

# BİR KİTADA ULUS DEVLETİN SONU: “AVRUPA BİRLEŞİK DEVLETLERİ” (I)



Avrupa Birliği, kurumsal yapısı, kuralları ve uluslararası niteliği ile bugüne kadar görülen diğer uluslararası bütünleşme modellerinden çok daha farklı yeni bir model ortaya koymuştur.

Ekonomik entegrasyon hedefiyle yola çıkan Avrupa ulusları bugün artık siyasi birlik sürecinin son aşamasındadırlar. Ancak bugün ulaşılan noktaya gelmesi hiç kolay olmamıştır.

Bugün Avrupa Birliği adını taşıyan tek Avrupa projesinin temelleri aslında çok daha eskiye dayanmaktadır. 1648 Westphalia Antlaşması ile birlikte ulus-devletlerin ortaya çıkışından sonra Avrupa

Federasyonu düşüncesi de gelişmeye başlamıştır. Aslında bu fikrin temelleri daha da geriye giderek Roma İmparatorluğu dönemine kadar dayanır. Ancak, gerek Roma İmparatorluğu'nun gerekse daha sonraları Napolyon ve Adolf Hitler'in gerçekleştirmeye çalıştığı *Tek Avrupa İdeali*, Kıta'da savaş yoluyla ilerleyen, güce dayalı bir genişlemeyi amaçlamıştır. Tarihte Kant ve Victor Hugo gibi bir çok Avrupalı düşünür de, sürekli barışın sağlanmasına yönelik olarak "Birleşik Avrupa" fikrini savunmuşlardır. Bu düşünce o dönemler içerisinde yeterince ciddiye alınmamış olsa da hiçbir zaman tam olarak ortadan kalkmamıştır.

Tek Avrupa ülküsü, İkinci Dünya Savaşının acılı deneyiminden sonra Avrupa'nın gündeminde o zamana kadar görülmemiş bir düzeyde etkili olmaya başlamıştır. Artık bütünleşmiş bir Avrupa'ya duyulan ihtiyaç çok daha belirgin ve nedenleri de aynı şekilde çok daha kolay ifade edilir hale gelmişti. Amaç; Avrupa devletleri arasında kalıcı barışı, refahı ve dayanışmayı egemen kılacak ve ortak Avrupa idealleri çerçevesinde şekillenecek karşılıklı rızaya dayalı bir bütünleşme modeli oluşturmaktır.

Bu konuda ilk adım, 9 Mayıs 1950 tarihli Schuman<sup>1</sup> bildirisi ile atılarak, ortak Avrupa idealleri çerçevesinde birleşen Almanya ve Fransa yeni bir Avrupa Bütünleşmesi hareketi başlatmışlar, aynı idealleri paylaşan diğer Avrupa devletlerini de aralarına katılmaya çağırarak suretiyle bu konuda ilk siyasi girişimi gerçekleştirmişlerdir. Bu çağrıya olumlu yaklaşım gösteren İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'un katılımı ile genişleyen bu hareket bugünkü Avrupa Birliği'nin temellerini oluşturmaktadır.<sup>2</sup> Schuman deklarasyonu sonucunda 1951 yılında Paris Antlaşması ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu kurulmuştur.

Avrupa bütünleşmesi fikrinin, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile hayata geçirilmesinin temelinde, o dönem için oldukça geçerli sayılabilecek rasyonel nedenler bulunmaktaydı. Bu etkenler şu şekilde özetlenebilirdi;

\* Avrupa Kıtasında refahı ve barışı tesis etme ve kalıcı kılma düşüncesi

\* Savaşın hammaddesi sayılan kömür ve çeliğin, üretim ve kullanımının uluslararası bir otoriteye devredilmesi yolu ile yeni bir savaş riskini ortadan kaldırma düşüncesi

\* Siyasi açıdan Almanya ile Fransa arasındaki sorunları kalıcı biçimde çözüme kavuşturma fikri

\* Güvenlik açısından Sovyet tehdidine karşı koyabilecek bir bütünleşme modeli oluşturma ihtiyacı (Truman Doktrini)

\* İkinci Dünya Savaşı'nın yıkımını ortadan kaldırma ve Marshall Yardımını etkin bir biçimde dağıtma ve kullanma düşüncesi

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (Euratom) kuran Roma Antlaşmaları (1957), Avrupa Tek Senedi (1986) ve Maastricht Avrupa Birliği Antlaşması (1992), üye devletleri egemen devletler arasındaki geleneksel anlaşmalardan daha sıkı bir biçimde birbirine bağlayan AB'nin hukuki temellerini meydana getirmektedir.

