

AB KONVANSİYONU: YENİ DÜZEN MI

Doktora Ders Notları
Ruhr Üniversitesi Bochum

Mesut YILMAZ

Mayıs 2003

14. Mai 2003, 17.00- 18.45 Uhr	Der EU-Konvent: Eine neue europäische Ordnung Avrupa Birliği Konvansiyonu: Yeni Bir Avrupa düzeni mi?
-----------------------------------	--

AB Konvansiyonun Doğusu

Soguk Savas'ın bitmesiyle birlikte Dogu Bloku'nun ortadan kalkması AB'nin daha önce benzeri görülmeyen büyüklükte genişlemesine imkan sağlamıştır. Bu genişleme süreciyle birlikte AB, Birliğin gelecekteki konumunun ne olacağı ve oluşan yeni şartlara uyum sağlanabilmesi için neler yapılması gerektiğini tartışmaya başlamıştır. Üye devletler, kapsamlı bir reformun kaçınılmaz olduğu görüşünden hareketle, bunun ne şekilde ve hangi alanlarda yapılabileceği üzerinde görüş alışverişinde bulunmaya başlamışlardır.

Baslangıçta gayriresmi şekilde yapılan bu konudaki danışmalar, Aralık 1999 tarihli Nice Zirvesi'nde resmîyet kazanmış ve "AB'nin Geleceği" konulu bir tartışma başlatılmıştır.

Nice Zirvesi sonunda yayınlanan "AB'nin Geleceğine İlişkin Bildiri"de AB'nin geleceği tartışmasında ele alınacak konuların genel çerçevesi çizilmiştir. Bildiri'de, genişleme perspektifi ışığında AB'nin geleceğine yönelik tartışmanın, dört konu etrafında şekillenmesi öngörülmüştür:

- 1- AB ve üye devletler arasındaki yetki paylaşımı,
- 2- Temel Haklar Sarti'nin statüsü,
- 3- AB mevzuatının sadeleştirilmesi,
- 4- Ulusal parlamentoların AB yapılanmasındaki rolü.

2001 Aralık ayında Laeken Zirvesi sonunda yayınlanan "AB'nin Geleceğine İlişkin Bildiri", bu dört konuya şu yeni unsurları eklemiştir:

- 1- AB'nin daha şeffaf ve etkin bir yapıya dönüştürülmesi için gerçekleştirilmesi gereken kurumsal reformlar,
- 2- Birlik politikalarında reform,
- 3- Ortak Dis ve Güvenlik Politikasının geliştirilmesi.

AB'nin geleceğini tartışacak bir Konvansiyonun oluşturulması da Laeken Zirvesi'nde kararlaştırılmıştır. Konvansiyon'un çalışma yöntemi ve görevleri, Laeken bildirisiyle belirlenmiştir.

Bu çerçevede:

- Konvansiyon'un 2004 yılında düzenlenecek Hükümetlerarası Konferans'a kadar, Birliğin gelecekteki konumu ve oluşan yeni şartlara uyumu konusunda izlenecek yöntemler ile yapılacak reformlar konusunda fikir üretmesi öngörülmüştür.

- Konvansiyon Başkanlığına Fransa eski Cumhurbaşkanı Giscard d'Estaing getirilmiştir.
- Merkezi Brüksel'de bulunan ve çalışmaları kamuoyuna açık olarak cereyan etmekte olan Konvansiyon'a, üye devletler biri hükümet temsilcisi, ikisi de ulusal parlamento üyesi olmak üzere üç temsilciyle katılmışlardır. Aday ülkeler, konvansiyona üye ülkeler gibi üç

temsilciyle istirak etmekte, her türlü karara katilabilmekte, ancak üye devletler arasında oybirliğiyle alınan kararları engelleyememektedir. Aday ülkelerden bazıları Konvansiyon'un sonlarına doğru AB'ne katılacaklarından, bu ülkelerin sadece tartışmalara katilip gerçekte karar verme sürecinde rol alamamaları eleştiri konusu olmuştur. Aday ülkeler Başkanlık kuruluna katılma talebinde bulunmuş ve Mart 2002'de Başkanlık kuruluna bir temsilcileri alınmıştır. Slovak temsilci şu an kurulda "davetli" statüsünde yer almaktadır.

- Konvansiyon'da ayrıca 16 Avrupa Parlamentosu Üyesi ile Komisyon'dan 2 yetkili yer almaktadır.

- Ekonomik ve Sosyal Komite'den üç, Avrupa sosyal ortaklarından üç, Bölgeler Komitesi'nden altı temsilci ile AB Ombudsmanı, Konvansiyon'a gözlemci olarak katılmaktadır. AB Adalet Divanı Başkanı ile Sayıştay Başkanı, Konvansiyon çalışmalarına katkıda bulunmak üzere Başkanlık Divanı tarafından davet edilebilmektedir. (Toplam 15 kişi)

- Böylece Konvansiyon, 15'i gözlemci, 105'i de aktif katilimci olmak üzere, 120 kişiden oluşmaktadır.

- Konvansiyon Genel Kurulu, ayda dört gün süreyle çalışma toplantıları düzenlemiştir. Konvansiyon'un bütün Genel Kurul toplantıları, halka açık şekilde yapılmıştır.

