

AÇILIŞ BİLDİRİSİ ANAYASAL UYUM VE ÖTESİ

Prof. Dr. İbrahim Ö. KABOĞLU^(*)

“Türk Anayasası’nın Avrupa Anayasası’na Uyum Sorunu” başlıklı toplantı için giriş niteliğindeki bildiri, aşağıdaki dört başlık altında tasarlanmıştır:

- I - Avrupa Anayasası
- II - Anayasal yapılanma: ilerleme ve sorunlar
- III - Türkiye: Anayasal gelişme dinamikleri
- IV - Avrupa Birliği ve Türkiye

Bu başlıkları ele almadan önce, “neden Avrupa?” sorusunu sormak, yerinde olur. Bu sorunun yanıtını Avrupa Anayasa Antlaşması’nın Başlangıç kısmı vermektedir. Bunlar, dört grupta toplanabilir:

- Barış; Birleşik Avrupa, savaşı tarihe gömer;
- Avrupa uygarlığının evrensel değerleri: insanın dokunulmaz hakları, özgürlük, demokrasi, eşitlik ve hukuk devleti;
- Refah ve toplumsal ilerleme;
- Dünya’da barış, adalet ve dayanışma için çalışmak.

I - AVRUPA ANAYASASI

Avrupa Anayasası, neler getirmektedir, içeriği nedir? Hukukî niteliği nedir? Neden bir Avrupa Anayasası’na gerek duyuldu ve nasıl yapıldı? Önce, bu son soru üzerine bir hatırlatma yapmakta yarar var.

A) Bir Avrupa Anayasası: Neden ve nasıl?

AET’yi kuran 1957 Antlaşması’ndan Nice Antlaşması’na kadar yürürlüğe konan antlaşmalar, genel olarak ve politik Avrupa ereğine yanıt verememiş, bu hedefte Amsterdam (1997) ve Nice (2001) Antlaşmalarıyla yapılan değişiklikler, sınırlı kalmıştır. Bu başarısızlıklara genişleme eklenince, yeni yapının işleyişi, Anayasal çerçeveyi gerekli kılmıştır.

Aslında bir Avrupa Anayasası fikri yeni değildir. Federalistler,

^(*) Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Profesörü

gerçek bir siyasal Avrupa yanlıları, ulusal/ulusal-üstü bir topluluk ve bir Avrupa demokrasisi yanlıları bunu savunmuşlardır. Hattâ, 1984'te Avrupa Parlâmentosu'nda bir Avrupa Anayasa Tasarısı kabul edilmiştir.

Anayasa nasıl hazırlandı? Kurultay (Convention) yoluyla Avrupa için bir Anayasa yazımı amacıyla, 14 Ekim 15 Aralık 2001 Laeken Zirvesi'nde ilk somut adım atıldı. Laeken'de toplanan Avrupa Konseyi, Convention'u oluşturdu¹.

Toplam 105 üyeden oluşan Convention, Mart 2002'de toplanarak çalışmalarına başladı. AB Üye Devlet temsilcileri (15 Hükûmet ve 30 Parlâmento temsilcisi), AB'ye aday devletlerin temsilcileri (13 Hükûmet ve 26 Parlâmento temsilcisi), Avrupa Komisyonu (2) ve Avrupa Parlamentosu (16) temsilcileri.

Convention adı verilen Kurultay'ın çalışmaları, 2003 Haziranı'na kadar devam etti ve bu tarihte oluşturulan Hükûmetlerarası Konferans, Convention tarafından hazırlanan metin üzerinde çalışmakla görevlendirildi. Hükûmetlerarası Konferans, bu görevi, Haziran 2003 ile Aralık 2003 arasında yerine getirdi. 13 Aralık 2003'te Brüksel'de toplanan Avrupa Konseyi, Anayasa Antlaşması üzerinde mutabakat sağlayamayınca, bu kez, on yeni üyenin katılımıyla 25 Üye Devlet tarafından 18.6.2004'te yapılan Avrupa Konseyi'nde uzlaşmaya varıldı. Anayasa Antlaşması, 29 Ekim 2004'te, Avrupa Birliği Devlet ve Hükûmet Başkanlarınca imzalandı.

Şu anda işleyen süreç, onay aşamasıdır. Üye Devletlerin Anayasalarına göre, Anayasa Antlaşması, Parlamentolarınca ya da halkı tarafından onaylanacağından, zor bir süreçten geçilmektedir (md. IV-447). Bu şekilde, 1 Kasım 2006 tarihinde bütün onay belgeleri teslim edildikten sonra, Avrupa Birliği Anayasa Antlaşması yürürlüğe girecek.

B) Anayasa Antlaşması, ne getirmektedir?

Anayasa Antlaşması, dört kısımdan oluşmaktadır.

- *Birinci Kısım*: Birliğin tanımı ve amaçları, temel haklar ve yurttaşlık, Birliğin kurumları ve organları, Birlik yetkilerinin kullanımı, Birliğin demokratik yaşamı, Birliğin maliyesi, Birlik ve yakın çevresi, Birliğe aidiyet. Birlik, tüzel kişiliğe sahiptir

¹ AB'nin Geleceği Kurultayı'nın toplanması ve Anayasa Antlaşması'nın yapım süreci konusunda bkz. Bertil Emrah ODER, *Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık*, Anahtar Kitaplar Yay., 2004, ss. 234 vd. Avrupa parlâmenteri ve Kurultay üyesi Profesör Olivier Duhamel, Avrupa Parlâmentosu'nun bu konuda karar almış olduğunu belirtmektedir. Bkz. O. Duhamel, *La Constitution européenne*, présentée par Olivier Duhamel, A. Colin, Ed. Dalloz, 2005, p. IX.

