

HANGİ AVRUPA İÇİN NE KADAR ESNEKLİK

*Prof. Dr. Füsun ARSAVA**

ABSTRACT

As a result of the member states' differences in progress towards integration, the principle of closer cooperation has become a part of European Union Law Today, this principle is not only a measure of relations between the EU member states, but also regulates the relations of the EU with the third countries

The principle of closer cooperation results in rapid progress of some member states towards integration and allows the remaining members to become parties to that cooperation at any time According to this principle, the relations between the EU and the third countries are regulated by the conditions determined by the third countries instead of a uniform procedure The main aim of this article is to examine this current principle in all aspects

Avrupa entegrasyon prosesinin gelecekteki kurumsal yapısının şekillendirilmesi Avrupa'daki siyasi ve hukuki tartışmaların uzun zamandır odak noktasını oluşturmaktadır. Bu tartışmalarda kullanılan en önemli kavram "esneklik" kavramıdır. Ancak bu kavramın içeriği konusunda bir mutabakat bulunmamaktadır. Bu kavram AB'nin gelecekteki yapısına ilişkin olarak Birlik ve üye devletler ilişkileri çerçevesinde kullanılmaktadır. Bu boyut yanısıra AB'ne şimdiye dek değişik nedenlerle üye olamayan ve kısa süre içinde de olması beklenmeyen devletlerle ilişkiler çerçevesinde de bu kavram kullanılmaktadır. Bu nedenle bu çalışmada her iki boyut itibarıyla Avrupa hukuku bağlamında esneklik kavramı üzerinde durulacaktır.

Böyle bir konunun ele alınmasının en önemli nedeni, EURO'nun 1 Ocak 1999'dan itibaren kullanılmaya başlanması ile Avrupa entegrasyon prosesine açık şekilde yeni bir boyut kazandırılmasıdır. EURO'nun yürürlüğe konması Avrupa entegrasyonunda önemli bir aşamadır. Diğer taraftan gündem 2000 muvacehesinde Birliğin ve Toplulukların strukturunu yeniden reforme etme ve bu şekilde Amsterdam anlaşmasının 1997'de imzası sırasında dile getirilen talebi yerine getirme arzusu, Amsterdam anlaşması daha yürürlüğe girmeden

* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi

Birlik ve Topluluk hukukunun reformasyona uğratılması düşüncesini ortaya atmıştır. Reform düşüncelerine AB'nin doğuya genişlemesi çerçevesinde katılım görüşmelerinin resmen başlaması da etkili olmuştur. Katılım görüşmeleri önce Estonya, Polonya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Kıbrıs'la başlamıştır, daha sonra Litvanya, Bulgaristan, Letonya, Slovakya ve Malta ile görüşmeler başlamıştır. AB'nin ve Toplulukların derinleşmesi yanısıra, yeni devletlerle genişlemesi, mevcut üye devletler ve aday üye devletler bakımından önemli problemler yaratmaktadır. Amsterdam anlaşmasının güçlendirilmiş işbirliği için hukuki çerçeve oluşturan hükümleri, AB'nin içeride ve dışarda barışın temini görevini yerine getirmesi çerçevesinde "ne kadar esneklik" sorusunun cevabında da esas alınmaktadır.

AB içinde farklı entegrasyon ilk genişlemeden (Danimarka, İngiltere, İrlanda) sonra Tindemans raporuyla başlamıştır¹. Siyasal sansasyon yaratan Lamers-Schauble dokümanının 1994'te yayınlanmasından önce de hukuki ve siyasal bir takım analizler yapılmıştır. Daha sonra Balladur ve Major kendi görüşlerini ortaya koymuşlardır. Aynı zamanda bir dizi bilimsel çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların ortak hareket noktası, AB ve AT içinde entegrasyonun derinleşmesinin farklı entegrasyona ve özel yollara izin vermeyen mevcut enstrümanlarla sağlanamayacağı görüşüdür.

Bu tartışmalarda kullanılan kavramların değişiklik gösterdiği görülmektedir. Bu çerçevede² ve güçlendirilmiş işbirliği (Amsterdam anlaşmasının metninde ve Birlik anlaşmasının VII başlığında) kavramlarının kullanıldığı görülmektedir. Butun bu kavramlarla hangi amaçlarla, hangi koşullarla, hangi yöntemlerle ve hangi hukuki sonuçlarla bir grup üye devletin mevcut kurumsal yapı çerçevesinde ve AT/AB enstrümanlarıyla daha sıkı işbirliği yapabilecekleri genel bir form içinde (özellikle Birlik anlaşmasının VII başlığında) ortaya konulmak istenmiştir.