- Konvansiyon çalışmalarının tamamlanmasını takiben, Konvansiyon Başkanı, AB Konseyi'ne bir rapor sunacaktır. Konvansiyon'un hazırlayacağı nihai sonuç metni, duruma göre farklı görüşleri yansıtan bir belge olabileceği gibi, fikirbirliği sağlanması halinde tavsiye niteliğine de sahip olabilecektir.

Konvansiyon çalışmaları sonucunda ortaya çıkacak görüş ve öneriler, 2004 yılında gerçekleştirilecek üye ülkeler arasındaki hükümetlerarası konferansa sunulacaktır.

Genel olarak baktığımızda, konvansiyon'da şu sorulara cevap aranmaktadır.

- Avrupa Birliği'nin genel amacı ne olmalıdır?
- Avrupa Birliği, hangi değerlere sahip olmalıdır?
- Avrupa Birliği'nin uluslararası plandaki rolü ne olmalıdır?
- Avrupa Birliği, nasıl yönetilmelidir?
- ve nihayet, Avrupa Birliği'nin demokratik mesruiyeti nasıl artırılmalıdır?

Konvansiyon'un Genel Kurul Oturumlarında Ele Alınan Konular

28 Şubat 2002'de yapılan açılış toplantısıyla çalışmalarına başlayan Konvansiyon'un ilk dört toplantısında; AB'nin hedefleri, birlik ile üye ülkeler arasındaki yetki dağılımı, AB'nin mevcut yetkilerini etkin bir biçimde ve gerekli mesruiyet çerçevesinde kullanıp kullanmadığı ve ulusal parlamentoların birlik içindeki rolünün artırılması gibi genel konular ele alınmıştır.

Her oturumun ana gündem maddesini önceden belirlenen bir ya da iki tema oluşturmuş ve genel tartışma bu çerçevede şekillenmiştir. Bu çerçevede, üyelerin hemen hemen tümü, Birliğin yasama yöntemlerinin basitleştirilmesi, yetki dağılımının daha açık bir biçimde belirlenmesi ve Antlaşmaların sadeleştirilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Eylül ayından itibaren Konvansiyon'un "inceleme" dönemine geçilmiş ve 10 adet Çalışma Grubu oluşturulmuştur. Bu çalışma grupları belli başlı konuları ele alarak ayrıntılı raporlar sunmuşlardır.

Konvansiyon'un çalışmalarının üçüncü ve son safhası, 20-21 Ocak 2003'te yapılmıştır. Sözkonusu toplantıda Fransa Cumhurbaşkanı Chirac ile Şansölye Schröder'in 14 Ocak tarihinde AB kurumlarının reformuna ilişkin açıkladıkları ortak tutum ele alınmıştır. Ortak tutumda özetle, Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyinin kendisine nitelikli çoğunlukla bir başkan seçmesi, Konsey Başkanının görev süresinin 2,5 yıl olması ve bir defaya mahsus olmak üzere beş yıla uzatılabilmesi, Komisyon Başkanının doğrudan Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmesi, Konseye bağlı, ancak Komisyon üyesi olacak bir Disisleri Bakanı görevinin ihdas edilmesi gündeme getirilmektedir.

AB'nin gelecegi tartismasi, baslangiçtan bu yana sivil toplumun aktif katılımıyla gerçekleşmektedir.

Konvansiyon bu çalısmaları sırasında 2002 Temmuz ayında "Gençlik Kurultayı" düzenlemiştir. Gençlik Kurultayı'na, 18-25 yaşları arasındaki 210 genç katılmıştır.

AB Komisyonu tarafından açılan "Debate on the Future of Europe" konulu internet sitesinde Hükümet ve Parlamento temsilcilerinin yanısıra, sivil toplum örgütleri ve bireyler tarafından yapılan katkılar da kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

Anayasa Taslağı

Konvansiyonun geçen Ekim ayında yapılan toplantısında Başkan Giscard d'Estaing bir "Anayasal Antlaşma" taslağı sunmuştur.

Anayasa taslağı etrafındaki gelişmeler AB'nde yeni bir düzene mi geçiliyor tartışmasına yol açmıştır.

Gerçekten de AB'nin daha önce benzeri görülmedik bir biçimde genişlemesi ve ardından toplanan konvansiyonla birlikte AB'nde yeni bir dönemin başladığını herkes kabul ediyordu.

İste bu noktada konvansiyonun hazırladığı Anayasa taslağı bu yeni dönemin ilk habercisi olarak görülmekte ve yeni bir düzene adım atıldığı fikrini güçlendirmektedir.

Avrupa için bir anayasanın yaratılması fikri, bütünleşmenin kurucularının da düşündüğü, Avrupa'yi 'adım adım' birleştirecek olan plânın önemli bir parçasıydı. Konvansiyon çalışmalarının başında AB için bir Anayasa hazırlanıp hazırlanmaması tartışılmıştır. Sonuçta Konvansiyon başkanlığı yapılan çalışmaların bir anayasa çatısı altında toplanması kararına varmıştır.

AB'nin bir anayasaya sahip olması, sadece mesruluk değil, demokrasi sorununa da çözüm getirebilecektir. Anayasanın kabulü, Avrupa yurttaşlığının yaratılmasına da katkıda bulunacak; böylece AB'nin demokrasi, mesruluk, seffalık ve halk desteği gibi başlıca sorunları ortadan kalkabilecektir.

