

AVRUPA VE TÜRK ANAYASASI: TEMEL İLKELER YÖNÜNDEN GENEL BİR DEĞERLENDİRME

Doç. Dr. Oktay UYGUN^(*)

Türk Anayasası'nın Avrupa Anayasası'na uyum sorununun ele alındığı bu sempozyumda, konu pek çok yönden ayrıntılı olarak tartışıldı. Bu son oturumda, aynı tartışma noktalarına geri dönmek yerine, konunun hukuk ötesi boyutlarına da değinen genel bir değerlendirme ile sizlere hitap etmeyi uygun buldum. Bu bağlamda, önce Türkiye ile Avrupa Birliği anayasal ilke ve değerlerinin uyumu konusundaki görüşlerimi sizlerle paylaşmak, ardından önceki konuşmacılar tarafından bana yöneltilen bir soruyu yanıtlamak istiyorum.

Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği tartışmalarında, daha özel olarak Türk hukuk düzeni ile Avrupa Birliği normlarının karşılaştırılmasında, en çok dikkati çeken nokta, farklı kesimlerde farklı bir Türkiye algılamasının bulunduğu olgusudur. Bu farklılık sempozyumun ilk günkü oturumlarında da bir ölçüde ortaya çıktı. Özellikle Türkiye'ye içerden bakanlar ile dışardan bakanlar arasında, Türkiye'nin nasıl bir ülke olduğu ve Avrupa değerleri ile ne ölçüde uyum sağlayabileceği konusunda büyük görüş farklılığı var. Bu farklılığın somutlaştığı kilit kavram "*Müslüman ülke*" tanımlamasıdır. Ülkemize dışardan bakanlar için, Avrupa Birliği'ne aday bir ülke olarak Türkiye'nin en önemli özelliği, ayırt edici niteliği *Müslüman* bir ülke olmasıdır. Dinsel-kültürel özelliğin öne çıkartıldığı bu algılama tarzı, hem akademik çevrede hem de medyada ve siyasi çevrede yaygındır.

Türkiye'nin "*Müslüman ülke*" olarak tanımlanması, bir bakıma gerçeği yansıtır. Nüfusunun çoğunluğu Müslüman olan ve yüzyıllar boyunca İslam kültüründen önemli ölçüde etkilenmiş bir ülkeden söz ediyoruz. Bununla birlikte, ülkemizi dışardan gözlemleyenler bakımından, "*Müslüman*" kimliği, Türkiye'nin diğer Müslüman ülkeler ile aynı kategori içinde değerlendirilmesi sonucunu getiriyor. Kuşkusuz, Avrupa'da sıradan yurttaşların pek çoğu bile, artık Müslüman ülkeler arasında bir derecelendirme yapabiliyor. Bu bağlamda Suudi Arabistan, Sudan, Pakistan, İran gibi kendini resmen şeriat devleti olarak tanımlayan ülkeler ile modernleşme sürecinde belirli bir mesafe kaydetmiş ve hukuk düzeninde İslami kurallara yalnızca kısmen yer veren Mısır, Fas, Tunus, Cezayir gibi ülkelerin aynı kategoriye konulamayacağı biliniyor. Daha da iyimser bir yaklaşımla şunu da söyleyebiliriz: Ülkemizi biraz tanıma fırsatı bulabilmiş Avrupalılar, Türkiye'nin Müslüman ülkeler içinde modernleşme sürecinde en ileri noktada bulunduğunu görüyorlar. Yine de, bu bakış açısı, konu Türkiye'nin hukuk düzeninin Avrupa değerlerine uyumu olduğunda, kolayca yanlış bir değerlendirmeye götürmeye müsaittir. Bu tür bir yanlış algılama ve yanlış değerlendirmenin Avrupa'da yaygın olarak paylaşıldığını görüyoruz.

