

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÜTÜNLEŞME SÜRECİNDE ESNEKLİK KAVRAMI: AMSTERDAM ANTLAŞMASI ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME

Yrd. Doç. Dr. Elif Uçkan Dağdemir
Anadolu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

•••

Özet

Avrupa Birliği'nin bütünleşme sürecinde Roma Antlaşması'ndan itibaren yer alan esneklik uygulaması, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin tam üyeliğe başvurmaları ile birlikte daha da önem kazanmış bulunmaktadır. Avrupa Birliği'nin bütünleşme hedefleri ile yakın gelecekte gerçekleştirmeyi planladığı genişlemenin olası sonuçları birbirleriyle çelişmekte ve Avrupa Birliği için bir ikilem yaratmaktadır. Esnek bütünleşme, ortaya çıkan bütünleşme ve genişleme ikilemi için uygun bir çözüm yolu olarak görülmektedir.

Çalışmada öncelikle, esneklikle ilgili terminoloji tanımlanmış ve esneklik kavramı açıklanmaya çalışılmıştır. Avrupa Birliği'nin bütünleşme sürecinde esneklik düşüncesinin Roma Antlaşması'ndan itibaren gelişimine yer verilmiştir. Çalışmada asıl odaklanılan konu, esnekliğin Amsterdam Antlaşması'ndaki yerinin belirlenmesi; sorgulanan ise mevcut koşullarda esnekliğin uygulanabilirliğidir.

*Flexibility at the Integration of the European Union: An Assessment
within the Framework of the Amsterdam Treaty*

Abstract

The implementation of the flexibility within the European Union integration process, which had been allowed since the Treaty of Rome, has gained importance with the applications of the Central and Eastern European Countries' to the full membership of the European Union. The integration goals and the possible outcomes of the enlargement of the European Union in the near future contradict and create a dilemma for the Union. Flexible integration is accepted as an appropriate solution for the integration versus enlargement dilemma.

In this paper, the terminology concerning the flexibility has been explained as a first step. Then the evolution of the flexibility within the integration process of the European Union since the Treaty of Rome has been elaborated. The essential subject focused on this paper is to determine the flexibility clauses within the Amsterdam Treaty and the investigated subject is the implementation of the flexibility under the existing circumstances.

Avrupa Birliği'nin Bütünleşme Sürecinde Esneklik Kavramı: Amsterdam Antlaşması Çerçevesinde Bir Değerlendirme

Giriş

Avrupa Birliği (AB)¹'nin bütünleşme sürecinde esneklik (flexibility), Roma Antlaşması'ndan itibaren kabul görmüş olan bir uygulamadır. Avrupa Toplulukları (AT) 'nun, yeni üye kabulünde ilgili ülkeye, Topluluk müktesebatına ve politikalarına uyum için belirli bir geçiş dönemi tanınması, esneklik uygulamasına güzel bir örnektir. AT genişleme dönemlerinde, geçiş dönemlerine dayalı esnekliği etkin bir şekilde uygulamıştır.

Avrupa Birliği'nin bütünleşme sürecinde esneklik, üye ülkelere bütünleşme sürecine uyum konusunda tanınan hız ve süre serbestisi ile ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bütünleşme sürecinin bazı uygulamalarının kimi üye ülkeler tarafından benimsenmemesi de esnekliğin bir diğer yansıması olarak kabul görmektedir.

Avrupa Birliği, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin tam üyelik başvuruları ile birlikte, bütünleşme ve genişleme ikilemini daha yoğun bir şekilde hissetmeye başlamıştır. Karşı karşıya kalınan bütünleşme ve genişleme ikilemi, bütünleşme sürecinde esneklik uygulamasının gerekliliğini daha net olarak ortaya koymuştur.

Avrupa Birliği'nin bütünleşme sürecinde Roma Antlaşması'ndan itibaren yer alan esneklik, Maastricht Antlaşması ile daha fazla uygulama alanı bulmuş; Amsterdam Antlaşması ile ise kurumsallaşmıştır. Amsterdam Antlaşması'nda esneklik, genel ve özel hükümler çerçevesinde ele alınmıştır. Amsterdam Antlaşması'nun ilgili hükümleri, esnekliğin uygulanabilmesi için sağlanması gereken ön koşul ve kriterleri ortaya koymakta ancak esnekliğe ilişkin uygulama alanlarını açıkça belirleyememektedir.

1 Çalışmada, 1992 yılı öncesi için Avrupa Toplulukları, 1992 yılı sonrası için ise Avrupa Birliği terimi kullanılmıştır.

Çalışmada; 7-10 Aralık 2000 tarihli Nice Zirvesi'nde taslak metin olarak kabul edilen Nice Antlaşması'nun, esnekliğe ilişkin öngördüğü düzenlemelere, Antlaşma'nun onay aşamasında olması nedeniyle yer verilmemiştir.

I. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÜTÜNLEŞME SÜRECİNDE ESNEKLİK KAVRAMI VE SINIFLANDIRILMASI

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel yönlerden birbirlerinden farklılıkları, Avrupa Birliği'nin bütünleşme dinamiği ve geleceği konusunda ayrı görüşlere sahip olmaları ve ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel yapıları kendilerine hiç benzemeyen onüç ülke ile genişlemenin eşliğine gelmiş bulunmaları, bütünleşme sürecinde esneklik uygulamasının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Avrupa Birliği'nin genişleme ile birlikte daha da güçlenecek olan heterojen yapısı, geçmişte elde edilen başarıların korunması koşuluyla bazı üye ülkelerin alt gruplar halinde yeni politika alanlarında ilerleme kaydetmelerine izin verilmesini gerekli kılmaktadır (MAYHEW, 1998: 329).

Yukarıdaki öngörülerden hareketle esneklik veya esnek bütünleşme, Avrupa Birliği bünyesindeki heterojenliği uyumlaştırmaya çalışan, genel bir bütünleşme şekli olarak tanımlanabilir.

Esneklik ile ilgili terminoloji, Avrupa bütünleşmesi konusunda uzmanlaşmış akademisyenleri bile yanılgıya düşürebilecek derecede geniştir. *Çok vitesli Avrupa* (multi-speed Europe), *değişken geometri Avrupa* (Europe of variable geometry), *derecelendirilmiş bütünleşme* (graduated integration), *yakın işbirliği* (closer cooperation), *güçlendirilmiş işbirliği* (enhanced cooperation), *ana çekirdek* (hard core), *tek merkezli içiçe geçmiş halkalar* (concentric circles), *à la carte Avrupa* (à la carte Europe), esneklik terminolojisinin zenginliğine güzel örneklerdir. Esneklik kavramının yer aldığı bazı çalışmalarda (DEWATRIPONT vd., 1995: 52-59; DAĞDEMİR, 1998: 15-20), esneklik terminolojisi olabildiğince sınırlandırılmaya çalışılmış ve yeknesak tanımlamaların benimsenmesine çaba gösterilmiştir.

Çalışmada, esneklik terminolojisinin genişliğinden kaynaklanabilecek kavram karmaşasını önlemek amacıyla, esnekliğin üç farklı versiyonunu temsil ettiğine inanılan, *çok vitesli Avrupa*, *değişken geometri Avrupa* ve *à la carte Avrupa* yaklaşımları esas alınmış, aralarındaki temel farklılıklar belirlenmeye çalışılarak Avrupa Birliği'nin bütünleşme sürecine göndermeler yapılmıştır. *Çok vitesli Avrupa*, *değişken geometri Avrupa* ve *à la carte Avrupa* yaklaşımlarını birbirlerinden ayırabilmek için süre, yer ve konu değişkenlerinden yararlanılabilir (STUBB, 1996: 284-289).

Çok vitesli Avrupa yaklaşımında değişken süredir. *Çok vitesli Avrupa* yaklaşımında ortak amaçlara, bazı politika alanlarında daha ileriye gitmeye istekli ve ileri gidebilme yetisine sahip olan üye ülkeler tarafından ulaşılmaktadır. Bu durumun diğer üye ülkeler üzerinde bir çekim etkisi yaratacağına ve onların da daha ileri aşamadaki üye ülkelere kısa bir süre içinde yetişeceklerine inanılmaktadır. Diğer bir ifade ile *çok vitesli Avrupa* yaklaşımında, üye ülkeler aynı politikaları ve faaliyetleri benimsemekle birlikte uygulamaya aynı anda değil, farklı sürelerde geçmektedirler. Söz konusu yaklaşımda ortak amaçlar belirlenmiştir ve tüm üye ülkeler zaman içinde belirlenen ortak amaçlara ulaşmak durumundadırlar. Bu koşul, Topluluk müktesebatının korunduğuna ve daha da geliştirileceğine işaret etmektedir.

