

Avrupa'da Philadelphia Yok*

Norman Barry**

Avrupa Birliği'nin üye devletleri, bir uluslararası otorite tarzı bulmak için verdikleri mücadelelerinde, geç 1780'lerdeki anayasal formlar hakkındaki Amerikan argümanlarını çağrıştıran tartışmalar yapıyorlar. Bununla birlikte, Avrupa'da, özgürlük, anayasalcılık gibi temel konuların yüksek sesle tartışıldığı Philadelphia ya da eşdeğer bir Avrupa kenti yok. Bunun yerine, Brüksel'deki merkezî düzenleyici otoritelerin iktidarında muntazam bir artış oldu. Bu artış iki yolla ortaya çıktı: İlki, uluslararası anlaşmalar, ikincisi ise Avrupa Adalet Divanı'nın icatçı ve yaratıcı kararları. Avrupa Adalet Divanı bu yönüyle Amerikan Anayasa Mahkemesi'ne benzemekte, yani bir anayasal düzenin de facto yaratıcısı olmaktadır. Ancak, Amerikan Anayasa Mahkemesi'nin çok uzun zamanda ulaşabildiği bu konuma Avrupa Adalet Divanı çok daha kısa bir sürede ulaşacağına benzemektedir.

Avrupa Birliği, temel yapısında bile, (AB geçmişte farklı isimlerle adlandırılıyordu) göze çarpacak biçimde yürütmeyi destekleme eğilimindeydi. AB'nin yürütme organı olan Avrupa Komisyonu, daima, sivil hizmetlerden daha fazlasını ifade etmiştir. Komisyon, gerçekte, üye devletlerin temsilcilerinden oluşan

yasama meclisi olan Bakanlar Konseyi'nden hemen hemen rutin olarak geçen yasa faaliyetini başlatır. Komisyon, üye devletleri, kendi başlarına bağımsız, rekabetçi ve yenilikçi davranışlarda bulunmamaları için yakından takip eder. Komisyon, genellikle, üye devletlere karşı Avrupa Mahkemesi'ne götürdüğü davaları kazanır. Temel yönetsel kurumların merkezi olan Brüksel, gerçekten, hızla yeni bir süper devletin başkenti olmaktadır.

Teorik olarak, ekonomik anlamda birleşmiş bir Avrupanın yaratıcılarını biraraya getiren Roma Anlaşmasının esası (1957) illiberal değildi (klasik anlamda). Anlaşma, piyasa toplumunun olmazsa olmaz koşulları, sine qua non'u olan dört özgürlüğü -mal ve hizmetlerin, sermayenin ve emeğin hareket özgürlüklerini- içermekteydi. Uluslararası regülasyon, esas olarak, serbest bir ekonomi için pratik olarak gerekli ortak kuralların zorlanmasıyla sınırlandı. Evet, üye devletler üzerinde acil yasama etkisi olan regülasyonlar ve yerel parlamentolarca özel koşullara uyum sağlamak için benimsenen talimatlar vardı. Fakat, ilk zamanlarda, Avrupa hukukunun üye devletler hukuku üzerinde otomatik bir önceliği yoktu. Bu yönüyle, kanunların ulusal düzeyde uygulanabilir olması için bütün üye devletlerin onayını gerektiren Amerikan Konfederasyon madde-

** Norman Barry, *Birleşik Krallık'da, Buckingham Üniversitesi'nde sosyal ve siyasal teori profesörüdür.*

leri ile bazı benzerlikler gösteriyordu. Amerika'da bu konuda asla görüşbirliğine varılamadı ve bu yüzden anayasanın mimarları, müstakbel federal hükümete doğrudan vergileme yetkisi verilmesi yanında bütün Amerikalılar üzerinde doğrudan uygulanabilir federal kanunlar da hedeflediler.