Söz konusu yanlış algılamanın daha iyi kavranabilmesi için, Türkiye'nin, nüfusu Müslüman olan diğer ülkelerle karşılaştırılmasında yarar var. Çevremizdeki Müslüman ülkelerin Mısır ve Tunus gibi en ılımlı olanları bile, Avrupa Birliği'nin temel ilke ve değerleri olan demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü, işleyen bir serbest pazar ekonomisi söz konusu olduğunda, kesinlikle Avrupa standardı ile karşılaştırılabilir düzeyde değildir. Hatta bu ilkeler ve onlara dayalı olarak oluşturulan kurumlar pek çok Müslüman ülkede ya hiç yok ya da daha emekleme döneminindedir. Bu doğaldır çünkü İslam kültürü ve bu kültüre göre biçimlenen İslam hukuku ile söz konusu ilkeler arasında bir uyum henüz sağlanamamıştır. Bu durumu birkaç örnekle açıklamak mümkün:

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda oylanırken, Müslüman ülkeler, İslam hukuku ile bağdaşmayan hükümler içerdiği gerekçesiyle, olumlu oy kullanmamış; çekimser kalmışlardır. İslam hukuku ile Bildirge arasındaki bağdaşmazlık birkaç noktada belirgindir. Bu konuda şu örnekler verilebilir:

^(*) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

- 1) Evrensel Bildirge kölelik yasağına ilişkin açık ve kesin bir hüküm içerir (m.4). Oysa İslam'da kölelik yasaklanmamış, yalnızca kölelere iyi davranılması tavsiye edilmiştir. Sosyo-ekonomik koşulların değişmesiyle bugün kölelik fiilen ortadan kalkmış olmasına rağmen, İslam ülkeleri veya Arap ülkeleri tarafından hazırlanan çok sayıda uluslararası insan hakları metinlerinde (bir iki istisna dışında) kölelik yasağına yer verilmemiştir. Kuran'da açıkça tanınan bir kurumun yasaklanmasının mümkün olmadığı düşünülmüştür.
- 2) İslam hukukundaki bazı cezalar insanlıkdışı ya da onur kırıcı ceza niteliğindedir. Evrensel Bildirge'nin 5. maddesi, *"hiç kimse işkenceye veya zalimane, insanlıkdışı veya onur kırıcı muamele ve cezaya maruz bırakılamaz"* hükmünü getirmiştir. Özellikle organ kesme cezaları (hırsızın elinin kesilmesi gibi) Evrensel Bildirge açısından işkence ya da insanlıkdışı ceza niteliğindedir.
- 3) Müslüman ülkeler Evrensel Bildirgedeki inanç özgürlüğü tanımını İslama aykırı bulmaktadırlar. Çünkü Bildirge, din değiştirmeyi de bu özgürlüğün önemli bir boyutu olarak niteliyor (m.18). Oysa İslam hukukunda bir müslümanın dinini değiştirmesi kesin olarak yasaktır. İnançsızlar hiçbir şekilde tolere edilmemektedir.
- 4) Gayrimüslimlerin haklarının sınırlı olarak güvence altına alınması ve yüksek dereceli kamu hizmetlerine girmelerinin önlenmesi gibi yasaklar, kanun önünde eşitlik (m.7) ilkesine aykırıdır.
- 5) Kuran'da ve hadislerde erkeğin kadından bir derece üstün olduğunun belirtilmesi ve belirli koşullar altında erkeğin karısına fiziksel şiddet uygulayabileceğinin öngörülmesi kadın erkek eşitliği açısından Evrensel Bildirge ile uyumlu değildir. Yine miras ve tanıklık bakımından kadının aşağı bir statüde bulunması eşitlik ilkesini ihlal etmektedir.
- 6) İslam hukukunun geçerli olduğu bir rejimde özgür ve adil seçimlerin yapılmasını zorlaştıran pek çok unsur vardır. Bu sorunlar özgürlükçü bir yorumla aşılsa bile, yasama organının yasama yetkisi son derece sınırlıdır. Egemenliğin ulusa ait olduğu ilkesinin kabul edilmemesi nedeniyle İslam hukukunun geçerli olduğu bir rejimde çoğulcu, özgürlükçü gerçek bir demokrasi kurulamayacaktır.