Nice Antlaşması'nın İrlanda'da ilk referandumda reddedilmesi, AB politikalarının ve hatta AB'nin bir varlık olarak kendisinin halk tarafından iyi bilinmediği şeklinde değerlendirilmiştir. Bu nedenle anayasa taslağının, ilk kısmı basta olmak üzere aslında tamamının, AB ile halk arasında bağ kurmayı hedeflediği, AB ile Avrupa 'halkı'ni birbirine yaklaştırmak, insanları AB politikalarına dâhil etmek, kısacası bir Avrupa halkı yaratmak fikrinin üzerine kurulu olduğu söylenebilir.

Avrupa Anayasasının hedefinin halka yaklaşmak olduğunun bir diğer göstergesi de, tüm kurucu antlaşmalar, değişiklikler ve protokollerin basitleştirilerek anayasaya dahil edilmesidir. AB'nin mevcut hukukî metinleri ancak AB hukuku uzmanlarınca anlaşılabilir. Bu durum, insanların AB'yi anlamalarını güçleştirmekte ve dolayısıyla AB'den uzaklaşmalarına neden olmaktadır. Konvansiyon Başkanı d'Estaing de anayasanın dilinin basit, sade ve kolay okunabilir olmasının önemi üzerinde durmaktadır.

Anayasa Taslağı Hangi Yenilikleri İçeriyor

Avrupa Anayasası'nın maddeleri incelendiğinde, devletleşme yönünde önemli adımlar atıldığı görülmektedir. Aslında içeriği ne olursa olsun, sadece bir anayasanın varlığı bile devletleşme yolunda atılan yeteri kadar önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.

Taslak metin üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde anayasal nitelikli maddeler; ikinci bölümde, Birliğin politikaları ile bunların uygulamaya konulmasına ilişkin hükümler; üçüncü bölümde ise nihai hükümler yer almaktadır. Bu metnin ekinde ise bazı protokollere yer verilmesi öngörülmektedir.

Başkanlık tarafından 28 Ekim 2002 tarihinde Konvansiyon'a sunulan anayasa taslağının ilk bölümü, Birliğin tanımı ve amaçlarını kapsamaktadır. Bu maddeden hareketle AB'nin isminin de değiştirilmesi tartışılmaktadır. AB'nin siyasî bütünleşme süreci içindeki en önemli

dönüm noktalarından biri olan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Topluluğu'nun ismi Avrupa Birliği olarak değiştirilmiş, böylece artık sadece ekonomik değil, aynı zamanda siyasî ve sosyal bir varlık olduğu da vurgulanmak istenmişti. Bugün bir dönüm noktasında daha bulunan AB için önerilen yeni isimler arasında, 'Avrupa Topluluğu' ve 'Avrupa Birliği' dışında, 'Avrupa Birleşik Devletleri' ve d'Estaing'in özellikle önerdiği 'Birleşik Avrupa' (*United Europe*) da yer almaktadır.

İlk maddede, ulusal kimliklerin korunmasına, Birliğin çeşitliliğinin tanınmasına değinilmiş ve 'Avrupa Devletleri Birliği', bazı yetkilerin 'federal' düzeyde yönetilmesi ve politikaların Avrupa düzeyinde koordine edilmesi şeklinde tanımlanmıştır. İkinci maddede AB'nin temel haklar, demokrasi, insana saygı, tolerans gibi değerleri açıklanmış, üçüncü maddede ise ortak değerlerin korunması, istihdamın yükseltilmesi, çevrenin korunması, ortak dış politika ve güvenlik politikasının geliştirilmesi gibi AB'nin amaçlarına yer verilmiştir. İlk başlığın son maddesi ise AB'ye bir tüzel kişilik verilmesini önermekte, ancak önerileri tartışmaya bırakmaktadır.

AB'ye bir tüzel kişilik verilmesini öneren 4. madde, anayasa taslağının AB'yi devletleşmeye doğru götüren en somut maddesidir. AB'nin tüzel kişilik hâline gelmesi, AB'ye devlet gibi hareket edebilmesi için gerekli alanı sağlayarak, dünyada büyük bir güç olma yolunda önünü açacaktır. Asil ilginç olan, bu tür 'asiri' sözlerin artık kullanılabilir olmasıdır. Konvansiyon'un kurulma aşamasında 'federal', 'süper-devlet', ya da 'anayasa' gibi sözcükler tepki toplayan tabu kavramlar iken, hatta 'anayasa' yerine 'temel doküman' sözcüğü kullanılırken, bu gün anayasa kavramı kabul edilebilir hâle gelmiştir.

Anayasa taslağında, her ne kadar 'federal' kavramı kullanılmış olsa da, 'devlet' kavramının kullanımından özellikle kaçınılmış olabilir. Ancak AB'ne tüzel kişilik tanınmasının önerilmesi zaten yeterince radikal bir adım olarak yorumlanmalıdır. Tüzel kişilik kavramına anayasa hukuku çerçevesinde bakıldığında, arazi ve insan gibi kurucu temel unsurların yanında, devletin niteliklerinden birisinin de hukukî bir varlığa, yani tüzel kişiliğe sahip olması şeklinde açıklanmaktadır.