Rekabetçi Hükümetlerin Sonu

Avrupa'da, 1964'e kadar hâlâ federalizmin özünü oluşturan yargısal rekabet imkanı vardı. Costa ve Enel davası sonuçlandığında Avrupa Mahkemesi, Avrupa hukuku ile iç hukuklar arasında uyumsuzluk doğması durumunda Avrupa hukukunun üye devletlerin iç hukukuna karşı öncelik taşıyacağını kabul etti. Roma Anlaşmasında bunu geçerli kılacak hiçbir şey yoktur. Bu kabul, merkezi bir mahkemenin anayasal bir hukuk yaratmak için sahip olduğu yetkiyi kullanmasının bir başka olağan örneğiydi. Bu kabulden sonra Mahkeme Bakanlar Konseyinin gücünü ve yasama yetkisini artırdı. Amerikan Anti-Federalist Papers yazarlarının belirttiği gibi, federal bir mahkeme, merkezi otoritenin gücünü yerel otoritelerin aleyhine olacak şekilde arttırmaya adeta mahkumdur: Böyle bir mahkeme (federe devletten) "çıkış"ın (protesto ederek ayrılmanın) etkinliğini azaltır ve neticede bireysel özgürlüğün alanı daraltılır. Bütün yasal düzenlemeler her yerde aşağı yukarı aynı ise, bir federe devletten ayrılıp başka bir devlete gitmenin anlamı nedir?

Brüksel'deki Avrupa Birliği yetkilileri doğrudan vergi koyma yetkisine sahip olmamalarına (minimum düzeydeki bir katma değer vergisi koyma yetkileri hariç) ve bütçenin üye devletlerin katkıları ile finanse edilmesine rağmen, bu durumun uzun süre devam edemeyeceği düşünülebilir. Avrupa düzeyinde uygulanan bir gelir vergisine doğru özendirme, bütün üye devletler için bir faiz oranı belirleyen Avrupa Merkez Bankasının kontrolü altındaki yeni Avrupa para birimi aracılığı ile olacaktır

(Britanya, John Major'ın muhafazakâr hükümeti döneminde para birliğinden geri çekilmeyi düşündü. Fakat bu eğilimin Tony Blair'in İşçi Partisi hükümetince daha yeni keşfedilen Avrupa coşkusu döneminde devam etmesi ihtimali yoktur). Avrupa çapında ekonomik politikaların teşvikine yönelik eğilimler, monopol bir para birimi, bir merkez bankası ve değişik mali hedeflere yönelik anlaşma yükümlülükleri yüzünden kaçınılmaz olacaktır. Merkezi bir devlet tarafından uygulanan vergi koyma gücü Avrupa projesini tamamlayacaktır.

Bu proje bütün Avrupa vatandaşlarını, ortak ekonomik refah standartları düzenlemelerine, sivil özgürlüklere ve nihayet Avrupa hukukunun pek çok yönüne tabi kılar. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (basit tekdüze kurullarla sadece serbest bir ticaret alanı olarak) başlangıcından beri gelişimindeki her aşama gittikçe artan bir merkezileşmeye doğrudur. Roma anlaşmasının kendisinden, Tek Avrupa Yasası (1986), Sosyal Beyanname (1989), Maastricht Anlaşması (1993) ve Amsterdam Anlaşması (1997)'na doğru gelişen en temel kurumsal düzenlemeler bu durumun bir kanıtıdır.

İyi Bir Başlangıç

Bu evrim, Roma Anlaşmasında öngörülen, ılımlı serbest piyasa ilkelerini geliştirmeye adına sürdürülmüştür. Gerçekten, bazı adımlar kamu tercihi teorisinde kolayca bir rasyonalite bulabilirdi. Örneğin, orjinal düzenlemelerde, Bakanlar Konseyi'nde tam görüşbirliği ilkesinin yürürlükte olduğu dönemde, serbest bir ortak pazara doğru ilerleyiş, üye devletler tarafından anti-pazar ayrıcalıklarının korumak endişesiyle, başarılı bir şekilde engellendi (Sermaye akışı üzerindeki sınırlamalar gibi). Oybirliği ilkesinin belirli alanlarda devam etmesine rağmen, Virginia Okulu'nun görüşlerine uygun şekilde, Tek Avrupa Yasası altında nitelikli çoğunluk öngörülmüştür. Bununla birlikte bu ılımlı ve gerekli anayasal yenilikler bir süre sonra bir "uyumlulaştırma" hastalığının kaynağı haline

geldi: Pek çok rekabetçi avantajlar tedricen tasfiye edildi, artık bütün üye devletler çevre, iş hukuku, iş yerinde sağlık, güvenlik ve benzeri bakımlardan aynı düzenlemelere uymak mecburiyetindeydi. Ortak bir refah politikasının kendisine göre formüle edileceği bir "sosyal beyanname" ortaya konuldu.

