

AVRUPA ANAYASASI

G. Özlem OĞUZLAR*

Giriş

Avrupa bütünleşmesinin temel bir hukuki metne oturtulması fikrinin sonucu olan Avrupa Anayasası, 29 Ekim 2004'te Roma'da imzalanmış böylelikle üye devletlerin "*anayasal usullerine göre*"¹ onaylanma aşamasına geçilmiş olmaktadır. Avrupa Anayasası'nın Birlik ve üye devletler açısından getirdiği yeniliklere değinmeden önce, anayasa oluşturulması sürecinin hangi nedenlerle ve ne şekilde başladığının ortaya koyulması gerekmektedir.

Öncelikle belirtilmesi gereken konu, Avrupa bütünleşmesi için bir anayasa oluşturulması fikrinin yeni olmadığıdır. 1951'de Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nu kuran antlaşmanın imzalanmasıyla birlikte topluluğun organı olan Yüksek Otorite'nin "*ulusüstü niteliğe sahip olduğu*"² antlaşmada yer almış, böylelikle kurucu antlaşmanın "*anayasal antlaşma*" olarak adlandırılması tartışmaları gündeme gelmiştir.³ Yine, Avrupa Tek Senedi'nin temelini oluşturan 1984 tarihli Spinelli Taslağı, 1994 Herman Taslağı ile birlikte anayasa kavramının kullanıldığı önemli metinlerdendir.⁴

* Avukat, İstanbul Barosu; Galatasaray Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Yüksek Lisans öğrencisi.

¹ Sözü edilen anayasal usuller, uluslararası antlaşmaların onaylanmasına ilişkin usuller olup, referandum ve parlamento onayıdır. Detaylı bilgi için bkz. H. Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri*, I. Kitap, Turhan Yayınevi, Ankara, 1999, s. 126.

² C. Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, PUF, Paris, 1993, s. 26.

³ Detaylı bilgi için bkz. B. E. Oder, *Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık*, Anahtar Kitaplar, İstanbul, 2004, s. 226.

⁴ A. g. e., s. 227.

Avrupa Anayasası'nın temelleri, Aralık 2001 Laeken Zirvesi'nde atılmıştır. Avrupa Birliği'nin geleceğine ilişkin daha geniş ve daha derin bir tartışmanın başlatılmasını öngören Nice Antlaşması'na ekli 23 Numaralı Bildirge, zirvenin çıkış noktasını oluşturmakta ve tartışmaların dört konu üzerinde yoğunlaşması gerektiğini belirtmektedir:

- Birlik ile üye devletlerarasındaki yetki dağılımının daha belirgin olarak düzenlenmesi

- Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın durumu
- Kurucu antlaşmaların basitleştirilmesi
- Avrupa yapılanması içinde ulusal parlamentoların rolü

Nice Antlaşması'ndaki düzenlemelere riayetle Laeken Konseyi, daha etkin, daha şeffaf, daha demokratik bir Avrupa'nın oluşturulması ve kurumların işleyişiyle birlikte karar sürecindeki etkinliğin iyileştirilmesi amaçlarını içeren Laeken Bildirgesi'ni⁵ kabul etmiştir. Konsey, Anayasa oluşturulması için kurultay (convention) metodunu seçmiştir. Valéry Giscard d'Estaing'in başkanlık ettiği ve 105 üyeden⁶ oluşan Avrupa Kurultayı, çalışmalarına 28 Şubat 2002'de başlamış, 18 Haziran 2004'te ortaya çıkan Avrupa Anayasası metni üzerinde uzlaşılarak 29 Ekim 2004'te üye devletlerin devlet veya hükümet başkanları tarafından imzalanmıştır.

Tek bir metinle mevcut kurucu antlaşmaların yerine geçen Avrupa Anayasası, Avrupa Birliği'nin Maastricht Antlaşması ile getirilen üç sütunlu ve çok antlaşmalı yapısına son vermektedir. Ayrıca 2000 yılında Nice Zirvesi'ne sunulan ve daha sonra hukuki bağlayıcılığı olmayan bir bildirge olarak kabul edilen Temel Haklar Şartı, bağımsız bir bölümünü oluşturacak şekilde Avrupa Anayasası'nın içine yerleştirilerek onun ayrılmaz bir parçası olduğu vurgulanmıştır. Anayasa'da yer alan diğer önemli yenilikler, Avrupa Birliği'ne hukuksal kişiliğin açıkça tanınmış olması, Birliği uluslararası arenada temsil edecek Birlik Dışişleri Ba-

⁵ Bildirgenin tam metni için bkz. http://europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm

⁶ Bu kişiler, Birlik'e üye ve aday devletlerin hükümet temsilcileri, ulusal parlamentolar, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu temsilcilerinden oluşmaktaydı. Detaylı bilgi için bkz., <http://europa.eu.int/futurum>

kanlığı kurumunun getirilmesi, isteyen üye devletlere Birlikten ayrılma hakkının getirilmesi ve nitelikli çoğunluk sisteminin değiştirilmesidir.

