

AVRUPA KOMİSYONU'NUN MEŞRUIYETİ VE SİYASİ SORUMLULUĞU

Dilek YİĞİT*

Özet

Avro alanında yaşanan borç krizinin sadece ekonomik sonuçları değil, aynı zamanda siyasi yansımaları olmuştur. Borç krizinin etkisiyle Avrupa Birliği'nin demokratik niteliği üzerine süregelen tartışmalar daha da derinleşmiş ve özellikle borç krizi sonrası Avrupa Komisyonu'nun artan yetkileri bağlamında, Birliğin kurumsal yapısı tekrar sorgulanmaya başlanmıştır. Zira Avro alanında yaşanan borç krizinin ekonomik etkileri ile mücadele etmek amacıyla Birlik kurumsal çerçevesi içinde ve dışında alınan önlemler Avrupa Komisyonu'nun üye devletlerin ulusal ekonomi ve maliye politikaları üzerindeki yetkilerini artırmıştır. Avrupa Komisyonu'nun üye devletlerin ekonomi ve maliye politikaları üzerinde yetkilerinin artırılması, ekonomik gerekçelerle haklı gösterilebilir; ancak siyasi açıdan bakıldığında, Avro alanı borç krizi sonrası yeniden şekillenen ekonomi yönetimi içinde, meşruiyeti ve siyasi sorumluluğu zaten tartışmalı olan Avrupa Komisyonu'nun artan yetkilerinin, özellikle demokratik meşruiyet açısından dikkatle değerlendirilmesi gerektiği aşikârdır.

Bu makalenin amacı, Avrupa Komisyonu'nun demokrasi açısından ne ölçüde meşru ve siyaseten sorumlu bir kurum olduğunu değerlendirmek ve böylelikle Birliğin demokratik niteliği üzerine süregelen tartışmaların Avro alanı borç krizinin etkisiyle derinleşmekte olmasının nedenlerine de açıklık getirmektir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Komisyonu, temsili demokrasi, siyasi meşruiyet, siyasi sorumluluk

THE EUROPEAN COMMISSION'S LEGITIMACY AND POLITICAL ACCOUNTABILITY

Abstract

The Euro area debt crisis has not only economic but also political consequences, since it has caused the on-going debates about the extent to which the European Union (EU) political structure is democratic to be more heated, and consequently called the institutional structure of the European Union into question

* Dr., Hazine Müsteşarlığı. Makalede ifade edilen görüşler yazarın değerlendirmeleri olup, görev yaptığı kurumla ilişkilendirilemez, e-posta:dilek.yigit@hazine.gov.tr

again. After the crisis broke out, initiatives taken inside and outside the European Union to cope with the effects of the Euro area debt crisis have bestowed a greater role in surveillance of national economic and financial policies on the European Commission. On the economic side, these initiatives which increase powers of the EU's unelected government may be justified; but on the political side the Commission's role in the new European economic governance should be paid more attention from the perspective of democracy, since the legitimacy and political accountability of the Commission have always been controversial issues.

The aim of this article is to shed some light on the extent to which the European Commission is democratically legitimate and politically accountable and also to clarify why the Euro area debt crisis has caused the on-going debates about democracy at EU level to be more heated.

Keywords: *European Commission, representative democracy, political legitimacy, political accountability*

Giriş

2008 yılında başlayan küresel ekonomik krizi müteakip Avro alanında yaşanan borç krizinin etkileri ile mücadele etmeye ve Avrupa Birliği'nde (AB) benzer krizlerin tekrarlanmasını önlemeye yönelik girişimler kapsamında, Avrupa Komisyonu'nda ulusal bütçelerden sorumlu bir komiserin atanması gibi Komisyon'un yapısında revizyona gidilmesine yönelik önerilerin ileri sürülmesi; diğer taraftan Altılı Paket ve İkili Paket gibi Birlik hukuki tasarrufları ve 2 Mart 2012 tarihinde AB'ye üye 25 devlet tarafından imzalanan Mali Antlaşma aracılığıyla Avrupa Komisyonu'nun üye devletlerin ulusal ekonomi ve maliye politikaları üzerindeki yetkilerinin artırılması AB'ye demokrasi perspektifinden yöneltilmekte olan eleştirileri yoğunlaştırmıştır. Bu durum Birlik yönetiminin borç krizi nedeniyle daha az demokratik olma eğilimine girmekte olduğu yönündeki kaygıların oluşmasına sebebiyet vermiştir. Zira krizle mücadele sürecinde, ekonomik gerekçelerle alınan önlemlerin AB'de demokrasi açığını genişletecek şekilde siyasi yansımaları olacağına yönelik eleştirilerin yüksek sesle ifade edilmeye başlandığı (Collignon, 2010; Majone, 2012; Sutherland, 2012; O'Brennan, 2012) görülmektedir.

Avro alanındaki borç krizini müteakip alınan önlemlerin siyasi yansımaları ışığında ifade edilen söz konusu eleştirileri, özellikle Maastricht Antlaşması'nın onaylanmasından itibaren Birlik yönetiminin demokratik niteliği üzerine süregelen ve merkezini Avrupa Komisyonu'nun oluşturduğu eleştirilerin uzantısı olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Aslında Birlik yönetiminin demokratik niteliği üzerindeki eleştirilerin merkezini Avrupa Komisyonu'nun oluşturuyor olması ve Avro alanında yaşanan borç krizi

sonrası Komisyon üzerinden Birliğe yöneltilen eleştirilerin daha da artması, Avrupa Birliği'nin siyasi üçgeninin (political triangle) diğer köşelerini oluşturan Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'nun demokratik meşruiyeti ve siyasi sorumlulukları üzerinde tartışmaların hiç olmadığı anlamına gelmemektedir. Ancak Bakanlar Konseyi'nin, üye devletlerin bakanlarından, dolayısıyla üye devletlerin seçilmiş hükümetlerinin temsilcilerinden oluşması, bir başka deyişle demokratik meşruiyetinin üye devletler üzerinden sağlanmakta olması, diğer taraftan bakanların ulusal seçimler aracılığıyla dolaylı da olsa Avrupa vatandaşlarına karşı siyaseten sorumlu olması Bakanlar Konseyi'nin demokratik meşruiyeti ve siyasi sorumluluğu üzerindeki kaygıları gidermektedir. Birlik içinde, demokratik meşruiyetini doğrudan halktan alan tek kurum olan Avrupa Parlamentosu üyelerinin de Avrupa vatandaşlarına karşı doğrudan siyaseten sorumlu olmaları nedeniyle, demokrasi perspektifinden Parlamento'ya ilişkin eleştiriler görev ve yetkilerinin Bakanlar Konseyi'ne kıyasla dar kapsamlı olması üzerinde yürütülmüş; 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile de bu tür eleştirilere son verilmiştir.

Dolayısıyla, Avrupa Birliği'nin siyasi üçgeninin iki köşesini oluşturan Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu Birlik içinde doğrudan ve dolaylı "ikili temsil" sistemini (Micossi, 2008) yansıttıklarından, kriz öncesinde olduğu gibi kriz sonrasında da Birliğin demokratik olmadığı ya da daha az demokratik olma yoluna girdiği yönündeki eleştiriler Konsey ve Parlamento üzerinde değil, Komisyon üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Avrupa Komisyonu'nu "Birlik ne kadar demokratiktir?" sorusu üzerine yürütülen tartışmaların ve akademik çalışmaların merkezine koymakta olan başlıca neden, Birliğin devlet niteliğini haiz olmasa da demokratik bir yönetime sahip olması gerektiği argümanı kapsamında, Komisyon'un demokrasi açısından ne ölçüde meşru ve siyaseten sorumlu olduğu hususunun eleştirilere açık olmasıdır. Dolayısıyla, Avro alanı borç krizinin etkisiyle ekonomik gerekçelerle alınan önlemler aracılığıyla Komisyon'un üye devletlerin ekonomi ve maliye politikaları üzerinde yetkilerinin artırılıyor olması doğal olarak demokrasi açısından eleştirilere açık hale gelmiştir.

Avro alanındaki borç krizi sonrası alınan önlemlerin Avrupa Komisyonu'nun yetkilerini artırıyor olması gerekçesi ile krizle birlikte AB yönetiminin daha az demokratik olduğu yönündeki argümanların ileri sürüldüğü, bir başka deyişle AB'de demokrasi tartışmalarının Avro alanı borç kriziyle derinleşmekte olduğu günümüzde kaleme alınan bu makale, borç krizi öncesinde de Birliğin demokratik niteliği üzerine tartışmaların merkezini oluşturan Avrupa Komisyonu'nun meşruiyeti ile siyasi sorumluluğunu farklı kavramsal perspektiflerden değerlendirmeye yöneliktir. Makalede; öncelikle "meşruiyet" ve "siyasi sorumluluk" kavramları üzerinde durulacaktır. Zira Komisyon'un meşruiyeti ile siyasi sorumluluğunun sorunlu/tartışmalı meseleler olmasının nedenleri, siyaset

felsefesi ve siyaset teorisi kapsamında ifade edilen görüşlere atıf yapılarak tartışılacaktır.

Böylelikle, Komisyon'un meşruiyeti ve siyasi sorumluluğuna ilişkin süregelen kaygıların nedenleri ile Avro alanı borç krizinin etkileri ile mücadele sürecinde ekonomik gerekçelerle alınan ve Komisyon'un yetkilerini artıran önlemlerin AB'de demokrasi açığını genişlettiğine yönelik eleştirilerin gerekçelerine açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

Makalede, Avrupa Komisyonu'nun meşruiyeti ve siyasi sorumluluğu değerlendirilirken, siyaset felsefesinde genel kabul görmediği ileri sürülmekte olsa da, siyasi meşruiyetin demokrasiyi gerektirdiği argümanı benimsenmektedir. Bu noktada, Birliğin devlet niteliğini haiz olmadığı, dolayısıyla devlet için uygulanacak demokrasi kriterlerinin Birlik için uygulanamayacağı ileri sürülerek, Komisyon da dahil olmak üzere Birliğin kurumlarının siyasi meşruiyetinin ve sorumluluğunun demokrasi perspektifinden değerlendirilmesine, bir başka deyişle AB'nin meşruiyetinin demokrasiyi gerektirdiği argümanının benimsenmesine itiraz edilebilir. Üstelik bu itiraz, ulus-ötesi sistemlerin demokratik niteliğinin değerlendirilebilmesinde henüz üzerinde anlaşmaya varılmış kesin kriterlerin bulunmadığı da ileri sürülerek desteklenebilir. Ancak AB devlet niteliğini haiz olmamasına rağmen; 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın 10. maddesi "Birliğin işleyişi temsili demokrasiye dayanır" hükmünü içerdiğinden, bu makalede Birliğin yürütme organı Avrupa Komisyonu'nun meşruiyetinin ve siyasi sorumluluğunun değerlendirilmesinde demokrasi kriterlerinin esas alınması gerektiği görüşü benimsenmektedir.