Bu standartların pek çoğu, aslında fakir ülkelerin daha cazip düzenlemelerle sermaye çekerek kendileriyle rekabet etmelerini istemeyen Almanya ve Fransa gibi zengin ülkelerce konuldu. Bu ülkeler, buna karşılık, önemli finansal yardımlarla "ödüllendirildi". İlkeler bu standartları uygulamaktan kaçındıklarında, onları engelleyici yollar bulundu. Britanya, çalışma saatlerini sınırlayan bir talimatı veto etmeye kalkıştı (oy birliği gerektirdiği için). Fakat bu talimat nitelikli çoğunlukla kabul edilebilecek sağlık ve güvenlik tedbirleri olarak hayata aktarıldı.

Tahmin edilebileceği gibi, Avrupa Mahkemesi bütün bunları teşvik eden bir aktör oldu. Mahkeme, davadan davaya çalışan ve siyasal zeminler üzerinde karar vermekten ziyade sadece yasal muhakeme ile karar veren bir ortak hukuk mahkemesi (common law) gibi işlemez. Bunun yerine Mahkeme, kendisini Avrupa "ideali"ni gerçekleştirmekten sorumlu görme eğilimindedir. Bu durum elbetteki hemen hemen herşeye izin vermektedir. Alt mahkemeler, kararlarının bozulacağı korkusu içerisinde, Avrupa Mahkemesinin beklentilerine uygun karar verirler. Bu nedenle bir İngiliz mahkemesi part-time çalışanların anti-rekabetçi şartlardan muaf tutulmasını öngören düzenlemeleri (cömert tanzimat ödemeleri dahil) bozmuştur. Part-time çalışanların pek çoğu kadın olduğu için, muafiyetin Avrupa hukukundaki eşitlik hükümlerine aykırı olduğu belirtilmiştir. Mahkeme bu durumun istihdam üzerinde bir etki yaratmayacağını söyleyecek kadar ileri gitmiştir.

Merkezileşme yolunda önemli bir adım

Maastricht Anlaşmasıyla atılmıştır (1993). Anlaşma çoğunluk kuralının alanını genişletti, ortak bir para birimi için (henüz zorunlu olmasına rağmen) planlar oluşturdu ve Mahkeme tarafından yasal birliğe doğru daha önce atılmış bütün adımları onayladı. İmza sürecinin tek ilginç özelliği Karlsruhe'deki Alman Anayasa Mahkemesinin kararıydı. Anlaşmanın yasalılığı henüz onaylanmış olmasına rağmen, müstakbel Avrupa entegrasyonu için ağır koşullar ortaya kondu. Avrupa, özerk yasal (Avrupa hukukunun öncelliğinin olmadığı) sistemlerin bir konfederasyonu olarak açıklandı ve Alman Anayasası tarafından korunan hiçbir bireysel hakkın regülasyonlar ya da talimatlarla ortadan kaldırılamayacağı deklare edildi.

Bu durum, hoş bir şekilde, İngiltere'nin, anlaşmanın parlamento tarafından bir kez onaylanmasından sonra, vatandaşların anayasa hukukuna başvurma olanaklarının olmadığı, çok övülen egemenlik sistemi ile çelişmektedir (İngiltere yazılı bir anayasaya asla sahip olmadı). Egemenlikten fiili olarak feragat edilmesi özgürlük açısından olumlu bir şey olabilirdi. Fakat egemenliğin bu yerdeğişimi hiç de özgürlükleri korumaz. Avrupa Mahkemesi, ekonomik özgürlüğü engelleyen bazı ulusal hukukları etkilemede oldukça yararlı olabilirdi. Fakat Mahkeme Avrupa'da pazar özgürlüklerini Bakanlar Konseyinin regülasyon ve direktiflerinden korumada etkisiz kaldı. Burada, 1937'den beri görülen Amerikan Yüksek Mahkemesinin davranışı ile olan benzerlik dikkat çekicidir. Alman Anayasa Mahkemesi Maastricht hakkında ne söylemiş olursa olsun, bu mahkemenin Avrupa mevzuatına karşı duracağına dair bir kanıt yoktur. Gerçekte mahkeme, zor duyulan bir mırıldanma ile, Almanya'nın Avrupa para sistemine katılmak üzere Mark'ı terkedişini destekledi.