Bu tür uyuşmazlık noktalarının yalnızca İslami kuralları katı biçimde uygulayan Suudi Arabistan ya da İran gibi ülkelerde değil, en ılımlı Müslüman ülkelerde bile ortaya çıktığı görülüyor. Bu konuda en çarpıcı örneklerden biri, Avrupa kamuoyunu derinden etkileyen ve "ılımlı" İslami rejimlerin sınırları konusunda yeniden düşünmeye sevkeden Ebu Zeyd davasıdır. Mısır'da 1995 yılında sonuçlanan bu davada üniversitede öğretim üyesi olan Zeyd'in, İslam hukukuna ilişkin özgürlükçü yorumları nedeniyle, mahkeme kararıyla "dinden çıkmış" olduğuna hükmedilmiştir. Ardından, İslam hukukuna göre, Müslüman bir kadının Müslüman olmayan bir erkekle evlenmesi yasak olduğundan, evliliğinin sona ermiş sayılmasına karar verilmiştir. Ebu Zeyd, evliliğini kurtarabilmek için yurtdışına kaçmak durumunda kalmıştır. Mısır, tıpkı Fas, Tunus, Cezayir gibi, yasalarının önemli bir kısmını batılı kodlardan almış ve özellikle İslam ceza hukukundan büyük ölçüde ayrılmıştır. Ama laiklik ilkesinin tam olarak benimsenmemiş olması, Ebu Zeyd örneği gibi, özel yaşama, inanç özgürlüğüne, çalışma hakkına, aile kurma hakkına ve yurttaşlık hakkına ilişkin ağır ihlallerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Mısır gibi laikleşme ve modernleşme yolunda önemli mesafe almış bir ülkede bile, devlet kişilerin dinden çıkıp çıkmadıklarını yargı kararıyla tespit etme ve buna bağlı olarak evliliğin geçersiz sayılmasına karar verme yetkisini kendinde bulmaktadır. Dışardan bakanların kullandığı ya da bazen kendimizi tanımlamak için kullandığımız "*Müslüman toplum*", "*Müslüman ülke*" kavramları Avrupa insanının zihninde az çok Mısır örneğine benzer bir imge yaratıyor. Dolayısıyla bu tür bir nitelemenin, Türkiye'nin dinsel ve kültürel kimliği nedeniyle Avrupa değerlerini benimseyemeyeceği yolundaki inancı pekiştirdiği ve yeniden ürettiği söylenebilir.

Türkiye, Evrensel Bildirge'yi imzalarken, hiçbir şekilde bu belgenin İslam hukuku ile bağdaşıp bağdaşmadığını tartışmadı. Çünkü 1950'lerden çok önce, 20'li ve 30'lu yıllarda Türk hukuk düzeni İslam hukukundan tamamen ayrılmış ve Batılı evrensel normlara göre yeniden şekillenmişti. Türkiye o tarihten bugüne dek bazı insan hakları sözleşmelerini imzalamakta çekingen davrandıysa da, bunun nedeni ulusal birliğin zedeleneceği kaygısı olmuş; kesinlikle din faktörü olumsuz bir etken olmamıştır. Hukuk düzenimizin tümüyle laik esaslara dayanması, Avrupa hukuk düzeni ve Avrupa anayasal değerleri ile uyumun altyapısını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Türk hukuku ile Avrupa hukukunun uyumlaştırılması süreci, Avrupa Birliği üyeliği için son yıllarda çıkartılan uyum yasalarından çok önce, 1920'lerde başlamıştır. Avrupa'nın bir ekonomik birlik olarak bütünleşmesi çabaları İkinci Dünya Savaşı sonrasında başladığında, Türkiye, hukuk düzenini 15 – 20 yıl önce batılı değerlerle uyumlu hale getirmiş bulunuyordu. Türkiye'nin Müslüman ülkeler içindeki bu istisnai konumunu Avrupa'nın yeterince bildiği söylenemez.

Türkiye'nin Müslüman ülkeler içinde bir istisna oluşunun önemli bir göstergesi de laik bir medeni kanuna sahip olmasıdır. İslam hukukunun evrensel insan hakları anlayışı ile bağdaşmayan pek çok cezai hükmü "ılımlı" Müslüman ülkelerde uzun süredir uygulanmıyor. Özellikle Kuzey Afrika ülkeleri, ceza yasalarından işkence, kötü muamele ya da insanlıkdışı ceza niteliğindeki hükümleri ayıklayarak bu noktada Avrupa değerlerine yaklaşmışlardır. Bu ülkelerde pek çok temel yasa Batılı ülkelerin kodlarından esinlenerek hazırlanmıştır. Ancak, medeni kanun söz konusu olduğunda durum farklıdır. Türkiye dışında, Orta Doğu ve Kuzey Afrika'da medeni kanunu İslami değerlere dayanmayan Müslüman bir ülke yoktur. Kıbrıs Türkleri Türkiye'nin etkisi altında kalmış bir istisnadır. Balkanlarda Bosna Hersek özel koşullara bağlı diğer bir istisna olarak değerlendirilmelidir. Medeni kanunun, doğumundan ölümüne kadar kişilerin yaşamını düzenleyen en temel ve en kapsamlı yasa olması nedeniyle, bu yasanın dini esaslara dayanması tek başına Avrupa normları ile ciddi bir uyumsuzluk yaratmaya muktedirdir. Türkiye bu uyumsuzluğu, 1926'da İsviçre'den yaptığı iktibasla gidermiştir. Diğer Müslüman ülkeler, medeni hukukun laik esaslara göre düzenlenmesini İslam kültürünün tümüyle reddi olarak görmekte ve bu alanda bir reform girişimine kalkışmamaktadır.