Birinci kısmın ilk başlığının amacının AB'yi tanıtmak ve ilkelerini, değerlerini ortaya koyarak 'ne olduğunu' anlatmak olduğu görülmektedir. Bunun nedeni, uzun yıllardır Avrupa eliti dışındakilerin AB konusunda bilgisiz, ilgisiz ve yine buna bağlı olarak da kimi zaman bütünleşmeye karşı olmaları şeklinde ortaya çıkan sorunların önüne geçmektir.

Taslağın sokaktaki insan açısından en çarpıcı yönü, her vatandaşın hem ülkesi hem AB'nin vatandasi olması. Bu Maastricht Antlaşması'nda da olan bir madde. 'Yabancılara karşı ayırmacılık yapılmaması' gereğinin altı çizilerek de çifte vatandaşlığın kapısı açılıyor.

Bu durumda, örneğin bir Belçikalının ulusal vatandaşlığından vazgeçerek sadece AB vatandasi olması gündeme gelecektir. AB'nin ulus devletleri ikinci plânda bırakarak, bir süper devlet yolunda ilerlediği burada bir kez daha görülmektedir. Serbest dolaşım ve ikamet, yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı, üçüncü ülkelerde diplomatik korunma sağlanması, AB kurumlarına şikâyetle bulunabilme gibi AB vatandaşlık haklarının da sıralandığı 7. maddede ayrıca, üye ülkeler arasında ayırmacılık yapılmaması ilkesi de bulunmaktadır. Yurttaşlık ilkesi ile ilgili önerilen değişiklikler, AB eliti tarafından uzun zamandır hedeflenen bir *demos* yaratmak açısından önemlidir. Avrupa halkının varlığı, böylece AB devletinin mesruluğu sorununu ortadan kaldıracaktır.

Üçüncü bölümde yetki konuları düzenlenmektedir. 10'cu maddede yetki sınıflandırması yapılmakta, 11 ve 12'nci maddelerde ise münhasır ve paylaşılmış yetkiler belirtilmektedir. 10'ncü maddenin getirdiği büyük bir yenilik var: "Birlik, ortak dış ve güvenlik politikasını, ortak savunma politikasının genişleyen çerçevesi dahil olmak üzere, tanımlama ve gerçekleştirme yetkisine sahiptir." Böylece AB'nde bu konular üzerinde yürütülen tartışma da sona ermektedir.

AB'nin küresel bir güç olmasını engelleyen en önemli sorunlardan birinin ortak dış politika ve güvenlik politikasının pratikte bulunmaması olduğu kabul edilmektedir.

Böylece AB'nin sadece ekonomik bir birlik olarak kalmayıp, güvenlik ve dış politika alanında da ortak bir politikaya doğru gitmesi gerçekleşmiş olacak.

Dördüncü bölümde Birliğin kurumları yer almaktadır. Bunlar: Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu, AB Adalet Divanı, Avrupa Merkez Bankası ve Sayıştay şeklindedir.

Avrupa Parlamentosunun üye sayısı 700 ile sınırlandırılmakta, her üye ülkenin en az 4 parlamenter ile temsili öngörülmektedir.

Avrupa Konseyinin üye ülkelerin devlet ya da hükümet başkanlarından, Konsey ve Komisyon Başkanları ile Disisleri Bakanından oluşması öngörülmektedir.

Konsey Başkanlığının dönüşümlü olmaktan vazgeçilmesi ile 2.5 yıl süreyle görev yapacak bir Konsey Başkanı seçilmesi hükmü getirilmektedir. Konsey Başkanının ortak savunma ve güvenlik politikası bakımından AB'ni dünya ölçeğinde etkili temsili hedeflenmiştir.

Bakanlar Konseyinin çalışması ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Konsey kararlarında nitelikli çoğunluk ilkesi getirilmiştir. Nitelikli çoğunluk "Birlik nüfusunun beste üçünü temsil edecek ve üye ülkelerin çoğunluğunu içerecek" şekilde tanımlanmıştır.

Komisyonun ise bir başkan ve sayısı 14'e çıkabilecek üyeden oluşması öngörülmüştür.

Yeni getirilen bir kurum da, Disisleri Bakanlığıdır. Bakan AB'nin ortak dış ve savunma politikasını yürütmekten sorumlu olacaktır.

Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Ortak Savunma Politikasıyla "Birliğin Dünyadaki Faaliyeti" başlıklı maddeler üzerinde çalışmalar devam etmektedir.

Ayrıca Avrupa düzeyinde faaliyet gösterecek siyasi partiler öngörülmektedir.

37'nci madde çok tartışılan dini kimlikle ilgilidir. Konvansiyonun burada ne Hristiyan Avrupa imajı doguracak, ne de dini kurumları ihmal edecek bir tercihe yönelmeyi orta yolu bulduğu görülmektedir.

Taslakta "Avrupa Halkları Kongresi" kurulması öngörülmüştür. Kongrenin üçte birini Avrupa Parlamentosu üyeleri, üçte ikisini de ulusal parlamento üyeleri oluşturmaktadır. Kongrenin Avrupa vatandaşlarının tümünü bir çatı altında temsil edilmesini sağlayacağı öngörülmüştür.

45.Madde Birliğin ilke ve değerlerine aykırı hareket eden ülkelerin üyeliklerinin askıya alınmasını öngörmektedir. 46.Madde de ise, üye ülkelerin kendi istekleriyle Birlik'ten ayrılabilmesi öngörülmektedir.