Federalizm Nedir?

Avrupa coşkusu içerisinde olanların anlamadıkları şey, özgürlüğün anayasal belgelerden

daha çok hem ekonomi ve hem hukukda rekabetle daha iyi korunabileceğidir: "çıkış" hakkı daima "ses" sahibi olma hakkından üstündür (demokratik ayrıcalıklar).¹ Bu, embriyonik Avrupa anayasal belgeleri özgürlükle özellikle sıcak, olumlu ilişkiler içerisinde olsalar dahi böyledir. Amerikan Kongresi ve Yüksek Mahkemesinin ülkeyi aşağı yukarı tek bir ekonomik, idari, sivil özgürlükler ve refah sistemi altında birleştirmesi yaklaşık yüzelli yılını almışken, Avrupa aynı süreci 30 yıldan daha az bir sürede gerçekleştirmiştir. Birleşik Devletler'de anayasal rekabetin elimine edilmesi, Yüksek Mahkemenin 10. değişikliği savunmasında, federalizmin sadece devletlerin Kongrede temsil edilmesini ifade ettiğini belirttiği ünlü Garcia ve San Antonio Transit Otoritesi davasında resmi olarak onaylanmıştır.

Avrupa, Maastricht Anlaşmasında, " Özel yetki gerektirmeyen alanlarda, ... eğer sadece önerilen eylemin amacı, ... önerilen eylemin etkilerinin büyüklüğü nedeniyle, Topluluk tarafından daha iyi gerçekleştirilebilecekse Topluluk eyleme geçecektir." şeklinde geçen (orijinal olarak Roman Katolik) "Subsidiarity" (talilik) ilkesine resmi itaati sıklıkla benimsemiştir. Subsidiarity gerçek federalizm için bir tür yardımcıdır. Fakat yerel otorite için kağıt üstünde bir koruma olarak bile yetersizdir. Federal hükümetin yetki alanlarını açıklıkla ortaya koyan ve diğer alanları federe devletlere bırakan ilk Amerikan Anayasasının benzeri yoktur. Avrupa'da ise, yerel otoriteyi merkezi otoriteden ayırmak için kullanılabilir ilkel bir anlatım biçimi dahi yoktur. Tartışmalı bütün alanlarda Avrupa Mahkemesi Brüksel tarafında yer alacaktır.

Avrupa'nın gittikçe büyüyen bürokratikleşmesini önlemek için sıklıkla önerilen bir çözüm, Avrupa'nın "demokrasi açığı" nı kapatmaktır. Avrupa'nın hükümet kuruluşlarında demokratik saydamlığın söz konusu olmadığı bir gerçektir. Parlamentonun yasama üzerinde ya hiç etkisi yoktur ya da çok az bir etkisi var-

dır (Gerçekte, Avrupa'nın çoğunda olduğu gibi, parlamento rantiyecilerin cennetidir) ve Bakanlar Konseyi'nin üyeleri ancak dolaylı olarak seçilirler. Fakat daha fazla "demokrasi" -doğrudan seçilen parlamentonun daha fazla yasama otoritesine sahip olması- bir çözüm değildir. Bunu savunanlar, büyük ölçüde, Federalist 10'daki, Madison'un hatasını tekrar ederler. Yasama iktidarını bölmüş bir federal sistem, çoğunluk kuralının istenmeyen aşırı sonuçlarını gidereceği için, Madison "genişletilmiş cumhuriyet" in bölünme tehlikesini ortadan kaldıracağını düşündü. Fakat, Madison modern zaman hiziplerinin, çıkar grupları koalisyonlarının, bölgesel taleplerle merkezi yasama meclisini sıkıştıracağını ve dağıntık seçmenlerin bu hizipleri, koalisyonları kontrol etmek için çok az bir dürtüye sahip olduklarını ihmal etmektedir. Aynı kamu tercihi düşünceleri, demokratikleşmiş bir Avrupaya karşı da dile getirilebilir, çünkü iyi örgütlenmiş azınlıklar her zaman, ilgisiz ve bilgisiz halk kitlelerinin uzun vadeli hedefleri ve amaçlarıyla telif edilemez (normal olarak yeniden dağıtımçı) politikalar formüle etmeye ilgi duyarlar. Potansiyel olarak yağmacı bir hükümeti, yalnızca, sivil özgürlükler kadar mülkiyet haklarını da koruyan, evrensel bir kural olarak hukukun üstünlüğünün objektif olarak uygulanması sınırlayabilir. Klasik çoğunluk demokrasisi bunu sağlamada oldukça yetersizdir.