Güçlendirilmiş işbirliği prensibinden ayırt edilmesi gereken 3 diğer kavrama da işaret edilmesinde yarar bulunmaktadır. Çok vitesli Avrupa kavramıyla, tüm üye devletler için geçerli olan düzenlemenin bir yahut birkaç devlet için geçici, zamanla sınırlı olarak uygulanmamasına izin verilmesi anlaşılmaktadır. Tipik örnek olarak geçiş düzenlemeleri ve koruma önlemleri gösterilmektedir. Bunun yanı sıra bu kavram altında, zamanla sınırlı olmayan istisnaların da mutalaa edildiği görülmektedir. Bu istisnanın Topluluk organı tarafından sona erdirilmesi, istisnadan yararlanan devlet tarafından ya engellenmektedir ya da bu konudaki karar sadece ona bırakılmaktadır. Bunun örneklerini EURO ve Maastricht anlaşmasına ek Sosyal Protokol'a ilişkin istisna düzenlemeler teşkil etmektedir. Sosyal protokol örneği itibarıyla ancak

¹ Claus-Dieter Ehlermann, *EuR* 1997, s. 362 vd.

² *Ibid* s. 362 vd., Gaja, *CMLR* 35, 1998, s. 855 vd.

daha çok bir “variblen Geometrie” alanında bulunduğumuzu söylememiz gerekmektedir. Bu kavramla zaman bakımından sınırsız bir istisnai düzenleme kastedilmektedir. Bu istisnaya bir üye devlete diğer üye devletler bakımından geçerli olan ortak kurala uymama istisnası tanınmaktadır.

“Europa a la carte” kavramına gelince, değişken geometriyi Avrupa’da olduğu gibi bir veya birkaç devletçe zamanla sınırlı olmayan bir şekilde diğer üye devletler için geçerli adımlara katılmama hakkı tanınmaktadır. İki kavram arasındaki sınır oldukça zor çizilmektedir. Claus-Dieter Ehlermann bu sınırı istisnaların kapsamıyla tanımlamıştır. Değişken geometriyi Avrupa düzenlemesi entegrasyon programının sadece yan alanlarında caiz iken ve mümkün olduğu kadar her üye için aynı şekilde entegrasyon istenirken, alakart Avrupa’da üye devletlerin tam bir seçim özgürlüğü vardır. Bunun anlamı tüm entegrasyon normlarının üye devletler bakımından öneri teşkil etmesi, bu önerilerden üye devletlerin istediklerini seçebilmeleridir. Bu yöntemin de hemen hemen tüm alanlar için geçerli olması nedeniyle iki yöntemi birbirinden ayırmak oldukça zor olmaktadır.

Avrupa entegrasyonu çerçevesinde Avrupa kavramı

Avrupa kavramı coğrafi, tarihi, kültürel, ekonomik, siyasi ve hatta hukuki elementlerden oluşmaktadır. Kesin olan husus Avrupa’nın diğer kıtalara göre tanımının çok daha zor olmasıdır. Avrupa’ya aidiyet onun kültürel kimliğini paylaşmakla olur. Avrupa’nın kültürel kimliği denilince ne anlaşılacaktır?

Bu kavram Avrupa kültürünü, Avrupa medeniyetini, kültürel değerlerini ifade etmektedir. Burada vurgulanan kültür, siyasi kültürü de içerecek şekilde geniş olarak anlaşılacaktır. Avrupa entegrasyonu bağlamında gerekli olarak bu kavram hukuki öğeleri de kapsamaktadır. Vazgeçilmez hukuki değerler olarak:

- Özgür bir hukuk devleti anlayışının geçerliliği. Sadece şeklen bir hukuk devleti değil, herşeyden önce kıta Avrupa’sının hukuk devleti anlamında muayyen adalet tasavvurlarına, bireylerin onurunu ve eşitliğini korumaya matuf insan haklarının da dahil olduğu değerlere saygıyla yükümlü bir düzen.³

- Siyasi, etnik, kültürel, din veya dil azınlıklarının korunması yanısıra demokrasi prensibinin geçerliliği.⁴

³ Hoffmann/Marko/Merli/Wiederin (Hrsg), *Rechtsstaatlichkeit in Europa*, 1996.

⁴ Isak, *Die Rechtslage nach europäischem Gemeinschaftsrecht*, s. 81 vd.

- Bireylerin aşgari varlıklarını koruyabilecekleri bir seviyenin garanti edildiği sosyal bir devlet düzeninin gerekliliğinin kabulü.⁵
- Laik bir toplumsal yapı, tarafsız bir devlet düzeni.