Değişken geometrili Avrupa yaklaşımının değişkeni, üye ülkelerin bütünleşme sürecinde buldukları yerlerdir. *Değişken geometrili Avrupa* yaklaşımı, ana çekirdek ülkeleri ile daha gevşek bir bütünleşmeyi tercih eden ülkeleri daimi bir ayırma tabi tutmakta ve AB'nin bütünleşme sürecindeki uyumlaştırılması güç olan farklılıkları kabul etmektedir. Yer değişkeni ile farklılaştırılmış bir AB farklılıkları kurumsallaştırma konusunda, süre değişkeni ile farklılaştırılmış bir bütünleşme sürecinden daha ileriye gitmektedir. *Çok vitesli Avrupa* yaklaşımı geniş bir ortak amaçlar bütününi tanımlamakta iken; *değişken geometrili Avrupa* yaklaşımı, Avrupa Birliği ülkeleri arasındaki ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel farklılıklar nedeniyle geniş bir ortak amaçlar bütünü tanımlamanın gerçekçi ve uygulanır olamayacağını savunmaktadır. Söz konusu yaklaşımda üye ülkeler, ana çekirdek (hard core) ülkeler ile çevre ülkeler (periphery states) olarak iki gruba ayrılmıştır.

À la carte Avrupa yaklaşımında ise değişken konudur. Yaklaşımın özünü, üye ülkelere AB'nin ortak amaçları veya ortak politikaları içinden seçim serbestisi tanınması oluşturmaktadır. Ortak amaçlar veya ortak politikalar, *à la carte* yemek menüsüne benzetilmekte, üye ülkeler ise menüden diledikleri ortak amacı veya ortak politikayı seçebilmektedirler. Tanınan geniş seçim serbestisine rağmen üye ülkelerden, asgari düzeyde de olsa, ortak amaçlar içerisinde en temel olanları benimseyip uygulamaları beklenmektedir. Aksi yönde bir uygulama, AB'nin bütünleşme sürecini tamamen ortadan kaldıracağından, kabul görmemektedir.

Çok vitesli Avrupa yaklaşımına göre bütünleşme, uluslararası niteliğe sahiptir. Genellikle AB'nin ilk ayağı (first pillar) kapsamında yer alan politikalara uygulanır. Ekonomik ve parasal birliğe uyum, KDV'lerin uyumlaştırılması, katılım anlaşmaları, *çok vitesli Avrupa* yaklaşımının benimsendiği önemli politikalar veya uygulama alanlarıdır. Söz konusu yaklaşıma göre bütünleşme, Topluluk müktesebatı çerçevesinde ve dahilinde gerçekleşir.

Değişken geometrili Avrupa yaklaşımının öngördüğü bütünleşme, uluslararası nitelikte olabildiği gibi hükümetlerarası niteliğe de sahip olabilmektedir. İlgili yaklaşım, AB'nin ikinci ayağı (second pillar) ile üçüncü ayağı (third pillar) kapsamındaki politikalara uygulanmaktadır. Batı Avrupa Birliği, EUREKA² projesi ve ESA³ oluşumu, *değişken geometrili Avrupa* yaklaşımının benimsenmesiyle uygulanmakta olan girişimlerdir. İlgili yaklaşımda bütünleşme, Topluluk müktesebatının dışında gerçekleşmektedir. Bütünleşme üye ülkelerin, Topluluk müktesebatı haricinde, birbirleri arasında oluşturdukları işbirliği zemininde uygulama alanı bulmaktadır.

À la carte Avrupa yaklaşımına göre bütünleşme, hükümetlerarası niteliktedir. AB'nin ilk, ikinci ve üçüncü ayakları kapsamında yer alan politikalara uygulanabilmektedir. *À la carte Avrupa* yaklaşımına, İngiltere'nin ekonomik ve parasal birliğin üçüncü aşamasına katılmama ve sosyal protokole taraf olmama tercihi ile Danimarka'nın ekonomik ve parasal birliğin üçüncü aşamasına dahil olmama kararı örnek olarak verilebilir. İlgili yaklaşıma göre bütünleşme, Topluluk müktesebatı dahilinde gerçekleşebileceği gibi haricinde de gerçekleşebilmektedir.

Yazında, esneklik yerine yakın işbirliği veya güçlendirilmiş işbirliği kavramı da eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Yakın işbirliği, bazı alanlarda işbirliğini ilerletmeye istekli olan ve aynı zamanda işbirliğini ileriye götürme kapasitesine sahip bulunan üye ülkelerin, AB'nin kurumsal yapısını kullanmalarına izin verilerek bütünleşme düzeylerini daha ileriye götürmelerine yardımcı olunması şeklinde de tanımlanabilir (DEVUYST, 1999: 111).

Eğer AB'nin bütünleşme sürecinde çıta, süreçte ağır ilerleyen üye ülkelere göre belirlenmek istenmiyorsa, süreçte hızlı ilerlemek isteyen üye ülkelere uygun bir çözüm bulunmalıdır. Ancak bulunacak çözüm, *à la carte Avrupa* yaklaşımı türünde bir serbestiye veya *değişken geometrili Avrupa* yaklaşımının unsurları olan ana çekirdek ülkeler ile çevre ülkeler arasında *daimi* bir ayırımı izin vermemelidir. Kısacası yakın işbirliği, geçici bir uygulama olmalıdır ve yakın işbirliği dışında kalan üye ülkelerin en kısa sürede işbirliğine katılmaları sağlanmalıdır (KORTENBERG, 1998: 833).

Amsterdam Antlaşması'nın hazırlanmasına yardımcı olmak amacıyla Mart 1996'da toplanan ve Haziran 1997'ye kadar faaliyet gösteren Hükümetlerarası Konferans'ın çalışmaları sırasında, üye ülkelerin büyük bir

2 EUREKA, ABD'nin Stratejik Savunma Girişimi'ne karşılık Avrupa Birliği'nin 1985 yılında oluşturduğu, ABD'nin girişimine benzer amaçları olan bir girişimdir. EUREKA, AB ülkeleri ile sınırlı kalmayan, EFTA ülkeleri, Türkiye ve Macaristan'ı da kapsayan bir oluşumdur. AB Komisyonu tarafından koordine edilmekte ve yönetilmektedir. Avrupa Birliği bünyesinde dışarda bir yapılmamıştır.

3 ESA da EUREKA gibi, AB'nin dışında bir yapılmamıştır. Uzay alanında Avrupa işbirliği projesidir.

çoğunluğu ile Avrupa Birliği kurumları, yakın işbirliğine ilişkin Antlaşma hükümlerine şüphe ile yaklaşmışlardır. İlgili üye ülkeler ve AB kurumları, yakın işbirliğine başvurmanın pek olası olmadığını veya başvurmayı önleyebilecek çok sayıda ön koşul ve kriter bulunduğunu öne sürmüşlerdir. Hükümetlerarası Konferans döneminde esneklik terimi yerine yakın işbirliği teriminin benimsenmiş olması da üye ülkeler arasındaki görüş ayrılıklarını dengelemeye yönelik sembolik bir değişimden başka bir anlam ifade etmemektedir (PHILIPPART / EDWARDS, 1999: 89). AB'nin siyasi jargonuna uygun olmadığı için esneklik terimi yerine yakın işbirliği teriminin tercih edildiğini belirtmek de yanlış olmayacaktır. Esneklik terimi, İngiltere eski Başbakanı John Major'un 1994 yılında Leiden'de Avrupa bütünleşmesi konusunda yaptığı konuşmanın (MAJOR, 1994) anahtar kelimesidir (GAJA, 1998: 855-856). İngiltere tarafından telaffuz edilmiş bir terim olan esnekliğin Avrupa Birliği tarafından da benimsenmesi, bütünleşme konusunda daima *à la carte Avrupa* yaklaşımını savunmuş olan İngiltere'nin siyasi etkinliğini arttırması anlamına geleceği için esneklik terimi AB'nce kabul görmemiştir.

II. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÜTÜNLEŞME SÜRECİNDE ESNEKLİK DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ

AB'nin bütünleşme sürecinde esnekliğin bir ilke olarak benimsenmesini savunan görüşler, 1990'lı yılların başından itibaren kabul görmeye başlamıştır. Esnekliğin bütünleşme sürecinde yer almasının gerekliliğini konu edinen düşünceler ise daha eskilere dayanmaktadır. Avrupa bütünleşmesinin fikir adamlarından Jean Monnet ve Paul Henri Spaak, günümüzde çekirdek Avrupa olarak adlandırılan altı kurucu üyeden oluşan bir küçük uluslarüstü Avrupa'nın oluşturulmasının gerekliliğini bu oluşumun dışında ise Avrupa Konseyi'ne paralel olacak ve daha fazla üyeyi barındıracak bir uluslararası Avrupa yapılanmasının varlığının uygun olacağı görüşünü şiddetle savunmuşlardır (MONNET, 1976: 371; SPAAK, 1969: 284-291). Bütünleşme ve genişleme çatışması uzun yıllardır tartışılabilenmiş ve üzerinde çok farklı fikirler üretilmiştir.