Bu noktada şu soru sorulabilir: Cumhuriyetle birlikte gelen köklü hukuk reformu Türkiye ile Avrupa arasındaki kültürel farklılaşmayı ne ölçüde azaltmıştır? Bu soruya yalnızca Cumhuriyetin hukuk reformu penceresinden bakmak ufkumuzu daraltır; daha geniş bir açıdan bakmak gerekir. Çünkü değişen yalnızca hukuk değildir. Monarşiden cumhuriyete, teokrasiden laik bir devlet düzenine, çok uluslu imparatorluktan ulusal devlete geçişi ifade eden Türk Devrimi'nin aynı zamanda bir *kültür devrimi* olduğu kuşkusuzdur. Cumhuriyetin kurucuları, ulusal devletin kuruluşu sürecinde, Ziya GÖKALP tarafından yapılan "*hars* (kültür) – *medeniyet*" ayrımını ve kültürün ulusal, medeniyetin uluslararası olduğu saptamasını kabul etmemişlerdir. Bu bağlamda, kültürel yapının aynen muhafaza edilerek Batıdan yalnızca teknolojinin alınması fikrini izlemeyip, Batının modern teknolojisini ortaya çıkararak kültürel dokuyu da almaya çalışmışlardır. Atatürk, çağdaş uygarlık düzeyine ulaşma hedefine Ziya GÖKALP'in fikirlerinden çok, ünlü dilbilimci Şemsettin SAMİ'nin " Batı manevi bakımdan zayıf olsaydı, maddi kültürünü (teknolojisini) geliştiremezdi" tespitiyle yürümüştür. Bu doğrultuda, İslam hukuku terkedilmiş, bütün temel yasalar Batıdan iktibas edilmiştir. Latin harflerine dayalı yeni alfabe Batı dillerinin öğrenilmesini kolaylaştırarak bu kültür çevresinin değerlerinin öğrenilmesine olanak sağlamıştır. Batı kültürünün temel edebi, bilimsel ve felsefi eserleri Türkçeye kazandırılmıştır. Doğunun, her olayın nedenini mistik ve ilahi bir kaynağa dayandıran düşünce anlayışı yerine, Batının akılcı düşünce tarzını benimseyen bir eğitim ve kültür politikası izlenmiştir. Ulusal egemenlik, doğal haklar anlayışı, kanun önünde eşitlik, ulusal devlet gibi batılı ilke ve değerler yeni devletin temel esasları olarak kabul edilmiştir. Batı yalnızca teknolojiyle değil, bilimi, felsefesi ve sanatıyla da özümsemeye çalışılmıştır.

Böylece, Tanzimatla birlikte başlayan modernleşme süreci, Cumhuriyetle hızlı bir ivme kazanmış, kısa süre içinde Türkiye'nin kültür çevresi değişmiştir. Bugün ülkemizi İslam kültür çevresi içinde değerlendirmek herhalde çok yanlış bir saptama olur. 21. yüzyıldaki Türk