Taslak, 'ulusal kimliklerin korunması konusunda devletler arasında siki işbirliği ve zaman zaman federal temelde iktidar paylaşımını' öneriyor. Bazı konularda kararların çoğunluk oyuyla alınması gündeme getiriliyor. Böylece AB'nin 25 ila 28 üyesi olduğunda yeni girişimlerin ülke liderleri tarafından iç siyasetten kaynaklanan kaygılarla veto edilmesi engellenmeye çalışılıyor.

Ancak federatif eğilimleri dengeleyen maddeler de bulunuyor. AB ülkelerine, 'AB yasalarını frenleme' yetkisi veriyor. Bir AB ülkesinin parlamentosu, AB yasalarının asiri ve zamansız olduğuna karar verirse, 'alarm sistemi'ni çalıştırarak, bu yasanın kabul edilmesini engelleyebilecek.

Taslaga Dönük Eleştiriler ve Tartışmalar

AB Konvansiyonu'nun açıkladığı ilk taslak yoğun bir tartışma başlattı. İngiltere ve küçük Avrupa ülkeleri geleceğin Avrupası'nın daha çok Almanya ve Fransa'nın taleplerine göre şekillendiğine dikkat çekiyorlar.

Avrupa Birliği içinde uzun süre bir anayasaya gerek olup olmadığı bile tartışma konusuydu. Almanya bunu yıllardır talep ediyor. Çünkü her yeni anlaşmayla, Avrupa hukuku

giderek içinden çikilmaz bir hal alıyor ve bunun için bir düzenleme gerekiyor, kesinlikle daha fazla saydamlığa acilen gerek var. Fakat bu projeyi elestirenler, böyle bir anayasayı, "süper devlet Avrupa" yolunda atılan ilk adım olarak görüyor.

AB'nin bir anayasaya ihtiyacı vardır. Ancak AB'nin asil ihtiyaç duyduğu, tek devlet gibi hareket yeteneğidir. AB'nin hem genişleme ile basa çıkabilmesi, hem de plânladığı gibi, ABD'ye rakip küresel bir güç olabilmesi için bir devletler topluluğu gibi değil, tek bir devlet gibi hareket etmesi gerekmektedir. Ortak kurumları, marsi, bayrağı ve para birimi bulunan AB'nin kalan en önemli eksikliği anayasadır. İlk taslakinin hazırlanması bile bir anayasanın oluşturulacağı ve artık süper devleti çağrıştıran konuların daha kolay tartışılabilmesinin önemli bir göstergesidir.

Avrupa Anayasası taslakinin her köşesinde, daha çok kaynasmış bir Avrupa yanlılarıyla, gevsek bir devletler birliği yanlıları arasındaki çatışma belirgin şekilde görülüyor. Surası açık: Yeni anayasa ile, Avrupa Birliği'nin yetkileri azalmayacak. Fakat hangi olası ortak politikaların Anayasa'ya alınacağı daha birçok çetin tartışmaya yol açacak.

Temel anlaşmazlık, sembolik gibi görünen bir konuda da ortaya çıkıyor: Avrupa'nın tepesinde kim olacak? Avrupa'nın çehresini kim belirleyecek? Dönüşümlü başkanlık sisteminin gelecekte ise yaramayacağı açık. Çünkü farklı ve farklılaşan çıkarlar, tam üye devletlerin birbirine bakış açisini da belirliyor.

Birliğin adından sonraki en tartışmalı konu, bir başkan atanması. Taslak, Avrupa Konseyi'ne beş yıl başkanlık edecek, birliğin siyasi itici gücü ve temsilcisi olacak bir başkanın atanmasını öngörüyor. Britanya'nın karşı çıktığı bu öneriyi, Fransa destekliyor.

Almanya ve Fransa'nın ortaklaşa hazırladıkları öneriler paketine baktığımızda göze çarpan ilk unsur "ikili bir başkanlık sistemi" oluşturuyor. Bu öneri şu an mevcut yapıda en önemli makamlardan biri olan Avrupa Birliği Komisyonu Başkanı'nın yanına bir de Avrupa Birliği Konseyi Başkanı yerleştirilmesine dayanıyor. Öneriye göre "yeni başkan" Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından seçiliyor. Bu başkana biçilen görevin içeriği ise Birlik için stratejik yön belirleme, devamlılık ve koordinasyon sağlama olarak öne çıkıyor. Bir başka önemli görev ise Avrupa Birliği'nin dünyadaki 'yüzü' olmak olarak belirlenmiş. Almanya'dan çok Fransa'nın öne çıkardığı bu fikir şu an geçerli olan dönem başkanlığı sistemini de ortadan kaldırıyor. Altı aylığına da olsa dönem başkanlığı sırasında kendilerini gösterebilen olanları bulan "küçük" ülkeler bu fikre sert bir şekilde karşı çıkıyorlar. Hollanda, Belçika ve Lüksemburg altı ayda bir değişen dönem başkanlığı sisteminin korunmasını istemektedir. Bu ülkelere Finlandiya ve Portekiz de destek veriyor. İspanya ve İngiltere ise Fransız – Alman planına destek veriyorlar. Bunun ardında yatan görüş ise bu iki ülkenin, dönem başkanlığı sisteminin güçlü bir liderliği engellediğini ve izlenen politikalar açısından devamlılık ilkesini baltaladığı görüşünde olmaları yatıyor. 25'li formatta altı aylık bir dönem başkanlığının ancak 12.5 yılda bir aynı ülkeye gelecek olması da bu ikilinin tezini güçlendirir niteliğe sahip. Bu konuda arabulucu bir öneri Danimarka'dan geldi. Danimarka'nın yaklaşımı başkanlık sistemine geçilmesi ancak başkanlık görevinin küçük, orta ve büyük ölçekli ülkelere sırayla verilmesi şeklinde belirginleşiyor.