Bu kriterlerin bir çoğu Birlik anlaşmasının dibacesinde ve Birlik anlaşmasının 6.maddesinde Birliğin dayanakları olarak sayılmıştır. Buna ilave olarak yeni 7.madde ilk kez olarak Birliğin bu dayanaklarını ağır olarak ve ısrarla ihlal eden üye devletlere karşı müeyyide kabul etmiştir.

Bu kriterler, Komisyonun tavsiyelerini dile getirdiği Gündem 2000'de de merkez ve doğu Avrupa ülkelerinin ve güneydoğu Avrupa ülkelerinin AB'ne katılma yetenekleri bağlamında kriter olarak dile getirilmiştir. Bu şekilde belirlenen Avrupayla açık olarak ne AB'nin alanı ne de Avrupa Konseyinin alanı örtüşmektedir. Şüphesiz AB'nin sadece 15 üyesinin değil, gelecekteki muhtemel 21 hatta 26 üyesinin alanı da bu şekilde belirlenen Avrupa'yla örtüşmeyecektir. Diğer taraftan Avrupa Konseyinin tüm üyelerinin de bu gereksinimleri karşıladıkları söylenemez. Bunun anlamı herşeyden önce Avrupa'nın kapalı bir ekonomik veya güvenlik politikası güden bir çıkar topluluğu olmak yerine aday üyeler bakımından prensip olarak "açık bir değerler topluluğu" oluşturmasıdır. Bu devletler topluluğu ortak bir tarihe istinat etmektedir; herşeyden önce ortak düşünceler tarihine istinat etmektedir. Bu değerler Yahudi, Yunan-hristiyan geleneklerinden mirastır Yahut bu değerlerle tanışmanın ürünüdür. Rönesans, reformasyon, karşı reformasyon ve sosyalizm kasırgası, totalitarizmin her şekliyle reddi bu değerlerin oluşmasına katkı yapmıştır. Bu değerler topluluğuna üyeliğin koşulları devletler tarafından değil, halklar tarafından yerine getirilir. Avrupa'nın sınırları hiçbir zaman kesin değildir.

İslam veya ortadoks kültürüyle yoğrulmuş toplumların kendi devlet düzenlerini AB'ne üyelik için zikredilen değerlere göre organize etmeleri imkansız olmasa da güç gözükmektedir. Bu devletlerin gerçekten tam üye olup olamayacaklarını veya özel bir ilişkinin siyasi olarak tercih edilip edilmeyeceğini zaman gösterecektir. Bu çerçevede de esnek çözümlerin bulunması gündeme gelmektedir. Esneklik kavramı (Westendorp'un raporunda farklı olarak) sadece güçlendirilmiş işbirliği anlamında kullanılmamakta, aynı zamanda kademelendirilmiş entegrasyon formları için de kullanılmaktadır (hem AB üyeleri, hem de üyeler ve 3.devlet ilişkileri için).

⁵ Kuhn, *Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft*, 1995; Ringler, *Die europäische Sozialunion* 1997.

Amsterdam anlaşmasına göre Birliğin üye devletleri arasında güçlendirilmiş işbirliği

İlgili devletlerin farklı entegrasyon yeteneğine ve entegrasyon arzusuna saygı gösteren bu çözümü, geleceğin AB hukuku doğal olarak dikkate alacaktır. Birlik anlaşmasının VII.başlığı (AB.anl. 43-45 md.) horizontal etki gösterecek bir düzenleme olarak güçlendirilmiş işbirliğini kabul etmiştir. Buna ilave olarak birinci sütunda AT anlaşmasının 11.maddesinde ve 3.sütunda, yeni AB anlaşmasının 40.maddesinde özel hükümler bulunmaktadır. Burada hangi amaçlarla, hangi koşullarla, hangi prosedürle ve hangi hukuki sonuçlarla bir grup üye devlet arasında mevcut kuramsal çerçevede ve AB ve AT enstrümanlarıyla güçlendirilmiş işbirliği yapılabileceği belirlenmiştir.

Söz konusu bu hükümlere değinilmeden AT dışında AB alanında da güçlendirilmiş işbirliği örneklerinin olduğuna işaret etmek gerekmektedir. Geçerli Topluluk hukukunda AT anlaşmasının 306.maddesi muvacehesinde açık olarak caiz kabul edilen (Benelux ülkeleri arasında işbirliği) yegane örnek dışında herşeyden önce eski Avrupa para sistemi (EWS), Schengen anlaşması sistemi, birkaç ortak araştırma programı (ESA ve Ariane), güvenlik ve savunma politikası alanında yapılan kooperasyon şekilleri bu çerçevede örnek olarak zikredilebilir.