(md. I-7). 9 Bölüm ve 60 maddeden oluşan birinci kısım, Avrupa Birliği'nin bir tür Kurumsal Anayasa Hukuku'nun çerçevesini çizmektedir. Böylece, siyasal anayasa ortaya çıkmaktadır. AB için "çeşitlilikte birlik"² dözvi, hem birinci kısmın, hem de Anayasa Antlaşması'nın eksen kavramını oluşturmaktadır.

- *İkinci Kısım:* Birliğin Temel Haklar Şartı, ikinci kısmın çerçevesini oluşturmaktadır. Temel Haklar Şartı, Anayasa metnine konmakta ve Birliğin tanıdığı haklar ayrıntılı olarak belirlenmektedir. Haysiyet, özgürlükler, eşitlik, dayanışma, yurttaşlık ve adalete ilişkin bölüm, Şart'ın yorumu ve uygulanmasını düzenleyen genel hükümler bölümü (Titre VII) ile tamamlanmaktadır³.
- *Üçüncü Kısım:* Birlik politikaları ve Birliğin işleyişine özgülenmiş olup, en hacimli kısımdır ve 327 maddeden oluşmaktadır. İç pazar, serbest dolaşım, para gibi iktisadî, sosyal ve malî konular, bu kısımda düzenlenmiştir. Üçüncü kısımda düzenlenen konuların Anayasa metninden çok, ek bir metin olarak yer almasının daha uygun olacağı öne sürülmüştür. Ne var ki bu yöndeki öneriler, söz konusu konuların Anayasa ile aynı değere sahip olması gerektiği görüşünün ağır basması sonucu kabul görmemiştir⁴. Bu düzenleme biçimine, özellikle daha sosyal ve kültürel bir Avrupa yanlısı olanlar, -üçüncü kısımda yer alan hükümlerin Anayasa'nın maddî konusunu oluşturmadığı görüşünden hareketle- karşı çıkmaktadırlar.
- *Dördüncü Kısım:* Genel ve nihaî hükümlere özgülenmiş olup, 12 maddeden oluşmaktadır (bkz. md. IV-437-448).

Aktarılan betimsel ve özet bilgilerden sonra, şimdi tartışmalı konulara girilebilir.

C) Anayasa Antlaşması, bir anayasa mıdır?

Anayasa Antlaşması, hukuk tekniği yönünden ve politik açıdan ele alınabilir. Önce bugünkü duruma bakalım.

1) Mevcut durum nedir?

² "Unie dans la diversité", 'çeşitlilikte birlik ve çeşitlilikte birleşmiş' deyimleriyle ifade edilebilir.

³ Ne var ki, Anayasa metnine dahil edilmesine rağmen Şart'ın yorumu, Convention tarafından hazırlanan ve Anayasa ekinde yer alan bir Bildiri'de yapılan açıklamalarla sınırlı tutulmuştur. Bkz. Başlık VIII: uygulama alanı (md. II-111), hakların ve ilkelerin hükmü ve yorumu (md. II-112), koruma düzeyi (md. II-113) ve hakların kötüye kullanılmasının yasaklanması (md. II-114).

⁴ Belirten: O. Duhamel, *La Constitution européenne*, pp. XIII-XIV.

Maddî anlamda anayasa ve şeklî anlamda anayasa ayırımı yapılarak, konuya anayasa hukukunda kullanılan ikili ayırım çerçevesinde yaklaşılabilir. Avrupa Birliği'nin kurucu Antlaşmaları, anayasanın maddî öğelerini içermektedir. Söz konusu metinler, temel değerleri ortaya koymakta, kurumsal yapılanmayı ve yetki kullanımına ilişkin kuralları açıklığa kavuşturmakta ve yetkilerin tanımını yapmaktadır. Böylece, özgül bir hukuk düzenine ve kurumsal sisteme sahip olan Birliğin, örtülü bir biçimde "Anayasa"sı da vardır. Antlaşmalar, Üye Devletlerin yurttaşlarına uygulanabilir normları üreten bağımsız organları kurmuştur ve bu çerçevede Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD), Topluluk hukuk düzeninin ulusal hukuk düzenlerine dahil edilmesini teyid etmiştir. Bunlarla, bir Avrupa Anayasa Hukukunun öncül öğeleri konmuş bulunuyor.

Bununla birlikte Avrupa Birliği, biçimsel anlamda bir anayasaya sahip değildir. Çünkü, Avrupa topluluk antlaşmaları, aslî kurucu iktidarın tek sahibi olan halkın egemen iradesine dayanan bir devletin üstün normu ile aynı anlama gelmemektedir.

2) Anayasa Antlaşması: hukukî açıdan

Convention tarafından hazırlanan Avrupa Anayasası'nın hukukî özelliği üzerinde görüş birliği bulunmamaktadır.

Bir görüşe göre, hükümetlerin, Avrupa Parlâmentosu ve ulusal parlâmentolarla "sivil toplum" temsilcilerini bir araya getiren Convention, kurucu iktidar özelliği taşımamaktadır. Bu nedenle Avrupa Anayasası, biçimsel anlamda bir anayasa değil, daha çok "Anayasal antlaşma"dır⁵. Bununla birlikte, içerik olarak anayasaya yakın bir metindir ve bu nedenle, federal devlete karşıt olarak "ulus-devletler federasyonu" deyimini kullanılır. Benzer bir yaklaşımla, Avrupa Birliği'nin federasyon ve konfederasyondan farkları, (tanım, egemenlik, meşrûluk, temel yasa, yetki, karar alım süreci, üst yasama, yurttaşlık gibi) belirleyici öğelerden hareketle somutlaştırılır. Bu bakış açısıyla Avrupa Birliği için, federasyon ve konfederasyon arasında "ulusal-üstü Birlik" tanımı yapılır⁶.