1976 yılında yayımlanan ve AB'nin oluşumunu konu edinen Tindemans Raporu'nda öne sürülen yeni yaklaşım, süregiden tartışmalar için kayda değer bir gelişme niteliğindedir. Tindemans Raporu'nun ilgili bölümünde ileri sürülen bazı temel ilkeler kabul görmekle birlikte Rapor üzerindeki tartışmalar halen sürmektedir. Rapor'da öne sürülen fikirlerin izlerine, Maastricht Antlaşması'nın ekonomik ve parasal birliğin son aşamasına geçiş ile ilgili hükümlerinde ve Amsterdam Antlaşması'na eklenen yeni hükümlerde rastlamak mümkündür.

Çalışmada Tindemans Raporu'nun bütünleşme ile ilgili ileri sürdüğü görüşlere yer vermenin anlamlı olacağı düşünülmüştür:

Günümüzde AT içindeki her uygulamanın tüm aşamalarına bütün üye ülkelerin aynı anda katılmalarını gerekli gören ve benimseyen bir anlayışa uygun olabilecek güvenilir bir program geliştirmek olanaksızdır. Üye ülkeler arasındaki ekonomik ve mali farklılıklar, bizlerin gelişme konusunda ısrarcı olmamızı önlemekle birlikte, Avrupa idealinin sona ermesine de yol açabilecektir. Bu gibi olumsuzlukları giderebilmek için:

- Topluluğun kapsadığı alanlar dahilinde, bu Rapor'da tanımlanan ve dokuz üye ülke tarafından kabul edilecek olan genel bir AB konsepti belirlenmelidir.
- Topluluk kurumları tarafından belirlenecek ve ilkeleri tüm üye ülkeler tarafından benimsenecek bir faaliyet programının uygulanmasına izin verilmelidir.
- İlgili faaliyet programında ilerleme yeteneğine sahip olan üye ülkelerin hızla ilerlemeleri gerekmektedir.
- Bakanlar Konseyi tarafından uygun gerekçelere sahip oldukları kabul edilmiş bulunan bazı üye ülkeler ilgili faaliyet programına katılmayabilirler. Bu durumdaki üye ülkelere, belirlenen faaliyet programında hızla ilerleyen üye ülkelere yetişebilmelerini kolaylaştırmak amacıyla yardımda bulunulabilir. Bu durumdaki üye ülkeler, ilerleme kaydedilen faaliyet programının sonuçlarını görebilmek amacıyla programın ortak kurumlarında yer alabilirler.

Bu uygulama, à la carte Avrupa yaklaşımının benimsendiği anlamına gelmez. İlerleme kaydedilen program, her bir üye ülke için bir ortak hedef niteliğindedir; değişen sadece ortak hedefe ulaşmadaki zamanlamadır.

Önerilen sistem, AB'ne yeni bir ivme kazandırarak gelişme sürecine yardımcı olacaktır (TINDEMANS, 1976: 20-21).

1976 yılında yayımlanmış olan Tindemans Raporu'nda, üye ülkelerin AB'nin bütünleşme sürecine farklı sürelerde ve farklı hızlarda katılabilecekleri görüşü ileri sürülerek esneklik kavramı, üstü kapalı da olsa, düşünce olarak benimsenmiştir.

Esneklik esasen, Roma Antlaşması'ndan itibaren uygulama alanı bulmuştur. Örneğin Roma Antlaşması'nın 233. maddesi, Benelüks ülkelerine bölgesel birlikler yoluyla daha sıkı bir bütünleşmeye gidebilme serbestisi tanımıştır. Üye ülkeler arasında oluşturulan yakın işbirliklerine ait örnekleri çoğaltmak mümkündür. Örneğin savunma, esnekliğin en belirgin uygulama alanlarından biridir. Batı Avrupa Birliği'ne, onbeş üye ülkeden onu⁴ katılımış durumdadır; diğer üye ülkeler ise gözlemci statüsüne sahiptir (DUFF, 1997: 185).

4 Batı Avrupa Birliği'ne Fransa, Almanya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İtalya, Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İngiltere tam üye; Avusturya, Danimarka, Finlandiya, İsveç ve İrlanda ise gözlemci üyedir.

Maastricht Antlaşması ile birlikte esnekliğin uygulama alanı biraz daha genişletilmiştir. Antlaşma İngiltere'ye, Maastricht uyum kriterlerini karşılıyor olmasına rağmen, ekonomik ve parasal birliğe katılmama ve AB'nin sosyal politikalarında yer almama serbestisi tanımıştır. Aynı şekilde Danimarka da ekonomik ve parasal birlik, savunma ve vatandaşlık ile ilgili uygulamalara katılmama hakkını elde etmiştir.

1994 yılından itibaren Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin⁵ tam üyelik başvuruları ile birlikte AB yeni bir dönemecin eşiğine gelmiştir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin tam üyelik başvuruları AB'nin Maastricht Antlaşması ile ekonomik ve parasal birlik için uyum kriterlerini ve takvimi belirleyerek ekonomik entegrasyon sürecinin son aşamasını gerçekleştirmeyi, ortak bir dışişleri ve güvenlik politikası ile adalet ve içişleri alanlarında bir işbirliği platformu oluşturarak siyasi bütünleşmeyi hedeflediği döneme rastlamıştır.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin tam üyelik başvuruları, AB için bütünleşme ve genişleme ikileminin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bütünleşme tercihi, AB'ni hedeflediği ileri entegrasyon düzeyine taşıyacaktır. Genişleme ise hedeflenen ileri entegrasyon düzeyine ulaşmayı engelleyici veya geciktirici etkileri beraberinde getirecektir.

AB'nin bütünleşme sürecinde esneklik uygulamasının gerekliliği, genişlemenin kaçınılmaz sonuçlarının Birlik tarafından anlaşıldığı ve kabul edildiği bir döneme rastlamaktadır. AB onbeş üye ülke ile bir konu üzerinde, nitelikli oyçokluğu ile de olsa, karara varmanın güçlüğü tecrübe etmiş olduğundan, yakın gelecekte yirmisekiz üye ülke ile karar almanın olanaksız olduğunun bilincindedir. AB'nin önünde iki seçenek bulunmaktadır: AB ya üye ülkeler arasındaki ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel farklılıklar nedeniyle minimalist kararlar almaya yönelecek ya da daha fazla bütünleşmek isteyen üye ülkelerin bu yönde ilerlemelerine izin verecektir (CALINGAERT, 1996: 87).

Eylül 1994'te, Alman koalisyon hükümetini oluşturan CDU/CSU partilerinin, bütünleşme ve genişleme ikilemine bir çözüm yaratabilme amacıyla hazırladıkları *Avrupa Politikası ile İlgili Düşünceler* adlı raporda (SCHAUBLE / LAMMERS, 1994: 1-7) geleceğe ışık tutacak görüşler ortaya atılmıştır.

CDU/CSU'nun raporunda AB'nin Maastricht Antlaşması'nca belirlenen bütünleşme hedefine ulaşmada geride kaldığı, gelişmeyi gölgeleyen sorunlar çözülmediği sürece Birliğin serbest ticaret bölgesine benzeyen gevşek bir yapılanmaya dönüreceği endişesi dile getirilmektedir.

Raporda AB'ne üye ülkeler, ana çekirdek ülkeler ve çevre ülkeler şeklinde bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Ana çekirdeği, Maastricht Antlaşması'nca

5 Çalışmada Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri grubuna, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya, Slovenya, Bulgaristan, Romanya, Estonya, Letonya ve Litvanya dahil edilmiştir.

belirlenen hedeflere ulaşmak için gereken kriterleri sağlamış olan üye ülkeler oluşturmaktadır. Ana çekirdek, gruba katılmak isteyen ve gereken kriterleri sağlamış olan üye ülkeleri dışlamamaktadır. İsteyen ve grup içindeki ülkelerle aynı standartları sağlayan her üye ülke ana çekirdeğe katılabilir. Ana çekirdek ülkelerin, diğer üye ülkeler üzerinde bir çekim etkisi yaratarak bütünleşme sürecindeki hızlarını artırmaya yardımcı olacakları öne sürülmektedir.

Çevreyi oluşturan üye ülkelerin ise bütünleşme sürecinde daha ileri gitmek istemeyen veya o an için gereken kriterleri sağlayamamış ülkeler oldukları kabul edilmektedir. Çevre ülkelerin ana çekirdeğe katılmama serbestileri vardır. Ancak önerilen yaklaşımın temel koşulu, tüm üye ülkeler tarafından asgari bütünleşme düzeyinin sağlanmasıdır.