1. Siyasi Meşruiyet ve Sorumluluk

Literatürde siyasi otoritenin meşruiyetinden bağımsız mevcut olabileceğine ilişkin görüşler mevcut olsa da (Simmons, 2001)¹; meşruiyet meselesi, bir başka deyişle bir hükümeti ya da bir yönetim sistemini meşru ya da gayri meşru yapan hususlar teorik tartışmaların ve pratik anlaşmazlıkların konusu olagelmıştır. Platon ve Aristo'tan beri siyaset felsefesi, "bir hükümeti meşru kılan nedir?" sorusuna cevap arama gayreti içindedir (Stillman, 1974:33).

Kısaca, insanların bir siyasi iktidara neden ve nasıl destek verdiklerine ilişkin bir mesele (Cohen, 1988:2) olan meşruiyet, betimsel ve normatif olarak tanımlanabilir. Betimsel olarak tanımlandığında, meşruiyet insanların siyasi otorite ve siyasi yükümlülükleri hakkındaki inançlarını ifade etmektedir. Meşruiyet kavramını, herhangi bir normatif kritere başvurmaksızın betimsel olarak tanımlayan

¹ Çetin "siyasal iktidar, elbette meşruiyet olmadan da kurulur, ancak asla sürdürülemez" derken, siyasi otoritenin meşruiyetinden bağımsız mevcut olabileceğini, ancak iktidarın sürdürülebilirliği için meşru olmasının şart olduğunu belirtmektedir (Çetin, 2003:70).

ve meşruiyetin yönetme hakkına olan inançtan öte bir şeye karşılık gelmediğini belirten Weber, uzun zamandır mevcut olması nedeniyle bir siyasi ve sosyal düzene insanların inanç ve bağlılık duyabileceğini belirtmektedir (Weber,1964). Weber'in tanımında olduğu gibi, yönetimin meşruiyetinin temellerini sadece ilgili yönetime tabi olanların, yönetiminin meşru olduğuna yönelik inancında arayan çok sayıda meşruiyet tanımı² (Stillman, 1974:34) bulunmakla beraber, meşruiyetin temellerinin meşruiyete olan “inanç”ta aranılmasına ilave olarak, “gelenek” unsuruna yer veren teorisyenler de bulunmaktadır. Russell özellikle tek adam hükümdarlıklarını değerlendirirken, bu tür iktidarların da geleneksellik kazanabileceğinin altını çizmekte, dolayısıyla geleneğin herhangi bir yönetimini meşru kılabileceğine işaret etmektedir (Russell, 2010:194-195).

Meşruiyetin betimsel tanımları, “halkın meşru olduğuna inandığı herhangi bir yönetim, demokratik olmasa da meşru olabilir mi?” sorusuna yanıt verme kaygısı taşımamaktadır; zira betimsel tanım açısından “herhangi bir yönetim, meşru olduğuna inanılıyorsa meşrudur”. Dolayısıyla, betimsel meşruiyet tanımları, modern demokratik yönetimlerde olması gerektiğinin aksine, demokrasi ve meşruiyet arasında bir önkoşul/sonuç ilişkisi kurmamaktadır.

Meşruiyet kavramının “değer” yüklü normatif tanımı ise, bir siyasi otoritenin kabul edilebilirliği ve gerekçelerine ilişkin belirli kriterlerin gerekliliğini ifade etmektedir. Aristo meşruiyeti tanımlarken normatif bir yaklaşım sergileyerek, bir rejimin meşruiyetini, yöneticilerin şahsi çıkarları yerine tüm toplumun menfaati için çalışmaları koşuluna bağlamaktadır (Heywood, 2011:173).

Meşruiyetin betimsel olarak tanımlanmasının meşruiyetin nasıl oluştuğunu göz ardı ettiğinin altını çizen Beetham, meşruiyet için üç şartı gerekli görmektedir. Birincisi, güç, kanunlara ya da sözleşmelere istinaden kurallar çerçevesinde uygulanmalıdır. İkincisi, kurallar yöneten ile yönetilenlerin ortak inançlarına dayanmalıdır; üçüncüsü ise meşruiyet yönetilenlerin açık rızasına dayanmalıdır (Heywood, 2011: 173-174).

Meşruiyet kavramının normatif tanımı ışığında, meşruiyet kriterlerini karşılayamayan bir siyasi otoritenin güç kullanması “haksız”dır (Stanford Encyclopedia of Philosophy: Political Legitimacy); zira meşruiyet, gücü haklı otoriteye dönüştüren bir araçtır (Heywood, 2011:172). Literatürde, “normatif meşruiyet” kavramının “adalet” kavramı ile eşitlendiği ve meşruiyetin asgari “adalet” kriteri olarak tanımlandığı, dolayısıyla sadece adil bir siyasi otoritenin

² Friedrich meşruiyeti “question of legitimacy is the question of fact whether a given rulership is believed to be based on good title by most men subject to it”; Lipset “legitimacy involves the belief that the existing political institutions are the most appropriate ones for the society” ve Easton “legitimacy is the conviction on the part of the member that is right and proper to accept and obey the authorities” olarak tanımlamaktadır (Stillman, 1974:34).

kabul edilebilir ve meşru olduğunun ileri sürüldüğü (Stanford Encyclopedia of Philosophy: Political Legitimacy) görülmektedir.

Scharpf ise meşruiyeti, “girdi meşruiyeti” ve “çıktı meşruiyeti” ayrımı temelinde değerlendirmektedir. “Girdi meşruiyeti”, halk tarafından yönetimi ifade etmekte olup, bu açıdan siyasi kararlar halkın iradesini yansıttığı müddetçe meşru nitelik taşımaktadır (Scharpf, 1999). Dolayısıyla “girdi meşruiyeti”nin temini için, siyasi kararların halkın iradesini yansıtmalarını sağlayacak mekanizmaların oluşturulmuş olması gerekir; modern demokrasilerde girdi meşruiyeti üyeleri seçimle belirlenmiş olan parlamentolar aracılığıyla sağlanmaktadır (Boedeltje ve Cornips, 2004). “Çıktı meşruiyeti” ile, halk için yönetim kastedilmektedir; “çıktı meşruiyeti” açısından siyasi kararları meşru kılan unsur yönetimin etkin ve verimli olmasıdır. “Etkinlik”, yönetimin vatandaşların amaçlarını gerçekleştirebilme ve sorunlarını çözme kapasitesini ifade etmektedir; “verimlilik” ise, yönetimin etkinliğinin makul bir maliyetle gerçekleştirilebilmesidir (Rihackova, 2007:2, Schimmelfennig, 1996:13).

Buchanan (2002:689-719), bir kurumsal yapının ancak ve ancak siyasi meşruiyete sahipse ve kendi kuralları kapsamında olanları itaat ettirme hakkı varsa siyasi otoriteye sahip olacağını belirtmekte; bir yapının siyasi meşruiyetini ise, bu yapı içinde siyasi gücü kullanmaya teşebbüs edenlerin kuralları oluşturma ve uygulamada haklı kılınmasına bağlamaktadır. Bu noktada bir hükümetin kural koyma ve uygulama ile kendisine itaat ettirme hakkını nereden aldığı sorusu ortaya çıkmaktadır ki; anılan soru meşruiyetin kaynaklarının analizini gerektirmektedir.

Meşruiyetin kaynakları, “rıza”, “yararlı sonuçlar” ve “kamusal akıl ve demokratik onay” olarak sıralanabilir (Stanford Encyclopedia of Philosophy: Political Legitimacy). “Rıza”, 17. yüzyıldan itibaren siyasi meşruiyetin ana kaynağı olarak görülmekte olup; bu açıdan siyasi güç kullananları bunu yapmada haklı kılan unsur siyasi güç kullanmalarına rıza gösterilmiş olmasıdır. Burada “rıza” kavramının, “sosyal sözleşme” kavramı kapsamında ele alınması söz konusudur; siyasi otorite “sosyal sözleşme” ile devlete devredilmiş ise, devletin siyasi otoritesini meşru kılan, yetki devrinin doğru şekilde yapılıp yapılmadığıdır; yani mesele yetki devrinin “rıza”ya dayanıp dayanmadığıdır (Locke, 1690). Bir başka deyişle, sosyal sözleşmede yetki devri “rıza”ya dayanıyorsa, siyasi otorite meşrudur. Dolayısıyla, bir hükümet tarafından yönetilmeye rıza gösteren halk, böylece kendisini o hükümete ve hükümetin kararlarına itaat etmek zorunda bırakmaktadır (Buchanan, 2002:698). Bu kapsamda, Habermas’ın demokrasi teorisinde “iletişim gücü” (communicative power) kavramını ödünç aldığı Arendt’e değinmekte fayda bulunmaktadır; zira Arendt, gücün her zaman bireysel değil ortaklaşa kullanıldığını, gücün bireylere ait bir özellik ya da mülk olmadığını, ortak bir siyasi amaç için bir araya gelmiş gruba ait olduğunu ve bu grup bir arada olduğu müddetçe gücün mevcudiyetini koruyacağını belirtmekte; ayrıca tüm siyasi

kurumları gücün tezahürü olarak görerek, halkın bu kurumları onaylamaktan/desteklemekten vazgeçmesi durumunda siyasi kurumların yıkılacağını ileri sürmektedir (Arendt, 1970:44). Dolayısıyla, siyasi otoriteyi kullananların gücü, zorlayıcı olmayan iletişimle (noncoercive communication) oluşan ortak iradenin tezahürü ise, siyasi otoritenin mevcudiyeti bu ortak iradenin desteğine bağlıdır. Bu noktada dikkat çeken husus, “rıza” unsurunun sosyal sözleşmenin gerçekleştirilmesi gibi anlık bir mesele olarak değil, süreklilik arz etmesi gereken bir kurucu unsur olarak karşımıza çıkmasıdır.³ Arendt’ten esinlenen Habermas’ın da, “iletişim gücü” kavramı ile, meşruiyet meselesini anlık değil süreçsel bir açıdan değerlendirmekte olduğu izlenimi edinilebilir; zira Habermas’a göre kurumsallaşmış bir demokratik karar alma süreci ile yargı denetimi tek başına demokratik meşruiyet için yeterli değildir; yasama kararları ile birlikte adli ve idari kararlar kamusal alan tarafından üretilen normatif nedenler aracılığıyla meşruiyet sağlamaktadır (Flynn, 2004:440-441). Habermas’ın demokrasi teorisi ışığında, meşru demokratik kararları üreten süreçte anahtar rolü oynayan ve bireylerin kamu meselelerini tartışmak ve kamusal gücün keyfi ve baskıcı biçimlerine karşı örgütlenmek için bir araya geldiği alanı ifade eden (Kellner, 2000) “kamusal alan”ın, müzakere aracı olarak halkın tercihlerini yansıtmaya nedeniyle aynı zamanda siyasi kararlara “rıza” gösterilmesini de sağlayan araç olup olmadığı ayrıca tartışılabilir.