Avrupa Anayasası'nın oluşum süreci ve getirmiş olduğu yenilikler kısaca belirtildikten sonra çalışmanın geri kalan kısmında anayasa kavramı çerçevesinde Avrupa Anayasası, Topluluk Antlaşmaları ve Birlik hukukunda yer alan anayasal değerler Adalet Divanı'nın bu konularda verdiği kararlar ışığında ayrıntılı olarak incelenecektir. Son bölümde de Birlik mevzuatına uyum sürecinde Fransa'da yapılan anayasal değişiklikler ve Türkiye'de yapılması öngörülen anayasal düzenlemeler kısaca belirtilecektir.

I. Anayasa Kavramı ve Avrupa Anayasası

A. Anayasa Kavramı

Hukuki bir kavram olarak anayasa, bir devletin temel yapısını, kuruluşunu, iktidarın devrini ve devlet iktidarı karşısında bireylerin özgürlüğünü düzenleyen bir belgedir.⁷ Gözübüyük'e göre ise anayasalar, ekonomik ve toplumsal alanda siyasi iktidarlara yön veren temel bilgileri, bireylere sağlanan temel hak ve özgürlükleri gösterirken; temel hak ve özgürlüklerin güvencesini de oluştururlar.⁸

Anayasa kavramını tanımlama maddi ve şekli açıdan yapılacak olursa, siyasi iktidarın örgütlenmesi ile hak ve özgürlüklere ilişkin tüm normlar maddi anlamda anayasanın kapsamındadır.⁹ Burada anayasal konulara ilişkin kuralları yapan organın niteliği önemli değildir.¹⁰ Şekli anlamda anayasa ise, yasalardan farklı usullere uyularak yapılan ve değiştirilen, biçimiyle nitelendirilen işlemlerdir. Anayasa'nın şekli olması, aynı zamanda yazılı olması anlamına gelmektedir.¹¹

Anayasalar yazılı ve geleneksel olarak ikiye ayrılır. Yazılı anayasalar, yetkili organ tarafından yapılmış ve bir anayasada yer alması gereken kuralları içeren temel belgelerken; geleneksel anayasalar, esas olarak yazılı olmayan, sürekli bir uygulama sonucu ortaya çıkan ana-

⁷ E. Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul, 2003, s. 8.

⁸ Ş. Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, Türhan Kitabevi, İstanbul, 2004, s. 3.

⁹ B. E. Oder, *Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık*, Anahtar Kitaplar, İstanbul, 2004, s. 40

¹⁰ Teziç, op. cit., s. 144.

¹¹ A. g. e., s. 145.

yasalardır.¹² Geleneksel anayasaların yapılmasında yetkili bir organın varlığından söz edilemez.

Bu noktada Avrupa Anayasası, Birliğin hukuk aracılığıyla bütünleşmesinin sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Genişleyen Avrupa'nın gereksinimlerine yanıt verebilmek amacıyla düzenlenen Anayasa, metninde Birliğin değer ve hedeflerine, karar alma usullerine, kurumlarının yetkilerine, Temel Haklar Şartı'na ve Birlik politikalarının işleyişine yer vermektedir.

B. Anayasa Kavramı Çerçevesinde Avrupa Anayasası

Karakaş'a göre, "*Devlet-ulusun iradesinin ürünü demokratik asli kurucu iktidar-anayasa*" öğeleri, Avrupa Anayasası eksenindeki tartışmaları çözmekte yetersiz kalmaktadır. Anayasalar, kurumsal yapıyı düzenleyen belgeler olmanın ötesinde, normatif niteliğe sahip bir hak ve özgürlükler belgesi ve değerler sistemi olarak toplumsal hayatın tümünü içerir.¹³

Diğer bir görüşe göre ise anayasa kavramı, bir devletin (ya da örgütlenmiş siyasi bir topluluğun) kurumsal modelini oluşturan, iktidar gücünün kullanılması ve sınırlandırılmasındaki temel ilkeleri belirleyen düzenleyici bir metin olarak ele alındığında, Avrupa Anayasası, Birlik kurumlarının işleyişine ilişkin düzenleyici kuralları ortaya koyması, Birlik hukuk düzeninin temel değerlerini saptaması ve temel haklara yer vermesi dolayısıyla anılan bu özellikleri sergilemektedir.¹⁴

Buna karşılık, Fransız Anayasa Konseyi'nin Avrupa İçin Bir Anayasa Kuran Antlaşma'ya ilişkin 19 Kasım 2004 kararında,¹⁵ yürürlüğe giriş ve gözden geçirilme düzenlemeleriyle birlikte imzacı devletlerin çekilme olanağının bulunması unsuru göz önüne alındığında söz konusu işlemin uluslararası bir antlaşma niteliğinde olduğu belirtilmektedir. Konsey ayrıca Avrupa Anayasası'nın I-5 maddesine gönderme yaparak, antlaşma başlığının Fransız Anayasası'nın varlığı ve iç hukuktaki yeri

¹² Gözübüyük, op. cit., s. 7.

¹³ I. Karakaş, *Avrupa Birliği Hukukunda Anayasal İlkeler*, Yenilik Basımevi, İstanbul, 2003, s. 16.

¹⁴ K. Lenaerts-D. Gerard, "The Structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed", *European Law Review*, Volume 29, No:3, June 2004, s. 292.