AT anlaşmasının 100a maddesi IV.fıkrası (Konsolide edilen metnin 95.md. IV ve IX.fıkraları) bağlamında verilen örnekler veya para birliğine yahut Sosyal Protokola katılmama olanağı veren hükümler güçlendirilmiş işbirliğinden çok opting out, değişken geometri örneği vermektedir.

Amsterdam anlaşmasının yeni hükümlerine gelince, önce tüm sütunlar için geçerli olan AB anlaşması 43-45.maddeleri ele alınacaktır; daha sonra da 1.ve 3.sütun için öngörülen özel düzenlemeler ele alınacaktır.

1. AB anlaşmasının genel hükümleri 43-45.maddeleri:

Temel dayanak şüphesiz horizontal olarak bütün sütunlar için geçerli olan AB anlaşmasının 43.maddesidir. Bu madde aralarında güçlendirilmiş işbirliği yapmak isteyen üye devletlere, anlaşmalarda öngörülen organ, prosedür ve mekanizmalarla, muayyen koşullara riayet kaydıyla güçlendirilmiş işbirliği yapma hakkı vermektedir. 43.maddenin düzenlemesi oldukça kısa tutulmuştur. AB anlaşmasının 43.maddesi güçlendirilmiş işbirliğinin Birliğin amaçlarını teşvik etmeye, onun çıkarlarını korumaya ve hizmet etmeye matuf olacağını vurgulamaktadır. Bu araç daha hızlı entegrasyona hizmet edebilir; entegrasyonu geri götürmeye hizmet edemez.

43.madde (1)(b)(h)'de güçlendirilmiş işbirliğinin koşulları sıralanmıştır. (d) bendindeki çoğunluk kriteri, AB bünyesinde birbirine ters düşen grupların oluşmasını engellemeye matuftur. Ancak diğer taraftan AB dışında güçlendirilmiş işbirliğine davetiye çıkartmaktadır. Schengen anlaşmasının tarihçesi bunu belgelemektedir. Bu anlaşma önce Benelux devletleri, Almanya ve Fransa tarafından yapılmıştır. Çok önemli bir düzenleme de (e) bendinde karşımıza çıkmaktadır. Bu madde güçlendirilmiş işbirliğinin entegrasyonun derinleşmesine hizmet edeceğini dile getirmektedir. Bu düzenleme 1.sütun bakımından önemlidir ve AT anlaşmasının 11.maddesinde açıklığa kavuşturulmuştur. (f) ve 2.fıkırdaki güçlendirilmiş işbirliği yapmak istemeyen devletlerin durumu düzenlenmiştir. Bu durum onların ne haklarının sınırlanmasına neden olacaktır, ne de güçlü işbirliği yapmak isteyen devletleri engelleyecektir. Bunun anlamı AT anlaşmasının 10.maddesinde yer alan Topluluğa sadakat prensibinin AB seviyesinde benimsenmesi ve güçlendirilmiş işbirliği alanında da bu prensibin uygulanmasıdır. Diğer önemli hüküm (g) bendidir. Bu hüküm AB ve AT hukukunun önemli bir prensibi olarak şeffaflığı, açıklığı saptamaktadır ve bu şekilde AB/AT içinde kapalı bir kulübün teşkilini önlemektedir. (h) bendinde 1.ve 3.sütun için uyum düzenlemeleri yer almaktadır.

Bu uyum düzenlemelerinde güçlendirilmiş işbirliğini harekete geçiren mekanizmaya ilişkin hükümler de bulunmaktadır. Bu hükümlere değinmeden önce genel karakterli diğer hüküm 44.madde üzerinde de durulması gerekmektedir. Para Birliğine ilişkin düzenlemede yer alan, kimi Konsey üyelerinin birlikte istişare etmekle beraber, sadece işbirliğine katılanların oylamaya katılmasına ilişkin kuralın bu çerçevede de benimsendiğini görüyoruz. Diğer organlara ilişkin özel düzenlemeler bulunmamaktadır. Bu organlar normal kadrolarıyla kararlarını alırlar. Güçlendirilmiş işbirliğinin mali sonuçlarını doğal olarak bu işbirliğine katılanlar katlanır.⁶

2. AT anlaşmasında birinci sütun için özel düzenleme

AT anlaşmasının 11.maddesi negatif bir üslupla hangi alanların güçlendirilmiş işbirliği konusu olamayacağını saptamıştır. Diğer bir ifadeyle münhasıran AT'nin yetkili olduğu, Topluluk politikalarının geçerli olduğu alanlarda, Birlik yurttaşlığı konularında, hangi kurallara riayet edileceğinin belirlendiği alanlarda (örneğin, ayrımcılık yasağı, ticaret ve rekabet sınırlamaları yasakları konularında) güçlendirilmiş işbirliği yapılamaz. Sonuç olarak birinci sütunun geleneksel alanlarında güçlendirilmiş işbirliğine izin verilmediğini söyleyebiliriz.