Konuya daha eleştirel bir açıdan yaklaşanlara göre⁷, Anayasa Antlaşması, Anayasa değildir; çünkü kurucu halk usûlü, demokratik Avrupa'nın ortak "Anayasal patrimuvanı"dır. Convention, bu özelliği

⁵ Dominique Chagnollaud, *Droit constitutionnel contemporain*, tome I, A. Colin, 4e éd., Paris, 2005, pp. 150-151.

⁶ Bkz. Kimmo Kiljunen, *The EU Constitution-Finn at the Convention*, Publications of the parliamentary Office 1/2004, Eduskunnan Katselien Julkaisu 1/2004, Helsinki, p. 31.

⁷ Örnek olarak bkz. Paul Allès, "Une fausse Constitution pour un vrai Commonwealth", *La constitution européenne en débat*, La documentation Française, no. 307-janvier 2005, pp. 21-24.

yansıtmamaktadır. Sonra Convention, devletlerin meflûç halinin bir ürünüdür. Üçüncü olarak, Convention'da Başkanlık Divanı belirleyici bir rol oynamıştır. Kuşkusuz, parlâmenterler de işlev görmüş, ancak onlar bu görev için seçilmiş değillerdir. Bir başka olumsuzluk, çalışmaların kamuya açık olmayışından kaynaklanmaktadır. Yine, metin, hiçbir dinamik katılım olmadan kabul edilmiştir. Ayrıca, Strasbourg Parlâmentosu'na da sunulmamıştır. Kısacası, ne hazırlanma tarzıyla, ne de hukukî niteliğiyle "Anayasa" mevcut değildir.

Buna karşılık, ikinci görüş, Avrupa Anayasası'nın bir antlaşma değil, maddî ve biçimsel anlamda bir anayasa olduğunu, hattâ bunun içeriksel ve usûlî öğeleri de kapsamına aldığını savunur⁸. Maddî anlamda bir anayasadır; çünkü, görev ve yetkilerin kullanımına ilişkin ana kuralları, hukukun yapılanmasına ve anlaşmazlıkların giderilmesine ilişkin koşulları belirlemektedir. Biçimsel olarak da öyledir; çünkü, Avrupa Hukukunun üstünlüğü, ulusal anayasalar karşısında geçerlidir. Antlaşmaların yerine "Anayasa" adı verilen bir metni koymak, onaylanması durumunda Avrupa Birliği'nin biçimsel anlamda bir Anayasa'ya sahip olacağı anlamına gelir. Özsel açıdan da, Anayasa, kültürel bir bütünde temellenmiş siyasal bir birliği yansıttığına göre, temel hakların anayasalaştırılması, bu yönünü teyid etmektedir. Usûlî bakımdan; Anayasa, nitelikli bir çoğunlukla değiştirilebilen bir metin olduğu halde, Avrupa Anayasası için oybirliğini gerekli kılan bir Antlaşma söz konusudur. Avrupa Anayasası, bir devleti değil, yeni tip bir siyasal topluluğu düzenlemektedir.

Bu yeni tip, nasıl nitelendirilebilir? Bir devletle özdeşleşen anayasa, diğer bütün normların temelidir. Fakat burada, durum böyle değildir. Avrupa Anayasası, ulusal hukuku kurmamaktadır. Tam tersine, Anayasa Antlaşması'nı yaratan, sadece ulusal anayasalardır. Gerçekten, o bir devleti örgütlememekte, ama daha çok yeni tip bir siyasal topluluğu düzenleme konusu yapmaktadır. Bu durum, onun içerik olarak anayasaya yakın bir metin olma özelliğini engellememektedir⁹.

3) Anayasa: politik açıdan

Genel olarak Avrupa Birliği oluşumuna kuşkuyla bakanlar, anayasa deyimine karşı çıkarlar. Bununla birlikte, Avrupa'dan yana olanlar, onu savunurlar.

⁸ O. Duhamel, *La Constitution européenne*, pp. XIX-XXII.

⁹ Ayrıntılı açıklamalar için bkz. O. Duhamel, "Une constitution pour une démocratie européenne", *La Constitution européenne en débat*, pp. 33-42.

Taraf tar olanlar, demokratik açıdan, devletler çerçevesinde mevcut olan demokrasi yanında, Anayasa'nın kıta ölçeğinde bir ulusal-üstü demokrasiyi icad ettiğini savunur. Siyasal açıdan, hukuk tarafından düzenlenen "büyük pazar" yaklaşımı aşılmıştır. Avrupa fikri, E. Morin'in deyimine göre, "uygarlık"la ilgilidir (civilisationnelle). Avrupa Anayasası, bu uygarlığı, bugünün ve yarının Avrupa'sı için geliştirmeyi amaçlamaktadır¹⁰.

Karşıt görüşü savunanlar, görüşlerini politik, demokratik ve iktisadî açıdan ortaya koyarlar¹¹.