Antlaşmalardan gelen bugünkü noktayı özetlememiz gerekirse, kısaca Avrupa Birliği;

- \* Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (1951),
- \* Avrupa Ekonomik Topluluğu (1957) ve
- \* Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'ndan (1957)

oluşan Avrupa Topluluğu'nun 1992'de aldığı yeni isimdir.

Bütünleşme süreci üç önemli aşamada meydana gelmiştir. Bu aşamalar;

**1- Ekonomik Bütünleşme:** Ekonominin tek sektöründe başlayan ve yaratılan karşılıklı bağımlılık ve işlevsellik sonucunda diğer ekonomik alanlara da yayılan bütünleşmedir. Siyasi bütünleşme yolunda atılması gereken ilk adımdır.

**2- Uluslarüstü Bütünleşme:** Yetki devrini gerektirir. Uluslarüstü kurum ve uluslarüstü hukuk kurallarını barındırır.

**3- Hukuki Bütünleşme:** Hukukun araç olarak kullanıldığı ve ortak bir hukuk düzeni yaratmak yoluyla üye ülkelerin birbirlerine karşı sorumluluklarını ortaya koyarak bağlandığı bütünleşmedir.

Avrupa Birliği entegrasyonu, bu üç bütünleşme sürecini de yaşamıştır. Bugün için sözü edilen Avrupa Birliği Anayasası, ekonomik bütünleşme amacıyla yola çıkan ve daha sonra siyasi bütünleşmeye doğru hareket eden Birliğin bulunduğu son noktayı gözler önüne sermektedir.

Avrupa Birliği genişleme süreci, beraberinde köklü bir derinleşme sürecini de getirmiştir. Genişleme ve ona bağlı ortaya çıkan derinleşme olgularına değinmeden önce, bugüne kadar gerçekleşen genişleme dalgalarını şu şekilde ifade edebiliriz:

Kurucu Üyeler: Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg

- a) Birinci Dalga: İngiltere, İrlanda, Danimarka (1973)
- b) İkinci Dalga: Yunanistan (1981),
- c) Üçüncü Dalga: İspanya, Portekiz (1986)
- d) Dördüncü Dalga: Avusturya, İsveç, Finlandiya (1995)
- e) Son Genişleme: GKRY, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya (2004)

Romanya ve Bulgaristan'ın üyeliği için 2007 henüz kesinleşmemişse de, sürekli telaffuz edilen bir tarihtir.

**Avrupa Bütünleşmesinde Derinleşme:** Avrupa Bütünleşmesi bağlamında derinleşme terimi, bir yandan bütünleşmenin yetki ve faaliyet alanlarındaki artışı, öte yandan da mevcut kurumsal yapı içindeki değişiklikleri ifade etmektedir. Derinleşme süreci, AB'nin bugün geldiği noktayı anlamak açısından çok önemlidir. Genel olarak kurucu antlaşma değişiklikleri ile gerçekleştirilen derinleşme hareketi, Avrupa Bütünleşmesi kapsamında 5 aşamada gerçekleşmiştir. Bunlar arasında Avrupa Topluluklarının kurumlarını (Konsey ve Komisyon) birleştiren ve 1967 tarihinde yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması ile her üç topluluk için tek bir "Meclis" ve "Divan" kurulması, 1958 yılında yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile kararlaştırılmıştır.

- Topluluğu gerçek anlamda bir iç pazara götürme hedefine yönelik kurumsal yapı değişikliklerini ve yetki alanlarında genişlemeyi içeren ve 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi;

- 1992 yılında imzalanan ve 1993 tarihinde yürürlüğe giren ve Avrupa bütünleşmesinin yapısında bugüne dek yaşanan en köklü değişiklikleri içeren Maastricht Antlaşması.<sup>3</sup>

- Yeni genişleme sürecine hazırlık oluşturması için kurumsal yapı ve AB'nin yetkileri alanında ufak bazı değişiklikler getiren ve kurucu antlaşmaların yeniden maddelendirilmesini öngörerek bu alandaki karışıklığı ortadan kaldırmayı hedefleyen, 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ve son olarak da;



- Genişleme sürecinin gerektirdiği kurumsal yapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesi yönünde önemli adımlar atılmasını sağlayan, Nice Antlaşması, 2003 yılının Şubat ayında yürürlüğe girmiştir.<sup>4</sup>

### **Avrupa Birliği'ni "Avrupa Birliği" Yapan Antlaşma: Maastricht Antlaşması ve Üçlü Sütun Yapısı**

#### **Avrupa Birliği'nin Üç Sütunlu Yapısı**

Avrupa Birliği geçirmiş olduğu derinleşme ve genişleme süreçleri içerisinde ekonomik bir bütünleşmenin ötesine geçerek siyasal yapısını da üç sütunlu bir yapıya oturtmuştur. Birlik Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht antlaşmasıyla üçlü sütun yapısını benimsemiştir.