⁶ Kortenber, CMLR 35, 1998, s. 833 vd.

AT anlaşmasının 11.madde 2.fıkrasında öngörülen, güçlendirilmiş işbirliğini harekete geçiren mekanizmayla ilgili olarak Amsterdam'da büyük tartışmalar yaşanmıştır. Konseyin güçlendirilmiş işbirliğini nitelikli çoğunlukla mı, yoksa oybirliğiyle mi karara bağlayacağı büyük sorun yaratmıştır. Bu tartışmaların sonunda bir uzlaşma doğmuştur. Prensip olarak nitelikli çoğunlukla karar alınacaktır. Mamafih münferit üye devletler ulusal politikalarının önemli sebepleriyle (bunların zikredilmesi gerekmektedir) bir veto hakkına sahip olacaktır. Lüksemburg uzlaşısı bu çerçevede pozitif hukukta saptanmış olmaktadır. Burada Komisyonun üstlendiği anahtar rol de çok önemlidir. Onun önerisi olmadan güçlendirilmiş işbirliği yolu kapalıdır. Parlatonun rolü oldukça zayıftır; sadece dinlenecektir.

Komisyonun rolü güçlendirilmiş işbirliğine sonradan katılmada daha da önem kazanmaktadır. AT anlaşmasının 11.madde 3.fıkrasına göre Komisyon buna karar verir. Konseyin ve Parlatonun karara katkısı yoktur.

AT anlaşmasının 11.madde 5.fıkrası Schengen anlaşması için özel bir düzenleme içermektedir. Bu anlaşma uygun bir protokolle Birlik hukukunun mütemmim cüzü olmaktadır ve Danimarka, İrlanda ve İngiltere için öngörülen özel düzenlemeler nedeniyle güçlendirilmiş işbirliğinin somut örneğini oluşturmaktadır. 3.sütundan 1.sütuna kaydırılarak Topluluğa mal edilen Schengen müktesabatına konuyu dağıtmamak için burada değinilmeyecektir. Schengen müktesabatı *acquis communautaire* olarak aday üyeler bakımından da bağlayıcı olacaktır.⁷ Bunun anlamı aday devletlerin Danimarka, İrlanda ve İngiltere gibi özel düzenlemeler elde etmesinin imkan dahilinde olmamasıdır. Yine AT anlaşmasının IV.başlığı hükümleri şimdiye dek 3. sütunda yer alan vize, iltica ve göç politikasını Topluluğa mal etmiş ve bu alanlarda güçlendirilmiş işbirliği olasılığını kabul etmiştir.

Güçlendirilmiş işbirliğine katılanların, potansiyel adaylara gerekli kriterlerin yerine getirilmesi bakımından yardımcı olma mükellefiyeti açık olarak düzenlenmemiştir. Bu çerçevede Topluluğa sadakat kuralı devreye girebilir. Diğer taraftan AT'nin dış politikasında güçlendirilmiş işbirliği düzenlenmemiştir.

3. 3.sütun için özel düzenlemeler (AB anl. 40.md.)

AB anlaşmasının 40.maddesine göre 3.sütun (ceza işlerinde polis ve yargıda işbirliği) AB anlaşmasının 29.maddesi anlamında özgürlük, güven ve hukuk alanı yaratma amacına daha hızlı ulaşma ve AT'nin yetki alanına sokulan

⁷ Heilbronner/Thiery, EuR 1998, 583 vd.

vize, göç, iltica politikası alanlarındaki yetkilerinin korunması koşuluyla güçlendirilmiş işbirliğine cevaz vermektedir.

3.sütun, yapısı itibariyle bir uluslararası işbirliği modeli olarak Komisyonun güçlendirilmiş işbirliğini harekete geçirme ve daha sonraki katılımlarda rolünü kabul etmemiştir. Karar yetkisi Konseye aittir. Üye devletlerin veto yetkisini kabul nedeniyle AB anlaşmasının 40.maddesi AT anlaşmasının 11.maddesinin düzenlemesine benzemektedir.

4. 2.sütun bakımından özel düzenleme öngörülmemiştir

2.sütun için (ortak dış ve güvenlik politikası alanında) güçlendirilmiş işbirliği Amsterdam anlaşmasında kabul edilmemiştir. Bu işbirliğinin genellikle AB dışında gerçekleşmesi gerekecektir. Bu durum AB anlaşmasının 23.madde 1.fıkrasında yer alan yapıcı çekimserliğe ters düşmemektedir.