insanı, her şeyi mistik ve ilahi nedene dayandıran ve bu yüzden kendi kaderine hâkim olamayacağını düşünen bir Doğulu değil; tam tersine aklını ve bilimi rehber edinerek insanı, toplumu ve doğayı değiştirebileceğini düşünen bir Batılıdır. Cumhuriyetin kültür devrimi bu muazzam dönüşümü önemli ölçüde başarmıştır. Dolayısıyla, son yıllardaki uyum yasalarıyla gerçekleştirilmeye çalışılan uyum, dışardan bakanların zannettiğinin aksine, iki farklı kültür çevresinin ilke ve değerlerini birbirine yaklaştırmaya çalışmak değil, Batı kültür çevresi içinde yer alan bir ülkenin eksiklerini tamamlama çabasıdır. Konuya böyle bakıldığında, Türkiye için “Müslüman ülke” kavramının kullanılmasının ne denli yanlış bir algılamaya yol açtığı daha iyi görülecektir. Çünkü bu kavram, uyum sorununun, kültür çevresi ve temel anayasal ilkeleri farklı olan bir ülkenin Avrupa Birliği’ne üyeliğini çağırıyor. Türkiye’nin en azından yarım asırdan beri böyle bir ülke olmadığı açıktır. Yapılması gereken, Türkiye’nin, “laik, demokratik sosyal hukuk devleti” niteliğini vurgulamaktır. Türkiye’nin Avrupa ile bütünleşmesinin ortak zeminini oluşturan bu ilke ve değerler 60 yılı aşkın bir süredir Türk anayasal sisteminin değişmez hükümleridir.

Türkiye’nin temel siyasal-anayasal ilke ve değerleri ile Avrupa’nınkiler arasında bir fark bulunmuyor. Farklılık yalnızca bu ilke ve değerlerin pratiğe aktarılmasında ülkemizin bazı sıkıntılarının bulunmasıdır. Bu sıkıntılar dinsel kimlikten çok, daha genel bir aidiyetle; doğulu olmakla ilişkilidir. Nitekim aynı sıkıntılar, Türkiye gibi, 19. yüzyıla kadar kapitalizme geçememiş, aydınlanma hareketinin dışında kalmış Ortodoks Doğu Avrupa ülkeleri için de geçerlidir. O ülkelerde de, hukukun üstünlüğü, demokrasi, insan hakları hatta laiklik ilkesinin hayata geçirilmesinde sıkıntılar vardır. 1 Mayıs 2004’te Avrupa Birliği üyesi olan Estonya, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovenya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan’ın Avrupa Anayasası’nın temel değerlerini içselleştirdikten sonra üyeliğe kabul edildiklerini söylemek zordur. Özellikle de, AB’ye üyelik sürecinde Türkiye’den bir adım önde bulunan Bulgaristan ve Romanya’nın Kopenhag siyasi ve ekonomik kriterleri bakımından Türkiye’nin gerisinde kaldığı kuşkusuzdur.

Müslüman ülke tanımı ile ilgili bu tartışmayı bir sonuca bağlamak gerekirse şu saptamalar yapılabilir: Türkiye, 1930’larda bir kültür devrimi yaşadığı ve laik devlet düzenini benimsediği için, İslam kültür çevresi içinde değerlendirilebilecek bir ülke değildir. Bu durum, İslam kültürünün Türkiye’de hiç etkisi bulunmadığı anlamına gelmiyor. Burada ileri sürülen, yalnızca Türk Devriminin İslam kültürünün Avrupa değerleriyle çelişen unsurlarını dışarıda bıraktığıdır. 21. yüzyılın başındaki Türkiye, anayasal sistemi içinde yaklaşık 130 yıldır bir parlamentoya yer veren, 60 yıldır çok partili demokratik hayatı benimsemiş, Batı kültür çevresinin ilke ve değerlerini kendine hedef olarak almış bir ülkedir. Avrupa Birliği üyeliği sorunu, artık Türkiye ile Avrupa arasında bir kültürel doku uyumsuzluğu ya da temel ilke ve değerlerde farklılaşma sorunu değildir. Bu yönde bir yanlış algılamaya yol açtığı için, “Müslüman ülke” tanımlamasından kaçınılmalıdır.

* * * *

Türk ve Avrupa Anayasası’nın uyumu üzerine bu genel değerlendirmeden sonra, ikinci olarak, bana yöneltilen bir soru üzerinde duracağım. Soru şuydu: Avrupa Birliği ne tür bir örgütlenmedir; bir federasyon ya da konfederasyon mudur? Yoksa başka bir adla mı nitelendiril melidir?