“Kamusal akıl ve demokratik onay” ise “ortak akıl” uyarınca haklı olan ya da haklı çıkarılabilen kararların meşru olduğunu, yönetme hakkının yönetilenler tarafından yaratıldığını ve bir otoritenin meşruiyetten bağımsız var olamayacağını ifade etmektedir (Rawls, 1993). Rawls kamusal aklı (public reason), “kolektif bir bütün olarak birbirleri üzerinde nihai siyasal ve zorlayıcı güç kullanan eşit yurttaşların aklı”(Karadağ, 2003:184) olarak tanımlarken, makul ve rasyonel tüm vatandaşların, kamusal akıl ışığında onaylayabilecekleri yazılı veya yazılı olmayan anayasa uyarınca kullanılan siyasi gücün meşru olacağını ileri sürmektedir (Rawls:2001). Rawls’a göre liberal toplumda makul vatandaşlar için temel değerlerin kaynağı, kamunun siyasi kültürüdür ve demokratik bir toplumda kamunun siyasi kültürü, anayasal rejimin siyasi kurumlarından ve bunların yorumlanmasına ilişkin kamunun geleneklerinden oluşmaktadır (Stanford Encyclopedia of Philosophy: Political Legitimacy). Rawls’un karşılıklı kabul edilmiş kurallara uyan makul vatandaşlarının oluşturduğu “makul çoğulcu toplumunda” anayasal rejime yaptığı atıf dikkat çekmektedir. Zira anayasa, devlet kurumlarının yetkileri ile sorumluluklarını ve devlet ile bireyler arasındaki ilişkileri

³ Hobbes’un toplumsal sözleşme teorisinde ya da Machiavelli’nin kurucu meşruiyet anlayışında olduğu gibi, meşruiyeti sadece devletin kuruluş aşamasında gerekli bir unsur olarak değerlendirenler de bulunmaktadır. Bu anlayışta meşruiyetin sürekliliği, yerini iktidarın sürekliliğine bırakmaktadır, bu durumda Çetin’in ifadesiyle “siyasal iktidar, kendisinin olmazsa olmazlığını ve daha kötünden/kaostan daha iyi olduğunu iddia ederek kendinden kaynaklı bir meşruiyet içindedir” (Çetin, 2003 :76).

tanımlayan kurallar bütünü olarak, hükümet gücünün keyfi ve kontrol dışı kullanılmasını engelleyerek meşruiyeti daimi kılabilmektedir (Heywood, 2011:174).

“Yararlı Sonuçlar” ise siyasi otoritenin ve kararlarının meşruiyetini, vatandaşların mutluluğuna katkı yapıp yapmamasına bağlamaktadır. Bu durumun, Scharpf’ın “girdi meşruiyeti” ve “çıktı meşruiyeti” ayrımı temelinde “çıktı meşruiyeti” kavramına tekabül ettiği görülmektedir. Modern demokrasilerde meşruiyetin “girdi” yönü, üyeleri seçimle belirlenmiş parlamentolar aracılığıyla sağlanmakta olsa da, seçim sonuçlarının halkın iradesini tamamıyla yansıtamadığı ve seçimlerin karar alma süreçlerinde vatandaşlara etkin rol verilmesinde yeterli olmadığı gerekçeleriyle seçimlere karşı eleştirel yaklaşımlar sergilenmekte (Budge,1996 ve Riker,1982); seçimlerin, ortak refahın artırılması ve halkın mutluluğuna katkı yapılması için yeterli olmadığı ileri sürülmektedir. Bu noktada “kamu yararı odaklı” (public interest-orientated) yaklaşıma da değinmekte fayda bulunmaktadır; zira anılan yaklaşım, vatandaşlar için yüksek istihdamın ve ekonomik büyümenin sağlanması ve çevrenin korunması gibi teknik meselelerin öncelikli olduğunu; dolayısıyla vatandaşlar için teknik bilginin ve verimliliğin önem arz ettiği günümüzde, kamunun çıkarına olan siyasi politikalar için çok fazla “demokratik girdi”nin gerekmediğini ileri sürmektedir (Bellamy, 2006:726-727). Yukarıda, normatif meşruiyet kavramının literatürde “adalet” kavramı ile eşitlendiğine ve meşruiyetin asgari adalet kriteri olarak tanımlandığına, dolayısıyla sadece adil bir devletin kabul edilebilir ve meşru olabileceğinin ileri sürüldüğüne değinilmiştir. “Çıktı meşruiyeti” ya da “kamu yararı odaklı” meşruiyet yaklaşımında, adil, dolayısıyla meşru yönetim, kamu yararına hizmet eden yönetim ise, kamu yararının “adalet” ile eşanlı kullanıldığı sonucu çıkmaktadır ki, bu durum Hayek’in de belirttiği gibi filozofların kamu yararı ve adaleti aynı anlamda kullanmış olmalarını hatırlatmaktadır. Harrington’ın ifadesiyle kamu yararı ile anlatılmak istenen ortak hukuk ve adalettir (Hayek, 1995:22 ve Karadağ, 2003:182).

“Siyasi meşruiyet” üzerine değerlendirmeler, anılan kavramla yakından ilişkili olan “siyasi sorumluluk” kavramının da teorik tartışmaların konusu olmasını gerektirmiştir; zira Russell’in (2010:204) ifadesiyle,

“Bütün örgütlerde, ama özellikle devletlerde, yönetim sorunu iki katlıdır. Yönetim açısından sorun yönetilenlerin onayını sağlamaktır; yönetilenler açısından ise sorun yönetimi, sadece kendi çıkarlarını değil, üzerinde iktidar sahibi olduğu topluluğun çıkarlarını da dikkate alan bir yönetim haline getirmektir...”

Dolayısıyla, bir yönetimin isteklerinin ulusal çoğunluğun isteklerine karşıt olma ihtimalinin mevcut olabilmesi nedeniyle, yönetimin meşruiyetinin sağlanması kadar, halkın çıkarlarını gözetmesinin garantisi için halka karşı sorumluluğunun sağlanması da gerekmektedir.

Kökene, İngiltere'nin 1066 yılında Norman istilasına uğramasından sonra I. William'ın hükümdarlık dönemine kadar uzanan "sorumluluk" kavramı, I. William döneminde krallıktaki mülk sahiplerinin, sahip oldukları mülkleri bildirmesi gibi defter tutma ya da mali yönetimi aşarak, zamanla siyasi yönetim kavramı haline gelmiş (Bovens, 2007:448); liberal demokrasinin gelişmekte olduğu süreçte, kamu fonlarının kullanımında sorumluluk, politikacıların ve kamu görevlilerin devlet iktidarını kullanmalarında doğan halka karşı sorumlulukları ile kamunun hassasiyetlerinin tahmin edilmesi ve ihtiyaçlarının karşılanmasında yönetimin sorumluluğunu içerecek şekilde genişlemiştir (Moncrieffe, 1998:389).

Günümüzde siyasi otoritenin meşruiyetini demokrasiden bağımsız değerlendiremediğimiz gibi, yönetimlerin siyasi sorumluluğunu da demokrasiden ayırıştırarak ele almak mümkün değildir. Russell'ın (2010:207) ifadesiyle,

"...Yönetilenlerin korunmasını hiç değilse bir dereceye kadar sağlayan sadece tek bir yöntem bulunabilmiştir bugüne dek, o da demokrasidir... Demokrasinin, istikrar niteliği yanı sıra, hükümetleri –belki istenildiği kadar değil, ama hiç değilse mutlak monarşiler, oligarşiler ve diktatörlüklerden çok daha fazla-çıkarmayı gözetmeye zorlamak gibi bir erdemi daha vardır."

Siyasi sorumluluk kavramı, demokrasilerde hükümetlerin uyguladıkları politikalar ve tercihleri açısından vatandaşa karşı hesap verebilir, dolayısıyla vatandaşın istek ve tercihlerine karşı duyarlı olmalarını ifade etmekte ve "müvekkil-vekil" (principal-agent) ilişki zinciri içerisinde gerçekleşmektedir. Bu ilişki zincirinde, parlamenter demokrasiyi esas alırsak, seçmenler egemenliklerini temsilcilerine, temsilcileri yetkilerini hükümete devretmekte, hükümette yer alan bakanlar da yetkilerinin bir kısmını idari organlara ve kamu görevlilerine devretmektedir. Siyasi sorumluluk mekanizması ise, yetki devrinin ters yönünde işlemektedir. Kamu görevlileri bakanlarına, bakanlar parlamentoya, parlamento da seçimler aracılığıyla halka karşı sorumlu kılınmaktadır. Söz konusu zincirde, hükümetlerin ve parlamentonun vatandaşlara karşı hesap verebilirliğini ve dolayısıyla vatandaşların istek ve tercihlerine karşı duyarlı olmasını sağlayan başlıca aracın seçimler olduğu açıktır. Zira bir hükümet, ancak vatandaşlar hükümet faaliyetlerini değerlendirebiliyor, dolayısıyla başarılı bulduklarını ödüllendirebiliyor, başarısız bulduklarına yaptırım uygulayabiliyorsa sorumlu, bir başka deyişle hesap verebilir niteliktedir. Burada yönetilenin ödülü "tekrar seçmek", yaptırımı ise "tekrar seçmemek"tir.

Dolayısıyla, seçimler, sadece siyasi iktidarı kullanacakların belirlenmesini değil, aynı zamanda siyasi iktidarı kullananların halkın tercihlerine uygun politikalar üretmesini sağlayan, böylelikle halka karşı sorumlu kılan başlıca araçtır.

Modern demokrasilerde, siyasi sorumluluğu sağlayan başlıca araç olan seçimler, iktidarı elinde tutanların halka karşı siyasi sorumluluğunun garanti edilmesinde tek

başına yeterli olabilir mi? Bu soruya “evet” yanıtını vermek yanıltıcı olabilir; zira vatandaşlar seçimler aracılığıyla siyasi otoriteyi geçici olarak seçilenlere devretmektedir; ancak seçimler arası dönemde seçilenlerin vatandaşların kendilerine devrettiği otoriteyi kötüye kullanma ihtimali mevcuttur (Persson, Roland & Tabellini, 1997:1166). Dolayısıyla, O'Donnell'in ifadesiyle seçimler, “dikey” sorumluluk mekanizması iken, demokratik kurumların “yatay” sorumluluk mekanizması da sunması gerekmektedir; bir başka deyişle devlet erkleri sadece vatandaşa karşı değil, birbirlerine karşı da sorumlu tutulmalıdır (O'Donnell,1991). “Yatay” sorumluluk ayrımı kapsamında karşımıza iki temel kavram çıkmaktadır; Birincisi “güçler ayrılığı”, ikincisi ise “kontrol ve denge sistemi”dir. Siyasi sorumluluğun garantisini için, “dikey” sorumluluk mekanizması seçimler, liberal demokrasinin, yasama, yürütme ve yargı erkleri ayrımını ifade eden temel prensiplerinden “güçler ayrılığı” prensibi ile desteklenmelidir. Güçler ayrılığı ile mutlak bir ayrılık kastedilmemektedir; zira güçler ayrılığı, özellikle yasama ve yürütme arasında etkileşime engel değildir. Dolayısıyla, kontrol ve denge sistemi uyarınca, güçler ayrılığı içinde farklı erkleri kullanan devlet kurumlarının, birbirlerini kontrol etmek amacıyla, birbirlerinin fonksiyonlarına kısmen karışması mümkün olmaktadır (Manin, Przeworski & Stokes, 1999:19-20).