SONUÇ

Avrupa Topluluğu anlaşmasının orijinal metninde yer alan alanlarda, yani klasik Topluluk hukuku alanlarında güçlendirilmiş işbirliğini yapmak için sınırlı bir alan bulunmaktadır. Bundan böyle Topluluğa mal edilen vize, göç, iltica politikası alanlarında ise farklı bir durum geçerlidir. Bu alanların birinci sütuna aktarılmasından sonra, Schengen rejimi için güçlendirilmiş işbirliği yapılması olanağı vardır. AB alanında, herşeyden önce 3.sütunda halen ceza işlerinde polis ve yargıda işbirliği bakımından güçlendirilmiş işbirliği müessesesi önemli pratik bir anlam taşıyabilir. Ortak dış ve güvenlik politikası alanında AB alanında gelecekte güçlendirilmiş bir işbirliği yapılmayacaktır. AB dışında, Birlik hukukunun geçerli olmadığı alanda bu işbirliği yapılabilecektir.

Bu durum AT anlaşmasının 43.maddesi muvacehesinde bu tür bir güçlendirme işbirliğinin üye devletler arasında AB anlaşması dışında esneklik formülüyle gerçekleştirilmesi mümkün müdür sorusunu gündeme getirmektedir. Gelecekte üye devletler arasında esnek kooperasyon veya güçlendirilmiş entegrasyon sadece AB anlaşması/AT anlaşması hükümleriyle uyum ve onların koşullarına bağlı olarak, diğer bir ifadeyle güçlendirilmiş işbirliği kurallarına uymak koşuluyla caiz olabilecektir. Bunun gerekçesi Birlik ve Topluluğa sadakattir. Birlik ve Topluluk hukuku kısmi esnek entegrasyon için hukuki bir çerçeve sunduğu için, diğer bir ifadeyle güçlendirilmiş işbirliği rejimi sunduğu için, istekli devletler bu çerçeveyi de veya yalnız bu çerçeveyi kullanabilme imkanına sahiptir. İkinci sütun için benzer bir hükmün yer almaması, bu alanda esnek entegrasyonun yapılamaması sonucunu doğurmaz. Bu görüş ikna edici değildir. Bunun birinci nedeni anlaşma metnidir. İkincisi ise üye devletler ve Birlik arasındaki ilişkidir. AB anlaşmasının 43.maddesinde de yer alan

düzenleme sadece üye devletlere güçlendirilmiş işbirliği yapmak istedikleri takdirde getirilen bir öneridir ve önerinin kabulü için mutlak bir yükümlülük getirmemektedir. Diğer bir ifadeyle güçlendirilmiş işbirliği için bir mükellefiyet olmadığı gibi, bu hukuki çerçevenin kullanılması bakımından bir mükellefiyet bulunmamaktadır.

Diğer taraftan Birlik/Topluluk ve üye devletler ilişkisinde üye devletler anlaşmaların efendisi olmaya devam etmektedir. Bunun anlamı nihai olarak üye devletlerin Birliğe/AT'ye egemenlik hakkı devredildiğini veya devredileceğini belirleme hakkına sahip olmasıdır. Bu egemenlik haklarına doğal olarak esnek entegrasyon için anlaşmanın güçlendirilmiş işbirliği için sunduğu modelden başka bir aracın kullanılması dahildir.

Üye devletler gönüllü olarak Birlik/Topluluk lehine egemenlik haklarını sınırlamalarının sonuçlarına katlanmak zorundadır. Burada yeniden Birliğe, Topluluğa sadakat prensibi gündeme gelmektedir. Bunun konumuz bakımından iki sonucu bulunmaktadır.

Bu prensip, güçlendirilmiş işbirliğine, esnek entegrasyona hazır devletlere Topluluk hukuku tarafından sunulan mekanizmayı kullanma imkanı vermektedir. Bu eğer mümkün değilse, üye devletlerin çoğunluğunun bu işbirliğine hazır olmaması veya ODGP alanında olduğu gibi Birlik hukukunun uygulanması mümkün değilse, üye devletler bu çerçevenin dışında esnek entegrasyon için adım atabilirler.

İkinci olarak, Birlik çerçevesi dışında esnek entegrasyon önlemleri alınması amaçları ve içeriği itibarıyla Birlik hukukunun hükümlerini ihlal etmez ve Birliğin amaçlarına ters düşmez. Bunun anlamı özellikle a priori muayyen devletlerin dışarda bırakılması değildir.