CDU/CSU tarafından hazırlanan raporun özünü, birbirleriyle çelişen bütünleşme ve genişleme hedeflerinin eş zamanlı olarak gerçekleştirilebileceği önermesi oluşturmaktadır. CDU/CSU'nun ilgili önermesi, esnekliğin benimsenmesinin gerekliliğine işaret ettiği için vurgulanmaya değer bir öneme sahiptir.

AB'nin bütünleşme ve genişleme ikilemi karşısındaki tercihi ise farklı yönlerde sahip olan iki uygulamayı eş zamanlı olarak gerçekleştirmek olmuştur. Ancak sözkonusu iki uygulamayı eş zamanlı olarak gerçekleştirmenin ön koşulu, genişlemenin bütünleşmede ulaşılan düzeyi zayıflatmaması veya zedelememesi gereğidir. Diğer bir ifade ile asıl olan, bütünleşme dinamiğinin genişleme uygulamaları ile zarar görmemesidir (COMMISSION, 1993). Bu nedenle ancak bütünleşme ile uyumlu bir genişleme süreci kabul edilebilir bir uygulama olacaktır.

AB bütünleşme ve genişlemeyi eş zamanlı olarak gerçekleştirebilmenin yanısıra üye ülkelerin hedeflenen ileri entegrasyon düzeyine uyumlu katılımlarını da sağlamak durumundadır. Üye ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel yapılarındaki farklılıklarından doğan heterojenlik, AB'nin bütünleşme sürecine katılımlarında uyumu ortadan kaldırmaktadır. AB'nin kurumsal iç dinamikleri, üye ülkelerin bütünleşme sürecine farklı hızlarda ve farklı sürelerde uyum sağlamalarına olanak tanımaktadır. Yeni üye kabulünde ilgili ülkeye temel ilkelere veya ortak politikalara uyum sağlama gibi konularda geçiş dönemleri tanınması, AT tarafından uzun yıllardır benimsenmiş bir uygulamadır ve bütünleşme sürecine farklı hızlarda ve farklı sürelerde uyum sağlayabilme serbestisine güzel bir örnek oluşturmaktadır.

AB'nin bütünleşme sürecine uyum konusunda üye ülkelere hız ve süre serbestisi sağlanabildiği gibi, bazı üye ülkelere de sürecin kimi uygulamalarını benimsememe keyfiyeti tanınabilmektedir. AB'ne üye ülkeler, geliştirilen bir ortak politikaya veya yeni bir uygulamaya katılmama tercihinde bulunabilmektedirler.

AB'ne üye ülkelerin bütünleşme sürecine farklı hızlarda ve sürelerde katılabilme ve sürecin bazı uygulamalarını benimsememe keyfiyeti, esneklik kavramı ile açıklanabilmekte ve mümkün olabilmektedir.

III. ESNEKLİĞİN AMSTERDAM ANTLAŞMASI'NDAKİ YERİ

Amsterdam Antlaşması, Maastricht Antlaşması'nın eksikliklerini tamamlayarak AB'nin bütünleşme sürecine yeni bir ivme kazandırmıştır. Amsterdam Antlaşması'nda esnekliğe, Maastricht Antlaşması'na oranla daha geniş bir uygulama alanı tanınmış ve esneklik uygulaması yaygınlaştırmıştır.

Maastricht Antlaşması, geliştirilen bir uygulamaya katılmaya istekli olmayan üye ülkelerin uygulamaya zorla dahil edilmemeleri gereğini bir ilke olarak benimserken; Amsterdam Antlaşması, Maastricht Antlaşması tarafından benimsenen ilkeyi tamamlayıcı bir görüş ortaya atmıştır: Geliştirilen bir uygulamaya katılmaya istekli olmayan üye ülkeler, istekli olan üye ülkelerin geliştirdikleri uygulamaya AB kurumlarını dahil etmelerini engellememelidirler. Burada şu şekilde bir sonuca varmak da mümkündür: Maastricht Antlaşması azınlığın haklarını, Amsterdam Antlaşması ise çoğunluğun haklarını gözetmektedir (MORAVCSIK / NICOLAIDIS, 1998: 19-20).

AB kurallarının ihlal edilmemesine yönelik olarak açıkça ve düzenli olarak yapılan uyarılar ve Birlik ruhunun kaybedilmemesi gereği, Amsterdam Antlaşması'nun esnekliğe yaklaşımını net bir biçimde ortaya koymaktadır. Amsterdam Antlaşması, siyasi ve temel çıkarların genel bütünleşme amaçlarının ve temel ilkelerin önüne geçtiği *à la carte Avrupa* yaklaşımına benzer yaklaşımlara karşı koymaktadır (WESSELS, 1998: 79-80).

Amsterdam Antlaşması, Maastricht Antlaşması'nu (Avrupa Birliği Antlaşması) ve Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'yı revize eden bir anlaşmadır. Avrupa Birliği Antlaşması kapsamında esneklik ile ilgili genel düzenlemeler, Yedinci Başlık'ta 'Yakın İşbirliği ile İlgili Hükümler' adındaki 43,44. ve 45. maddelerde yer almaktadır. 'Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği' adlı Altıncı Başlık kapsamındaki 40. maddede de esneklik ile ilgili düzenlemeler mevcuttur.

Amsterdam Antlaşması'nın , Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma Üzerindeki Değişikliklere yer veren bölümündeki 11. madde de esneklik ile ilgili hükümler içermektedir.

Esnekliğin Amsterdam Antlaşması'ndaki yerini daha net olarak ortaya koyabilmek amacıyla Antlaşma'daki ilgili maddeler ve maddelerle ilgili değerlendirmeler alt başlıklar altında incelenmiştir:

1. Esneklik ile İlgili Genel Düzenlemeler

Amsterdam Antlaşması'nun 43. maddesi, 44. maddesi ve 45. maddesi, esneklik ile ilgili genel düzenlemeleri içermektedir. Antlaşma'nun 43. maddesine göre esneklik veya Antlaşma'daki tanımını ile yakın işbirliği, belirli koşulların sağlanması ile uygulanabilir. 43. maddeye göre⁶;

1. Aralarında yakın işbirliği tesis etmeye yönelen üye ülkelerin, Antlaşmalar tarafından belirlenmiş olan kurumlardan, prosedürlerden ve mekanizmalardan yararlanabilmeleri için yakın işbirliği;

- a) AB'nin amaçlarını daha ileri götürmeyi hedeflemeli ve çıkarlarını koruyarak onlara hizmet etmeli;
- b) Antlaşmaların ilkelerine ve AB'nin tek kurumsal yapısına saygı göstermeli;
- c) Antlaşmalardaki prosedürlere uyularak Antlaşmaların hedeflerine ulaşamaması durumunda, son çare olarak benimsemeli;
- d) Üye ülkelerin çoğunluğunu ilgilendirmeli;
- e) Topluluk müktesebatını ve Antlaşmaların diğer hükümlerine göre yapılmış olan düzenlemeleri etkilememeli;
- f) Yakın işbirliği içerisinde yer almayan üye ülkelerin yetkilerini, haklarını, yükümlülüklerini ve çıkarlarını etkilememeli;
- g) Tüm üye ülkelere açık olmalı ve yakın işbirliğine katılmayan ülkelerin, yakın işbirliği kapsamında alınmış olan kararları benimsemeleri koşuluyla, diledikleri zaman bu işbirliğinin tarafları olabilmelerine olanak tanımalı;
- h) Konusuna bağlı olarak, Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın 11. maddesi ve Avrupa Birliği Antlaşması'nın 40. maddesindeki spesifik ek kriterlere uyum sağlamalı ve öngörülen prosedürler uyarınca, Konsey tarafından yetkili kılınmalıdır.

2. Yakın işbirliğine katılan üye ülkeler, işbirliğinin uygulanabilmesi için belirlenmiş olan kararlara uyacaklardır. Yakın işbirliği dışındaki üye ülkeler, katılan üye ülkelerin uygulamalarına engel olmayacaklardır.

Antlaşma'nun 43. maddesi, yakın işbirliğinin veya diğer adıyla esnekliğin amaçlarını, kapsamını ve prosedürlerini belirlemektedir. İlgili madde, yakın işbirliğinin Antlaşma'nun yetkileri kapsamında bir konu olmadığını, yalnızca AB'nin kurumsal yapısından yararlanılabileceğini ortaya koymaktadır. AB bünyesindeki yakın işbirliği bir hak değil; Konsey tarafından yetkilendirilen bir kolaylık, bir serbestliktir. Üye ülkelerin AB bünyesinde veya dışında işbirliği yapmaları engellenmemektedir (PHILIPPART/ EDWARDS, 1999: 90).

