkanlıklarında sivil toplum örgütleri, üniversiteler ve basın katılımının sağlandığı birer toplantı düzenlenmiştir. Bu toplantılarda enstitümüz M.Ü. Avrupa Topluluğu Enstitüsü konu ile ilgili görüşlerini özetleyen sözlü ve yazılı katkılarda bulunmuştur.

Ayrıca Koordinatörlüğünü İktisadi Kalkınma Vakfı ve TESEV'in yaptığı bir dizi toplantı yapılmış, bu toplantılarda katılımcılar konular hakkında görüşlerini dile getirmişlerdir. Bu toplantılar halen sürmektedir. Bu toplantılarda amaç Konvansiyon kapsamında biraraya gelecek sivil toplum örgütleri alt Konvansiyonunda Türkiye'nin katılımının ne suretle olacağına dair hazırlık çalışmaları yapmak olmuştur.

9 Mayıs Avrupa günü münasebeti ile de Enstitümüz tarafından ‘Avrupa Konvansiyonu ve Avrupa’nın Geleceği’ konulu iki günlük uluslararası bir konferansda konu akademisyenler tarafından tartışılmıştır. Bu konferansa Dış İşleri Bakanımız sayın İsmail Cem de katılarak konu hakkındaki görüşlerini içeren bir açılış konuşması yapmıştır. Konferansın bir oturumunda da Milletvekilimiz sayın Ayfer Yılmaz bir sunuş yapmış ve soruları cevaplandırmıştır.

III. 3.AT Enstitüsünü temsilen iştirak edilen toplantılar çerçevesinde sunulan bir öneri

Yukarıda bahsedilen sivil toplum inisiyatifli toplantıları kapsamında Enstitümüz de çalışmalara katılmış ve çeşitli yazılı ve sözlü katkılarda bulunmuştur. Bu toplantılardan birinde sunulan önerinin burada da yer almasında fayda görmekteyiz.

2. BÖLÜM

Kurucu Antlaşmalarda AB’nin Yetkileri Sorunu³

- I. AB’nin Yetkileri ve Bu Yetkinin Sınırları
- II. Avrupa Topluluğu Andlaşması
 - II.1. Yetki maddelerinin tespiti
 - II.2. Seçilen bazı yetki maddelerinin yeniden düzenlenip netleştirilmesi ve formüle edilmesi
 - II.3. Yeni Bir Kurum: Anayasa Konseyi
 - II.3.1. Yetki Meselelerinin Normatif Şekilde Çözmenin Zorluğu
 - II.3.2. Bir İzleme Mekanizması
- III. Avrupa Birliği Andlaşması
 - III.1. Yetki maddelerinin tespiti
 - III.2. Seçilen bazı yetki maddelerinin yeniden düzenlenip netleştirilmesi ve formüle edilmesi
- IV. Subsidiarity ve Proportionality⁴

I. AB'nin Yetkileri ve Bu Yetkilerin Sınırları

II.2 ile ilgili olarak belirtilmesi gereken önemli noktalardan biri, andlaşmalarda bir çok yetki maddesinin olduğu, bunların tamamına ilişkin bir yeniden yazmanın bu çalışmanın hacmini aştığıdır. Bu yüzden bu teşebüs sadece bir kaç üzerinde gerçekleştirilecektir. Diğer bir nokta da, yetki maddeleri üzerinde çalışırken motivasyonun ne yönde olacağına ilişkindir; çünkü yetki meselesi bir yandan muhtemel genişlemenin karar alma süreç ve mekanizmalarında yapacağı etki dolayısıyla önemlidir, ama öte yandan da (ve daha önemli olarak) Birlik/Topluluk yetkilerinin genişlemesinin üye devletlerde hiç hoş olmayan hisler uyandırmakta olduğu yönünden önemlidir. Şu somut örneği vermek bu sonuncu noktayı açmak açısından yeterli ve gereklidir:

"(G)elecek için belirtilmesi gerekir ki, topluluğun kurumlarına (yetki meselelerinde⁵) yorum olanağı veren hükümler -Avrupa Birliği anlaşması tarafından sınırlanmış bazı alanlarda egemenliğin kullanılması ile andlaşmaların değiştirilmesi arasında fark olduğunu prensip olarak ortaya koyan hükümler varken- bu kurumların andlaşmalardaki yetkilerin genişletilmesi sonucunu doğuracak yorumlarının geçerli olmasını gerektirmez. Yorum olanağını temin eden bu tür kurallar Almanya için hiç bir bağlayıcı etkiye sahip olmayacaktır."⁶

Tarihinin ve gelişiminin bu aşamasında, üye devletlerinin birer eyalet, bölge ya da federe yapı (ya da bu düzeyde ve ismi ne olursa olsun) olarak kalmasına (politik olarak) müsaade edilmeyeceğini düşündüğüm AB, bana göre bu safhada sınırlı ancak etkili yetki değişimlerine uğrayacağından bu çalışmanın izleyen bölümlerinde bu yönde önerilere yer verilmiştir. Yine de bu nevi öneriler dahi üye devletlerin bazıları tarafından ve konu ile ilgili kanaat önderlerinin kimilerince gerçekçi bulunmayabiliyor.

II. Avrupa Topluluğu Andlaşması

II. 1. Yetki maddelerinin tespiti

Aşağıda belirtilenlerin dışında, AT ve AB andlaşmalarında başka bazı yetkiye ilişkin spesifik veya izlenen/izlenecek politikanın niteliğine göre ikincil hükümler bulunabilir. Örneğin AT andlaşmasınının 133. Maddesi

bunlardan biridir. Ancak burada mümkün olduğu kadar prensip niteliğinde olan ve genel nitelikli yetki maddelerine yer verilmiştir.

AT ANDLAŞMASI

Madde 5 (eski 3b)

Madde 11 (eski 5a)

Madde 13 (eski 6a)

Madde 95 (eski 100a)

Madde 297 (eski 224)

Madde 301 (eski 228a) (AB andlaşmasının ilgili hükümleri ile birlikte ele alınacak)

Madde 308 (eski 235)

Madde 309 (eski 236) (AB andlaşmasının ilgili hükümleri ile birlikte ele alınacak)

II. 2. Seçilen bazı yetki maddelerinin yeniden düzenlenip netleştirilmesi ve formüle edilmesi

Madde 5

Antlaşmalardaki ana yetki maddesidir. Bununla birlikte açık olmayan ve tanım özürü yapıtı nedeniyle yoğun eleştiriler almaktadır. Bu maddede yapılacak değişiklik yetki sorunlarının çözümünde başlangıç noktası olacaktır. Madde şöyledir:

"Topluluk bu andlaşma ile kendisine tanınan yetki ve hedeflerle sınırlı olarak faaliyet gösterir.

Kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda ise Topluluk, yetki ikamesi ilkesine uygun olarak ve sözkonusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından tatminkar bir ölçüde gerçekleştirilemeyeceği ve dolayısı ile öngörülen faaliyetin boyutları ile etkileri Topluluk seviyesinde daha iyi gerçekleştirebileceği ölçüde müdahalede bulunur.

Topluluk faaliyeti bu antlaşma hedeflerine erişmek için gerekli olan sınırı aşamaz."

Soru 1: Maddenin birinci paragrafında yetki alanlarını saymak bir çözüm olabilir mi?

Soru 2: Eğer bu tür bir çözüm uygulanacaksa andlaşmanın yetki ile ilgili çeşitli maddelerinde de değişiklik yapılmalı mıdır? Yoksa bu paragraf buna gerek kalmayacak bir şekilde düzenlenebilir mi?

Soru 3: Bu paragrafta yetki alanlarını saymadan da –ama var olan şekli gibi kapalı olmadan- bir çözüm olabilir mi?