- *Avrupa Birliği, siyasal bir güç haline gelemmez*: Bir kez, Avrupa'nın sektörel yetki geçirimi yoluyla inşa edilme biçimi, bütünleşmiş (entegre) gerçek bir iktidarı ortaya çıkaramamıştır. Sonra, güçlendirilmiş bir hükümetlerarası çerçevede, ulusal egemenlikten vazgeçilmesi ile, çifte bir demokratik açık yaratılmıştır. Üçüncü olarak, Avrupa Birliği'nin üç yönetici organını güçlendiren bir metin söz konusudur. Nihayet, malî konularda oybirliği kuralının sürdürülmesi, hükümetlerarası karar süreci lehine olmakla birlikte, federal entegrasyon açığını yaratmaktadır. Bu da, Birliği, bir tür "Commonwealth"¹² şeklinde kalmaya mahkûm etmektedir.
- *Avrupa Birliği'nde demokratik bir iktidar ortaya çıkmayacaktır*: her şeyden önce, Anayasa, yürütme düzleminde iktidarlar birleşmesi tehlikesini yaratan bir metindir. Sonra, Parlâmento, gerçek bir bütçe ve malî iktidardan yoksun kılınmıştır. Nihayet, Avrupa'yı "Amerikan İmparatorluğu pazarlarının hinterlandı" haline gelmeye mahkûm eden derin bir siyasal iktidarsızlık söz konusudur.
- *Avrupa Birliği, iktisadî anlamda bir hükûmete de sahip olamayacaktır*: Avrupa Merkez Bankası'nın mutlak bağımsızlığını anayasalaştıran bir metin, ekonomiyi siyasetin sorumluluk alanı dışına çıkarmış bulunuyor. Bu nedenle, iktisadî bir hükûmetten söz etmek zordur.

Söz konusu görüşleri öne sürenler, "yönetilemez bir Avrupa'ya hayır" yanlısıdır; burada amaç, Avrupa'ya karşı çıkmak değil, daha sosyal ve kültürel bir Avrupa için, yeni bir siyasal ve demokratik atılımı sağlamaktır¹³.

¹⁰ Duhamel, *La Constitution européenne*, p. XXII.

¹¹ Örnek olarak bkz. Paul Alliès, "Une fausse Constitution ...", pp. 27-32.

¹² İngiliz Devletler Topluluğu.

¹³ Paul Alliès, "Une fausse Constitution ...", p. 32.

Buna karşılık, “evet” yanlıları, mevcut durum ve yapılanma için daha az kapitalist, daha etkili bir Avrupa, daha politik ve demokratik Avrupa fikrini işlemektedir¹⁴.

II - ANAYASAL YAPILANMA: İLERLEME VE SORUNLAR

“Çeşitlilikte birlik” eksenine dayanan Avrupa yapılanmasında, temel alınan değerler önemlidir; zira bunlar, ilerlemeyi ifade etmektedir (Bkz. md. I-2). Bununla birlikte, dengesizlik, anayasal yapılanmada kurumsal çerçeve ile hak ve özgürlükler arasında ortaya çıkan dengesizlik, görmezlikten gelinemez.

Şöyle ki; hak ve özgürlükler açısından güçlendirilmiş düzenleme söz konusudur. Bir kez, Temel Haklar Şartı, anayasalaştırılmaktadır. Sonra, Birlik, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’ne (İHAS) katılmaktadır. İHAS, bilindiği gibi İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi (İHAM) tarafından, “Avrupa kamu düzeni”nin anayasal aracı şeklinde yorumlanıp uygulanmaktadır. Öte yandan, İHAM pratiğine göre, İHAS, sadece insan haklarının anayasal aracı olmakla sınırlı kalmamakta; aynı zamanda, siyasal anayasa özelliğini de teyid etmektedir.

Özgürlükler Anayasa hukuku bakımından söz konusu çifte görünümü anayasal oluşum¹⁵ kurumsal anayasa hukuku açısından yerini devlet ekseninde konusuz bırakmaktadır. Gerçekten, Avrupa Birliği Anayasası’nda “devlet yok, devletlerde veya devletler arasında Birlik var”. Deyim yerindeyse, devletlerin azaldığı, buna karşılık, onları kapsamına alan üst bir devlet örgütlenmesinin ortaya çıkmadığı bir yapılanma söz konusudur.

Gerçi kurumsal anayasa organları büyük ölçüde belirgin hale gelmiş bulunuyor: Avrupa Parlâmentosu, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Komisyonu, kurumsal çerçeveyi oluşturmaktadır. Bunların yetkileri, karşılıklı ilişkiler, Birliğin dışişleri bakanlığının ihdası, AB Başkanlığı’nın öngörülmesi, egemen iktidarın Anayasanın belirlediği çerçevede ortaya çıktığını teyid etmektedir¹⁶.

En az üç, hattâ dört aşamalı bir iktidar katmanlaşmasına tanık

¹⁴ Duhamel, “Une constitution pour une démocratie ...”, pp. 37-42.

¹⁵ Bununla birlikte, hak ve özgürlüklere ilişkin güçlü bir düzenleme görüntüsü, iki açıdan gölgelenmektedir: birincisi, yukarıda belirtildiği üzere, Temel Haklar Şartı’nda yer alan hükümlerin Anayasa’ya Ek Bildiri’de yapılan açıklamalarla kayıtlı olarak yorumlanabilmesidir. İkincisi, haklar arasında ayrı kategoriler yaratılarak, sosyal hakları ikinci plâna iten düzenleme tarzıdır. Özellikle, haklar ve ilkeler şeklinde yapılan ayırım, sosyal hakların değerini düşürmektedir.

¹⁶ Bununla birlikte yeni yapılanmayı, mevcut devlet biçimleri içerisinde bir kategoriye dâhil etme güçlüğü devam etmektedir. Şimdilik, yeni yapılanma ile, ulus-devlet sonrası bir döneme girildiğini belirtmekle yetinelim. Bkz. Kiljunen, *The EU Constitution*, pp. 33-34.

olunmaktadır: Birlik (ulusal-üstü), devlet (ulus) ve federe devletler veya bölgeler (ulus-altı topluluklar). Hükümetlerarası Konferans'ın birinci ve ikinci düzey arasında yer aldığı göz önüne alınırsa, dördüncü bir iktidardan da söz edilebilir.