43. maddeden, esneklik uygulaması karşısında AB'nin yapısının, kurumsal mekanizmalarının, amaçlarının ve Topluluk müktesebatının korunması gerektiği; daha genel bir ifade ile esnekliğin AB'nin bütünleşme

6 Amsterdam Antlaşması'nun esneklik ile ilgili maddelerinin çevirisi, başka bir kaynaktan alıntı değildir; bizzat yazar tarafından yapılmıştır. Bu nedenle maddelerin çevirisinden kaynaklanabilecek sorunların sorumluluğu yazara aittir.

dinamiğine engel olmaması gereği açıkça anlaşılmaktadır. AB'nin bütünleşme hedefinden ve yeknesak yapısından ödün verildiği takdirde, Roma Antlaşması'ndan itibaren süregelen tek bir Birlik yaratma çabaları anlamını yitirecektir. Ayrıca esneklik uygulamasının her koşulda değil, ancak *son çare* olarak benimsenmesi gereği uygulamanın istisnai özelliğini vurgulamaktadır. Üye ülkeler, AB'nin kurumsal mekanizmalarından yararlanmayı deneyip sonuç alamadıkları hallerde kendi aralarında yakın işbirliği tesis etme yoluna yönelebileceklerdir. Esneklik uygulamasının ancak üye ülkelerin çoğunluğunun katılımıyla gerçekleşebilmesi ise uygulamanın olabildiğince geniş bir tabana yayılması anlamına gelmektedir. Esnekliğin geniş bir üye tabanına sahip olması ise az sayıda üye ülkenin çok sayıda farklı işbirliklerine girip, farklı fraksiyonlar yaratarak AB'nin bütünleşme dinamiğine zarar verme olasılıklarını ortadan kaldırmaktadır.

43. maddede öngörülen koşulların sağlanıp sağlanmadığının saptanması ise esnekliğin uygulanabilirliği ile ilgili bazı soru işaretleri doğurmaktadır. Soru işaretleri genellikle esneklik hükümlerinin yorumlanması ve doğruluğu konularında ortaya çıkmaktadır. Örneğin yakın işbirliğine başvurmadan önce, Antlaşmalar çerçevesindeki olasılıkların denenmesi ve yakın işbirliğinin daha sonra *son çare* olarak benimsenmesi konusu, şüphe götürür niteliktedir. Çünkü herhangi bir konuda üye ülkeler arasında uzlaşma sağlanması için konu üzerindeki öneriler, tarafların istekleri doğrultusunda defalarca değiştirilmekte veya iyileştirilmektedir. Dolayısıyla yakın işbirliğinin *son çare* olarak benimsenmesi demek, öneriler üzerinde gerekli değişikliklerin veya iyileştirmelerin yapılmış olmasına rağmen üye ülkeler arasında uzlaşının sağlanamamış olması demektir. Üye ülkelerin yakın işbirliğine başvurmadan önce izlenmesi gereken yöntem ile ilgili yeterli çabayı gösterip göstermedikleri nasıl belirlenebilir? Subjektif değerlendirmelere neden olabilecek bir diğer konu da yakın işbirliğinin, Topluluk müktesebatını olumsuz yönde etkileyip etkilemediğinin nasıl belirleneceği konusudur. Bir süre sonra yakın işbirliğine katılmayan bir üye ülke, işbirliğinin kendi yetkilerini, haklarını, yükümlülüklerini ve çıkarlarını zarara uğrattığını beyan eder ve tazminat talep ederse, sonuç ne olacaktır? (PHILIPPART / EDWARDS, 1999: 92-93). Bu gibi sorulara net yanıtlar vermek şimdilik güç görünmektedir.

Esnekliğin AB'nin bünyesinde genel bir ilke olarak benimsenmesi yeni bir gelişmedir ve dolayısıyla uygulamada Avrupa Adalet Divanı'nun yorumlarına gereksinim duyulmaktadır. Antlaşma'nun yukarıda incelenen esneklik ile ilgili genel düzenlemeleri içeren maddelerinde, Avrupa Adalet Divanı'na bizzat yer verilmediği görülmektedir. Ancak yakın işbirliği geliştiren üye ülkelerin AB'nin kurumlarından yararlanabileceklerine dair hüküm, Avrupa Adalet Divanı'nın da yakın işbirliği süreci içinde yer aldığı sonucunu beraberinde getirmektedir.

Esneklik ile ilgili genel düzenlemelerin yer aldığı diğer madde olan 44. maddede göre ise;

1. 43. maddede düzenlenen yakın işbirliğinin uygulamaya geçirilebilmesi için gerekli olan yasaların ve kararların benimsenmesi konusunda, Antlaşmaların ilgili kurumsal düzenlemeleri esas alınacaktır. Tartışmalara Konsey'in tüm üyeleri katılabilecekler ancak karar alma aşamasında sadece yakın işbirliğine dahil olan üye ülkeler yer alabileceklerdir; nitelikli oyçokluğu, Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın 205(2). maddesi uyarınca belirlenmiş olan oranlarla tanımlanacaktır; oybirliği sadece ilgili Konsey üyelerinin katılımı ile oluşturulacaktır.

2. Yakın işbirliğinin uygulanmasından kaynaklanan, kurumların yönetim giderleri dışındaki giderler, Konsey oybirliği ile aksi yönde bir karar almadığı takdirde, katılımcı üye ülkeler tarafından karşılanacaktır.

Görüldüğü gibi Antlaşma'nın 44. maddesi, esnekliğin uygulamaya geçirilmesi ile ilgilidir. Yakın işbirliğinin uygulanmasında, AB'nin kurumlarından ve kurumsal mekanizmalarından yararlanılacaktır. Böylece işbirliğinin AB bünyesinde kalması sağlanacaktır. Yakın işbirliği ile ilgili karar alma sürecine tüm üye ülkelerin katılmasına izin verilerek şeffaflık korunmakta ve konular hakkında bilgi sahibi olan üye ülkelerin diledikleri zaman yakın işbirliğine katılabilmelerine de olanak tanınmakta, bir anlamda kapı daima açık tutulmaktadır. Yakın işbirliğinin maliyetine de doğal olarak katılan ülkeler katılmakta; giderler Topluluk bütçesinden karşılanmamaktadır.

Ancak uygulamada, 43. maddenin uygulanmasında olduğu gibi, bazı beklenmeyen durumlarla karşılaşılabilir. Yakın işbirliğini Konsey yetkilendirdiğinden, yetkilendirme karşılığında işbirliğine katılmayan üye ülkeler bazı tavizler talep edebileceklerdir. Bu gibi durumlar, bazı siyasi hesapları ve dengeleri de beraberinde getirebilecektir.

Esneklik ile ilgili genel düzenlemelerin yer aldığı son madde olan 45. maddede ise Konsey'in ve Komisyon'un, bu başlık hükümleri çerçevesinde tesis edilen yakın işbirliği hakkında, Avrupa Parlamentosu'na düzenli olarak bilgi vereceği belirtilmektedir.

2. Esneklik ile İlgili Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası Kapsamında Yer Alan Düzenlemeler

Amsterdam Antlaşması'nın bir parçası olan Avrupa Birliği Antlaşması'nın Beşinci Başlığı, Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası'nı düzenleyen hükümler içermektedir. Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası kapsamında esneklik, 23. maddede hükme bağlanmıştır. 23. maddeye göre;

1. Bu başlık altındaki kararlar, Konsey'in oybirliği kararı ile alınacaktır. Hazır bulunan veya temsil edilen üyelerin çekimserliği, kararların alınmasını engelleyemeyecektir.

Bir oylamada çekimser kalınması durumunda Konsey'in herhangi bir üyesi çekimserliğini, bu alt paragraf hükümlerine göre, resmi bir bildirimle beyan edebilir. Bu durumda ilgili ülke, kararı uygulamaya zorlanamayacak ancak kararın AB'ni bağladığını kabul edecektir. Karşılıklı dayanışma içinde ilgili üye ülke, bu karara dayanan Birlik faaliyetleri ile çelişecek veya faaliyetleri engelleyebilecek herhangi bir girişimden kaçınacak ve diğer üye ülkeler ilgili ülkenin pozisyonuna saygı göstereceklerdir. Çekimserliklerini bu yolla beyan eden Konsey üyeleri, Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın 205(2). maddesindeki oyların üçte birinden fazlasını temsil ediyorlarsa, karar kabul edilemez.

2. 1. paragraftaki hükümlerin istisnası olarak Konsey:

- ortak eylemlerde, ortak tutumlarda veya ortak stratejiye dayanan diğer kararlarda;
- bir ortak eylemin veya bir ortak tutumun uygulanmasına yönelik kararlarda, nitelikli oyçokluğu ile karar alacaktır.