Soru 4: Bu paragrafta Topluluk-üye devlet yetki ayrımı yanında yerel iktidarlar da hesaba katılmalı mıdır?

ÖNERİ:

Maddenin birinci paragrafı şu yapıda olabilir:

"Aşağıdaki alan ve konularda yasama, yürütme ve yargı yetkisi bütünüyle Topluluk kurumlarına bırakılmıştır.

1-Topluluğa yeni üye kabulü ve Topluluk ile üçüncü ülkeler arasında andlaşmalar yapılması

2-İç pazar, serbest dolaşım ve tarım ve rekabet politikaları ile devlet yardımları

3-AT andlaşmasının 13. maddesinde düzenlenen alanlar

4-Bu maddedeki yetki kurallarının -andlaşmanın (X) maddesindeki usule göre- tadil edilmesi

Üye devletler veya ilgili oldukları ölçüde yerel yönetimler, bu alanlarda, ancak Topluluk kurumlarının bu andlaşmada düzenlenen usule uygun olarak alacağı karar çerçevesinde tasarrufta bulunabilirler."

Bu yöntemin en önemli faydası 'münhasır yetki' gibi topluluk hukuku anlamında tartışmalı bir kavramı açıklığa kavuşturmadır. Tabii bu düzenleme ancak diğer bazı alanlarla birlikte subsidiarity ilkesinin düzenlenmesi ile tamamlanmış olacaktır.

Madde 308

Madde metni şöyledir:

"Ortak Pazar'ın işleyişinde, Topluluğun amaçlarından birini gerçekleştirmek için Topluluk tarafından bir girişimde bulunmak bir zorunluluk olur da, bu anlaşma'da o girişim için gerekli yetki öngörülmemiş bulunursa, Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Paramentosuna danıştıktan sonra gerekli düzenlemeleri oybirliği ile yapar."

Hemen belirtmek gerekir ki, Topluluk Adalet Divanı'nın 2/94 nolu *Opinion*'ında da işaret ettiği gibi, bu madde Topluluğun anlaşmalarda tanımlanan yetkilerinin kurumlar tarafından genişletilebileceği şeklinde anlaşılabilir ve bu şekilde kullanılamaz. Adalet Divanı'nın bu yorumuna – doktrinde de yoğun destek bulmasına rağmen- kurumların zaman zaman direndiği görülmektedir. Örneğin, bu yorumun etkisinden sıyrılmak ve 308 deki oybirliği kıstasından kurtulmak için Konsey anlaşmanın 95. maddesini kullanmak istemiştir. 95'e göre çıkarılan bir Direktifin (Directive 98/43 EC)⁷ 3. maddesine göre tütün ürünleri için yapılan tüm reklamlar ve tüm sponsorluk işlemleri ile bu ürünlerin ücretsiz dağıtımı Topluluk çapında yasaklanmıştı. 95 deki usule göre Direktif çıkarılırken itiraz eden Almanya konuyu Parlamento ve Konseye karşı bir iptal davası şeklinde Adalet Divanı önüne getirmiş, Divan da yetki yokluğu⁸ (*lack of competence*) nedeni ile Direktifi iptal etmiştir⁹.

308 de bir yetki maddesidir. Yukarıda 5. madde ile ilgili öneri (özellikle birinci paragrafın dördüncü bendi) ve verilen dava – ki Divanın benzer kararlar aldığı bu tip başka örnekler de vardır- dikkate alındığında, 5 ile 308. madde arasında bir örtüşme var gibi görünse bile, aslında madde 5 anlamında *esaslı yetki alanları ve konuları* sözkonusu olmadığı ve de 5/1.bent 4 deki gibi anlaşma tadilinin de sözkonusu olmaması istenen durumlarda, 308 gibi bir maddenin olması gerektiği ancak bunun daha etkili ve sınırları çizilmiş bir şekilde ifade edilmesi gerektiği açıktır.