Bu dördü katmanlaşma, daha çok yetki paylaşımını mı, yoksa çekişmesini mi yansıtmaktadır? Kuşkusuz, her ikisini de. Hangisinin baskın geldiği ise, tartışılabilir. Tartışma götürmeyen bir olgu ise, devlet ve ulus-devlet kavramlarının yeniden biçimleniyor olmasıdır. XX. yüzyıl devleti, Avrupa Birliği ölçeğinde yapılanma ve anlayış yönünden büyük ölçüde aşılmıştır¹⁷.

III - TÜRKİYE: ANAYASAL GELİŞME DİNAMİKLERİ

Anayasal açıdan Avrupa Birliği ve Türkiye ilişkisi, Türkiye'de Osmanlı'dan bu yana tanık olunan anayasal gelişmeler üzerine bazı gözlemler ışığında somutlaştırılabilir.

A) Üç öngözlem

Türkiye'deki anayasal gelişmeler üzerine şu özellikleri hatırlatmakta yarar var:

- Türkiye'de anayasacılık hareketleri, Avrupa'ya göre yüz yıllık bir gecikmeyle başlamış olmakla birlikte, zengin sayılabilecek bir anayasal deneyimden söz edilebilir.
- Türkiye'de hazırlanan ve yürürlüğe konan Osmanlı-Türk Anayasaları üzerinde Avrupa'daki anayasa hareketlerinin etkisi belirleyici olmuştur.
- Buna karşılık, anayasal gelişmeler haritası ulusal özellik taşıyan özgül durumlarla biçimlenmiştir.

B) İlerlemeci bir çizgi ve üç dönem ayrımı

Türkiye'de anayasal ve siyasal evrim, genel olarak ilerlemeci bir çizgiyi yansıtmakla birlikte, kırılmalar da özgül faktörler arasında yer almaktadır.

1) Dış ve iç etmenler yarışması

1830'lardan 1960'lara kadar tanık olunan siyasal ve anayasal hareketlerde, reform çalışmalarında, dış ve iç etmenlerin yarışmasından söz edilebilir. Tanzimat ve I. Meşrûtiyet dönemleri

¹⁷ Benzer gözlem, ulus-devlet için de yapılabilir. Ulus-devlete ilişkin XX. yüzyıl anlayışının ve yapılanmasının Avrupa kıtasında artık aşılmış olduğu öne sürülebilir. (Bu nedenle, Türkiye'de ulus-devlet konusunda yapılan tartışmaların benzer bağlamda ele alınması, konuyu, dar milliyetçi ya da "ulusalci" (!) kalıptan çıkarmaya yardımcı olabilir).

esnasında ağırlıklı olarak dış dinamikler (itici güçler) rol oynamış olsa da, II. Meşrûtiyet ve Cumhuriyet dönemleri için daha çok iç etmenler belirleyici olmuştur. Hattâ, Cumhuriyet ve millî özelliğe sahip 1924 Anayasası bakımından, Batı'ya (özellikle, Avrupa'ya) rağmen, ulusal bir yapılanmadan söz edilebilir¹⁸. Buna karşılık, II. Dünya Savaşı'nın bitiminde çok partili siyasal yaşama geçişe, yani demokrasinin kuruluşuna, iç birikimlerden çok uluslararası gelişmelerin ivme kazandırdığı görülmektedir. Şu halde, yakın tarihimizin Tanzimat-Meşrûtiyet-Cumhuriyet-Demokrasi şeklinde sıralayabileceğimiz dört dönemi üzerinde dış ve iç dinamiklerin ortak ağırlıklı bir yarışmasından söz edilebilir.

Demokrasinin yıkılması ile hukuk devletinin kurulması arasındaki kısır döngü, oyunun kuralını değiştirmeyecektir. Böylece, 1960'lardan itibaren Cumhuriyet'in ikinci dönemine girilecektir.

2) Zıt kutupta yer alan iki Anayasa

Cumhuriyet'in ikinci dönemini, hukuk devletini kuran 1961 Anayasası biçimlendirecektir. Ne var ki, aynı döneme, bu Anayasa'ya tamamen ters düşen 1982 Anayasası daha çok damgasını vuracaktır.

Türkiye'nin Birlik temelinde Avrupa'yla ilişkileri, hukuk devleti döneminde, yani 1960'lı yıllarda başlayacaktır. Bu çerçevede, hukuk devletinin gelişimini üç döneme ayırmak mümkündür.

a) Hukuk devletinin kuruluşu ve ilk sapma

Kuruluş, ulusal nitelikli 1961 Anayasası ile gerçekleştirilecektir. Fakat, bu Anayasa üzerinde, II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa anayasacılık hareketinin etkisi açıktır. 1961 Anayasası, Türkiye'yi Batı'ya (Avrupa'ya) yakınlaştırma işlevini de üstlenecektir.