Eğer Konsey'in bir üyesi, ulusal politikalarla ilgili önemli gerekçelere dayanarak, nitelikli oyçokluğu ile alınması gereken bir kararı benimsemeyi reddederse oylama yapılamayacaktır. Konsey, nitelikli oyçokluğu ile konunun oybirliği ile karara bağlanması için Avrupa Parlamentosu'na sunulmasını talep edebilir.

Konsey üyelerinin oyları, Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın 205(2). maddesine göre belirlenecektir. Kararların benimsenebilmeleri için en az 10 üye ülkenin oylarına karşılık gelen, en az 62 lehte oya ihtiyaç duyulacaktır.

Bu paragraf, askeri ve savunma boyutu olan kararlara uygulanmayacaktır.

3. Usule ilişkin konularda Konsey, üyelerinin çoğunluğu ile hareket edecektir.

23. maddeden anlaşıldığı üzere, ortak eylemler, tutumlar ve stratejiler dışındaki Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası kararları oybirliği ile alınmaktadır. Esneklik ise oybirliği kararını gerektiren konularda gündeme gelmektedir. 23. madde, oybirliği kararının gerekli olduğu konularda üye ülkelere çekimser kalabilme hakkı tanımakta fakat çekimserliğin kararı etkilememesi gereğini de hükme bağlamaktadır. 23. maddede öngörülen esneklik, üye ülkelere Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası kapsamında geliştirilmek istenen bir uygulamaya katılmama serbestisi tanımakla birlikte, uygulamayı geliştirmek isteyen üye ülkelere de engel olmamaktadır.

Amsterdam Antlaşması, Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası kapsamında esnekliğe, AT ve Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği kapsamında olduğu gibi, açıkça yer vermemektedir. Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası kapsamında oybirliğini gerektiren kararların alınmasında, çekimser üye ülkelerin kararın alınmasına engel teşkil etmelerinin önüne geçilmeye çalışılarak esnekliğe dolaylı bir destek verilmektedir.

3. Esneklik ile İlgili Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği Kapsamında Yer Alan Düzenlemeler

Amsterdam Antlaşması'nın Altıncı Başlığı, Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği'ni⁷ düzenlemektedir. İlgili Başlığın esneklikle ilgili 40. maddesine göre;

1. Aralarında yakın işbirliği tesis etmek isteyen üye ülkelerin, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 43. ve 44. maddelerini esas almak koşuluyla, Antlaşmalar tarafından belirlenmiş olan kurumlardan, prosedürlerden ve mekanizmalardan yararlanmaya yetkili kılınabilmeleri için yakın işbirliğinin;

a) AT'nun yetkilerine ve bu Başlık tarafından belirlenen amaçlara saygılı olması;

b) AB'nin özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olma yönünde ilerlemesine yardımcı olmayı amaçlaması gerekmektedir.

2. Birinci paragrafta sözü edilen yetkilendirme Konsey tarafından, ilgili üye ülkelerin başvuruları üzerine, Komisyon'un görüşü alındıktan sonra nitelikli oyçokluğu ile tanınabilecektir. Başvuru aynı zamanda Avrupa Parlamentosu'na da sevk edilecektir.

Eğer Konsey'in bir üyesi, ulusal politikalarla ilgili önemli gerekçelere dayanarak nitelikli oyçokluğu ile yetkilendirmeye karşı çıkarsa oylama gerçekleşmeyecektir. Konsey, nitelikli oyçokluğu ile konunun oybirliği ile karara bağlanması için Avrupa Konseyi'ne sunulmasını talep edebileceklerdir.

Konsey üyelerinin oyları, Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın 205(2). maddesine göre belirlenecektir. Kararların benimsenebilmeleri için, en az 10 üye ülkenin oylarına karşılık gelen, en az 62 lehte oya ihtiyaç duyulacaktır.

3. Bu maddeye göre oluşturulmuş olan yakın işbirliğine katılmak isteyen herhangi bir üye ülke, başvurusunu Konsey'e ve Komisyon'a bildirecektir. Komisyon, başvuruyu aldıktan sonraki üç ay içinde yakın işbirliğine katılmak isteyen üye ülke için gerekli görülebilecek özel düzenlemelerin de önerildiği görüşünü açıklayacaktır. Başvuru yapıldıktan sonraki dört ay içinde Konsey, başvuru ve gerekli görebileceği özel düzenlemeler üzerinde karara varacaktır. Karar, Konsey nitelikli oyçokluğu ile askıya almadığı sürece, alınmış sayılacaktır. Karar askıya alınır, Konsey bu eğilimin gerekçelerini belirtecek ve kararın yeniden gözden geçirilmesi için bir takvim belirleyecektir. Bu paragrafın amaçları için Konsey 44. maddede belirlenen koşullar dahilinde hareket edecektir.

4. Bu maddede ve 43. madde ile 44. maddede aksi belirtilmedikçe 19-41. madde hükümleri, bu madde ile öngörülen yakın işbirliğine uygulanacaktır.

5. Bu madde, Schengen müktesebatını AB bünyesine dahil eden Protokol hükümlerine dokunmamaktadır.

Amsterdam Antlaşması'nın ilgili 40. maddesi, esneklikle ilgili özel hükümler içermektedir. 1996 yılında başlayıp 1997 yılında sona eren Hükümetlerarası Konferansta AB'nin üçüncü ayağı olan Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği, esneklik için ideal bir uygulama alanı olarak kabul edilmiş;

7 Amsterdam Antlaşması ile AB'nin Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği olan üçüncü ayağının ismi, Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği olarak değiştirilmiştir.

yakın işbirliği, AB'ne üye diğer ülkelere zemin hazırlayan etkili bir politika aracı olarak benimsenmiştir (PHILIPPART / EDWARDS, 1999: 100).

40. maddeden, Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği kapsamına giren konularda esneklik uygulamasına fazla kısıtlayıcı koşullar öngörmediği için, sıkça başvurulabileceği sonucu çıkarılabilir. Ancak üye ülkelerin yakın işbirliği geliştirmeye karar vermeleri, esnekliğin uygulanabilirliğini sağlamamaktadır. Yakın işbirliği geliştirmek isteyen üye ülkelerin işbirliğini hayata geçirebilmeleri için bir dizi prosedürün tamamlanması gerekmektedir. Yakın işbirliği dışında kalan üye ülkeler, bu aşamada yadsınamaz bir etkinliğe ve söz hakkına sahip olmaktadır. Yakın işbirliğinin uygulamaya geçirilmesi aşamasında, işbirliği dışındaki üye ülkelerden birinin vetosu süreci çok yavaşlatabilmekte veya tamamıyla ortadan kaldırebilmektedir.

4. Esneklik ile İlgili Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'da Yer Alan Düzenlemeler

Amsterdam Antlaşması'nın Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma Üzerindeki Değişikliklere yer veren bölümündeki 11. madde de esneklik ile ilgili özel hükümler içermektedir. 11. maddeye göre;

1. Aralarında yakın işbirliği tesis etmek isteyen üye ülkelerin, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 43. 44. maddelerini esas almak koşuluyla, Antlaşmalar tarafından belirlenmiş olan kurumlardan, prosedürlerden ve mekanizmalardan yararlanmaya yetkili kılınabilmeleri için yakın işbirliğinin;

- a) Topluluğun münhasır yetki alanlarına⁸ giren konuların dışında olması;
- b) Topluluk politikalarını, faaliyetlerini veya programlarını etkilememesi;
- c) Birlik vatandaşlığı ile ilgili olmaması veya üye ülke vatandaşları arasında ayrımcılığa yol açmaması;
- d) Bu Antlaşma ile Topluluğa tanınan yetkiler kapsamında yer alması;
- e) Üye ülkeler arasındaki ticarete ayrımcılığa veya kısıtlamaya neden olmaması ve taraflar arasındaki rekabet koşullarını bozmaması gerekmektedir.

2. Birinci paragrafta sözü edilen yetkilendirme, KONSEY tarafından, Komisyon'un önerisi alındıktan ve Avrupa Parlamentosu'na danışıldıktan sonra nitelikli oyçokluğu ile tanınacaktır.

8 Avrupa Topluluğu'nun herhangi bir konuda münhasır yetkiye sahip olması, ilgili konuda Topluluk kurumlarının Antlaşmalarda öngörülen usullere göre bağımsız karar alabilme yetkisine sahip olabilmeleri demektir. Topluluğun münhasır yetkisine haiz alanlarda üye ülkeler, sadece Topluluğun tasarruflarına uygun düzenlemeler yapabilmektedirler. Üye ülkeler, Topluluğun münhasır yetkisine giren alanlarda tek başlarına veya diğer üye ülkelerle birlikte, Topluluk kurumlarının yönetimine aykırı şekilde tasarrufta bulunma hakkına sahip değildirler (TEKİNALP/TEKİNALP, 1997: 69).