Soru 1: Yetki ile ilgili konular bir defada düzenlenip sonlandırılacak maddelerle mi çözülmelidir? Ya da ileride çıkabilecek ama şimdi öngörülemeyen meseleler hesaba katılarak ana yetkileri düzenleyen bir madde yanında bazı tali yetki olanakları tanıyan bir madde de ihdas

edilebilir mi? Her iki durumda da oluşacak sakıncalar ya da faydalar neler olabilir?

Soru 2: Eğer böyle bir ayırım yapılırsa, ikincil nitelikte olan ve esasl olmayan yetki genişlemesi yaratacak olan maddede, karar alma usulü nasıl olacaktır? Andlaşmadaki usullerden biri ile mi yoksa başka bir usulle mi?

ÖNERİ:

Madde metni şöyle olabilir:

"Topluluğun amaçlarını gerçekleştirmek ve hedeflerine varabilmek için alması gereken kararlar olur da, gerek bu kararları almak ve gerekse bu amaç ve hedeflere ulaşmak için Topluluk, bu andlaşmanın yetki maddelerine göre yetkilendirilmemiş ise ve bu çeşit bir yetki andlaşmanın (5/1.bent 4. ve bu bent gereğince oluşturulacak usule ilişkin (X)) maddesini işletmeyi gerektirmiyorsa, Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, (Y) maddesindeki usule göre, Avrupa Paramentosuna danışarak ve Anayasa Konseyi'nin onayını aldıktan sonra gerekli düzenlemeleri yapar."

Burada ulaşılmak istenen amaç şudur. Yetki alanlarını sayıp sınırlamak, sürekli değişen ve dinamik olan AB gibi bir yapıyı ileride bazı tıkanıklıklara götürebilir. Öyle durumlar hasıl olabilir ki yukarıdaki 5. Maddenin 1.fikrasının 4. bendindeki tadilatı da andlaşmalarda yapmak, karşılaşılan sorun karşısında hem usulun zorluğu hem de yetki ile ilgili sözkonusu konunun bu usulu çalıştırmayı gerektirecek kadar esaslı olmaması nedeniyle etkili ve verimli çözüm olmayabilir.

Bu nevi durumlar için bu madde ve maddenin atıf yaptığı maddeler bir çözüm olabilir.

III. 3. Yeni Bir Kurum: Anayasa Konseyi

III. 3. 1. Yetki Meselelerinin Normatif Şekilde Çözmenin Zorluğu

AB, kendine has bir devlet olmaya gitmektedir. Yetki meselesi bu gidişi normal ve sağlıklı bir seyir haline getirebileceği gibi, onu durduran hatta

geriye götüren bir faktör de olabilir. Bunun böyle olmaması için hukuki güvenliği, hukuk devletini ve bireylerin haklarını garanti altına alacak düzenleme **iki ayaklı** olmalıdır. **Birinci ayakta** Topluğun yetkisine giren alanlar, örneğin yukarıda 5. Maddede önerildiği gibi, kesin olarak konulmalı ve bu yetkilerin dışında kalan alanlarda – ki mutlaka onların da sayılması gerekir- subsidiarity ve proportionality prensipleri aracılığı ile –ya da bulunacak yeni yöntemler ile- nasıl bir usul uygulanacağı ortaya konmalıdır. Düzenlemenin **ikinci ayağı** iki gerekçeye dayanır. Birincisi esas yetki maddesinde sayılan yetkilerde değişiklik olması gerekebilir; bunlar ebedi olarak aynı kalmayabilir. Bunun yapılması AB'nin gelecekteki mimarisi düşünüldüğünde AB deki aktörlerin içinde olacağı yeni bir usul gerektirir. Şu andaki hükümetlerarası konferans yöntemi işlemeyecektir. İkincisi, bazen öyle yetki sorunları çıkabilir ki, bunlar için esas yetki maddesini değiştirmek gereksiz ve zor olabilir; yine aynı zamanda, bu tip yetki sorunları subsidiarity ilkesinin hakim olduğu alanların da dışında olabilirler. İşte bu iki sebepten dolayı da, yetki maddelerini gerektiğinde revize edecek mekanizma düzenlemenin **ikinci ayağını** oluşturmalıdır.