Sonuç olarak üye devletler arasında Birlik hukukunun çerçevesi dışında, güçlendirilmiş işbirliği rejimi, zikredilen koşullar altında, özellikle Birliğe sadakat prensibine riayet kaydıyla caizdir ve aynı zamanda rasyondur. Bunun pratik anlamı özellikle ikinci sütun bakımından doğacaktır.

Eski Yugoslavya uyuşmazlığı, Birliğin bir bütün olarak ulusal çıkarlar bakımından çok hassas olan dış ve güvenlik politikası alanında yeterli ölçüde tasarruf yeteneğine sahip olmadığını ortaya koymuştur. Avrupa tasarruf yeteneğini bu alanda sağlayabilmek için Birlik hukukunun geçerli hükümleri dışında, Birliğin çerçevesi dışında, esnek entegrasyon aracının kullanılması gerekmektedir.

Üçüncü Devletlerle esnek entegrasyon şekilleri

Bu çerçevede kullanılan Avrupa kavramı sadece Birlik üyesi devletlerle sınırlı değildir. Bu nedenle esnek entegrasyonun hangi kapsamda değerler Topluluğuna dahil olmakla beraber AB üyesi olmayan, olamayacak veya olmak istemeyen diğer Avrupa devletleriyle de gerçekleşmesi mümkün ve caizdir sonucuna açıklık getirmek gerekecektir.

1. Birlik ve üçüncü devletler arasında esnek entegrasyon

Bu şekilde bir esnek entegrasyon büyük ölçüde mevcuttur. Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşması partneri Norveç'le ilişki, AB-Türkiye ilişkileri,⁸ orta ve güneydoğu Avrupa devletleriyle akdedilen, bu devletlerin hukuk ve ekonomi düzenlerini AB'na katılmaya hazırlamak olarak özetlenebilecek Avrupa anlaşmaları⁹ bu çerçevedeki örneklerdir.

Bütün bu örneklerde anlaşmaya dayanan esnek işbirliği şekilleri söz konusudur. Çok bilinmeyen bir duruma da bu çerçevede işaret etmenin yararı bulunmaktadır. BM Güvenlik Konseyi toplantılarında (Debatte) Birlik dönem başkanlığını yürüten devletin temsilcisinin sadece Birliğin üyeleri için değil, ortak dış ve güvenlik politikası alanındaki hükümlere istinaden gelecekte Topluluğa katılacak, aday devletler için de konuşma uygulaması başlamıştır.¹⁰ Bu durum bu çerçevede de facto esnek işbirliği şeklinin veya esnek işbirliğinin bir ön aşamasının başladığını ortaya koymaktadır.

Birlik/Topluluk ve 3.devlet arasında esnek işbirliğinin hukuken caiz ve siyasi bakımdan da anlamlı olduğu görülmektedir. Uygulamada Topluluğa sadakat prensibine ters düşülmediği nispette esnek işbirliği için hukuki bir engel olmadığı söylemek gerekmektedir.

2. Üye devletlerin kimileri ve 3.devlet arasında esnek entegrasyon

Bu çerçevede ilk sırada anlaşmaya istinat eden veya etmeyen şekillerde Kuzey denizi devletleriyle işbirliği ilişkileri gösterilmektedir. Kuzey Denizi Konseyi hukuken ve siyasi olarak ilginç bir örnektir. Bu Konsey'de kuramsal işbirliği sadece coğrafi olarak ilgili devletlerle değil, aday devletlerle (Estonya, Polonya, Letonya ve Litvanya), hatta Birlik üyeliği şu an için söz konusu edilmeyen Norveç ve coğrafi olarak ilgisi olmayan Rusya ile de yapılmaktadır.

⁸ Renner, *Ausländerrecht in Deutschland*, 1998, s. 211 vd.

⁹ Weber, bkz: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EU/EG Vertrag* (5 Aufl. 1997), Art. 238, Rz. 75 vd.

¹⁰ Bknz.: UN Doc.S/PV, 3607, 31; UN Doc. S/PV3619, 6; UN Doc. S/PV.3702, 29; UN Doc.S/PV.3765, 2.

Diğer taraftan Danimarka, Almanya ve Fransa arasında kuramsal askeri işbirliği; iltica, göl ve vize konularında Schengen devletleri ve Polonya arasında kurumsal kooperasyon (*Oshima, Baltic Sea cooperation as a model of subregional cooperation*¹¹ söz konusudur.

Sonuç ve özet

Avrupa için ne kadar esneklik sorununun cevabı, açık bir Avrupa için “gerektiği kadar esneklik” olarak verilmektedir.