¹⁵ Detaylı bilgi için bkz. http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/constitution_europe.asp

üzerinde hiçbir etkisinin bulunmadığını savunmaktadır. Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan ifade şöyledir: *"Birlik, üye devletlerin temel siyasi ve anayasal yapılarının ayrılmaz parçasını oluşturan ulusal kimliğe, yerel ve bölgesel özerklik dâhil de olmak üzere, saygı duyar. Başta toprak bütünlüğünü korumaya, kamu düzenini ve iç güvenliğini sağlamaya yönelik olmak üzere devletin temel işlevlerine Birlik saygı gösterir."*

Fransız Anayasa Konseyi'nin Avrupa Anayasası'nı klasik anlamda uluslararası antlaşma sayan kararına karşı bazı eleştiriler getirilebilir. Avrupa Birliği'nin zaman içinde kendisini oluşturan antlaşmalar üzerine kurulduğu, bu kurucu antlaşmaların hükümetlerarası konferans tekniğiyle hazırlandığı ve sonrasında üye devletlerce onaylanma sürecine gidildiği; Avrupa Birliği'nin hukuki temelini yapısını değiştirmeyi amaçlayan Anayasa'nın da uluslararası hukuk metodu olan *"kurultay"* tekniğiyle yapıldığı açıktır.

Bununla beraber Avrupa Birliği'nin uluslararası kamu hukukundan farklı birtakım kendine özgü niteliklere sahip olduğu gerçeği de göz önünde bulundurulmalıdır. Birlik bütünleştirici bir varlık nedeni üzerine kuruludur; kararlar oy çoğunluğu kuralına göre alınmaktadır; üye devletlerin kendi iradeleriyle egemenlik yetkilerine sınırlamalar getirilmektedir ve Birlik özerk bir yargılama sistemine sahiptir. Birlik hukuku, farklı anayasal birikimlerin ve ortak değerlerin çerçevesinde oluşturulmuş bir ilkeler bütünüdür.

Anayasa'nın I-1 ve 2. maddelerinde belirtildiği gibi Birlik, vatandaşların ve devletlerin ortak geleceklerini kurma iradeleri ve ortak hedeflere ulaşma doğrultusunda verdikleri yetkiler sonucunda ve insan onuruna, özgürlüğe, demokrasiye, eşitliğe, hukuk devletine, insan haklarına saygı üzerine kurulmuştur.

II. Avrupa Birliği'nde Anayasal Değerler

Avrupa Anayasası, yalnızca sınırların ortadan kaldırıldığı, haksız rekabetin önlenmesine dayalı bir ekonomik pazar yaratmakla yetinmediğini, Birliğin özgürlük, insan hakları, demokrasi, hukuk devleti ve eşitliğe saygı üzerine kurulmuş olduğunu ifade ederek ortaya koymaktadır. Birliğin ortak anayasal değerlerini ifade eden ilk belge 14 Aralık 1973'te Kopenhag Zirvesi'nde kabul edilen Avrupa kimliğine dair belgedir. Ortaya konan temel değerler, kültürel çeşitliliğe saygı,

demokrasi ilkesi, yasanın hâkimiyeti, sosyal adalet ve insan haklarına saygıdır.¹⁶ Birliğin dayandığı temel ilkelere daha sonra 1992 Maasricht Antlaşması, 1997 Amsterdam Antlaşması ardından 2000 Nice Antlaşması'nda da yer verildiği görülmektedir.

A. Demokrasi İlkesi

Demokrasi, yurttaşların en geniş anlamıyla katılımını sağlayan yönetim biçimidir. Diğer bir anlamıyla demokrasi, çoğunluğun egemenliğidir.¹⁷ Demokrasinin ön koşulları; millet egemenliği, siyasal otoritenin belli süreli, serbest, çok partili, yargı denetimine bağlı seçimlerden çıkması ve iktidarın el değiştirebilmesi, genel ve eşit oy hakkı, devlet organlarının yetkilerini hukuka ve anayasaya uygun olarak kullanmaları olarak sıralanabilir.¹⁸

Avrupa Birliği hukukunda demokrasi ilkesi, Amsterdam Antlaşması 6/1. maddesiyle ilk kez bir metin içinde belirtilmiştir. Maddeye göre Birlik, üye devletlerde ortak olan özgürlük, "demokrasi", insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ile birlikte hukuk devleti üzerine kurulmuştur.¹⁹

Bununla beraber Avrupa Birliği'nde bir demokrasi açığının varlığından da söz edilmektedir. Avrupa yurttaşlarının gözünde Birlik, ekonomik, parasal ve siyasi birlikten oluşan karmaşık bir yapı oluşturmakta, bu anlamda kendi yurttaşlarıyla arasına mesafe koymaktadır. Sorunun kaynağı Avrupa Parlamentosu'nun sistem içindeki sınırlı yetkilendirilmiş konumundan kaynaklanmaktadır.²⁰ En başta danışma organı niteliği taşıyan Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri, Birlik hukukunun zaman içinde gelişmesiyle birlikte artmış, Maasricht Antlaşması'yla Konsey ile birlikte ortak karar alma sürecine dâhil olmuştur. Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Laeken Bildirgesi'nde ise, Avrupa Parlamentosu'nun diğer kurumlar karşısındaki konumu tartışılmış, Avrupa

¹⁶ I. Karakaş, *Avrupa Birliği Hukukunda Anayasal İlkeler*, Yenilik Basımevi, İstanbul, 2003, s. 32.