Amerika Birleşik Devletleri, bir federal devlet olarak tarih sahnesine çıktığından beri, siyasal sistemleri “üniter, federal, konfederal” sistemler olarak üçlü bir ayrıma tabi tutmak yaygın olarak benimsenen bir yaklaşımdır. Günümüzde, bazı yazarlar, bu ayrımın çok genel bir kategorizasyon olduğu ve bu nedenle de fazla işlevsel olmadığını savunuyor. Yine de, özellikle hukukçular söz konusu üçlü ayrımın sürdürülmesinden yanadır. Bunun nedeni, üniter, federal ve konfederal sistemleri hukuki açıdan birbirlerinden net çizgilerle ayırma olanağının bulunması; önerilen yeni sınıflandırmaların ise bu denli kesin nitelendirmeye elverişli olmamasıdır.

Üniter devlet sisteminde, kamusal yetkiler tek bir merkezde toplanmıştır. Üniter yapı, en iyi “merkez-çevre” modeli çerçevesinde anlaşılabilir. Buna göre, üniter devlet bir merkezi

yönetim ve ona bağlı çevre birimlerden oluşur. Merkezi yönetim kırtasiyeciliğin önlenmesi, yerel sorunların yerel görevlilerce daha kısa sürede ve etkin bir şekilde çözülmesi, halkın siyasal yaşama katılımının artırılması gibi çeşitli nedenlerle, yetkilerinden bir kısmını çevre birimlere aktarabilir. Çevre birimler yerel yönetimler, bölge yönetimleri ya da özerk bölgeler şeklinde örgütlenebilir. Burada önemli olan, çevre birimlerin yetkisini merkezi yönetimden almasıdır.

Federal sistemde ise devlet fonksiyonları, üniter devletten farklı olarak, tek bir merkezde toplanmayıp oluşturulan iki yönetim alanı arasında bölüştürülür. Bu iki yönetim alanında, yetkilerini doğrudan halktan alan çok sayıda iktidar merkezi vardır. Birinci yönetim alanı ulusal ölçekte kurulmuştur. Burada, "genel yönetim" ya da "ulusal yönetim" olarak da adlandırılan "*federal yönetim*" faaliyette bulunur. Federal yönetimin yetki alanı, ülkenin tamamını ve yurttaşların bütünü kapsar. İkinci yönetim alanı ulusaltı ölçekte örgütlenmiştir. Bu alanda faaliyet gösteren yönetimler de, "eyalet yönetimleri", "bölgesel yönetimler" gibi adlarla anılan *federe yönetimler*dir. Federal devlet, üniter devletten farklı olarak "merkez-çevre modeli" ile incelenemez. Çünkü bir federasyonu oluşturan tüm iktidar merkezleri hukuki bakımdan bir birine eşit ve bağımsız siyasal birimlerdir. Bu modelde, yetkiler bir merkezden diğerine aktarılmaz. Ulusaltı birimlerde oluşan merkezler, bir başka ve daha üstün olan bir merkezin yetki aktarımı sonucu ortaya çıkmış değildirler. Aynı özellik, ulusal ölçekte kurulan federal yönetim için de geçerlidir. Federal siyasal sistemin kendisi, yetkilerin çok sayıda iktidar merkezi arasında bölünmesinin kabul edilmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, anayasal yetki bölüşümüne ilişkin esaslar, federal sistemi kuran ve iktidar merkezleri arasında gerçekleşen temel bir anlaşma ya da sözleşme niteliğindedir.

Konfederasyon kavramı, biri dar, diğeri geniş olmak üzere, iki farklı anlama sahiptir. Geniş anlamıyla ele alındığında, egemen devletlerin oluşturduğu, federal devletten daha gevşek nitelikteki tüm siyasal örgütlenmeleri ifade eder. Dar anlamıyla ele alındığında ise, bu kavram, egemen devletlerin, sınırlı bir egemenlik devri ile oluşturdukları gelişmiş ortak kurumlara sahip birlikler için kullanılır. Konfederasyonun genellikle benimsenen tanımı budur. Bu tür özelliklere sahip olmayan daha gevşek örgütlenmeler, devletler ligi, ittifak gibi çeşitli deyimlerle adlandırılır. Konfederasyonda, egemen devletler, sınırlı amaçlara ulaşmak için süreklilik arzeden bir genel yönetim oluşturur. Daha gevşek birliklerde ise, belirlenen amaçlar için sürekli bir yönetim değil, bir sekreteryaya ya da kurul oluşturulur.