1971 askerî müdahalesi ve onu izleyen Anayasa değişikliklerinde, "*millî özellikler*" belirleyici olmuştur. Kuşkusuz, tanık olunan bunalımlar üzerinde ulusal-ötesi etkiler de rol oynamıştır. Ancak, bu dönemde Türkiye'nin Avrupa'dan uzaklaşmasında, ulusal etmenlerin ağır bastığı görülür.

b) Otoriter dönem

1980 darbesi, hukuk devletinde derin bir kırılma ve uzun bir arayış; 1982 Anayasası ise hukuk devletinde ciddî bir sapmayı ifade etmektedir. 12 Eylül askerî darbesi üzerinde ABD'nin ve uluslararası ekonomik gelişmelerin (küreselleşmenin) etkisinden söz edilse de,

¹⁸ "Ulusal yapılanma", başta dil ve lâiklik gibi reformları da kapsamına alan köklü dönüşümü ifade etmektedir.

askerî ve otoriter dönem, Türkiye ile Avrupa arasındaki sıkıntılı yılları beraberinde getirecektir¹⁹.

c) Onarım dönemi

Türkiye’de 1987’de başlayan hukuk devletini onarım çabaları üzerinde iç itici güçlerin yanında, dış etmenler de belirleyici olmuştur. Somut ve güçlü iç beklentilerin mevcudiyetine rağmen, Türkiye, belki de tarihinde ilk kez, ulusal-üstü etkiye o denli açık bir konuma gelmiştir. Buna rağmen, ulusal topluluklarla ulusal-üstü toplumlar arasında birbirlerine bakıştaki zıtlık, bir çelişki ya da kısır döngü şeklinde ortaya çıkmış bulunuyor. Gerçekten, Avrupa’nın Türkiye’ye en çok yakınlaştığı an, en büyük hesaplaşmayı başlatan bir süreç olarak da görülebilir.

C) Son gözlem

A ve B başlıklarında değinilen konular, şu görüşü doğruluyor: gelişmeler ve çelişkiler, ulusal-üstü ve ulusal dinamikler, hangisi olursa olsun, Türkiye, Avrupa Anayasa Hukuku sisteminde yer almaktadır. Eksikleri ve sorunlarıyla, hattâ çelişkileriyle Türkiye’nin Avrupa Anayasa Hukuku ortak kültüründe yer alıyor olması bir olgudur. Şimdi sorun, Türkiye’nin, Avrupa Anayasa Hukuku ailesinde yer alıp almayacağı noktasında düğümlenmektedir.

IV – AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE

Burada, bir önceki başlıkta yapılan gözlemler ışığında, ancak anayasal çerçeveyi aşan bir yaklaşımla, Avrupa Anayasası ekseninde karşılıklı sorunlara değinilecek.

A) Anayasa, Avrupa Birliği için bir kimlik olabilir mi?

Bilindiği gibi, ABD Anayasası, Amerikan halkının kimliğini yansıtan bir belge olarak anlaşılmaktadır. Bu özellik, Avrupa açısından geçerli midir? Bu soruya, Anayasa Antlaşması’nın yapım tarzı ve metinde yer alan ortak değerler ekseninde yanıt aranabilir.

1) Yapım tarzı

Anayasa Antlaşması’nın yapımını belirleyen iki özellikten birincisi, katılım zayıflığı noktasında toplanmaktadır. Çünkü, Avrupa halkları yapım süreci dışında tutulmuştur. İkinci sorun ise, yürürlüğe giriş tarzından ileri gelmektedir. Anayasa, Üye Devletlerin Anayasal tercihlerine göre, halk ya da Parlâmento tarafından onaylanmaktadır. Kuşkusuz, halk tarafından onay, Anayasa’nın toplumsallaşmasına

¹⁹ Avrupa Birliği ile sınırlı kalmayan sorunlar, Türkiye ile Avrupa Konseyi arasındaki ilişkilerin de sınırlanması ile sonuçlanmıştır.

katkıda bulunabilir²⁰. Ne var ki; iki ayrı onay biçimi, meşrûiyet farklılaşmasını da beraberinde getirecektir.

2) Ortak değerleri sürdürebilmek

Anayasa'da yer alan ortak değerler (md. 1-2), insan haysiyeti, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti ve insan hakları şeklinde sıralanırsa, bunların daha çok Birlik düzeyinde geçerli kavramlar olduğu görülür. Buna karşılık, çoğulculuk, ayırım yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin ise, devletler katında öne çıktığı söylenebilir. Çoğulculuk, ayırım yapmama ve hoşgörü, ilk dizide yer alan değerlerin temel taşlarını oluşturmaktadırlar. Bu çerçevede Anayasa, ancak -hangi düzeyde yer alırsa alsın- söz konusu kavramlara dayanan ortak değerleri yaratma ve sürdürme derecesinde Avrupa toplumları için bir kimlik oluşturabilir. Ne var ki, bugün için böyle bir özellikten söz etmek güçtür.

B) Türkiye ve Avrupa Birliği: zıtlıklar yönünden paralellikler

Birlik ve Türkiye arasında hem olumlu ve hem de olumsuz yönde paralellikler görülmektedir. Anayasal atılım, *olumlu* yöne örnek gösterilebilir. Türkiye, Anayasa reformlarını büyük ölçüde 11 Eylül 2001 saldırısı sonrası gerçekleştirmiş; Avrupa Birliği bu reformlarda kaldıraç işlevi görmüştür. Anayasa Antlaşması da, güvenlik yönündeki eğilimlerin baskın olduğu aynı dönemde hazırlanmıştır²¹.