¹⁷ C. Schmitt, *Theorie de la constitution*, PUF, Paris 1993. s. 361.

¹⁸ B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, YKY, İstanbul, 2001, s. 82.

¹⁹ Bkz., <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/11997M/htm/11997M.html#0145010077>

²⁰ Karakaş, op. cit., s. 35.

Anayasası'ndaki düzenlemelerle birlikte parlamentonun ortak karar alma yetkisi genişletilmiş, böylelikle yasama gücünün kullanımında saydamlık ve demokratik nitelik güçlendirilmiştir.

Demokrasi ilkesine ilişkin olarak Avrupa Anayasası 45. madde, yurttaşların birlik düzeyinde doğrudan Avrupa Parlamentosu'nda temsil edildiğini ve Birlik düzeyinde kararların, açık ve yurttaşlara olabildiğince yakın alınacağını ifade ederek saydamlık ilkesine gönderme yapmaktadır. Yine bu madde, Avrupa Birliği'nin meşruiyetinin iki kaynaktan doğduğunu belirtir; bir yönüyle Avrupa yurttaşlarını doğrudan temsil eden Avrupa Parlamentosu, diğer bir yönüyle de yurttaşların hükümetlerince dolaylı olarak temsil edildiği Avrupa Konseyi ve Bakanlar Konseyi.²¹

B. Hukuk Devleti İlkesi

Hukuk devleti, yönetilenlere hukuk güvenliği sağlayan devlet düzenidir. Hukuk devleti ilkesinin anlam kazanabilmesi için, ülkede egemen olan hukukun yönetilenlere, devlete karşı da, hukuk güvenliği sağlaması gerekir.²² Hukuk devleti ilkesinin yapıcı unsurları şu şekilde sıralanabilir; devletin hukuka uygunluğunu sağlayan ilke ve kurallar, bu uygunluğu sağlayacak yargı denetimi, yargı mekanizmasının etkin işleyişini sağlayacak yargı bağımsızlığı ve adil yargılanma ilkesinin getirdiği güvencelerin varlığı.²³

Türk Anayasa Mahkemesi ise hukuk devletini, *“insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmekle kendisini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlet”* biçiminde tanımlamaktadır.²⁴

Avrupa Birliği düzeyinde ise, hukuk devleti ilkesine ilk kez Adalet Divanı'nın *“Yeşiller”* ya da *“Les Verts”* kararında rastlanmaktadır.²⁵ Bu davadaki hukuki sorun, Avrupa Parlamentosu'nda temsil edilen siyasi

²¹ E. Poncins, *Vers une Constitution européenne*, Editions 10/18, Paris 2003, s. 213.

²² Ş. Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, İstanbul 2004, s. 167.

²³ B. Tanör-N. Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, YKY, İstanbul 2001, s. 100.

²⁴ Bkz., Anayasa Mahkemesi'nin 25.5.1976 gün ve E. 76/1, K. 76/28 sayılı kararı, *AMKD*, sayı 14, s. 189

²⁵ Karakaş, op. cit., s. 44.

gruplara Topluluk bütçesinden yardım yapılmasını öngören parlamento kararlarının denetimidir. Adalet Divanı, söz konusu kararla birlikte Avrupa Parlamentosu kararlarının yargı denetimine tabi olduğu açıkça belirtilmiştir. Kararda Divan, parlamentonun işlemlerini denetleme yetkisinin dayanağını hukuk devleti ilkesinden alarak “*Avrupa Ekonomik Topluluğu, ne üye devletlerinin ne de kurumlarının hukuki işlemlerinin temel anayasal şart olan antlaşmaya uygunluk denetiminden kaçınamayacakları bir hukuk topluluğudur*” ifadesini kullanmıştır. Bu noktada Adalet Divanı’nın Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması için “*anayasal şart*” kavramını kullanması, anayasayı hukukun üstünlüğü ilkesini sağlayan bir belge olarak görmesi ile açıklanabilir. Sonuç olarak Adalet Divanı kararında, yargısal denetiminin varlık nedenini gerekçelendirirken hukukun üstünlüğüne dayalı anayasa anlayışını savunmaktadır.²⁶

C. Temel Hak ve Özgürlüklerin Korunması

Avrupa topluluklarının kurucusu Roma antlaşmaları, ekonomik bütünleşme ve ortak pazarın kurulmasına yönelik olmaları nedeniyle, ayırım yapılmaması ilkesi ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin sınırlı sayıda ekonomik haklara yer vermişlerdir. Zaman içinde temel hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik düzenlemelerin getirilmemesi nedeniyle iç hukuk yargı yerleri ile Topluluk yargı yeri olan Adalet Divanı arasında çatışmalar ortaya çıkmaya başlamıştır.²⁷

Ulusal yargı yerleri, Adalet Divanı’nın yetki alanını ekonomik alanla sınırlamaya giderek, temel haklara aykırı Topluluk kararlarını uygulamadan alıkoyma yetkisini kendilerine tanımışlardır.²⁸ Sorun, Alman ve İtalyan Anayasa mahkemelerinin kararlarında, temel hakların korunmasına yönelik olarak Topluluk hukukunun üstünlüğüne çekince getirilmesiyle ortaya çıkmıştır. Federal Alman Anayasa Mahkemesi anılan kararında, Topluluğa yetki devrini anayasaya uygun bulmakla birlikte temel haklara ilişkin olarak “*Federal Anayasa Mahkemesi, kendisine geçerli olarak sunulmuş bir başvuru çerçevesinde, Topluluk hukukunun Temel Yasanın temel haklara ilişkin hükümleri doğrultusunda değerlendirme yapıp*

²⁶ B. E. Oder, *Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık*, Anahtar Kitaplar, İstanbul 2004, s. 182.