Eğer Konsey'in bir üyesi, ulusal politikalarla ilgili önemli gerekçelere dayanarak, nitelikli oyçokluğu ile yetkilendirmeye karşı çıkarsa oylama gerçekleştirilemeyecektir. Konsey, nitelikli oyçokluğu ile konunun, oybirliği ile karara bağlanması için Devlet ve Hükümet Başkanları düzeyinde toplanan Konsey'e sunulmasını talep edebilecektir.

1. paragrafta belirtilen şekilde bir işbirliği tesis etmek isteyen üye ülkeler, Konsey'e bu konuyla ilgili bir öneri sunacak olan Komisyon'a başvuruda bulunurlar. Komisyon eğer bir öneri sunmaz ise bu tercihinin gerekçeleri hakkında üye ülkelere bilgi verecektir.

3. Bu maddeye göre oluşturulmuş işbirliğine katılmak isteyen herhangi bir üye ülke, başvurusunu Konsey'e ve Komisyon'a bildirecektir. Komisyon başvuruyu aldıktan sonraki üç ay içinde, yakın işbirliğine katılmak isteyen üye ülke için gerekli görülebilecek özel düzenlemelerin de önerildiği görüşünü açıklayacaktır. Konsey, başvuru yapıldıktan sonraki dört ay içinde başvuru ve gerekli görebileceği özel düzenlemeler üzerinde karara varacaktır.

4. Bu maddede ve Avrupa Birliği Antlaşması'nın 43. maddesi ile 44. maddesinde aksi belirtilmedikçe, yakın işbirliği faaliyetlerinin uygulanabilmesi için gerekli olan düzenlemeler ve kararlar bu Antlaşma'nın ilgili tüm hükümlerine tabidir.

5. Bu madde, Schengen müktesebatını AB bünyesine dahil eden Protokol hükümlerine dokunmamaktadır.

11. madde hükümlerine göre esneklik, AB vatandaşlığı ile ilgili konular dışında, AT'nun yetkilerini üye ülkelerle paylaştığı veya üye ülkelerin münhasır yetkiye sahip olduğu tüm alanlarda uygulanabilecektir. Ancak AT'nun üye ülkelerle paylaşmadığı yetkilere-münhasır yetkilere- sahip olduğu alanlar sürekli gelişmekte ve kapsamı ile ilgili farklı yorumlar (TUYSCHAEVER, 1998: 60-61) yapılmaktadır.

AT'nun münhasır yetkilerine dair yorum farklılıklarına son vermek amacıyla Komisyon 1992 yılında konuya açıklık kazandıncı görüşünü açıklamıştır (COMMISSION, 1992). Komisyon'un 1992 yılında benimsediği görüşe göre malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı; ortak ticaret politikası; rekabet, tarım ve balıkçılık düzenlemeleri; ortak ulaştırma politikası Topluluğun münhasır yetki alanına girmektedir. Komisyon'un görüşünde ekonomik ve parasal birliğin son aşamasına gelindiğinde, para politikasının da Topluluğun münhasır yetki alanına dahil olacağı belirtilmektedir. Nitekim 2000 yılı sonu itibarıyla onbir üye ülkenin oluşturduğu Euro Alanı'nın para politikası, Topluluğun münhasır yetkisine haizdir. Maastricht Antlaşması ile adalet ve içişleri alanlarının kapsamında yer alan ortak vize politikası da Topluluğun münhasır yetki alanına dahil edilmiştir. Amsterdam Antlaşması ise adalet ve içişleri alanlarının kapsamındaki çoğu konuya, Topluluğun münhasır yetkisine haiz olmadıkları gerekçesiyle yakın işbirliği olanağı tanımıştır (MILNER / KOLLIKER, 2000: 13).

IV. ESNEKLİĞİN UYGULANABİLİRLİĞİ

Çalışmanın bu alt başlığına kadar AB'nin bütünleşme sürecinde esneklik kavramı tanımlanmaya, süreçteki gelişimi belirlenmeye ve Amsterdam Antlaşması ile gelinen son aşama açıklanmaya çalışılmıştır. Esnekliğin uygulanabilmesi için sağlanması gereken ön koşullar ve kriterler saptanmıştır. Saptanmış olan ön koşul ve kriterler ışığında, AB'nin bütünleşme sürecinde esnekliğin hangi politika alanlarında uygulanabilir olduğu sorusunun yanıtlanmasına gereksinim duyulmaktadır. Uygulama için sağlanması gereken ön koşulların ve kriterlerin nitelikleri ve nicelikleri gözönüne alındığında, esnekliğin uygulamadaki hareket alanının çok da geniş olmadığı ortaya çıkmaktadır.

Esnekliğin uygulamadaki hareket alanının kısıtlılığı özellikle AB'nin ilk ayağı kapsamında yer alan Topluluk politikalarında belirginleşmektedir. Hatırlanacağı üzere Amsterdam Antlaşması'nun ilgili 11. maddesince esneklik, ancak Topluluğun münhasır yetki alanlarına giren konuların dışında olması; Topluluk politikalarını, faaliyetlerini veya programlarını etkilememesi; AB vatandaşlığı ile ilgili olmaması veya üye ülke vatandaşları arasında ayırmacılığa yol açmaması; Topluluğa bu Antlaşma ile devredilen yetkiler çerçevesi içinde yer alması; üye ülkeler arasında ticarete ayırmacılığa veya kısıtlamaya neden olmaması ve taraflar arasındaki rekabeti bozmaması koşullarının sağlanması ile uygulanabilmektedir.

Amsterdam Antlaşması'nun ilgili 11. maddesindeki ön koşullara ve kriterlere rağmen, günümüzde bu koşulları sağlayabilen Topluluk politikalarının var olduğu görülmektedir. Örneğin resmi olarak oluşturulmamış olan Euro Alanı Konseyi, ekonomi politikası konusunda bir yakın işbirliği forumu niteliği taşımaktadır. Söz konusu Konsey'in formal yapıya kavuşturulması yönündeki tartışmalar giderek hız kazanmaktadır (MILNER / KOLLIKER, 2000: 29). Ekonomik ve parasal birlik alanına esnekliğin uygulanması beraberinde bazı çelişkileri getirebileceğinden, konunun açıklığa kavuşturulmasında yarar görülmektedir. Daha önce açıklandığı üzere, ekonomik ve parasal birliğin son aşamasında para politikası Topluluğun münhasır yetki alanına dahil edildiğinden, bu alanda esnekliğin uygulanması olası değildir. Ancak ekonomi politikası alanında Topluluk münhasır yetkiye sahip olmadığı için ilgili alanda esneklik uygulanabilir. Diğer bir ifade ile üye ülkeler, ekonomi politikası ile ilgili konularda yakın işbirliği geliştirebilirler.

Amsterdam Antlaşması'nun esneklikle ilgili 11. maddesinde öngörülen ön koşullara ve kriterlere uyum göstererek üye ülkelere yakın işbirliği geliştirme olanağı sağlayabilecek olan diğer Topluluk politikaları, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturmayı amaçlayan politikalar⁹, vergi politikası, istihdam

⁹ Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturmayı amaçlayan politikalar kapsamında yer alan ortak vize politikası, Topluluğun münhasır yetkisine haiz olduğundan ilgili alanda esnekliğe izin verilemez.

politikası, gümrük işbirliği, sosyal politika, eğitim, mesleki eğitim, gençlik politikaları, kültür, kamu sağlığı, tüketicinin korunması, trans-Avrupa ağları, sanayi, ekonomik ve sosyal uyum, araştırma ve teknolojik gelişme, çevre ve kalkınma işbirliği politikalarıdır (MILNER / KOLLIKER, 2000: 49).

AB'nin ikinci ayağı olan Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası kapsamında esnekliğe Amsterdam Antlaşması tarafından açıkça yer verilmediğinden, uygulanabilirliği de esnekliğin diğer uygulama alanları kadar açık ve net olarak belirlenmemektedir. Ancak Antlaşma'nun ilgili 23. maddesinden, askeri ve savunma boyutu olan ve oybirliğini gerekli kılan kararlarla ilgili ortak eylemlerde, ortak tutumlarda veya ortak stratejiye dayanan diğer kararlar ile bir ortak eylemin veya ortak tutumun uygulanmasına yönelik kararlarda, üye ülkelerin yakın işbirliği geliştirebilecekleri dolaylı olarak ortaya çıkmaktadır.