Finlandiya Başbakanı Lipponen, Avrupa Komisyonunun, oyunun kurallarının herkes için aynı olmadığı, yalnızca güçlü AB ülkeleri yararına işleyen ve şeffaflıktan uzak olan bir bürokrasiye hizmet eder bir hale getirilmesi yönünde çabalar olduğundan şikayet etmekte; Konvansiyonun da bu yönde bir ilerleme içinde olduğu uyarısını yapmaktadır.

AB kurumlarının öz evlatları (Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere olarak özetlenebilir) ile sonradan üye olan, küçük ve ekonomik açıdan daha zayıf konumdaki üvey evlatları arasında ayırım yaptığı son derece yaygın ve genel kabul gören bir kanıdır.

"Başkan" fikrine getirilen en önemli eleştirilerden birini de iki basliligin görev ve yetki karmasası yaratma olasılığının yüksek olması oluşturuyor. Bu tez de özellikle Avrupa Birliği Komisyonu tarafından oldukça hararetle bir şekilde savunuluyor.

Alman – Fransız önerisinin hedeflerinden biri de Avrupa Birliği Komisyonu Başkanı. İkili bu makamın şu an olduğu gibi devlet ve hükümet başkanları tarafından seçilmesi yerine Avrupa Parlamentosu'nun üçte iki çoğunluğuyla seçilmesini istiyor. Bu istegin arkasında bu makamın ve kurumun daha demokratik bir yapıya kavuşmasını talep eden Almanya yer alıyor. Bu yöntemin kurumun mesruiyetini ve politik gücünü de artıracığı savunuluyor. Komisyon Başkanı'nın "atanmış" olmaksızın "seçilmiş" olması yönündeki öneriye ciddi anlamda bir itiraz yok. Hatta bu öneri Avrupa Parlamentosu'nun çok hoşuna gitti ve 320 Avrupa Parlamentosu üyesi Avrupa Konvansiyonu Başkanına bu yöntemin benimsenmesini isteyen bir dilekçe verdiler.

Taslakta olumlu karşılanan bir noktayı "Avrupa Birliği Disisleri Bakanı" fikri oluşturdu. Bu öneriye hemen hemen herkesin sıcak baktığı söylenebilir. Bu öneri aslında şu an Avrupa Birliği Ortak Dis Politika ve Güvenlik Yüksek Temsilcisi sıfatıyla Javier Solana'nın sahip olduğu yetkilerle Avrupa Birliği Komisyonu'nun disiliskilerden sorumlu üyesi olan Chris Patten'in yetkilerinin aynı koltukta toplanması anlamı taşıyor.

Giscard d'Estaing'in Avrupa Birliği'ne yeni bir isim verme önerisi ise aynı şekilde kavga potansiyeli içeriyor. Onun aklından geçen isim, "Avrupa Birleşik Devletleri"...

Yani Amerika Birleşik Devletleri gibi. Fakat Avrupa Birliği, Amerika Birleşik Devletleri'nden farklı.

Avrupa halklarının büyük kısmında, birçok hükümette buna karşı direnis var. Giscard D'Estaing'in tasarısı, merkezi soruya henüz bir yanıt içermiyor. Uzun vadede nasıl bir Avrupa Birliği istendiği sorusunun yanıtı yok.

İlk maddede anayasanın "üye ülkelerin siyasetlerinin esgüdüm içinde yürütüleceği bir Birlik kurduğu ve bu birliğin federal bir zeminde belli ortak yetki alanlarının idare edeceği" belirtiliyor. Tartışmayı yaratan "federal zemin" ifadesi.

Tartışmalarda İngiltere, AB'nin gelecekte federal bir düzende işletilmesinin kabul edilemez olduğunu savundu. İngiltere Başbakanı Tony Blair, taslagı, "Avrupa'nın federal süper devlet olarak değil bir devletler birliği olarak işbirliği yapması gerek" yorumunu getirdi.

İngiliz yetkililer kulislere taslagın nihai bir anlaşmaya zemin olamayacağını dile getiriyor. Konvansiyon görüşmelerine İngiltere'yi temsilen katılan Peter Hain'e göre taslak sadece İngiltere'nin değil pek çok ülkenin taleplerine de aykiri. Taslagın daha çok Almanya gibi, Birleşik Avrupa'dan yana ülkelerin tavrını yansıttığı yorumları yapılıyor.

AB içinde yaşanan gelişmeler her ne kadar bir süper devlet oluşumuna doğru gidildiğini gösterse de, bu tür federal içerikli bir yapının kabul edilmesi kolay olmayacaktır. Bugün AB için, belki de yapılabilecek en doğru tanımlama, AB'nin hem devletleşme hem de hükümetler düzeyine inme sürecinde her iki tarafa doğru ilerlediğidir. Avrupa Komisyonu eski başkanlarından Jacques Delors'un tanımladığı gibi, AB aslında 'tanımlanamayan siyasî cisimdir' (*unidentified political object*).