²⁷ Karakaş, op. cit., s. 53.

²⁸ B. Çağlar, *Anayasa ve Topluluklar Hukuku*, İstanbul 1980, s 18.

yapamayacağı sorunu üzerinde hükme varamamıştır” ifadesi ile çekince getirmiştir.²⁹ Aynı şekilde İtalyan Anayasa Mahkemesi, 1973 tarihli kararında “Topluluk kurumlarına verilen normatif yetki ekonomik ilişkilerle sınırlıdır. Bu durumda, Topluluk cihazlarının ürettiği hukukun temel haklar üzerinde gerçek bir etkisi olabileceğini düşünmek zordur” ifadesiyle Adalet Divanı’nın önüne getirilen uyuşmazlıkları, ekonomik-ortak pazarın kurulması amacıyla sınırlı olarak çözebileceği sonucuna varmıştır.³⁰

Adalet Divanı sonraki yıllarda içtihatlarını geliştirerek yetkisini yalnızca ekonomik alanla sınırlı görmemiş, temel hakları hukukun genel ilkeleri içinde yorumlamaya başlamıştır. Bununla birlikte Divan, ortak anayasal değerlere göndermede bulunurken en düşük payda yerine en yüksek paydaya (maksimum standart) yönelmeye başlamıştır.³¹

Divan, 1970 tarihli Internationale Handelsgesellschaft kararında,³² temel haklara saygının sağlanmasının kendi görevi içinde olduğunu ifade ederek, temel hakları ihlal eden bir Topluluk işlemine karşı korumayı kendisi üstlenmektedir. 1974 tarihli Nold³³ kararında ise, Adalet Divanı’nın temel hakların korunmasını sağlarken üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden esinlenmekle birlikte aynı zamanda onların katılmış oldukları insan haklarının korunmasına yönelik uluslararası belgeleri de dikkate aldığını belirtmektedir. Diğer taraftan Adalet Divanı 1991 tarihli ERT kararında,³⁴ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin özel bir anlama sahip olduğunu belirterek, sözleşmenin kendisi için bir esin kaynağı olduğunu vurgulamıştır.

Görüldüğü üzere Topluluk kurucu antlaşmaları içinde temel haklar katoloğunun bulunmayışı, Adalet Divanı’nın içtihatlarını geliştirmesine ve bununla birlikte kararlarında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne yollama yapması sonucunu getirmiştir. Topluluk hukuku çerçevesinde bir temel hak ve özgürlük belgesine duyulan ihtiyacın sonucu olarak, Aralık 2000 Nice Zirvesi’nde Temel Haklar Şartı kabul edildi ancak

²⁹ I. Karakaş, *Avrupa Topluluğu Hukuk Düzeni ve Ulus Devlet Egemenliği*, Der Yayınları, İstanbul 1993, s. 126.

³⁰ Çağlar, op. cit., s. 19.

³¹ A. e. g. Aynı doğrultuda bkz., I. Karakaş, *Avrupa Birliği Hukukunda Anayasal İlkeler*, Yenilik Basımevi, İstanbul 2003, s. 58.

³² Judgment of 17/12/1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (11/70. Rec. 1970. s. 1125)

³³ Judgment of 14/05/1974, Nold KG/Commission (4/73. Rec.1974, s. 491)

³⁴ Judgment of 18/06/1991, ERT/DEP (C-260/89. Rec. 1991, s. I-2925)

antlaşmalara eklenmesi önerisi reddedildi. Böylelikle Temel Haklar Şartı'nın bağlayıcı olmadığı yalnızca bir bildirge niteliğinde olduğu kabul edildi. Aralık 2001 Laeken Zirvesi sonucunda, Temel Haklar Şartı'nın Avrupa Anayasası içine yerleştirilmesi kabul edilmiş; böylelikle hem şart bağlayıcılık kazanmış hem de Avrupa Anayasası anayasal bir niteliğe bürünmüştür.