#### **I. Sütun**

##### **Avrupa Toplulukları Sütunu**

Birinci sütun olan Avrupa Toplulukları Sütununu oluşturan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu, Maastricht Antlaşması'ndan sonra Avrupa Toplulukları yerine Avrupa Birliği adını almıştır. Avrupa Birliği sadece bir ekonomik bütünleşme değil aynı zamanda siyasal bir bütünleşmeyi de hedeflediğinden, Avrupa Birliği adını alan bütünleşme hareketinin üç sütunlu yapısında Avrupa Toplulukları ayrı bir sütun olarak yerini korumuştur.

#### **II. Sütun**

##### **Ortak Dış ve Güvenlik Politikası**

Avrupa Birliği Antlaşması yürürlüğe girmeden önce üye ülkeler arası Avrupa Siyasal İşbirliği Antlaşmalarıyla sağlanmaktaydı. Üye ülke dışişleri bakanları arasında sürdürülen görüşmeler sonucu üye ülkeler, dünyadaki ekonomik kriz ve savaş benzeri gelişmelerin, oluşturdıkları bütünleşme hareketine zarar vermemesi ve daha güçlü bir yapıya ulaşabilmek amacıyla, ortak dış ve güvenlik politikası benimsemek zorunda olduklarını kabul ettiler. Üye ülke hükümet başkanları Avrupa Birliği Antlaşması'na (Maastricht 1993) Ortak Dış ve Güvenlik Politikasını koyarak, aşağıdaki ilkelere dayalı olarak bu alanda gelişme sağlamayı hedeflemişlerdir:

- Avrupa Birliği'nin dayandığı temel ilke ve menfaatler ile AB'nin bağımsızlığını korumak
- Avrupa birliği ve üye ülke sınırlarındaki güvenliği korumak
- Birleşmiş Milletler Sözleşmesi 1975, Helsinki Sonuç Bildirisi 1990, 1994'de 20 ülkenin oluşturdu Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Organizasyonunu kuran Paris Sözleşmesi'nde belirtilen ilkelere dayanarak dünya barışını korumak

- Uluslararası İşbirliğini güçlendirmek

- Demokrasi, Hukukun Üstünlüğü, İnsan Hakları ve Temel Hakları geliştirmek ve korumak.

#### **III. Sütun**

##### **Adalet ve İçişlerinde İşbirliği**

Avrupa vatandaşlarının özgürlüğünü, güvenliğini ve adalete erişimini sağlamak amacıyla polis ve hukuk kurumları arasında özellikle suçu önlemek için oluşturulmuştur. Suçla mücadele (terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı, rüşvet ve irtikabın önlenmesi) alanında işbirliğini amaçlayan bu üçüncü sütuna ilişkin Avrupa Birliği Antlaşması'na konan maddeler ve bunlara dayalı çıkarılan direktifler ile üye ülkelerin arasında karar alma süreçleri ve uygulamada bir yeknesaklık sağlanmaktadır.

Bu üçlü sütun yapısı, Avrupa Birliği'nin tek bir Avrupa ülkesi olma yolunda attığı adımların en zorlu ve en önemli aşamalarını nasıl başardığını gözler önüne sermektedir.



## Maastricht Antlaşması ve Yetki İkamesi Konusu (Subsidiarity Principle):

Yetki Paylaşımı olarak da ifade edilen Yetki İkamesi konusu, AB'nin karar alma süreçleri ile ilgili çok önemli bir diğer konudur. Yetki İkamesi ilkesi, bir anlamda egemenlik devrinin de anahtarı konumundadır. Bu noktada ilk olarak üzerinde durulması gereken konu; AB'nin karar verme süreçlerinin niteliğidir. AB'de bir parlamento bulunmasına karşın bu parlamentonun yetkileri çok sınırlıdır. Hemen hemen tüm temel kararlar ve düzenlemelerde Bakanlar Konseyi yetkilidir. Bu parlamentonun yapısı ulus-devletlerin istekleri dışındaki kararların gelişmesine belli ölçüde açık olsa da, Konsey bu bakımdan çok daha güvenlidir. Konsey ulus-devletlerin bakanlarından oluştuğu için genel olarak ulus-devletlerin yetkilerini arındırıcı kararlar verme eğilimi yüksek değildir, öte yandan kritik konularda oybirliği gerektiğinden tek bir ulus-devlet bile kendisini koruma olanağı bulabilecektir. Yetki İkamesi; kararların Avrupa Birliği düzeyinde alınmadığı hallerde, daima vatandaşa en yakın olan milli düzeylerde alınması gerektiğini ima etmektedir. Bu deyim ilk defa Maastricht Antlaşması'nda kendini göstermiş ve genel olarak AB ve katılımcı ülke arasında karar alma sürecinde Ulus-devlet etkilerini minimize etmek olarak yorumlanmıştır. Maastricht Antlaşması, Yetki İkamesi ilkesinin, Birliğin özel yetki alanları (**exclusive competence**) dışında uygulanacağını ve böylece iktidarın üye ülkelere devrini engellemek amacını taşıyacağını vurgulamaktadır. Antlaşma aynı zamanda, bir uygulama ulusal düzeylerde yeterli bir başarı göstermediği veya Birlik düzeyinde daha başarılı olabileceğine inanıldığı durumlarda, Birliğin inisiyatif alabilmesine olanak sağlamaktadır.<sup>5</sup>