Bununla birlikte bu düzenlemenin çalışabilmesi için muhtemel yetki sorunlarının çözümüne yardımcı bazı yeni maddelerin antlaşmalara konulması gerekir. Buna ek olarak önerilen modelde yetki sorunlarının normatif düzlemde tamamen çözülmesi açıklanan nedenlerle olası olmadığından yeni bir kuruma da ihtiyaç vardır: Anayasa Konseyi¹⁰.

III. 3. 2. Bir İzleme Mekanizması

Oluşturulacak yeni kurumun kimlerden oluşacağı kadar, yetki konularında hangi görevi yapacağı da önemlidir. Bu kurum, gerektiğinde 5/1.bent 4 deki ve 308. maddedeki hükmün nasıl işleyeceğine ve işletilmelerinin gerekli olup olmadığına –(X) ve (Y) maddelerindeki usul çerçevesinde- karar verecektir.

ÖNERİ:

Madde Z:

"Anayasa Konseyi Yüksek Heyeti;

- | | |
|---|--------|
| - Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Yargıçlarından | 15 üye |
| - Üye Devlet Anayasa Mahkemesi Başkanlarından ¹¹ | 15 üye |
| - Üye Devlet Parlamentolarından gelecek parlamenterlerden ¹² | 15 üye |
| - AB Parlamentosu üyelerinden ¹³ | 15 üye |
- oluşacaktır.*

Anayasa Konseyi bu andlaşmanın 5. ve 308. maddeleri ile ilgili yetki meselelerini, bu andlaşmanın (x) ve (y) maddelerindeki usullere göre karara bağlayacaktır.

Anayasa Konseyi Yüksek Heyeti salt (yarıdan bir fazla) çoğunlukla karar verir ve kararları kesindir."

Soru 1: Topluluğun ve üye devletlerin yetkilendirilmesinde veto yetkisi olan bir kurumun oluşturulmasının AB'nin dinamik yapısı dikkate alındığında avantajları ve dezavantajları olabilir mi?

Soru 2: Böyle bir kurumun kompozisyonunda üye devlet temsilcilerinin ya da Topluluk kurumlarının ağırlıklı olması VEYA üyelerin ağırlıklı olarak atanmış hukukçulardan ya da seçilmiş politikacılardan oluşmasının AB entegrasyonu üzerinde ne gibi etkileri olabilir?

Soru 3: Yeni bir kurum yaratmak yerine var olan kurumların kullanılacağı yetkilendirmeye ilişkin yeni usuller üzerinde durulabilir mi?

ÖNERİ:

Madde X:

"Topluluğun 5. maddede düzenlenen yetkilerinde esaslı bir değişiklik ancak aşağıdaki usulle yapılabilir:

Komisyon bir öneri hazırlar. Bakanlar Konseyi görüş bildirmesi için öneriyi AP' na sunar. Konsey, AP' nun 3 ay içinde salt çoğunlukla onayladığı öneriyi oybirliği ile kabul etmez ise öneri düşer.

Konsey'de oybirliği ile kabul edilen öneri derhal Anayasa Konseyine gönderilir. Anayasa Konseyi öneriyi bir ay içinde onaylamaz ya da red ederse yetkiye ilişkin öneri kabul edilmemiş sayılır."

ÖNERİ:

Madde Y:

"Bu andlaşmanın 308.maddesine göre Topluluk, amaçlarını gerçekleştirmek ve hedeflerine varmak için aşağıdaki usul ile yetkilendirilebilir.