Avrupa Anayasası'nın I-9 maddesine göre, *“Birlik, Temel Haklar Şartı'nda belirtilen hak, özgürlük ve ilkeleri tanır. Birlik, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne katılacaktır. Bu katılım, Anayasa'da Birliğe tanınmış olan yetkileri etkilemeyecektir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi tarafından güvence altına alınan ve üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinin sonucu olan temel haklar, genel ilkeler olarak Birlik hukukunun bir parçasını oluşturur.”*

Avrupa Anayasası'nın ikinci bölümünü oluşturan Temel Haklar Şartı, insan onuru başlığı altında bedensel ve ruhsal dokunulmazlık hakkı, yaşam hakkı, işkence ve insanlık dışı muamele ile kölelik yasağına yer vermektedir. Özgürlükler başlığı altında özel yaşama saygı, kişisel bilgilerin korunması, düşünce, din, vicdan, haber alma, örgütlenme, meslek seçme ve çalışma hakkı, sığınma hakkı sayılmış olmakla birlikte, toplu ihraçlar yasaklanarak, hiç kimsenin ölüm cezasına, işkenceye, benzeri insanlık dışı muameleye maruz kalma riskinin yüksek olduğu bir ülkeye nakledilemeyeceği, sınır dışı edilemeyeceği veya iade edilemeyeceği belirtilmiştir. Eşitlik başlığı altında, kadın erkek eşitliği özel olarak düzenlenmiş, çocuk, yaşlı ve engellilerin haklarına yer verilmiştir. Dayanışma başlığı altında, sosyal haklar yer almaktadır. Vatandaşlık haklarını içeren bölümde, Avrupa parlamentosu ve yerel seçimlerde oy kullanma, belgelere erişme, iyi idare, dilekçe haklarıyla, ikamet özgürlüğü ve diplomatik korunma hakkı yer almaktadır. Adalet başlığı altında ise, yargısal korunma ve adil yargılanma, masumiyet karinesi ve savunma hakkı, suç ve cezada orantılılık ile non bis in idem ilkesi yer almaktadır.

Temel Haklar Şartı, klasik haklar ve sosyal haklarla birlikte, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer almayan sığınma hakkı, çocukların, yaşlıların ve engellilerin hakları gibi haklar yanında, tıp ve biyoloji bilimlerindeki yeni gelişmeler doğrultusunda kişinin bedensel dokunulmazlığı, bilimsel araştırmaların kısıtlamaya tabi olmaması gibi yeni haklara da yer vermiştir.³⁵

³⁵ I. Karakaş, *Avrupa Birliği Hukukunda Anayasal İlkeler*, Yenilik Basımevi, İstanbul 2003, s. 96.

D. Anayasal Değerlerin Koruyucusu: Adalet Divanı

Avrupa siyasi bütünleşmesi ve anayasal temellerinin oluşmasında ki en büyük katkıyı kuşkusuz Adalet Divanı içtihatları sağlamaktadır. Birlik hukukunun yargısal denetim fonksiyonunu yerine getiren Adalet Divanı'nın genel misyonu, kurucu antlaşmaların ve bundan böyle Avrupa Anayasası'nın yorumlanmasında ve uygulanmasında hukuka saygı ilkesinin gözetilmesini sağlamaktır.³⁶ Bu noktada, Divan yargıçlarının teleolojik yani amaçsal yorum yöntemini kullanarak Avrupa'nın bütünleşmesinde kurucu antlaşmaları yorumlamaktadırlar. Bu yönüyle Divan, bir çeşit anayasaya uygunluk denetimi işlevini yerine getirmekte; yargı kararları yoluyla Avrupa siyasal bütünleşmesine gidilmektedir.³⁷

III. Uyum Sürecinde Yapılan Anayasal Değişiklikler

Topluluk yargı yeri tarafından kurucu antlaşmaların yorumu yoluyla oluşturulan hukuk düzeni, üye devletlerin mevcut hukuk sistemlerini etkilemekte; Adalet Divanı'nın yorum modeli ise ulusal yargı yerlerinin yorum modellerini değiştirmelerine neden olmakla birlikte büyük bir dirençle karşılaşmaktadır.

Divan'ın içtihatları ile oluşan Birlik hukukunun temel ilkeleri, Avrupa Anayasası'nın I-5. ve I-6. maddelerine işlenerek normatif bir nitelik kazanmıştır. Anılan maddeler, üye devletlere Birlik hukukunun uygulanmasında pozitif ve negatif yükümlülükler getirmekte, Birlik hukukunun ulusal hukuka önceliği ilkesini açıkça ifade etmektedir. 5. maddenin 2. fıkrasına göre; “Üye devletler, Anayasa'dan kaynaklanan veya Birlik kurumlarının tasarruflarından kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmek için her türlü uygun genel ya da özel tedbirleri alırlar. Yine üye devletler, Birlik'in görevlerinin yerine getirilmesini kolaylaştırırlar ve bu Anayasa'da ortaya koyulan hedeflere ulaşılmasını tehlikeye atan her türlü uygulamadan uzak dururlar”. 6. maddede ise Birlik hukukunun önceliği ilkesine yer verilmektedir: “Anayasa ve kendilerine verilen yetkilerin uygulanması sırasında Birlik Kurumları tarafından kabul edilen hukuk, üye devletlerin yasaları karşısında önceliğe sahiptir”.

³⁶ B. Çağlar, *Anayasa ve Topluluklar Hukuku*, İstanbul 1980, s.13.

³⁷ A. g. e., s. 15.

Sonuç olarak, Avrupa Anayasası'nda yer alan düzenlemeler uyarınca üye devletler başta Anayasaları olmak üzere, tüm hukuk sistemlerini Avrupa Birliği hukukuna uygun hale getirmeli ve mevzuatlarında gerekli değişiklikleri yapmalıdırlar.