Uluslararası hukuk bakımından, federal devleti oluşturan siyasal birimler (eyaletler) egemen devlet statüsünde değildir. Egemen olan, federal ve federe yönetimlerden oluşan bütün, yani federal devlettir. Konfederasyonda ise, üye devletler egemenliklerini ve uluslararası kişiliklerini korurlar. Egemen devletler olarak uluslararası ilişkilere girebilirler.

Federasyon uluslararası hukuk yönünden tek bir devlettir. Konfederasyon ise bir devletler topluluğudur. Konfederasyon ve federasyon türü örgütlenmelerde, sistemin iç işleyişi bakımından temel bir farklılık vardır. Federal devlette, onu oluşturan birimlerin hukuki yönden eşitliği söz konusudur. Buna karşılık, konfederasyonda, üye devletler ile oluşturulan genel yönetim (ortak organlar) arasında eşitlik yoktur. Konfederal organlar üye devletlere bağımlıdır. Eşitlik değil, üye devletlerin üstünlüğü söz konusudur.

Federal ve konfederal örgütlenmeler karşılaştırıldığında şu farklılıklar görülür:

1. Konfederasyonda üye devletler egemenliklerini sürdürür. Federasyonda, kurucu siyasal birimler egemen devlet olma özelliklerini yitirir. Egemen olan, federal ve federe yönetimlerin oluşturduğu bütün, yani federal devlettir.
2. Konfederasyonda kişiler yalnızca üye devletlere vatandaşlık bağıyla bağlıdır. Federal devlette ise, hem federal hem de federe vatandaşlık söz konusudur.
3. Konfederasyonda, konfederal organlar yetkilerini üye devletlerden alır. Federal devlette, federal ve federe yönetimler yetkilerini birbirlerinden almaz. Yetkilerin kaynağı anayasadır. Konfederasyonda, konfederal organların yetkileri üye devletler tarafından tek taraflı olarak değiştirilebilir. Federasyonda ise, yetki bölüşümüne

ilişkin değişiklik için federal ve federe yönetimlerin birlikte hareket etmeleri zorunludur.

4. Konfederasyonda, kurucu antlaşma ya da anayasa değişikliği üye devletlerin oy birliği ile gerçekleşir. Federal devlette ise, anayasa değişikliği için ağırlaştırılmış çoğunluk yeterli görülür.
5. Konfederasyonda, üye devletlerin ayrılma hakkı vardır. Federal devlette bu hak tanınmamıştır.
6. Konfederasyonda, dış politika ve askeri güçlerin kontrolü esas olarak üye devletlerin elindedir. Federal devlette ise, dış ilişkiler ve ulusal güvenlik federal yönetimin yetki alanına girer.
7. Konfederasyonda, vergilendirme yetkisi üye devletlere aittir. Federasyonda, bu yetki federal ve federe yönetimler tarafından kullanılır.
8. Federal devlette, yönetimler arasında çıkabilecek uyuşmazlıkları çözmek üzere (genellikle yargısal nitelikte) bir organ kurulmuştur. Konfederasyonda bu tür bir organa gerek duyulmaz.

Avrupa Birliği *üniter-federal-konfederal* şeklindeki üçlü tipoloji açısından incelendiğinde bir konfederasyon olarak nitelendirilmelidir. Avrupa Anayasası, henüz Birliği tek bir devlete dönüştürmemiştir. AB, Maastricht Antlaşması'ndan sonra çok daha sıkı bir birlik haline gelmiş olmakla birlikte, hala tek bir devlet değil, devletler topluluğudur. Ancak Avrupa Anayasası'nın, büyük kısmı daha önceki dönemlerde kabul edilen pek çok federal özelliği benimsediğini de gözden kaçırmamak gerekir. Özellikle, karar alma süreçlerinde oybirliğinden nitelikli oyçokluğuna kayma eğilimi, yetki uyuşmazlıklarını çözmekle görevli yargısal bir kurumun oluşturulması ve Komisyon ile Parlamentonun yetkilerinin artırılması, belirgin federal özelliklerdir. Avrupa Birliği, bugünkü yapısıyla "*federalleşme süreci içinde olan bir konfederasyon*"dur. Birliğin federalleşme sürecinin 90'lı yıllardaki beklentilerin aksine yavaş ilerlediği söylenebilir. O yıllardaki beklenti, 10-20 yıl içinde Birliğin *konfederal özellikleri ağır basan bir federasyona* dönüşmesi idi. Bu gerçekleşmedi. 21. yüzyılın ilk çeyreği bütünleşmeden çok genişleme yılları olacak gibi gözüküyor. Birliğe "federal" bir nitelik kazandıracak bütünleşme hamlesinin bu yüzyılın ikinci çeyreğine kaldığı söylenebilir.