Açıklanan ilk taslakta din konusuna atıfta bulunulmuyor. Vatikan bu nedenle belgeyi 'tatmin edici olmaktan uzak' diye tanımladı. Katolik kilisesi Hristiyanlıktan taslakta söz edilmesi için bir kampanya yürütüyordu. Anayasa taslagında dinî kimliklere referansta bulunulmaması kimi çevreler tarafından eleştirilmekte, Konvansiyon üzerinde baskılar yapılmaktadır. Basta Polonya'daki Katolik Kilisesi olmak üzere, bazı Alman politikacılar tarafından da desteklenen fikre, birçok ülkeden tepkiler gelmiştir. İspanya Disisleri Bakanı Ana Palacio, AB'nin bir Hristiyan Kulübü olmadığını söylerken, AB'nin Müslüman ülkelerin katılımını da engellememesi gerektiğini ileri sürmüştür.

Aksine bir durumun hem din devlet ayrımı açısından hem de gelecekte Türkiye gibi Müslüman bir ülkenin kabul edilmesi açısından zorluk yaratmasından kaygı duyuluyordu. Ancak dine anayasa maddelerinde değinilmese de giriş bölümünde atıfta bulunulması da ihtimal dahilinde.

AB'yi 'yasal' bir 'Hristiyan Klübü'ne çevirecek olan öneri, böylece sadece, nüfusunun büyük çoğunluğu Müslüman olan aday ülke Türkiye'yi değil, AB üyesi ülkelerin farklı din ve inançlara mensup vatandaşlarını da dışlayıcı bir etki yapacaktır.

Anayasa taslağının 25 ülke arasında büyük tartışmalara neden olacağı açıktır. AB yapısının güçlendirilmesini isteyen Almanya ve asil yetkinin ulus devletlerde kalması yönünde ısrar eden İngiltere arasında nasıl bir görüş birliği sağlanacağı merak konusudur. İngiltere'nin 'artık' anayasayı desteklemesine rağmen, sunulan taslağa federal bir yapı öngördüğü gerekçesiyle karşı çıktığı bilinmektedir.

AB'nin yeni misyonu

Konvansiyon çalışmalarını ile AB'nin çalıştıracak mekanizmaların mükemmelleşmesi ve Birliğin görev alanının ekonomiyle sınırlı olmaktan çıkması söz konusudur. Bu çalışmalar mutlaka yararlı ve gereklidir.

Ancak konvansiyonun bu konuların yanı sıra asil AB'nin gelecekteki misyonunun olması gerektiğini tespit yönünde çalışması daha yararlı olurdu.

Mükemmel bir aygıt oluşturmak kadar önemli olan, bu mükemmel aygıtın hangi yüksek ideale ulaşmak için çalışacağıdır.

Konvansiyon AB'nin işleyişini kolaylaştıracak ve onu güçlü kılacak mekanizmalar öngörmüştür. Ancak AB'nin gelecekteki misyonunun ne olması gerektiğine yeterli ışık tutmamıştır.

Konvansiyon çalışmalarını bir defa daha göstermiştir ki, Avrupa mantığı ile duyguları arasında sıkışmış durumdadır. Önünde, kendisinin ve tüm dünyanın kaderini değiştirebilecek bir fırsat vardır. Ama bunun için öncelikle geçmişin saplantıları, zaafı, korkuları ve komplekslerinden kendini sıyırması gerekmektedir.

Yapılması gereken, AB'nin misyonunun ve geleceğe dönük hedeflerinin ortaya konmasıdır. Bu alandaki cevaplar Avrupa Birliğini 21. yüzyılın lideri yapacak projenin temellerini oluşturacaktır.

Burada Le Figaro gazetesinin 28 Kasım 2002 tarihli sayısında "Cercle des ambassadeurs"ün (Büyükelçiler Cemiyeti) Başkanı Jean-Daniel Tordjman'ın "İslam ve Batı arasında bir aracı" başlıklı yazısından bir alıntı yapmak isterim.

"Avrupa için 21'nci yüzyılın en önemli iddiası nedir? İslam ve Batı arasındaki çatışmayı önlemek ve asmaktır. Avrupa oluşumu tecrübesi buna yardımcı olabilir.

Avrupa oluşumunun özü barıştır. Yüzyıllardır süren kardeş savaşları ve milyonlarca ölüden sonra Avrupa Birliği Fransız-Alman çatışmasını önlemeyi sağladı ve iki halkımızın savaşmasını imkânsiz ve absürd hale getirdi. Bunu elde etmek o kadar kolay değil. Briand ve Streesean da barışı istiyorlardı...

Jean Monnet, de Gaulle, Adenauer, Spaak ve De Gasperi'nin değişik bir sezgileri oldu, çok daha verimli olan; savaşı imkânsiz hale getirmek için savaşı kanun dışı ilan etmek yetmez, birlikte, enerjilerimizi seferber edecek ortak bir proje kurmak gerekiyor. Bu nedenle ki biz, Avrupalılar için Avrupa oluşumu yüzyılımızın en büyük başarısıdır.