A. 1958 Fransız Anayasası'nda Yapılan Değişiklikler

Fransız Parlamentosu, Fransız Anayasası ile AB Anayasası arasındaki farklılıkları ortadan kaldırmayı amaçlayan anayasal yenilenme paketini 28 Şubat 2005'te onaylamıştır. Böylelikle tümüyle Avrupa Birliği'ne ilişkin olan Fransız Anayasası'nın XV. Başlığı yeniden düzenlenmiştir.

Birlik hukukuna ilişkin olarak önceki anayasal değişiklikler şunlardır: Maastricht Antlaşması'nın onaylanmasına ilişkin 25 Haziran 1992, Schengen Anlaşması'nın uygulanmasına ilişkin 25 Kasım 1993, Amsterdam Antlaşması'nın onaylanmasına ilişkin 25 Ocak 1999 ve Avrupa yakalama müzekkeresinin (mandat d'arrêt européen) uygulanmasına ilişkin 25 Mart 2003 tarihli anayasa değişiklikleridir.

Fransız Anayasası'ndaki Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde yapılan beşinci değişiklik:³⁸

- Fransız Anayasa Mahkemesi kararı sonucunda yapılan değişiklikleri içermekte,
- Bundan sonra Birliğe üye olacak devletlerin (Bulgaristan, Romanya ve Hırvatistan hariç) katılım antlaşmalarının referandum yoluyla onaylanmasını öngörmekte,
- Tamamıyla Avrupa Birliği'ne ayrılmış olan XV. Başlık altında yer alan maddelerde önemli değişiklikler yapılmaktadır. 88-1. maddede, Avrupa Anayasası'nda yer alan düzenlemelere uygun olarak gerekli yetkilerin Birlik'e devri öngörülmekte, 88-5 ve 88-6 maddelerinde ise Fransız Parlamentosu tarafından Avrupa Anayasası'nda yer alan ayrıcalıklara (ikincillik ilkesine riayetle Birlik kurumlarının kontrolü ve antlaşmanın gözden geçirilmesi konusundaki yeni yetkiler) yer veren gerekli düzenlemelerin yapılması istenmektedir.

³⁸ Detaylı bilgi için bkz., http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/constitution_europe.asp

B. 1982 Türk Anayasası'nda Yapılan ve Yapılması Olası Değişiklikler

Avrupa Birliği hukuk sisteminin, üye devletlerin siyasi rejimlerinin ideolojik, kurumsal ve normatif yapılarını derinden etkilediği³⁹ göz önüne alınırsa, üyelik sürecinde Türk hukuk sisteminde ne gibi değişikliklerin yapılmasının beklendiği önemli bir konudur.

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler, 31 Temmuz 1959 tarihinde Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu'na başvurusu ile başlamış ve bunun sonucunda 12 Eylül 1963 yılında taraflar arasında Ortaklık (Ankara) Antlaşması imzalanmıştır. 1 Ocak 1996'da Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği'nin gerçekleştirilmesiyle Katma Protokol'de öngörülmüş olan geçiş süreci tamamlanmıştır.⁴⁰ 1999 Helsinki Zirvesi'nde ise Türkiye aday ülke ilan edilerek genişleme sürecine dâhil edilmiştir.

Türkiye, Avrupa Birliği'nin münhasıran yetkili olduğu alanlardan gümrük birliği, ortak ticaret politikası ve iç pazarın işleyişi için gerekli olan rekabet kurallarının oluşturulması alanlarındaki yetkilerini 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile Avrupa Birliği'ne devretmiştir. Böyle bir devrin Anayasa değişikliği yapılmadan gerçekleştirilmesi eleştirilere neden olmuştur. Yine, son yıllarda Birlik mevzuatına uyum sağlanması amacıyla 1982 Anayasası'nın birçok maddesi değiştirilmiştir. Son olarak Anayasa'nın on maddesinde değişiklikler yapan 7 Mayıs 2004 tarih ve 5170 sayılı Kanun, 90. maddenin 5. fıkrasına "*Usulüne göre konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır*" hükmü eklenmiştir. Bu düzenlemeyle yalnızca insan hakları ile ilgili antlaşmaların iç hukuk düzenlemelerinin üstünde yer aldığı kabul edilmiş bulunmakta, ekonomik, ticari ve siyasi amaçlar taşıyan antlaşmaların iç hukuk düzeni karşısındaki yeri belirsizliğini korumaktadır.

Avrupa Anayasası'nın 6. maddesinde Birlik hukukunun ulusal hukuk sistemlerine üstünlüğünü belirten ifade dikkate alınacak olursa, Türkiye'nin Birlik hukukunun doğrudan etkisi ve üstünlüğünün Anayasa'da özel bir hükümle tanınması belki de en doğru çözüm olacaktır.

³⁹ B. Çağlar, *Anayasa ve Topluluklar Hukuku*, İstanbul 1980, s. 43.

⁴⁰ R. Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Yayınları, İstanbul 1992, s. 485

Diğer bir problem de egemenlik yetkisinin kullanımıyla ilgili olarak 1982 Anayasası'nın 6. maddesinin değiştirilmesiyle ilgilidir. İlgili maddeye göre egemenlik kayıtsız şartsız millete ait olup egemenliğin kullanılması Anayasa'nın koyduğu esaslara göre ve yetkili organlar aracılığıyla kullanılır. 7. maddede yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, 8. maddede yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na, 9. madde ise yargı yetkisinin bağımsız yargı organlarına ait olduğunu belirttikten sonra bu yetkilerin devredilemez nitelikte olduğunu açıkça hükme bağlamıştır.