2. Avrupa Komisyonu'nun Siyasi Meşruiyeti ve Sorumluluğu

Küresel ekonomik krizi müteakip Avro alanında yaşanan borç krizinin AB yönetiminin demokratik niteliği üzerine sürmekte olan tartışmaları yoğunlaştırmasının başlıca iki nedeni bulunmaktadır. Birincisi AB'de benzer krizlerin tekrarlanmasını önlemek amacıyla Komisyon'un yapısında revizyona gidilmesine yönelik önerilerin gündeme gelmiş olmasıdır. İkincisi, krizin etkileri ile mücadele etmek amacıyla, Birlik hukuki tasarrufları aracılığıyla ve Birlik çerçevesi dışında akdedilen Mali Antlaşma ile Komisyon'un üye devletlerin ekonomi ve maliye politikaları üzerindeki yetkilerinin artırılmakta olmasıdır.

7 Eylül 2011 tarihinde “Ekonomik ve Parasal Birliğin Geleceği Üzerine Vizyon” başlıklı öneriyi Hollanda Parlamentosu'na sunan Hollanda Başbakanı Mark Rutte, Avro alanında borç krizinin çözümü ve üye devletlerde mali disiplinin güçlendirilmesi amacıyla, Komisyon'da üye devletlerin ulusal bütçelerini denetleme, onaylama ve veto etme yetkisine sahip bir komiserin atanmasını ve ulusal bütçelerden sorumlu komiserin gerekirse herhangi bir üye devletin Avro alanı meselelerine ilişkin oy hakkını geçici olarak askıya alabilmesinin sağlanmasını önermiştir (euractiv, 2011). Benzer bir öneri Ekim 2012'de Almanya Maliye Bakanı Wolfgang Schäuble tarafından da ileri sürülmüş olup; Schäuble Komisyon'da üye devletlerin ulusal bütçelerini reddetme yetkisine sahip bir üyenin yer alması yönündeki tercihini ifade etmiştir (euobserver, 2012). Ayrıca, Schäuble Avrupa Komisyonu Başkanının Avrupa vatandaşları tarafından seçilme

belirlenmesi gerektiğini ifade ederek (Mahony, 2012), ekonomik sorunların çözümünün kurumsal düzenlemeleri gerektirdiğini ima etmiştir.

Almanya'da Yeşiller'den gelen öneri ise, Komisyon'un Avrupa Parlamentosu tarafından denetlenen bir hükümete dönüştürülmesine ve Komisyon Başkanlığı ile Avrupa Konseyi Başkanlığının birleştirilerek doğrudan Avrupa vatandaşları tarafından seçilmesine yöneliktir (Wittrock, 2011).

Hollanda'da yapılan öneride olduğu gibi Komisyon'a üye devletlerin ulusal bütçelerinden sorumlu bir komiser atanmasına ya da Almanya'dan gelen öneri gibi Parlamento içinden çıkan bir Komisyon oluşturmaya yönelik herhangi bir girişim şimdilik başlatılmamıştır. Ancak Birlik üyelerinde mali disiplini güçlendirmeye ve bu amaçla belirlenen kurallara uymayan üye devletlere karşı daha etkili yaptırım mekanizması oluşturmaya yönelik Birlik hukuki tasarrufları ile Birlik çerçevesi dışında imzalanan Mali Antlaşma üye devletlerin ekonomi ve maliye politikaları üzerinde Komisyon'un yetkilerini artırıcı niteliktedir. Birliğe üye devletlerde mali disiplinin sağlanması ve ekonomik istikrarın temini ile krizlerin önlenmesi amacıyla kabul edilen Altılı Paket'te ve 25 üye devlet tarafından imzalanan Mali Antlaşma'da benimsenen "ters nitelikli çoğunluk oylaması" bu durumun en açık örneğidir. Zira "ters nitelikli çoğunluk oylaması" uyarınca, mali disiplini sağlamaya yönelik kurallara riayet etmeyen üye devletlere yaptırım uygulanmasına yönelik Komisyon önerisi, Konsey'de reddedilmediği müddetçe kabul edilmiş sayılacaktır. Bir başka deyişle, Komisyon'un yaptırım kararının uygulanmaması için Konsey'in ayrıca karar alması gerektiğinden, bir bakıma Komisyon tarafından yürütülen otomatik yaptırım mekanizması oluşturulmuştur.

Diğer taraftan, Avro alanında yer alan devletlerin bütçe yasa tasarılarının değerlendirilmesi, aşırı bütçe açıklarının mevcudiyeti halinde giderilmesinin sağlanması ve mali zorluklarla karşılaşan Avro alanı ülkeleri için güçlendirilmiş gözetim mekanizmasının uygulanması amacıyla 13 Haziran 2012 tarihinde Avrupa Parlamentosu'nun resmi desteğini alan ve iki tüzükten oluştuğu için İkili Paket olarak adlandırılan düzenlemede, Avro alanı ülkelerinin, ortak bir bütçe zaman çizelgesi uyarınca, bütçe yasa tasarılarını her yıl 15 Ekim'den önce Komisyon'a ve Avrogrup'a iletmeleri öngörülmektedir. Böylelikle Komisyon Avro alanı ülkelerinin bütçe yasa tasarılarının İstikrar ve Büyüme Paketi ile Avrupa Dönemi kapsamında yapılan tavsiyelere uygun olup olmadığını değerlendirecek ve ciddi bir uyumsuzluk tespit ederse, bütçe yasa tasarisının gözden geçirilmesini isteyebilecektir. Komisyon'un Avro alanı ülkelerinde ulusal hükümetler tarafından hazırlanan bütçe yasa tasarıları üzerinde değişiklik isteyebilmesi demokrasi açısından eleştirilere açıktır; zira Avro alanı ülkelerinin demokratik meşruiyeti tartışma konusu olmayan ulusal hükümetlerinin ulusal bütçe yasa tasarılarını hazırlama sürecindeki hareket alanları, demokratik meşruiyeti sorunlu/tartışmalı olan Komisyon'un değerlendirmeleri ışığında kısıtlanacaktır. Üstelik demokratik

yönetimlerin meşruiyetinin kaynağı olan ulusal parlamentolara sunulan ulusal bütçe yasa tasarıları, siyaseten hem kendilerine, hem de doğrudan Avrupa vatandaşlarına karşı sorumlu bir kurum olmayan Komisyon'un değerlendirmeleri ışığında şekillendirilmiş olacaktır.

Dolayısıyla Avro alanındaki borç krizinin etkileri ışığında yapılan düzenlemeler ile “ters nitelikli çoğunluk oylaması” kapsamında herhangi bir üye devletin Komisyon'un kararı ile yaptırıma maruz kalması ve Komisyon'un ulusal bütçeler üzerinde söz sahibi olması gibi Komisyon'un ekonomik gerekçelerle artırılan yetkileri, AB'ye atfedilen “demokrasi açığı”nın “demokrasi uçurumu”na dönüşeceği yönündeki argümanların kaynağını teşkil etmektedir. Borç kriziyle oluşmakta olan kaygıların nedenini teşkil eden soru şudur; “Avro alanındaki borç krizinin etkisiyle yeniden şekillendirilmeye çalışılan Avrupa ekonomi yönetiminde, temsili demokrasiye istinat ettiği Antlaşma hükmüne bağlanmış AB'nin yürütme organı Komisyon'un, üye devletlerin ulusal ekonomi ve maliye politikaları üzerinde yetkilerinin artırılması, demokrasi açısından ne ölçüde kabul edilebilir?” Anılan sorunun cevabı ise, öncelikli olarak Komisyon'un demokratik meşruiyeti ve siyasi sorumluluğunun neden sorunlu/tartışmalı meseleler olduğunun açıklığa kavuşturulmasını gerektirmektedir.

Komisyon'un meşruiyeti üzerinde yapılacak değerlendirmede hareket noktası ise AB'nin meşruiyetinin değerlendirilmesidir. Betimsel meşruiyet tanımından hareket edilirse, bir yönetimin meşruiyeti söz konusu yönetime tabi kişilerin inancına bağlı olduğuna göre; henüz normatif meşruiyet tanımı kullanılmadan bile Birliğin meşruiyetinin, meşruiyetin betimsel tanımı açısından sorun oluşturduğu görülmektedir; zira AB'nin meşruiyeti, kimin/hangi halkın inancında aranacaktır? Bu soru Avrupa anayasasına ilişkin tartışmalarda sıklıkla duyduğumuz “no demos” tezi kapsamında ele alındığında anlamını büyük ölçüde yitirmektedir. Zira “no demos” tezi, etnik ve kültürel açıdan tanımladığı “halk” kavramını, münhasıran devlet ile ilintilemekte olduğundan (Brand, 2004:7-18), anılan tez uyarınca, Birlik devlet niteliğini haiz olmadığından kullandığı yetkilerin kaynağını oluşturacak “demos”dan, yani demokrasinin kaynağından yoksundur. Dolayısıyla ortak bir Avrupa kimliği gelişmediği ve Birlik devlete dönüşmediği müddetçe Birlik düzeyinde gerçek bir demokrasiden bahsetmek mümkün değildir.

H. Lübbe,

“...Avrupa halkı siyasi anlamda var değildir ve Avrupalıların halk biçiminde birbirine ait olabileceğini olanaksız gösteren nedenler ileri sürülemez de, şu sıralar, meşruluğu aşılacak bir Avrupa halk iradesinin oluşabileceğine ilişkin bir gösterge de yoktur zaten.”

ifadesiyle Birliğin meşruiyetinin Avrupa halkının kendi iradesiyle belirlediği çıkarlara dayanamayacağını belirtmektedir (Habermas, 1997).

Bu bakış açısıyla, Avrupa Komisyonu'nun demokrasi açısından meşru olup olmadığını tartışmanın da, -ister Avro alanı borç krizi öncesi için ve ister sonrası için olsun- bir anlamı kalmamaktadır; zira “demos”u ve “ortak kimliği” olmayan Birlik demokratik açıdan meşru değilse, Birliğin yürütme organı Komisyon'un da demokratik açıdan meşru olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. Meşruiyetin normatif tanımı ışığında, meşru olmayan otoritenin güç kullanması “haksız” ise, bu noktada Birliğin ve Komisyon'un güç kullanmasının “haksız” olduğu sonucuna varılmaktadır. Bir başka deyişle, Birlik demokrasi kaynağı olan “demos”a, ortak bir Avrupa kimliğine sahip olana ve devlet niteliği kazanana kadar, hiçbir önlem Birliği ve dolayısıyla Komisyon'u demokratik açıdan meşru ve siyaseten sorumlu bir organ haline getiremeyecek, kullandığı “güç” ve “otoriteyi” haklı kılmayacaktır. Dolayısıyla, bu bakış açısıyla, AB demokratik meşruiyetten bağımsız mevcut olduğuna göre, siyasi otoritenin meşruiyetinden bağımsız var olabileceğine yönelik görüşleri destekleyen bir durum söz konusu olacaktır.