Buna karşılık, *olumsuz* yöndeki paralellikler daha çok sayıdadır. Değerler bakımından milliyetçilik ve dinsellik, her iki tarafta yükselme yönünde ivme kazanmıştır. AB ülkelerinde Türkiye'nin üyeliğine karşı çıkan çevrelerin, Türkiye'de ise AB'ye "hayır" diyen kesimlerin öne sürdükleri karşılıklı bahaneler ise, "*korkularda koşutluk*" oluşturmaktadır. Avrupa Birliği'ne göre, Türkiye uyumu bozacaktır; Türkiye'ye göre ise, ulus-devlet sona erecek, hattâ AB Devletlerince bir Pazar olarak görülen ülke sömürgeleşecektir. Yine Avrupa Birliği'ne göre, Türkler gelince sınırlar Ortadoğu bölgesine doğru belirsiz bir hal alacaktır; Türkiye'ye göre ise, Avrupa Birliği üyeliği gerçekleşmez ise, siyasal güçler dengesi bakımından ülke belirsiz bir

²⁰ Fransa'da, Anayasa referandumundan haftalar, hattâ aylar önce başlayan hararetili tartışmalar, -kimi zaman anayasa konuları dışına kaysa da- toplumsallaşma işlevine ivme kazandırmıştır. Bu bildirinin hazırlanması ve sunulmasından tam bir ay sonra (29.05.2005) Anayasa Antlaşması'na Fransızların "hayır" oyu, bugün ortaya çıkan güçlüklerin aşılabilmesi durumunda -ve özellikle Anayasa Antlaşması revize edilebilirse-, AB'nin demokratik yapılanmasının temel taşlarından birini oluşturabilir.

²¹ Bilindiği gibi, 11 Eylül 2001'de New York'taki ikiz kulelere yapılan saldırı sonrasında, özgürlük/güvenlik denkleminde, denge güvenlik lehine bozulmuş; birçok ülke, özgürlüğü sınırlayıcı düzenlemelere başvurmuştur.

geleceğe sürüklenecektir²².

Olumsuzluklar hanesi genişletilebilir; ancak konu, “karşılıklı kazanma” yönüyle de değerlendirilmelidir.

C) Karşılıklılık: denge ve zenginleşme

Anayasa Antlaşması'nın öngördüğü amaçlara (md. 1-3) ulaşmada, Türkiye nasıl bir konuma sahiptir?

1) Kültürel patrimuvan

Antlaşma'da öngörülen amaca ulaşmada, tartışmayı metafizik olmaktan çıkarmak ve somut hale getirmek gerekiyor. Burada bilinmesi gereken husus, Türkiye'nin Avrupa için yalnızca sorun üreteceği değil, Avrupa'da eksikliği duyulan konuların Türkiye tarafından karşılanabileceği ya da sorun alanlarının Türkiye tarafından dengelenebileceği varsayımının işlenmesi noktasında düşümlenmektedir. Örneğin, “Vatikan yürüncesinde dinselleşen bir Avrupa”, dinsel çoğulculuk temeline dayanan lâik bir Türkiye ile dengelenebilir²³. Ancak, Türkiye'nin de bu çerçevede demokratikleşme ve insan hakları ikilemini, hattâ bu bağlamda mevcut iç çelişkileri aşması gerekmektedir. Aynı şekilde, lâiklik konusundaki saplantılardan da kurtulmak gerekir²⁴. Aksi halde, “İslâmî” nitelmesi, Avrupa için hep öne çıkacaktır.

2) Bu, mümkün mü?

Sınav başarılırsa, yanıt olumlu olabilir. Gerçekten, her iki taraf da sınavda bulunuyor. Bu bir “yarışma” sınavı olmayıp, daha çok bir “buluşma” sınavıdır. Yani, buluşmanın anlamının kavranması durumunda, her iki tarafın da kazançlı çıkacağı bir sınav.

Nasıl? Avrupa, eşitlik/ayrımcılık yapmama, çoğulculuk ve

²² Türkiye'de egemenliğin algılanışı konusunda da tam bir kırılma gözlenmektedir. Egemenliği ulus adına kullanan başlıca organ olarak TBMM, egemenliği iç anayasal organlarla paylaşma konusunda pek “hasis”, buna karşılık Avrupa Birliği'ne (ve uluslararası kuruluşlara) fiilî devir konusunda pek “cömert”. [Örneğin, TBMM'ye ait olan norm koymaya ilişkin Anayasal yetki, Anayasa Mahkemesi ve kısmen Cumhurbaşkanı ile paylaşıldığı halde, bu iki organdan sürekli rahatsızlık duyulmakta, buna karşılık, norm koyma sürecinde Hükümet, hattâ Başbakan tek başına belirleyici olabilmektedir.] Egemenliğin fiilî devrinden rahatsız Avrupa Birliği'ne karşı çevreler ise, siyasal iktidarın diğer organlarla yetki paylaşımından kaçınma yönündeki eğilimi karşısında sessiz...

²³ Katolikleri temsil eden Papalığın Hıristiyan toplumlarında giderek güç kazanması, İslâm dünyası için Papalığın dengi kurum olan Hilâfetin 1924'te kaldırılmış olmasının önemini yeniden hatırlamak ve anlamak için vesile oluşturabilir.

²⁴ Bu doğrultuda Türkiye, 10 Nisan gününü lâiklik bayramı olarak ilân edebilir ve lâikliği toplumsallaştırabilir. Böylece, lâiklik kavramına birbiriyle çelişme derecesinde farklı anlamlar verilmesini ve o yönde uygulama zorlamalarını ifade eden “mücadeleci lâiklik” anlayışından uzaklaşılabilir. (Avrupa'da Katoliklik temelinde dinseliliğin öne çıkması ile Türkiye'de Sünniliğin hâkim konumunu sürekli pekiştirme çabası arasında paralellik kurulabilir).

çeşitlilik sınavında. Türkiye ise, benzer sorunları kendi içerisinde yaşıyor. Bu çerçevede, ciddi anlamda demokrasi ve insan hakları sorunlarıyla karşı karşıya bulunuyor. Çoğulculuk, ayırım yapmama ve eşitlik kavramlarına bugün verilen “Avrupaî anlam”, indirgeyici ve daraltıcı. Burada, Atatürk’ün “çağdaş uygarlık” hedefi, toplumsal özgüveni tazeleme, soya ve dine vurgu yapan milliyetçi-muhafazakâr öğelerin aşılması yönünden katkı sağlayabilir²⁵.