AB'nin üçüncü ayağı olan Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği kapsamında kabul edilmiş olan Schengen Antlaşması, esneklik uygulamasının en iyi örneklerinden biridir. Schengen Antlaşması, 14 Haziran 1985 tarihinde Almanya ve Fransa'nun, daha önceden aralarındaki sınır kontrollerini kaldırmış olan Benelüks ülkelerine katılımları sonucunda imzalanmıştır. Schengen Antlaşması, AT'nun yasal düzenlemeleri ile uyumludur. Ancak Antlaşma aynı zamanda yasal düzenlemelerin dışında kalarak sınır geçişlerinde kişilerin kontrolünün aşamalı olarak ortadan kaldırılmasını, ulaştırma ve malların serbest dolaşımını kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. 14 Haziran 1985 tarihinde, beş üye ülke tarafından Schengen Antlaşması ile oluşturulan Schengen Alanı'na 2000 yılı sonu itibarıyla İngiltere ve İrlanda'nun dışındaki tüm AB üyeleri katılmış durumdadırlar. Ayrıca AB'nin İskandinav üyeleri ile İskandinav Pasaport Birliği'ne dahil olan Norveç ve İzlanda da Schengen Alanı'nın ortak üyeleridir (NICOLL / SALMON , 2001 :388). Schengen Alanı, zaman içinde diğer üye ülkeler üzerinde bir çekim etkisi yaratarak Schengen uygulamalarının sınırlarını genişletmiştir.

1985 yılında AT'nun yasal düzenlemelerinin dışında oluşturulmuş olan Schengen Alanı, Amsterdam Antlaşması ile Topluluk müktesebatına dahil edilmiştir. Amsterdam Antlaşması ile Schengen Antlaşması, AB'nin ilk ve üçüncü ayakları kapsamına alınmıştır. Oluşturulduğunda *değişken geometri*li Avrupa yaklaşımını esas alan bir esnekliğe sahip olan Schengen Alanı, bir taraftan Amsterdam Antlaşması ile *çok vitesli Avrupa* yaklaşımının benimsendiği bir esnekliğe yaklaşırken, diğer taraftan İngiltere ve İrlanda'nun Alana katılmıyor olmaları nedeniyle *değişken geometri*li Avrupa niteliğindeki esnekliği de korumaktadır. Ayrıca Amsterdam Antlaşması, Schengen uygulamaları dahilinde üye ülkelerin yakın işbirliği geliştirmelerine, eş deyişle esnekliğe, açıkça onay vermektedir.

SONUÇ

25 Mart 1957 tarihli Roma Antlaşması'ndan günümüze esneklik, AT'nun bütünleşme sürecinde sıkça başvurulan, etkin bir uygulama olmuştur. Özellikle genişleme süreçlerinde AT'nun yeni üye ülkelere müktesebata uyum için tanıdığı olduğu geçiş dönemleri, esneklik uygulamasına güzel birer örnek teşkil etmektedir.

Maastricht Antlaşması ile önceki dönemlere oranla daha yaygın bir uygulama alanı bulan esneklik, İngiltere'ye ekonomik ve parasal birliğe ve sosyal politikalara katılmama; Danimarka'ya da ekonomik ve parasal birlik ile savunma ve vatandaşlık uygulamalarında yer almama olanağı tanımıştır.

Amsterdam Antlaşması ise esnekliği, genel ve özel hükümler çerçevesinde kurumsallaştırmıştır. Antlaşma'nun ilgili hükümleri uyarınca esneklik, AB'nin her üç ayağı - AT, Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası, Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği - kapsamında yer alan politikalara, çeşitli ön koşul ve kriterler dahilinde uygulanabilmektedir.

Uygulamaya ilişkin ön koşul ve kriterler incelendiğinde ise esnekliğin uygulanabilir olduğu alanların çok da geniş olmadığı ortaya çıkmaktadır. İnceleme sonucunda AB'nin, esneklik uygulaması ile Birlik bütünlüğünün kaybedilmemesine büyük önem verdiği görülmektedir. AB, AT'nun münhasır yetki alanlarına giren konularda ve Topluluğa Antlaşmalar ile tanınan yetkiler çerçevesinin dışındaki alanlarda esneklik uygulamasına izin vermemektedir.

Amsterdam Antlaşması'nun esneklikle ilgili hükümleri çalışmada tanımlanmış olan farklı esneklik sınıfları ışığında değerlendirildiğinde, Amsterdam Antlaşması'nun *à la carte Avrupa* yaklaşımına kesinlikle onay vermediği ve *değişken geometrili Avrupa* yaklaşımını benimsediği sonucuna ulaşılmaktadır.

Amsterdam Antlaşması'nda yer alan esneklik ile ilgili düzenlemelerde, yakın işbirliği dışındaki üye ülkelerin yakın işbirliğine katılan üye ülkelerin uygulamalarına engel olmamaları gereği genel bir hüküm olarak benimsenmiştir. Ancak esneklik ile ilgili özel düzenlemelerde, yakın işbirliği dışındaki üye ülkelerin yakın işbirliğini veto etme hakkı bulunmaktadır. Çalışmanın ilgili bölümlerinde açıklandığı üzere, Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası, Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği ve AT politikaları kapsamında geliştirilmek istenen yakın işbirliğine dahil olmayan üye ülkeler, Konsey'in nitelikli oyçokluğu ile yakın işbirliğine dahil olan üye ülkeleri konu ile ilgili yetkilendirmesine onay vermeyerek süreci veto edebilmektedirler.

AB'nin bütünleşme sürecinde esneklik etkin olarak uygulanmak isteniyorsa, öncelikle yakın işbirliğine dahil olmayan üye ülkelerin süreci veto etmelerini engelleyici yeni düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Esneklik uygulaması, ancak bu şekilde kendisinden beklenebilecektir.

Kaynakça

- CALINGAERT, Michael (1996), *European Integration Revisited-Progress, Prospects and U.S. Interests* (USA: Westview Press).
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1992), *SEC(92) 1990 final* (Brussels).
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1993), *Bull.EC.,6-1993* (Brussels).
- DAĞDEMİR, Uçkan Elif (1998), *Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliklerinin Avrupa Birliği'nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri Yönüyle Değerlendirilmesi* (İstanbul: İKV Yayınları, No:150).
- DEVUYST, Youri (1999), "The Community Method After Amsterdam," *Journal of Common Market Studies* (Vol: 37, No.1):109-120.
- DEWATRIPONT, Mathias, vd. (1995), *Flexible Integration Towards a More Effective and Democratic Europe* (London: CEPR).
- DUFF, Andrew (1997), *The Treaty of Amsterdam, Text and Commentary* (London: Federal Trust, Sweet and Maxwell).
- GAJA, Giorgio (1998), "How Flexible is Flexibility under the Amsterdam Treaty?," *Common Market Law Review*, Vol:35: 855-870.
- KORTENBERG, Helmut (1998), "Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam," *Common Market Law Review*, Vol:35: 833-854.
- MAJOR, John (1994), "A Future that Works," *Speech at Leiden University*, the Netherlands.
- MAYHEW, Alan (1998), *Recreating Europe* (United Kingdom: Cambridge University Press).
- MILNER, Francesco / KOLLIKER, Alkulu (2000), *How to Make Use of Closer Cooperation? The Amsterdam Clauses and the Dynamic of European Integration* (Brussels: European Commission, Forward Studies Unit).
- MONNET, Jean (1976), *Mémoires* (Paris: Fayard).
- MORAVCSIK, Andrew / NICOLAIDIS, Kalypso (1998), "Keynote Article: Federal Ideas and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam," *Journal of Common Market Studies*, Vol:36:13-38.
- NICOLL, William; SALMON / Trevor C. (2001), *Understanding the European Union* (Great Britain: Longman).
- PHILIPPART, Eric / EDWARDS, Geoffrey (1999), "The Provisions on Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union," *Journal of Common Market Studies* (Vol:37, No:1): 87-108.
- SCHAUBLE, Wolfgang / LAMMERS, Karl (1994), *Reflections on European Policy* (Bonn: CDU/CSU).
- SPAACK, Paul-Henri (1969), *Memoiren eines Europäers* (Hamburg: Hoffman and Campe).
- STUBB, Alexander C.G. (1996), "A Categorization of Differentiated Integration," *Journal of Common Market Studies* (Vol:34, No:2): 283-295.
- TEKİNALP, Gülören / TEKİNALP, Ünal vd. (1997), *Avrupa Birliği Hukuku* (İstanbul: Beta Yayınevi).
- TINDEMANS, Leo (1976), *Report by Leo Tindemans* (Brussels: Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76).
- TUYTSCHAEVER, Filip (1998), *The Changing Conception of Differentiation in European Union Law, Dissertation* (Florence: European University Institute).
- WESSELS, Wolfgang (1998), "Flexibility, Differentiation and Closer Cooperation," WESTLAKE, Martin (ed.), *The European Union Beyond Amsterdam* (London and New York: Routledge Publishers).