Avrupa Birliği meşruiyetini halktan almıyor ya da alamıyorsa, meşruiyetinin kaynağı nedir? Birliğin meşruiyetinin kaynağı, kendi aralarında akdettikleri kurucu antlaşmalar ile Toplulukları oluşturan ve kurucu antlaşmalarda değişiklik yapan antlaşmaları akdederek Birliğin yetkilerini genişleten üye devletlerdir. Birliğin, dolayısıyla kurumlarının üye devletlerden aldığı meşruiyet Lord ve Magette'nin (2004:185) ifadesiyle “dolaylı/türev” meşruiyettir. Dolayısıyla, Birliğin meşruiyeti betimsel meşruiyet tanımı kapsamında okunursa, AB, üye devletler tarafından meşru olduğuna inanıldığı müddetçe meşrudur. Ancak Birliğin meşruiyetinin sembolleri olan kurucu antlaşmalar ile kurucu antlaşma değişikliklerinin üye devletlerin iç hukukları uyarınca parlamento kararı ya da referandum ile onaylandığı dikkate alınır; ulusal parlamentoların onayı halkın dolaylı onayını, referandum ise halkın doğrudan onayını temsil ettiğinden, Birliğin meşruiyetini, – demos olarak tanımlanamıyorsa bile- üye devletlerin vatandaşlarından aldığı ileri sürmek de mümkündür. Böylelikle, kurucu antlaşmalar ve antlaşma değişiklikleri “kamusal akıl” ışığında onaylanmış yazılı anayasa niteliği kazanmakta ve kurucu antlaşmalar ve antlaşma değişiklikleri uyarınca kullanılan siyasi güç meşru olmaktadır.

Bu kapsamda meşruiyetin kaynaklarından olan “rıza”nın AB için tezahürünün kurucu antlaşmalar ve antlaşma değişiklikleri olduğu açıktır. AB'nin meşruiyetinin kaynağını antlaşmaların oluşturduğu, “sınırlı yetki prensibi” ile de altı çizilen bir husustur. Lizbon Antlaşması'nın 5. maddesinde yer alan,

“Yetkilendirilme ilkesi gereğince Birlik, Antlaşmalar' da belirlenen hedeflere ulaşmak için, ancak üye devletler tarafından Antlaşmalar'da kendisine verilen yetkilerin sınırları dahilinde hareket eder. Antlaşmalar'da Birliğe verilmemiş yetkiler üye devletlere aittir.”

hükümü, Birliğin antlaşmalar ile kendisine verilmemiş, bir başka deyişle kendisine verilmesine üye devletler tarafından “rıza” gösterilmemiş yetkileri kullanamayacağını açıkça ifade etmektedir.

Dolayısıyla, kurucu antlaşma ve antlaşma değişikliklerinin iki şekilde Birlik kurumlarının yetkilerini meşrulaştırmakta olduğu görülmektedir. Birincisi, üye devletler tarafından akdedilen ve üye devletlerin ulusal parlamentoları ya da halkları tarafından referandum aracılığıyla onaylanan kurucu antlaşmalar ve antlaşma değişiklikleri, Birlik yönetimine tabi halkın doğrudan ya da dolaylı rızasının tezahürü olarak meşrulaştırıcı fonksiyon taşımaktadır; bu hususta “rızanın oluşması” ve “rızanın sürdürülmesi” ayrımı yapılırsa, kurucu antlaşmaları rızanın oluşmasının, kurucu antlaşma değişikliklerini ise rızanın sürdürülmesinin tezahürü olarak nitelendirmek uygun olacaktır; Arendt’in ifade ettiği gibi halkın gücünün kurumları onaylamaktan/desteklemekten vazgeçmesi durumunda siyasi kurumların yıkılacağı argümanı kapsamında, Anayasal Antlaşma’nın onaylanmamasının AB entegrasyonunun geleceği açısından yaratmış olduğu kaygıların önemi daha net anlaşılmaktadır. Zira antlaşma değişikliğinin onaylanmaması, halkın Birliğe rızasının devam etmediği şeklindeki yorumlara neden olacak niteliktedir. İkincisi, kurucu antlaşma ve antlaşma değişikliklerinin, Lizbon Antlaşması’nın Temel Haklar Şartı’na yasal statü tanınmasıyla da güçlendirilen anayasal niteliğidir. Yukarıda makul ve rasyonel tüm vatandaşların, kamusal akıl ışığında onaylayabilecekleri yazılı veya yazılı olmayan anayasa uyarınca kullanılan siyasi gücün meşru olacağına ilişkin görüşe değinilmişti; dolayısıyla kurucu antlaşma ve antlaşma değişiklikleri kamusal akıl ışığında onaylanan yazılı anayasa olarak nitelendirilebildiği takdirde, Birlik kurumlarının kullandığı yetkiler meşrudur.

Bu kapsamda, kurucu antlaşmalar ve antlaşma değişiklikleri ile kendisine verilen yetkileri kullanan Komisyon’un antlaşmalardan kaynaklanan “hukuki meşruiyeti”nin tartışmalı bir mesele olmadığı da aşikârdır. Ancak, Komisyon’un antlaşmalardan kaynaklanan hukuki meşruiyeti, Birliğin temsili demokrasiye istinat etmek gibi bir amacı olduğuna göre, temsili demokrasi açısından yeterli midir? Anılan soruya yanıt arayabilmek için, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması’nın, Komisyon’un ve Başkanının atama usulüne ilişkin hükmünü değerlendirmek gerekmektedir.

Lizbon Antlaşması’nın Avrupa Komisyonu’na ilişkin 17. maddesi

“...Avrupa Birliği Zirvesi, Avrupa Parlamentosu seçimlerini göz önünde tutarak ve gerekli istişarelerde bulunduktan sonra, Avrupa Parlamentosu’na, Komisyon Başkanlığı için nitelikli çoğunlukla bir aday önerir. Bu aday, Avrupa Parlamentosu tarafından üye tam sayısının çoğunluğuyla seçilir. Bu aday için çoğunluğun sağlanamaması durumunda, Avrupa Birliği Zirvesi nitelikli çoğunlukla hareket ederek, Avrupa Parlamentosu tarafından aynı usule göre seçilerek yeni bir adayı bir ay içinde önerir. Konsey seçilen Başkan ile mutabakat halinde, Komisyon üyesi

olarak atanmasını önerdiği diğer kişilerin listesini kabul eder. Komisyon üyeleri, 3. paragrafın ikinci alt paragrafı ve 5. paragrafın ikinci alt paragrafında öngörülen kriterlere uygun olarak üye devletlerin önerileri temelinde seçilir. Başkan, Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ve Komisyon'un diğer üyeleri, heyet olarak Avrupa Parlamentosu'nun muvafakat oyuna sunulur. Komisyon, bu muvafakat temelinde, Avrupa Birliği Zirvesi tarafından nitelikli çoğunlukla atanır. Komisyon Avrupa Parlamentosu'na karşı heyet olarak sorumludur. Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 234. maddesine uygun olarak Komisyon hakkında güvensizlik önergesi oylayabilir. Böyle bir güvensizlik önergesinin kabul edilmesi halinde, Komisyon üyeleri toplu olarak istifa eder ve Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi de Komisyon'da yürüttüğü görevlerden istifa eder.”

hükmündedir.

Anılan madde hükmünde dikkat çeken başlıca husus, Komisyon Başkanlığı için Zirve'nin belirlediği adayın Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmesidir. Anılan madde hükmü Komisyon Başkanının Parlamento tarafından seçilmesini ifade ediyor gibi görünse de, uygulamada Zirve'nin seçiminin Parlamento tarafından onaylanmasından öteye gidemeyeceği yönünde görüşler bulunmaktadır (Fabbrini,2012).

Diğer taraftan Lizbon Antlaşması ile Komisyon Başkanının ve üyelerinin atanma usulleri düzenlenirken, Maastricht Antlaşması ile oluşturulmuş olan yarı-parlamentar sistemin sürdürüldüğü görülmektedir. Bir başka deyişle, Birlik içinde, göreve başlaması için Parlamento'nun güvenoyunu alması gereken, Parlamento'ya karşı sorumlu olan ve Parlamento'nun güvensizlik önergesi ile istifa etmesi gereken bir yürütme organı ile karşı karşıya olmamıza rağmen, anılan yürütme organının Başkan dahil üyeleri bizzat Parlamento üyeleri arasından seçilmiş değildir. Bu durumun Komisyon'un demokratik meşruiyeti üzerine kaygı yarattığı açıktır; anılan kaygıyı eleştirmek ya da gidermek amacıyla iki tür argüman ileri sürülebilir. Birincisi; AB'nin sui generis yapısına ve bir devlet olmadığına vurgu yapılarak, hatta Birliği “teknik bir otorite” olarak tanımlayarak, Komisyon'un oluşturulmasında parlamenter ya da başkanlık sisteminin birebir uygulanmasının gerekmediği yönündeki argümandır. Söz konusu bakış açısıyla, Komisyon Başkanının Avrupa halkları tarafından seçilmiş olması ya da üyelerinin aynı zamanda Avrupa parlamenti olması bir zorunluluğu ifade etmemektedir. İkincisi, Birliğin demokrasinin gerektirdiği güçler ayrılığı ile kontrol ve denge sisteminin gözetildiği bir sistem olduğundan hareket ederek –zira AB'de yasama, yürütme ve yargı erkleri tek bir kurumda toplanmadığı gibi, yukarıda da belirtildiği gibi Komisyon Parlamento'nun kontrolüne tabidir–, göreve başlaması Parlamento'nun güvenoyuna bağlı olan ve Parlamento'nun güvensizlik önergesi ile düşürülebilen Komisyon'un demokratik meşruiyetinin Parlamento üzerinden sağlanmakta olduğu yönündeki argümandır. İkinci argüman, Komisyon'un seçimler aracılığıyla

sağlanan “dikey” sorumluluk mekanizması kapsamında olmasa da, Avrupa Parlamentosu’na karşı sorumlu olması nedeniyle “yatay” sorumluluk mekanizması kapsamında siyaseten sorumlu bir kurum olduğuna işaret etmektedir.

Bu noktada, her iki argüman arasında ciddi bir farklılaşma bulunduğu dikkat çekmek gerekmektedir. Birinci argüman, Birliğin devlet niteliğini haiz olmadığı savından hareket ederek, Komisyon’un meşruiyetinin, demokratik devletlerde bir hükümetin meşruiyetini değerlendirir gibi değerlendirmenin yanlış olduğunu vurgulamaktadır. İkinci argüman ise, Birlik içinde güçler ayrılığı ve kontrol ve denge sisteminin mevcut olduğuna vurgu yapmak suretiyle, Birliği “devlet” olarak tanımlamasa bile, “devlet benzeri” olduğunu kabul etmektedir. Söz konusu farklılaşmaya rağmen, her iki argüman da sonuçta, Komisyon için bir “meşruiyet meselesi” olduğu savını çürütmeye yöneliktir.