Gerçek bir federal sistemin önemli bir özelliği anayasal bir yapıdan çıkma hakkıdır. Bu, sadece yerel otonomi zemininde değil, aynı zamanda, bütün hükümet biçimlerinde kaçınılmaz olarak görülen merkezileşme eğiliminin önlenmesinde mantıksal bir araç olarak da doğrudur. Eğer yeterli sayıda eyalet/devlet merkezi hükümetin eylemlerine karşı çıkarsa, bu durumda merkezi hükümet yönetmek için kendisine çok dar bir alanın bırakılacağını görecektir. Amerika'da üyelikten çekilmenin (ayrılmanın) anayasallığı hakkında daima büyük bir kuşku vardı ve hipotetik federal hükü-

met, özel bir çıkış hakkı tanıyarak birliği korumaya muvaffak olabildi.

Şimdilerde, Britanya'nın (Avrupa Birliği'nin en az istekli üyesi) Avrupa Birliği'nden yasal olarak ayrılıp ayrılamayacağı sürekli tartışılmaktadır. Bu sorun Amsterdam Anlaşması'nın henüz onaylanmamış, Komisyonun anlaşma yükümlülüklerini yerine getirmeyen herhangi bir üye devletin eylemlerini Avrupa Mahkemesine götüreceği şeklindeki örtük bir maddesince çözülmüş gibi olacaktı. Bunlar (Komisyon ve Mahkeme) üyelikten çekilmenin, muhtemelen, en az lehinde olacak iki kurumdur. Bu nedenle çıkış hakkı yoktur. Bu hak onaylanması asla mümkün olmayan bir izindir. Bu nedenle, bir üye devletin benzeri herhangi bir eylemi (üyelikten ayrılma) izleyen bütün karşıt sonuçları ile birlikte, siyasal olacaktır. Dover Castle Britanya'nın iyi bir Fort Sumter'i olabilir.

Britanya'nın Avrupa septiklerinin, kendi ülkelerinde piyasa ekonomisini ve hukukun üstünlüğünü çürütmek için çok şey yapan parlamentonun egemenliği sisteminin fanatik savunucuları olmaları söz konusu değildir.² On-

ların çoğunu korkutan, bu kurumsal fenomenin Avrupa'da daha tehlikeli boyutlarda tekrarlanmasıdır. Zaman tüketici ve çok yüksek maliyetli bir anlaşma haricinde bu durumun zararlarından kaçınmak mümkün değildir. Ve Avrupa'nın rant-arayıcıları böylesi herhangi bir hareketten daima kendilerini koruyabileceklerdir. Esas olarak, kendilerini hâlâ serbest ticaretin teşviki ve serbest dolaşım hakkını korumak gibi genel kurullarla bağımlı gören devletlerin bağımsızlıklarını muhafaza etmelerinin tek fazileti gerçek kurumsal bir rekabeti koruyabilme ihtimalinde yatar. Bu stratejinin "daha mükemmel birlik" için görkemli bir projeyi teşvik etmekle herhangi bir ilgisi yoktur.

Notlar

1. Bakınız R. Vaubel, *The Centralisation of Western Europe* (London: Institute of Economic Affairs, 1995).

2. Bakınız, benim "Sovereignty, The Rule of Recognition and Constitutional Stability in Britain", in *Hume Papers on Public Policy*, cilt 2, no 1, 1994, ss. 10-27.

* "There is no Philadelphia in Europe", *Freeman*, February 1999, s. 14-17.

Çeviren: Kudret Bülbül