Avrupa’nın “supra-national” kimlik yaratması ya da onunla özdeşleşmesi, büyük ölçüde yukarıdaki sorulara verilen yanıtta yatar. Benzer bir özdeşleşme süreci ya da sorunu, Türkiye için de geçerlidir. Gerçekten, 2005 Avrupa’sında her iki tarafın birleştiği nokta şudur: Avrupa Anayasası’nı kendi dışında görmek.

Anayasayı tarihsel boyutları ve devlet/toplum ilişkisi bağlamında düşünürken, Osmanlı Tarihi uzmanı Prof. Mantran’ın ilginç bir değerlendirmesine yollama yapmak, günümüzde tanık olduğumuz karşılıklı sorunların anlaşılması ve aşılması bakımından yol gösterici olabilir. Osmanlı Devleti için “hasta adam” diyen Avrupa’lıları hekime benzeten Mantran, şunu söyler²⁶:

“Bu ne biçim doktor ki, hastayı iyileştirme çabası yerine, onu bir an önce öldürmek için sabırsızlanmaktaydı”.

Bu tarihsel gerçeklere karşın, Osmanlı’nın günahları, üç-dört kuşak sonra bile tek yanlı olarak Türkiye Cumhuriyeti’ne yüklenebiliyorsa, ilişkilerde bir dengesizlik var demektir. Bunun giderilmesi ve ortak bir gelecek için, her iki tarafın da yapması gerekenler üzerinde fikrî çalışmaya koyulmakta yarar var. Örneğin, Türkiye’de ders kitaplarında Avrupa Birliği inceleme konusu yapılsın; ama buna karşılık, Avrupa ülkelerinde ders kitaplarında mevcut Osmanlı ve Türkiye karşıtı söylemler de tek tek saptansın ve bunlar ayıklansın²⁷. 3 Ekim 2005’te başlayacak olan ve 10 yıl sürmesi öngörülen Avrupa Birliği ile müzakere sürecinin eğer böyle bir çabaya katkısı olabilirse, o durumda Türkiye ve Avrupa, “ortak bir gelecek”

²⁵ Birikim ve mevcut potansiyel ile var olan durumu yani güncel sorunları karıştırmamak gerekir. Türkiye, normlar düzleminde “Kopenhag kriterleri”ni karşılamış bulunuyor. Ne var ki, zihniyet ve uygulama “Ankara kriterleri” olarak nitelenirse, Kopenhag’da belirlenen ve Ankara’da uygulamaya konan ölçütler arasındaki “mesafe”nin oldukça geniş olduğu kolayca görülebilir.

²⁶ Bkz. “Avant-propos”, *Histoire de l’Empire ottoman*, (sous la direction de Robert Mantran), Fayard, 1989, p. 11. Bu önemli yapıt, Server TANİLLİ tarafından iki cilt halinde Türkçe’ye kazandırılmıştır. Bkz. R. Mantran, *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi*, I: Osmanlı Devletinin Doğuşundan XVIII. Yüzyılın Sonuna; II: XIX. Yüzyılın Başlarından Yıkılışına, Adam Yay., 4. bası, İstanbul, 2000.

²⁷ Türkiye’de bu yönde bir taramaya katkı için ilk adımlar atılmıştır. Örnek olarak bkz. *Ders Kitaplarında İnsan Hakları: Tarama Sonuçları*, Editörler: B. ÇOTUKSÖKEN, A. ERZAN, O. SİLİER, Tarih Vakfı Yay., Kasım 2003.

ekseninde tasarlanabilir.

Bu yönde, karşılıklı etkileşim çerçevesinde gösterilecek çaba, Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu ve demokratikleşmesini geciktiren sorunları çözmesi gereğini göz ardı ettirmemelidir²⁸.

En başa dönerek "Neden Avrupa?" sorusuna verilen yanıt, Türkiye'nin üyelik perspektifinde değerlendirecek olursak, barış ögesi bakımından, Türkiye'nin üyeliği, hem Avrupa, hem de Dünya barışını pekiştirir²⁹. Avrupa uygarlığının evrensel değerlerine saygı, Türkiye'nin katetmesi gereken önemli bir yolu ifade eder; siyasal olmaktan çok hukukî ölçütlere göre değerlendirilmesi gereken bir konudur. "Refah ve toplumsal ilerleme"de, kuşkusuz Türkiye'nin AB'den beklentisi yüksektir; ancak bu konuda AB'ye kazandıracakları da gözden uzak tutulmamalıdır. "Neden Avrupa?" sorusuna verilecek yanıtlar konusunda, her iki tarafın içten ve saydam olması ölçüsünde, Türkiye'nin Anayasa Antlaşması'na uyum sağlaması rasyonel temellere oturabilecektir.

²⁸ Bunlar, demokratik işleyişe olduğu denli, ordu/sivil ilişkisine, bölgesel (ve etnik) sorunlara, dinsel ve siyasal konuların anlaşılış ve algılanış tarzına ilişkindir.

²⁹ Dünya barışı bakımından; ABD-İngiltere ittifakı ile, 20 Mart 2003'te Irak'a topyekün saldırı karşısında, Fransa-Almanya ittifakı Türkiye'yi yanına alabilseydi, "kirlili savaş"ın seyri değişebilirdi. Bunu, birbirini tamamlayan iki olumsuzluk engellemiştir: Hükümet'in halkına tepeden bakışı ile Fransa-Almanya ekseninin Türkiye'yi dışlayıcı tavrı.