Ancak her iki argümanın istinat ettiği gerekçeler kabul edilebilir nitelikte olsa da; yukarıda belirtildiği üzere işleyişinin temsili demokrasiye dayandığı antlaşma hükmüne bağlanmış olan AB’nin kurumsal yapısı içinde, başkanı ve üyeleri Avrupa halkları tarafından doğrudan seçimle belirlenmiş olmayan yürütme organının, hâlihazırdaki oluşum usulü itibarıyla temsili demokrasi standartlarını karşılamakta olduğunun iddia edilemeyeceği açıktır.

Üstelik temsili demokrasi açısından, seçimle belirlenmemiş olması nedeniyle “girdi meşruiyeti” sorunlu olan ve Avrupa vatandaşlarına karşı siyaseten sorumlu olmayan Komisyon’un, özellikle de kural olarak AB’de yasama girişimini başlatma tekeline sahip olması, bir başka deyişle Birliğin yasama organları Konsey ve Parlamento’nun Komisyon’un önerisine istinat etmeksizin karar alamaması nasıl açıklanabilir? Bu durumda Komisyon’u meşrulaştırıcı unsurların tespit edilmesinin gerekliliği daha da önem kazanmaktadır.

AB’yi, dolayısıyla kurumlarını meşrulaştırıcı ilk unsur, yukarıda bahsedildiği üzere kurucu antlaşmalar ve antlaşma değişiklikleridir; antlaşmalar ile sağlanan hukuki meşruiyetin, “dolaylı” ve “türev” de olsa Komisyon’un demokratik meşruiyetini sağlamakta olduğu ileri sürülebilir. Birliği ve kurumlarını meşrulaştırıcı ikinci unsur ise, uzmanlığın yetki ve otoritenin kaynağı olarak nitelendirilmesi suretiyle, Komisyon’un vatandaşların refahını artıracak ve halkın tercihlerini gözetecek şekilde politika üretme kapasitesine, teknik bilgisine ve uzmanlığına vurgu yapılmasıdır. “Teknik meşruiyet” olarak adlandırılan söz konusu meşrulaştırıcı unsurun, “kamu çıkarı odaklı” meşruiyet yaklaşımına ve Scharpf’in ayrımı temelinde “çıktı meşruiyeti” odaklı yaklaşıma tekabül ettiği belirtilebilir. Bu açıdan, yukarıda da belirtildiği üzere, ekonomik büyümenin ve yüksek istihdamın sağlanması gibi ekonomik beklentiler, çevrenin korunması gibi teknik konular ön plana çıktığından, bir hükümetin demokratik niteliğinin değerlendirilmesinde demokratik girdiler kadar politikalarının halkın beklentilerini karşılama kapasitesi

önem kazanmaktadır. Bu yaklaşımı Birliğe uygulamak, Avrupa Birliği'ni sadece, meşruiyeti doğrudan performansına ilintilenmiş “problem çözücü varlığa” indirmek (Eriksen&Fossum, 2004) anlamına gelebilecektir. Dolayısıyla, meşruiyet meselesine teknik açıdan bakılırsa, “problem çözücü varlık” Avrupa Birliği'nin bir organı olan Komisyon, teknik bilgiye sahip olduğu, etkin ve verimli çalışabildiği ve ürettiği politikalar Avrupa vatandaşlarının tercihlerini yansıttığı müddetçe, kısaca sorunlara çözüm üretebildiği müddetçe meşru olacaktır.

Teknik meşruiyet anlayışında Moravcsik (1998, 2006) tarafından da altı çizildiği gibi, Komisyon'un, hatta Birliğin bütünüünün, vatandaşlar için siyasi boyutları dikkat çekmeyen uluslararası ticaret, kalkınma yardımları ve tarım gibi aslen teknik nitelikli görevlerle donatılmış yapılar olarak görüldüğü müddetçe, Birliğin ve yürütme organı Komisyon'un demokratik meşruiyetini sorgulamanın aslen bir anlamı kalmamaktadır. Üstelik bu durumda, Komisyon'un bir “hükümet-yürütme organı” olarak değil, bir “teknik otorite” olarak tanımlanması daha doğru olmaktadır (Micossi, 2008). Dolayısıyla, Avro alanı borç krizi sonrası alınan önlemlerin Komisyon'un yetkilerini artırıyor olmasının nedeni de, bu yetkilerin “yürütme organı” olmayan, “teknik otorite” Komisyon'un teknik bilgisi ve uzmanlığı dâhilinde en etkili ve verimli şekilde kullanılabileceği görüşü ise, Birliğin yapılanmakta olan yeni ekonomi yönetiminin Birliği daha az demokratik yaptığı argümanı da bu açıdan kabul edilebilir görünmemektedir.

Kısaca, Avro alanında borç krizi ile mücadele sürecinde Avrupa Komisyonu'nun yetkilerinin artırılmakta olduğu yeni ekonomi yönetimini daha az demokratik olmakla eleştirenlerin, Komisyon'u sadece, “teknik otorite” olarak nitelendirilmesini kabul etmeyerek, bir hükümet-yürütme organı olarak görmeleri ve dolayısıyla Komisyon'un artan yetkileri meselesine “teknik” açıdan bakmamaları nedeniyle eleştirilere gittikleri sonucu çıkmaktadır. Bu noktada asıl mesele, Komisyon'un yetkilerinin artıp artmaması değil, yetkileri artmakta olan Komisyon'un “hükümet-yürütme organı” ya da “teknik otorite” olup olmaması, yani nasıl tanımlanması gerektiğidir.

Ancak teknik meşruiyet açısından, Avrupa Komisyonu, vatandaşların problemlerini çözmeye ve hedeflerini gerçekleştirme kapasitesine sahip olmaya imkan tanıyan teknik bilgiye sahip olduğu ve kamu çıkarına uygun politikalar üretebildiği müddetçe meşru olacağından (Reth,1999:259), Avrupa Komisyonu'nun teknik meşruiyetinin ileri sürülebilmesi için, öncelikli olarak “Komisyon teknik bir organ mıdır?”⁴ sorusunun yanıtı aranmalıdır.

⁴ Eurobarometer'in Şubat 2011'de yayınlamış olduğu anket sonuçları, Avrupalıların % 47'sinin Birliği “teknik” olarak tanımladığını göstermektedir. Avro alanı ülkelerinde, Birliği “teknik” olarak tanımlayanların oranları %50'ye çıkmaktadır. Avrupalıların % 42'sinin ise Birliği tanımlamak için “etkisiz” sıfatını kullanmaları ayrıca dikkat çekmektedir (Eurobarometer, 2011). Zira, Birlik “etkisiz”

Yapılan ampirik çalışmalar, üye devlet hükümetlerinin, Komisyon'a, kendi siyasi eğilimlerini benimseyen ve siyasi kariyerleri olanları komiser olarak atamakta olduklarını göstermektedir. Dolayısıyla, Komisyon'da hükümetlerinin temsilcileri olmaması gereken komiserlerin, ampirik çalışmaların gösterdiği gibi, hükümetleri tarafından siyasi görüşleri ve siyasi kariyerleri dikkate alınarak atanmaları nedeniyle, Komisyon'u siyasi yönünü bir tarafa koyarak sadece teknokrat bir kurum/teknik otorite olarak nitelendirmek mümkün değildir (Wonka, 2007:185). Üstelik Komisyon Başkanının atanmasında Avrupa Parlamentosu'nun zamanla artan rolü, Komisyon'un Parlamento'nun güvenoyuna sunuluyor olması ve Parlamento'nun güvensizlik önergesi ile düşürülebilmesi; ayrıca Lizbon Antlaşması'nda belirtildiği gibi Zirve'nin, Avrupa Parlamentosu seçimlerini göz önünde bulundurarak Komisyon Başkanlığı için aday önermesi, bir başka deyişle Komisyon Başkanının Parlamento'da çoğunluğun siyasi görüşünü yansıttığının beklenmesi, Komisyon'un siyasi bir kurum olduğu ya da zamanla siyasallaştığı argümanını güçlendirmektedir. Dolayısıyla, Avrupa Komisyonu'nu teknokrat kurum/teknik otorite olarak nitelendirmek suretiyle, meşruiyetini sadece "teknik meşruiyet" kavramını kullanarak açıklamak yeterli değildir. Üstelik küresel ekonomik krizi takiben Avro alanında yaşanan borç krizinin nedenleri arasında Avrupa ekonomi yönetiminin başarısızlığının da sayılmakta olduğu günümüz koşullarında, Komisyon'un uzmanlık bilgisine sahip olduğu kabul edilse bile, ekonomik problemleri çözebilmekteki kapasitesi ya da genel bir ifadeyle "çıktı meşruiyeti" ayrıca tartışma konusu niteliğindedir.

Bu noktada, Komisyon'un teknik meşruiyeti kapsamında önemli bir çelişkinin altını özenle çizmek gerekmektedir; Komisyon'un demokratik meşruiyetini sağlamak amacıyla Avrupa Parlamentosu'nun Komisyon üzerindeki yetkilerinin zaman içinde artırılması, Komisyon'u teknik ve apolitik bir kurum olarak tanımlamak suretiyle meşruiyetini "teknik meşruiyet" kavramı ile açıklamayı daha da güçleştirmektedir. Bir başka deyişle, Komisyon'un demokratik meşruiyetini sağlamaya yönelik atılan ve atılacak her adım, Komisyon'un "teknik bir organ" olarak tanımını güçleştirdiğinden, Komisyon'un meşruiyeti "demokratik meşruiyet" ile açıklandıkça, "teknik meşruiyet" ile açıklanamaz duruma gelmektedir.

Diğer taraftan, Komisyon'un supranasyonel düzeyde kamusal alan oluşturduğu gerekçesiyle, demokratik açıdan meşru olduğunu ileri sürmek, ya da Komisyon'un demokratik meşruiyete sahip olmadığı argümanını kısmen de olsa çürütmek mümkün müdür? Kamusal alan, bireylerin ortak meseleler üzerine akıl yürüttükleri, tartışma içine girdikleri ve tartışma sonunda ortak bir kanıya vardıkları bir alan olarak tanımlandığına göre; Komisyon'un kamusal alan yaratıp yaratmadığı, Komisyon'un ortak bir tartışma alanı yaratmak için gerekli süreçleri

olarak tanımlanıyorsa, bu koşullarda Birliğin meşruiyetini, "çıktı" odaklı meşruiyet yaklaşımı ile açıklamak oldukça zorlaşmaktadır.

ve araçları oluşturup oluşturmadığının değerlendirilmesini gerektirmektedir. 2001 yılında “Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap”ı yayımlayan Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği politikalarının şekillendirilmesine ve uygulanmasına gerçek ve tüzel kişilerin dahil edilmesini tavsiye ederken, demokrasinin kamusal tartışmalara katılım sağlayabilen halka dayandığının altını çizmiştir. Komisyon, gerçek ve tüzel kişilerin Avrupa Birliği politikalarının oluşturulmasında söz sahibi olmalarının sağlanması amacıyla Aralık 2002 tarihinde “Genel İlkeler ile Minimum Danışma Standartlarını” açıklamıştır. ‘Genel İlkeler ve Minimum Danışma Standartları’nda, Avrupa kurumları ile toplum arasındaki karşılıklı etkileşimin, Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi aracılığıyla ve ilgili taraflarla doğrudan temas kurmak suretiyle sağlanmakta olduğunun altını çizen Komisyon, amaçlarını,

-Daha şeffaf bir danışma süreci aracılığıyla ilgili tarafların katılımını teşvik etmek, böylece Komisyon’un sorumluluğunu artırmak,

-Komisyon’un danışma prosedürlerini rasyonelleştirmesi ve anlamlı ve sistematik bir şekilde uygulamasını sağlayacak şekilde danışma sürecinin genel ilkeleri ve standartlarını belirlemek,

-Tutarlı, ancak farklı çıkarların özel gereksinimlerini dikkate alacak şekilde esnek ve her politika önerisi için uygun danışma stratejileri tasarlama ihtiyacını karşılayabilecek danışma çerçevesi inşa etmek,

-Komisyon içinde karşılıklı bilgi ve iyi uygulamaların değişimini teşvik etmek

olarak sıralamaktadır (Yiğit, 2011:40).