- Eskiden olduğu gibi bugün de Birlik/AT içinde veya dışında, esnekliği, güçlendirilmiş işbirliği şekillerini, Avrupa entegrasyonu fikrine ihanet olarak görenler bulunmaktadır. Bu görüşü savunanlar tüm entegrasyon adımlarının bütün entegrasyon partnerleri tarafından atılmasını savunmaktadır.

- Avrupa devletlerinin ve halklarının siyasi, ekonomik, hukuki ve sosyal durumlarının birbirinden çok farklı olduğunun, heterojen karakterinin altını çizmek gerekmektedir. Üye devletler ve halkları değerler topluluğunun içerik olarak değerlerini benimseseler de, Avrupa farklı kültürlerin oluşturduğu bir mozaiktir.

- Bugünkü Avrupa gerçeğini hayret edilecek çeşitlilikte yapılan esnek işbirlikleri ortaya koymaktadır.

Gelecekteki Avrupa mimarisinin şekillendirilmesinde şu kararların dikkate alınması gerekmektedir:

- Avrupa paradoxlar bütünüdür. Avrupa bir taraftan değerleri itibariyle homojendir. Diğer taraftan bu homojen durum dikkate alınmadan şaşılacak nispette hetorejendir.

- Avrupa'nın tarihi ulusal devlet düzeni ekonomik bir siyasi globalizasyon sonucu aşılmıştır. Entegrasyon ilerlemesi bir gerekliliktir. Birlik içinde entegrasyon adımlarının tüm üye devletler tarafından birlikte atılması mevcut realiteye uymadığı gibi, geleceğin gereksinimine de uymamaktadır. Birlik içinde esneklik, güçlendirilmiş işbirliği ve Birlik dışında kısmi işbirliği gereklidir ve hukuken caizdir.

¹¹ Bknz.: Iwasaki (ed.) *Varieties of Regional Integration*, 1995, s. 136 vd.; Reermann, *Readmission Agreements*; bknz.: Heilbronner/Martin/Motomura (eds.), *Immigration Admissions. The Search for Workable Policies in Germany and the United Nations*, 1997, 1, s. 121 vd.

Sadece esneklik prensibine istinat eden kurumsal bir mimari, Avrupa'nın tarihi, kültürel, siyasi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını karşılayabilir. Avrupa sadece, Avrupa değerlerini benimseyen devletlere ve halklara açık olmamalıdır. Avrupa bu entegrasyon prosesine kısmen katılmak isteyen devletler ve halkları için de açık olmalıdır.

Bu farklı arzulara ve olgulara cevap vermek Avrupa'nın ve onun değerler Topluluğuna dahil halkların da çıkarlarına uygundur.

Avrupa'nın en önemli doğal kaynağı insanları ve onların entellektüel yetenekleridir. Avrupa entegrasyon politikasının amacı bu nedenle gerekli hukuki çerçeve kurallar yaratarak, mümkün olduğunca bu doğal kaynaktan tüm Avrupa'nın ve onun parçalarının yararlanması sağlamaktır. Avrupa'nın gelecekteki mimarisi o halde monolitik bir yapı olmayacaktır. Daha çok horizontal ve vertikal entegrasyon mekanizmaları uygulanacaktır. Bu çerçevede belki bir çekirdek Avrupa'nın yaratılması da zararlı olmayacaktır. Bu çekirdek Avrupa fiilen ve siyasi irade olarak federal devlet benzeri bir yapıyı en ileri noktaya götürebilecekleri kapsayacaktır. Bu çekirdek Avrupa'yla Avrupa değerler Topluluğunun diğer üyeleri konu ve yoğunluğu itibariyle birbirinden farklı bağlantılara geçebilecektir.

Diğer taraftan bu çekirdek Avrupa'nın üyelerinin yetkileri ve pozisyonları itibariyle bir federal yapının eyaleti karakterini kazanacakları varsayılmamaktadır. Diğer taraftan Avrupa bir konfederasyona yabancı bir özellik olarak supranasyonal olarak nitelendirilecektir (bugün AB'nin olduğu gibi). Gelecekteki Avrupa'nın mimarisi bir devletler konfederasyonuna uyacaktır. Bu mimarinin geleneksel ulusal devlet düzenlerinden daha karmaşık karakter taşıyacağı tartışmasızdır. Bu karmaşık yapının gelecekteki gelişmeler için yaratıcı olarak kullanılması gerekmektedir. Geleceğin Avrupası ne hristiyan ne de kutsal olacaktır, ne de sadece Roma gelenelerinin geçerli olduğu alan olacaktır. Avrupa'da birlik içinde çeşitliliği korumak amaç olacaktır. Bu nedenle ancak esnek entegrasyon açık Avrupa'yı gerçekleştirecektir.