Nazizmin yok olduğu, demir perdenin ve komünizmin yıkıldıkları bugün, medeniyetimiz için en büyük tehdit nedir? İki taraftan bazılarının inandırmak istedikleri gibi, İslam değil. İslam'la Batı arasında çatışmaya, Huntington'un, yapılan karikatüründen çok daha derin bir şekilde betimlediği "medeniyetler çatışmasına" götürmek isteyen fanatik terörizmdir. Kimliksel içe kapanmaya, "onlar onlardır, biz biziz" gibi formüllerle ve milyonlarca ölüme sebep olacak "1914'teki gibi" savaşa gitme eğilimiyle kolayca kaçmaya direnmek gerekiyor."

Huntington'un Medeniyetler çatışması tezinde sözünü ettiği muhtemel çatışma alanlarının orta yerinde yer alan Türkiye'nin AB üyesi olması Hristiyan-Müslüman çatışması endiselerini de büyük ölçüde giderebilecektir.

Esasen, Avrupa Birliğini bugüne taşıyan, Avrupa'nın kendi içindeki farklılıkları asip, ortak değerler ve çıkarlar etrafında buluşabilme, bunları kurumsallaştırma becerisini gösterebilmiş olmasıdır. Şimdi aynı beceriyi medeniyetler savaşını önlemek için kullanma zamanıdır. Bunun yolu da Avrupa'nın kendisini bir kez daha asmasıdır. Medeniyetler çatışması tezlerinin konuşulduğu, tartışıldığı bir dönemde bu açılımın gerçekleştirilmesi, AB'nin tarihin akısına kendini kaptırmadığının, bilakis tarihi yönlendirdiğinin ispatı olacaktır.

SONUÇ

Kurultay, esasen teknik bir çalışma olarak tasarlanmıştır. Ancak, gerek kurultay çerçevesinde yapılan tartışmalar Avrupa Birliğinin geleceğine ilişkin tartışmanın çok daha derinlikli ve geniş perspektifli bir şekilde yürütülmesi gereğini ortaya çıkarmıştır.

Çok yakında 25 üyeye ulaşacak, yakın gelecekte 28 üyeye çıkacak ve bununla da kalmayıp sürekli yeni üyelik talepleriyle karşılaşacak olan Avrupa Birliğinin, geleceğine ilişkin teknik mekanizmalar kadar, hatta onlardan önce, yönünü, neyi niçin yapacağını veya yapmayacağını belirlemeye ihtiyacı var. Anayasa basta olmak üzere, konvansiyon programı içinde tartışılan konular, ancak bu temel tercihler ortaya konduktan sonra anlamlı, geçerli, kalıcı ve işlevsel hale dönecektir.

Bilindiği gibi Avrupa Birliği, ekonomik temelli olarak başlamasına rağmen, asil olarak Avrupa kirasını uzun yıllar yıkıma uğratan ve kana bulayan anlaşmazlıkları, bireyleri ve toplumlari müsterek değerler etrafında buluşturarak ortadan kaldırma amacına yönelik olarak kurulmuştur. Soguk savaş döneminin bitmesinin ardından Avrupa Birliği, yeni ve daha iddialı hedeflere yönelmiştir. Genişleme stratejisi basta olmak üzere, birliğin geçtiğimiz 15 yıldaki politikaların bu yeni yönelimin işaretlerini görmek mümkündür.

Ancak, Avrupa Birliği yeni ve daha iddialı hedeflere yönelirken, bunun sadece teknik değil felsefi altyapısını da yeterince kuramamıştır. Eski Yugoslavya topraklarında yaşanan olaylar ile Irak krizi sırasında gösterilen ikircikli tutum, Avrupa Birliğinin geleceğine ilişkin ciddi endişeleri gündeme getirmiştir. Esasen, Türkiye'nin üyeliği bağlamında süren tartışmalar, diğer konuları da içerecek genişliğe ulaştığı için, Avrupa Birliğinin geleceğine ilişkin tartışmaların odasını oluşturmaktadır.

Avrupa Birliğinin geleceğini biçimlendirme misyonunu yerine getirme iddiasındaki kurultayın yetersizliğine ilişkin görüşler giderek daha yüksek sesle dile getirilmeye başlanıyor. Nitekim, Hükümetler Arası Konferansta, konvansiyonun hazırladığı anayasa taslağının çok kapsamlı değişikliklere uğrayabileceği görüşü ağırlık kazanıyor. AB'ye tam üye olacak 10 ülke de, birliğin geleceğinde daha fazla söz sahibi olmak amacıyla, konvansiyon dokümanlarının karar haline dönüştürülmesi sürecini ertelemek istemektedirler.

Bence kurultay Avrupa Birliğinin gelecekte siyasi, kültürel, ekonomik ve askeri bakımdan ne olmak, nereye ulaşmak, neleri basarmak istediğinin cevapları üzerinde yoğunlaşmalı ve buna Anayasa taslağının giriş bölümünde yer vermelidir. Bu cevaplar ortaya çıktığında mekanizmalar ve yazılı düzenlemeler üzerinde çok kısa sürede anlaşmaya varmak mümkündür.

Konvansiyon hükümetler tarafından ciddiye alınır ve büyük ülkeler çıkacak Anayasa metnini önceden onaylarsa konvansiyon belki bir sonuca ulaşabilir. Bu durumda muhtemelen bu onay işlemi İtalya'nın başkanlığına rastlayacak ve '2. Roma Antlaşması' olarak tarihe geçecek.