Ayrıca, AB’ye atfedilen meşruiyet krizini, Birlik kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında bir iletişim problemi olarak nitelendiren Komisyon, 2006 yılında “Avrupa İletişim Politikası Üzerine Beyaz Kitap”ı yayınlayarak; AB kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında iletişim probleminin başlıca nedeninin, Avrupa’nın siyasal, ekonomik ve sosyal meselelerinin tartışıldığı bir Avrupa kamu alanının bulunmayışı olduğunu vurgulamıştır. Beyaz Kitap’ta, “ifade özgürlüğü”, “kapsayıcılık”, “çeşitlilik” ve “karar alma sürecine katılım” prensiplerinin altı çizilirken, karar alma süreçlerinde vatandaşların katılımının sağlanabilmesi için başlıca üç amaç belirlenmiştir. Birincisi vatandaşların siyasi haklarını kullanabilmelerine imkan verecek şekilde eğitilmeleridir; ikincisi Avrupa meselelerinin tartışılabilmesi için kamusal tartışma alanlarının oluşturulmasıdır; üçüncüsü ise, kamu kurumları ve vatandaşlar arasında karşılıklı iletişimin sağlanmasıdır (Commission of the European Communities, 2006:6-7).

Komisyon’un, Avrupa vatandaşlarının karar alma süreçlerinde söz sahibi olmasına imkan tanımak ve meşruiyet krizinin nedeni olarak gördüğü iletişim problemini çözmek amacıyla kullandığı başlıca araç ise danışma süreçleridir. Komisyon, danışma süreçlerine katılanlar ile genel olarak kamuya geri bildirimde

bulunmak ve danışma süreçlerinin sonuçlarını ve sonuçların ilgili hukuki tasarruf önerisinin hazırlanmasında ne şekilde dikkate alındığını açıklamak durumundadır (Yiğit, 2011:40). Birlik karar alma sürecinde katılımcı demokrasi örneği olarak, Birliğin karar alma sürecinin demokratik niteliğini güçlendirici bir unsur olan danışma süreçlerinde, Komisyon vatandaşlara hukuki tasarruf önerilerine dair görüşlerini ifade etme fırsatı sağlamakta, böylelikle danışma süreçlerine katılanların hukuki tasarruf önerilerine ilişkin görüşlerini alırken, öncelikleri ve ihtiyaçları hakkında da bilgi sahibi olmaktadır. Bu nedenle, danışma süreçleri, Komisyon'un hukuki tasarruf önerilerini hazırlarken, kamu çıkarı odaklı bir yaklaşım benimsemesine, dolayısıyla kamunun tercihlerini yansıtır politikalar üretilmesine imkan tanıyacak bir araç olarak, Komisyon için "çıktı meşruiyeti"nin sağlanmasına yönelik bir unsurdur. Üstelik danışma süreçleri, Komisyon'un kararlarının Avrupa vatandaşlarının tercihlerini yansıtmasına imkân verebildiği sürece, "girdi meşruiyeti"ni de sağlayacak bir araç niteliği taşımaktadır.

Dolayısıyla, hem "çıktı" hem "girdi" meşruiyetini sağlamaya yönelik olan danışma süreçleri, Komisyon'un supranasyonel düzeyde bir kamusal alan oluşturma girişimi olarak da nitelendirilebilir mi?

AB karar alma sürecinde Komisyon tarafından uygulanan danışma süreçleri supranasyonel düzeyde bir kamusal alan oluşturma girişimi olarak nitelendirilebilir de, danışma süreçlerinin Avrupa kamusal alanı yaratmış olduğunu ileri sürmek iddialı bir yaklaşım olacaktır; zira danışma süreçleri vatandaşların ortak bir mesele üzerine görüşlerini açıklamalarına imkan vermekle birlikte, vatandaşların ortak bir kaniya varmak üzere müzakere yürütebildikleri bir alan değildir. Diğer taraftan, kamusal alanın temelini hükümetler ve kamu kurumlarının değil, özel alan ve sivil toplumun oluşturduğunu, ayrıca kamusal alanın "yukarıdan-aşağıya" değil "aşağıdan yukarıya" yaratılabileceğini belirterek, Komisyon'un girişimiyle bir Avrupa kamusal alanı yaratılamayacağı ileri sürülmektedir. H. Arendt'in ifadesiyle kamusal alanlar, otoritelerin meşruiyet krizini çözmeye çalıştıklarında değil, insanların ortak ve tartışmalı konuları alenen tartıştıkları süreçlerde oluşmaktadır (Arendt, 1958 ve Dahlberg, 2006).

Ancak Avrupa kamusal alanının Komisyon tarafından oluşturulamayacağı kabul edilse bile; AB karar alma sürecinde kamusal alan oluşturma girişimlerinin Komisyon üzerinden gerçekleşmesi, vatandaşların karar alma sürecine katılımı ve kararların halkın tercihlerini yansıtabilmesi üzerinden Birliğe "girdi" ve "çıktı" meşruiyeti sağlama gayretinde Komisyon'un ağırlığını ya da bir "araç" niteliğini gözler önüne sermektedir. Üstelik Lizbon Antlaşması ile düzenlenen ve entegrasyon tarihinde ilk kez Avrupa vatandaşlarına Avrupa gündemini belirleme fırsatını veren "Avrupa Vatandaşları Girişimi" uygulamasıyla, Avrupa vatandaşlarının Avrupa Komisyonu'nu yasama sürecini başlatmaya davet edebilmesi, vatandaşlar ile Birlik karar alma süreci arasındaki köprü görevini Komisyon'a üstlendirmektedir.

Dolayısıyla Komisyon bizzat formasyonu, üyelerinin ve başkanının atanma süreçleri, hem kendi hükümetlerine hem de Avrupa vatandaşlarına karşı doğrudan ya da dolaylı sorumlu olmaması nedeniyle Birliğin demokratik meşruiyeti ve siyasi sorumluluğu açısından en “sorunlu”, “eleştirilebilir” bir kurumu olsa da, Birliğin karar alma sürecinde demokratik katılımın sağlanması açısından da bir araç/köprü niteliği taşımaktadır. Bu açıdan bakılırsa, temsili demokrasi açısından Birliğin “sorunlu” organı Komisyon, katılımcı demokrasi açısından Birliğin “en aktif” organıdır. Bu nedenle Komisyon’u, Birlik yönetimi ve Avrupa vatandaşları arasındaki köprü rolüne vurgu yapmak suretiyle, Birliğin “demokratik açıdan meşru olmayan meşrulaştırıcısı” olarak tanımlamak mümkündür.

Sonuç

Avro alanında yaşanan borç krizinin etkisiyle, Avrupa Birliği’ne üye devletlerde mali disiplini güçlendirmek amacıyla Birliğin yürütme organı Avrupa Komisyonu’na ulusal bütçelerden sorumlu bir komiserinin atanması gibi Komisyon’un yapısını değiştirmeye yönelik öneriler- hayata geçirilmemiş olsa da- Birlik yönetiminin demokratik niteliğine ilişkin kaygıların yüksek sesle ifade edilmesine sebep olmuştur. Üstelik krizin etkileri ile mücadele sürecinde yürürlüğe giren ve üzerinde çalışmaların sürdürüldüğü Birlik hukuki tasarrufları ile Birlik çerçevesi dışında imzalanan Mali Antlaşma’nın üye devletlerin ekonomi ve maliye politikaları üzerinde Avrupa Komisyonu’nun yetkilerini artırması, Birlik yönetiminin krizle birlikte daha az demokratik olma yönünde ilerlediğine yönelik eleştirilere neden olmaktadır. Söz konusu eleştiriler, ekonomik gerekçelerle de olsa, demokratik meşruiyeti ve siyasi sorumluluğu tartışmalı olan Komisyon’un yetkilerinin artırılmasının demokrasi perspektifinden ne ölçüde kabul edilebilir olduğuna ilişkindir.

Meşruiyet meselesine ilişkin siyaset teorisi ve felsefesi kapsamında altı çizilen hususlar dikkate alındığında, Komisyon’u meşrulaştırıcı unsurların mevcut olduğu aşikardır. Zira Avrupa Birliği’nin yetkileri, anayasal nitelik taşıyan, sosyal sözleşme olarak da nitelendirilmesi mümkün olan ve Birliğin yetkilerini keyfi ve kontrol dışı kullanmasını engelleyen kurucu antlaşmalar ve antlaşma değişiklikleri aracılığıyla üye devletler tarafından belirlenmiştir. Üstelik, kurucu antlaşmalar ve antlaşma değişiklikleri üye devlet parlamentoları ya da referandumlar aracılığıyla halkları tarafından onaylandığına göre, kurucu antlaşmalar Birliğe ve dolayısıyla kurumlarına “rıza” gösterildiğinin ve antlaşma değişiklikleri ise entegrasyon hareketinin başında gösterilen “rıza”nın devam etmekte olduğunun göstergesi olarak görülebilir.

Ayrıca, Birlik yönetiminde güçler ayrılığı prensibi ile kontrol ve denge sisteminin gözetildiğinin, dolayısıyla Avrupa Parlamentosu’na karşı heyet olarak sorumlu olan ve Parlamento’nun güvensizlik önergesi ile düşürülmesinin mümkün

olduğu Komisyon'un Avrupa Parlamentosu aracılığıyla siyasi meşruiyetinin ve demokratik sorumluluğunun sağlanmakta olduğunun altı çizilebilir. Bir başka deyişle Komisyon için "dikey" sorumluluk mekanizması olmasa da, "yatay" sorumluluk mekanizması mevcuttur. Diğer taraftan, Komisyon'un Avrupa halklarının karar alma süreçlerine katılımını temin etmek için uyguladığı danışma süreçleri aracılığıyla supranasyonal düzeyde kamusal alan yaratma girişimlerinin meşruiyetini pekiştirdiği ya da demokratik meşruiyet açığını daralttığı ileri sürülebilir.