Komisyon esaslı bir yetki değişikliği içermeyen bir öneri hazırlar. Konsey bu öneriyi görüş bildirmesi için AP'na gönderir. AP'nun öneriyi salt çoğunlukla kabulünden sonra Konsey öneriyi nitelikli çoğunlukla kabul edebilir.

Konsey de öneriye muhalif kalan üye devlet ya da devletler, itirazlarını Anayasa Konseyine götürebilir. Anayasa Konseyi bir ay içinde,

- a) İtirazı reddedebilir.*
- b) Yetkilendirmeyi iptal edebilir.*
- c) İlgili yetki kurallarının itiraz eden üye devlet ya da devletler için ancak belli bir süre sonra uygulanmasına karar verebilir. Bu süre 5 yılı geçemez."*

Abstract

The European Union has stepped up through a phase in which Single European Act, the EU Treaty, Amsterdam Treaty and Nice Treaty became important landmarks. Together with the Rome Treaty these establishing treaties put objectives and destination of the Union, which are well-known characteristics of the EU, -like peace and solidarity expressed in the preamble of the Rome Treaty and the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law on which the Union 'is founded'. However, there had been a question regarding the methods and means of this ongoing intensive progress. Which methods/means could be employed or applied to achieve these objectives?

The Union has taken necessary initiative and amended the Treaties by way of Intergovernmental Conferences for a long time. As this method got many criticisms because of lack of legitimacy, the Conventions have formed to discuss and to work on the matters regarding the future of the EU. The Conventions submits drafts or proposals for the matters outlined by the European Council to the next IGC which would make amendments to the Treaties. First Convention was gathered in year 2000 and worked on a Charter of Fundamental Rights of the EU and The European Commission, The European Council and The European Parliament proclaimed it. Second Convention, The Convention of the Future of the EU, started to work in February 2002 to submit proposals on the issues pointed by Leaken European Council to 2004 IGC. This article is about this second Convention.

Sonnotlar

¹ Sayısal veriler için bkz. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 2001 yılı genel raporu.

² Konvansiyon çalışmaları hakkında daha geniş bilgi <http://european-convention.eu.int/default.asp?lang=EN> ve www.abgs.gov.tr adreslerinden elde edilebilir.

³ Bu çalışma, Avrupa Konvansiyonu-Türkiye Grubu 2.Çalışma Grubuna AT Enstitüsü temsilcisi olarak katıldığım toplantıda sunulmuştur.

⁴ Çalışmanın III. ve IV. Bölümü henüz tamamlanmamıştır.

⁵ Orjinal metne tarafımdan eklendi.

⁶ Alman Anayasa Mahkemesinin 12 Ekim 1993 tarihli Maastricht kararı. Karar hakkında ayrıntılı bir inceleme için bkz. CMLRev, Sayı 31, Sayfa 251.

⁷ Topluluk R.G. 1998. L.213/9

⁸ Aslında temel hakların ihlali ve subsidiarity ve proportionality prensiplerine aykırılık iddiası da vardı ama Divan bunlara girmedii.

⁹ 5 Ekim 2000 tarihli ve C-376/98 nolu karar.

¹⁰ Hemen belirtmeliyim ki böyle bir kurumun başka önemli bir kaç görevi de olabilir; ancak ben burada sadece yetki konusu ile sınırladım.

¹¹ Üyenin Anayasa Mahkemesi Başkanı mı yoksa Mahkemenin kendi içinden seçeceği bir başka üye mi olacağı Üye devletlerin kendi takdirlerine bırakılabilir.

¹² Parlemlenterlerin Konseye katılım oranı Üye devletlerin Avrupa Parlemlentosu seçimleri için nüfuslarına göre kendilerine düşen üye sayılarının belli bir nispeti alınarak belirlenmiştir.

¹³ AB Parlemlentosunun kendi içinden seçeceği üyeler.