Avrupa Birliği'nin bugünkü yapısı, dünya ölçeğindeki üçlü ekonomik bloklaşma içinde (Kuzey Amerika, AB, Japonya) istikrarlı bir ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi açısından güven vermiyor. Karar alma süreci yavaş ve sürekli sorunlar üreten karmaşık bir konfederal örgütlenme ile Avrupa'nın rekabet gücü sınırlı kalmaya mahkûmdur. Dış ilişkiler, ortak savunma ve temel ekonomik konularda münhasır yetkisi bulunan, demokratik meşruiyete sahip bir federal yönetimin kurulmasıyla, Avrupa Birliği karar alma süreçlerinde çağın gerektirdiği hızı ve esnekliği yakalayarak diğer bloklar ve ulus devletler karşısında avantajlı konuma geçebilir. Bu durum, Avrupa'nın, ekonomisiyle olduğu kadar kültürü, bilimi ve askeri gücüyle de dünya lideri olması için iyi bir fırsat yaratabilir.

Avrupa Birliği'nin konfederasyondan federasyona dönüşmesi, yalnızca Birlik organlarının örgütlenmesiyle ilgili bir değişiklik olarak düşünülmemelidir. Federasyon, kurucu devletlerin üstünde *ortak bir ulusal kimliğin* yaratılmasını gerektirir. Bugün için bir Avrupa ulusu ya da halkı henüz yoktur. Nitekim Avrupa Anayasası tek bir Avrupa Halkından değil, *Avrupa Halklarından* söz eder. Amerika Birleşik Devletleri 1787 Anayasası'yla kurulduğunda da bir "Amerikan Halkı" yoktu. Amerika'da tüm kurucu birimlerin vatandaşları için ortak bir ulus bilinci zaman içinde yaratılmıştır. ABD'nin uluslaşma sürecinin benzerinin Avrupa'da da yaşanması mümkündür. Bu sürecin düz bir çizgi üzerinde sorunsuz gelişeceği düşünülmemelidir. Bir karşılaştırma yapmak gerekirse, 1787 Anayasası ile kurulan ABD, yaklaşık 70 yıl sonra kanlı bir iç savaşla ikiye bölünmüştür. Birliğin yeniden sağlanması bir uzlaşma ya da gönüllü katılımı değil, iç savaşla Kuzeyin kazanmasıyla mümkün oldu. Diğer federal birliklerin de tarihinde benzer sorunlar yaşanmıştır. 60 yıl önce yıkıcı bir savaşla

düşman iki kampa bölünen Avrupa ülkelerinin bugün ulaştığı bütünleşme düzeyi önemli bir başarı sayılmalıdır.

Avrupa'nın bütünleşme sürecinin en önemli konularından biri, AB'nin demokratik meşruiyetinin sağlanması olacaktır. Demokratik meşruiyet bakımından, Birlik, bugünkü haliyle hem ulusüstü hem de ulusal düzeyde ciddi zafiyetler yaratıyor. Birliğin, üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen tek organı olan Parlamento'nun yasama yetkisi çok sınırlıdır. Bu yetki, çok büyük ölçüde, üye devletlerin temsil edildiği Konsey'e aittir. Yürütme organı niteliğindeki Komisyon üzerinde Parlamento'nun etkili bir denetim yetkisi bulunmuyor. Üye ülkelerin hükümetleri, Birliğin çok geniş bir alana yayılmış politikalarını uygulamak yükümlülüğü altında bulunmakla birlikte, bu icraatlarından ötürü bir sorumluluk taşımamaktadırlar. Bu tablo, Birliğin kuruluş ve gelişim sürecinde belirleyici etkisi olan demokratik değerleri aşındırıyor. Bütünleşme sürecinde federal özelliklerin artırılması ile bu sorunların aşılması mümkündür.