Ancak anılan hususlar Komisyon'un demokratik meşruiyetinin ve Avrupa halklarına karşı siyasi sorumluluğunun garantisi için yeterli değildir. Üstelik bu yetersizlik, Lizbon Antlaşması'nda Birliğin işleyişinin temsili demokrasiye dayandığının hükme bağlanmış olması nedeniyle daha da önem kazanmaktadır. Zira temsili demokrasi açısından Komisyon'a "girdi meşruiyeti" sağlayacak, bir başka deyişle üyelerinin Avrupa vatandaşları tarafından belirlenmesine imkan tanıyacak ve Komisyon'u üye devlet vatandaşlarının değerlendirmesine sunmak suretiyle vatandaşlara karşı doğrudan siyasi sorumluluğunu sağlayacak herhangi bir araç bulunmamaktadır. Dolayısıyla, Avrupa Komisyonu Başkanının ve üyelerinin Avrupa halkları tarafından doğrudan seçimle belirlenmemiş olması; bir başka deyişle temsili demokrasiye dayanma amacıyla olan Birliğin parlamenter sistem ya da başkanlık sistemi olarak nitelendirilmesinin mümkün olmaması, Avrupa Komisyonu'nun demokratik meşruiyeti ve siyasi sorumluluğu üzerinde, özellikle temsili demokrasi perspektifinden ciddi ölçüde kaygı kaynağıdır.

Sonuç olarak; Avrupa Komisyonu'nun, ekonomik sorunların çözümü amacıyla, bir başka deyişle ekonomik gerekçelerle de olsa üye devletlerin ekonomi ve maliye politikaları üzerinde yetkilerini artıracak nitelikteki her önerinin ve düzenlemenin Birlik yönetiminin demokratik niteliği açısından eleştiri konusu ve kaygı kaynağı haline gelmemesi için, Komisyon'un siyasi meşruiyeti ve demokratik sorumluluğu üzerindeki mevcut sorunların giderilmesi gerekmektedir. Komisyon'un siyasi meşruiyeti ve demokratik sorumluluğunun temini için, entegrasyon hareketinin nihai hedefi üzerine tartışmaları büyük ölçüde etkileme kapasitesine sahip başlıca iki alternatif olduğu ileri sürülebilir. Birincisi, Avrupa Komisyonu'nun Avrupa Parlamentosu içinden oluşturulması, yani parlamenter hükümete dönüştürülmesidir. İkincisi ise, Komisyon Başkanının başkanlık sistemlerinde olduğu gibi doğrudan Birliğe üye devlet vatandaşları tarafından seçilmesidir.

Kaynakça:

- Arendt, H., (1958), *The Human Condition*, University of Chicago Press, Chicago.
- Arendt, H., (1970), *On Violence*, Harcourt Brace & Co, New York.
- Bay, C., (1968), "Needs, Wants, and Political Legitimacy", *Canadian Journal of Political Science*, 1(3), pp. 241260.
- Bellamy, R., (2006), "Still in Deficit: Rights, Regulation, and Democracy in the EU" *European Law Journal*, 12(6), pp. 725-742.
- Boedeltje, M. & Cornips, J., (2004), *Input and Output Legitimacy in Interactive Governance*, Erasmus Universiteit Rotterdam, <http://repub.eur.nl>
- Bovens, M., (2007), "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework" *European Law Journal*, 13(4), pp. 447468.
- Brand, M., (2004), "Affirming and Refining European Constitutionalism: Towards the Establishment of the First Constitution for the European Union", *EUI Working Paper Law No 2004/2*, Italy.
- Buchanan, A., (2002), "Political Legitimacy and Democracy", *Ethics*, 112(4), pp. 691695.
- Budge, I., (1996), *The New Challenge of Direct Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Cohen, R., (1988), "Introduction", R Cohen & J. D. Toland (eds.), *State Formation and Political Legitimacy*, New Brunswick Transaction.
- Collignon, S., (2010), *Democratic requirements for a European Economic Governance*, International Policy Analysis.
- Commission of the European Communities, (2006), *White Paper On A European Communication Policy*, COM(2006) 35 final, Brussels.
- Commission rebuffs Dutch calls for euro exit plan*, (2011), Erişim: 9 Eylül 2011, <http://euractiv.com>
- Çetin, H., (2003), "Siyasetin Evrensel Sorunu: İktidarın MeşruiyetiMeşruiyetin İktidarı" *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(3), pp. 6188.
- Dahl, R.A., (1994), "Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation", *Political Science Quarterly*, 109(1), pp. 2334.
- Dahlberg, L., (2006), *The European Commission and European Public Sphere*,. Erişim: 12 Ocak 2012, www.uta.fi
- Eriksen E.O. & Fossum, J.E., (2004), "Europe in Search of Legitimacy:Strategies of Legitimation Assessed", *International Political Science Review*, 25(4), pp. 435459.
- Eurobarometer, (2011), *Public Opinion in the European Union*, Standard Eurobarometer 74, Brussels.
- Fabbrini, S., (2012), *After the Euro Crisis:The President of Europe:A new paradigm for increasing legitimacy and effectiveness in the EU*, Erişim:12 Haziran 2012, www.ceps.eu
- Ferejohn, J., (1999), "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability", A. Przeworski, S. C. Stokes & B.Manin (eds.). *Democracy Accountability and Representation*, Cambridge University Press, UK.

- Flynn, J., (2004), "Communicative Power in Habermas's Theory of Democracy", *European Journal of Political Theory*, 3 (4), pp. 433-454.
- Friedrich, C.J., (1963), *Man and His Government*, McGraw Hill, New York.
- Germany calls for powerful EU budget commissioner, (2012), Erişim:16 Ekim 2012, www.euobserver.com
- Habermas, J., (2002), "Öteki" olmak, "öteki"yle yaşamak: Siyaset Kuramı Yazıları. İ. Aka (çev.), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Hayek, F.A.V., (1995), *Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük*2. M. Erdoğan (çev.), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.
- Heywood, A., (2011), *Siyaset Teorisine Giriş*, H.M. Köse (çev.), Küre Yayınları, İstanbul.
- John Rawls, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Erişim: 1 Aralık 2011, <http://plato.stanford.edu>
- Karadağ, A., (2003), Kamusal Alan Modelleri: Çoğulcu Perspektiften Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(3), pp. 171-195.
- Kelner, D., (2000), *Habermas, the Public Sphere, and Democracy: A Critical Intervention*, Erişim: 12 Şubat 2012, <http://www.gseis.ucla.edu>.
- Knutsen, T.L., (2006), *Uluslararası İlişkiler Teorisi Tarihi*, Mehmet Özyay (çev.), Açılım Kitap, İstanbul.
- Locke, J., (1690), *Second Treatise of Government*, Erişim: 12 Şubat 2012, www.csus.edu
- Lord, C., Magnette, P., (2004), "E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU", *Journal of Common Market Studies*, 42(1), pp. 183-202.
- Mahony, H., (2012), *European Commission should be EU government, says Germany*, Erişim:17 Mayıs 2012, <http://euobserver.com>
- Majone, G., (2012), *From the Democratic Deficit to a Democratic Default*, Erişim: 8 Haziran 2012, <http://www.euroalter.com>
- Manin, B., Przeworski, A. & Stokes, S.C., (1999), Introduction. A. Przeworski, S. C. Stokes & B. Manin (eds.). *Democracy Accountability and Representation*. Cambridge University Press, UK.
- Micossi, S., (2008), *Democracy in the European Union*, Erişim:12 Şubat 2013, www.ceps.eu
- Moravcsik, A., (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Press, London.
- Moravcsik, A., (2006), "What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project? A Symposium", *Politische Vierteljahresschrift*, 47(2), pp. 219-241.
- Moncrieffe, J. M., (1998), "Reconceptualizing Political Accountability". *International Political Science Review*, 19 (4), pp. 387-406.
- Montesquieu, (1989), *The Spirit of the Laws*, Cambridge University Press, Cambridge.
- O'Brennan, *Treaty threatens to widen democratic deficit in EU*, Erişim: 8 Haziran 2012, <http://www.irishtimes.com>

- O'Donnell, G., (1991), "Delegative Democracy", *EastSouth System Transformations Working Paper*, No.21, University of Chicago, Chicago.
- PerotePena, J. & Piggins, A., (2011), *A model of deliberative and aggregative democracy*, Erişim: 12 Şubat 2012, www.lse.ac.uk
- Persson, T., Roland, G. & Tabellini, G., (1997), "Separation of Powers and Political Accountability", *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp.1163-1202.
- Political Legitimacy*, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Erişim: 1 Şubat 2012, <http://plato.stanford.edu>
- Rawls, J., (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York.
- Rawls, J., (1999), *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge.
- Rawls, J., (2001), *Justice as Fairness: A Restatement*, Harvard University Press, Cambridge.
- Raz, J., (1995), *Ethics in the Public Domain: Essays in the Morality of Law and Politics*, Clarendon Press, Oxford.
- Reidy, D.A., (2007), "Reciprocity And Reasonable Disagreement: From Liberal To Democratic Legitimacy", *Philosophical Studies*, 132 (2), pp. 243-291.
- Reth, M.H., (1999), "No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance", *Journal of European Public Policy*, 6(2), pp. 249-268.
- Rihackova, V., (2007), *Making the European Commission more accountable? Enhancing input legitimacy and its possible impact*, Institute for European Policy.
- Riker, W.H., (1982), *Liberalism Against Populism, A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. W.H. Freeman and Company, San Francisco.
- Russell, B., (2010), *İktida.. Göksel Zeybek (çev)*, İlya Yayınevi, İzmir.
- Scharpf, F. W., (1997), "Economic integration, democracy and the welfare state", *Journal of European Public Policy*, 4 (1), pp. 18-36.
- Scharpf, F. W., (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Schimmelfennig, F., (1996), *Legitimacy rule in the EU, The Academic Debate*, Tubinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung.
- Simmons, A. J., (2001), *Justification and Legitimacy: Essays on Rights and Obligations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Smoke, R., (1994), "On the Importance of Policy Legitimacy", *Political Psychology*, 15 (1), Special Issue: Political Psychology and the Work of Alexander L. George, pp. 97-110.
- Stillman, P.G., (1974), "The Concept of Legitimacy", *Polity*, 7(1), pp. 32-56.
- Sutherland, P., (2012), *The Euro's Democratic Deficit*, Erişim: 8 Haziran 2012, <http://www.nytimes.com>
- Yiğit, D., (2011), "Avrupa Birliği'nde Karar Alma Sürecine Katılım ve "Avrupa Vatandaşları Girişimi", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 7(26), pp. 29-53.
- Weber, M., (1964), *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, New York.

- Wittrock, P., (2011), *A Lasting Solution to the Crisis? German Politicians Call for Change to EU Treaties*, Erişim: 14 Ekim 2011, Spiegelonline, www.spiegel.de
- Wonka, A., (2007), “Technocratic and Independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications”, *Journal of European Public Policy*, 14(2), pp. 169-189.
- Zuckert, M., (2004), “Natural Rights and Modern Constitutionalism”, *Northwestern Journal of International Human Rights*, 2, Erişim: 12 Şubat 2012, www.law.northwestern.edu