## Avrupa Birliği'nin Kurumları

### 1. Asli Organları

- \* Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi
- \* Bakanlar Konseyi
- \* Komisyon
- \* Avrupa Parlamentosu
- \* Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
- \* Sayıştay

### 2. Danışma Organları

- a. Ekonomik ve Sosyal Komite
- b. Bölgeler Komitesi

### 3. Diğer Organlar

- a. Avrupa Yatırım Bankası
- b. Avrupa Merkez Bankası

## ASLİ ORGANLAR

\* **Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi:** AB'nin genel politikalarını belirlemek için toplanır. Siyasi ve diğer alandaki tıkanıklıkların en üst yetkililer tarafından çözülmesi amacıyla oluşturulmuştur. Yılda 2 kez (Haziran ve Aralık) toplanır.

\* **Bakanlar Konseyi:** Topluluğun yasama ve karar alma organıdır. Her üye devletin Bakan düzeyinde temsilcilerinden oluşur. Gündemin içeriğine göre ilgili bakanlar katılır.

\* **Komisyon:** Topluluğun yürütme organıdır. Üyeler, ulusal hükümetlerini değil AB'yi temsil ederler. Görev süresi 5 yıldır ve 20 üyeden oluşur (1 Kasım 2004'te üye sayısı 25'e çıkacaktır). Komisyon ayrıca Birliği harekete geçiren organdır. Yasama sürecini başlatmada tek yetkilidir ve yeni bir Avrupa yasasının kabulü sürecinin her aşamasında etkide bulunma güç ve yetkisine sahiptir. Hükümetler-arası işbirliği alanında tıpkı Üye Devletler gibi teklifte bulunma hakkına sahiptir.

\* **Avrupa Parlamentosu:** Bütçeyi hazırlar, Ombudsman'ı tayin eder. Komisyon üyelerini atar ve görevden alabilir. Anlaşmaları onaylar ve yeni üye katılımını kabul eder. 730 milletvekilinden oluşur.

\* **Avrupa Toplulukları Adalet Divanı:** Topluluk hukukunu yorumlar, uyuşmazlıklara bakar. Her üye ülkeden bir yargıç 6 yıllığına göreve gelir. Aldığı kararlara karşı temyiz olanağı yoktur.

\* **Sayıştay:** AB'nin tüm gelir ve giderlerini denetler.

<sup>1</sup> Robert Schuman, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran ve "Avrupa Birleşik Devletleri"nin kurulması konusunda çaba göstermiş bir kişidir. Dokuz ay süren uzun müzakerelerden sonra, "Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu" kurulması konusunda ortaya atılan tasarı (Schuman Planı) Batı Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg ve İtalya Dışişleri Bakanlarının katıldığı Paris konferansında kabul edildi (18 Nisan 1951). Yapılan antlaşmaya göre, üye ülkeler arasında kömür ve çeliğin dolaşımında var olan bütün sınırlamalar kaldırılacak, üretim ve fiyatların kontrol altına alınması için, önlemler alınacaktır. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun ilk başkanı, Fransız ekonomi uzmanı ve diplomat olan Jean Monnet'ti. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu 1958 Roma Antlaşmasıyla, "Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu"na (EURATOM) dönüştü.

<sup>2</sup> Baykal Sanem, AB'nin Tarihçesi ve Gelişmesi

<sup>3</sup> Maastricht Antlaşması, tek para ve ortak ekonomi politikalarının temellerini atmış, Topluluğun yetki ve faaliyet alanlarını genişletmiş ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Avrupa Topluluğu olarak değiştirmiştir. Bunun yanında, ortak dış işleri ve güvenlik politikası ile adalet ve içişlerinde işbirliği politikasını da kendi bünyesinde bulundurmak suretiyle siyasi bütünleşme yolundaki en önemli adımın atılmasını sağlamıştır. Avrupa Birliği'nin üç sütunlu yapısı Maastricht Antlaşması ile bütünlük kazanmıştır.

<sup>4</sup> Baykal Sanem, "AB'nin Tarihçesi ve Gelişmesi"

<sup>5</sup> Merih Kutlu, "Bir Federatif Süper Devlet Olarak AB"