Anılan maddelere ilişkin olarak, egemenliğin kullanılmasını düzenleyen 1982 Anayasası'nın 6. maddesinin 2. fıkrası *“Türk milleti egemenliğini Anayasa'nın ve uluslar arası hukukun koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanır”* şeklinde değiştirilebilir. Anayasa'nın 7, 8 ve 9. maddelerine de *“Avrupa Birliği mevzuatınca öngörülmüş kurallara uygun olarak ya da bu kurallar saklı kalmak üzere”* şeklinde ek düzenlemeler getirilebilir.⁴¹

Sonuç

Avrupa Anayasası'nın yukarıda sayılan özellikleri göz önüne alındığında klasik anlamda anayasa tanımlarının dışında kaldığı görülmektedir. Zaten Avrupa Anayasası'nın yapılış şekli de bir anayasadan çok, uluslararası antlaşmaların yapılış süreçlerine benzemektedir. Üye devletler kendi özgür iradeleriyle, ortak amaçların gerçekleştirilmesi doğrultusunda Birliğe yetkilerinin bir kısmını devretmektedirler. Sonuç olarak üye devletlerin varlığına rağmen bir Avrupa Birliği'nin düşünülmemeyeceği açıktır.

Buna karşılık, Avrupa Anayasası klasik bir uluslararası antlaşma olarak da görülemez. Farklı anayasal birikimlerin sonucu olan Avrupa Anayasası, ulusal ve uluslararası hukuk düzenlerinden ayrı, özerk bir hukuk düzeninin anayasasıdır. Bu hukuk düzeni uluslararası hukuk düzeninden farklı olarak, üye devletlerde bireylerin *“doğrudan etkililik ilkesi”*ne göre ulusal makamlar önünde ileri sürebilecekleri hak ve yükümlülükler doğurmaktadır. Yine bu hukuk düzeni, özgül bir yargı

⁴¹ B. Kural, “Avrupa Birliği'ne Girme Halinde Egemenliğin Devrine İlişkin Anayasal Bir Değerlendirme”, *Hukuk ve Adalet*, Sayı 3, İstanbul, 2004, s. 113.

sistemine ve mali özerkliğe sahiptir. Birliğin yetki alanı oldukça geniştir ve varlığı zamanla sınırlı değildir.

Anayasal özellikler taşıyan “Avrupa İçin Bir Anayasa Kuran Antlaşma”, Avrupa bütünleşmesinin önemli bir aşamasını oluşturmaktadır. Bütünleşme sürecinde ise hukuk araç olarak kullanılmakta, Birlik kendisine bir anayasal düzen yaratmaktadır. Ancak Avrupa’nın bütünleşmesi ve bu doğrultuda yeni bir hukuk düzeni yaratılması, üye devletlerin varlığına son verileceği anlamına gelmez çünkü Birliğin varlığı üye devletlerin sürekliliğine dayanır.

Kaynakça

- Çağlar, B., *Anayasa ve Topluluklar Hukuku*, İstanbul 1980.
- Gözübüyük, Ş., *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, İstanbul 2004
- Karakaş, I., *Avrupa Topluluğu Hukuk Düzeni ve Ulus Devlet Egemenliği*, Der Yayınları, İstanbul 1993.
- Karakaş, I., *Avrupa Birliği Hukukunda Anayasal İlkeler*, Yenilik Basımevi, İstanbul 2003.
- Karluk, R., *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Yayınları, İstanbul 1992.
- Kural, B., “Avrupa Birliği’ne Girme Halinde Egemenliğin Devrine İlişkin Anayasal Bir Değerlendirme”, *Hukuk ve Adalet*, Sayı 3, İstanbul 2004.
- Lenaerts - Gerard, “The Structure of the Union according to the Constitution for Europe: The emperor is getting dressed”, *European Law Review*, Volume 29, No:3, June 2004
- Oder, B., *Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık*, Anahtar Kitaplar, İstanbul 2004
- Pazarcı, H., *Uluslararası Hukuk Dersleri*, I. Kitap, Turhan Yayınevi, Ankara 1999.
- Poncins, E., *Vers une Constitution européenne*, Editions 10/18, Paris 2003.

Tanör, B. - Yüzbaşıoğlu, N., 1982 *Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, YKY, İstanbul 2001.

Teziç, E., *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul 2003.

Schmitt, C., *Theorie de la Constitution*, PUF, Paris 1993.

Zorgbibe, C., *Histoire de la construction européenne*, PUF, Paris 1993.

Anayasa Mahkemesi 25.5.1976 gün ve E. 76/1, K. 76/28 sayılı kararı, AMKD, sayı 14.

Judgment of 17/12/1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH/ Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (11/70. Rec. 1970.)

Judgment of 14/05/1974, Nold KG/Commission (4/73. Rec.1974)

Judgment of 18/06/1991, ERT/DEP (C-260/89. Rec. 1991)

http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/constitution_europe.asp

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/11997M/htm/11997M.html#0145010077>

<http://europa.eu.int/futurum>

http://europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm