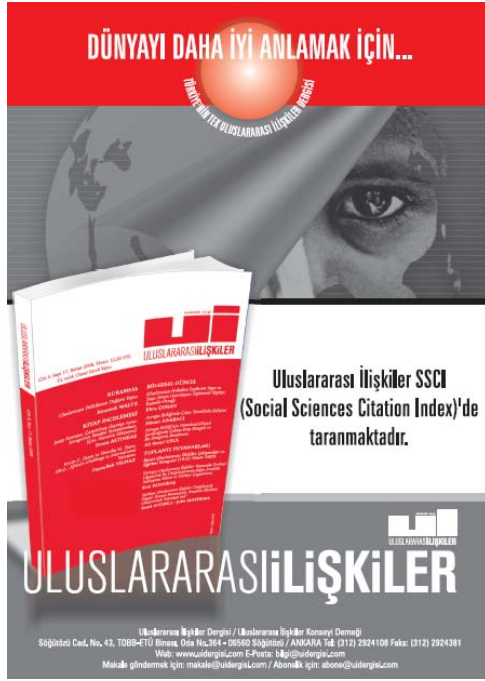


**Yayın ilkeleri, izinler ve abonelik hakkında ayrıntılı bilgi:**

E-mail: [bilgi@uidergisi.com](mailto:bilgi@uidergisi.com)

Web: [www.uidergisi.com](http://www.uidergisi.com)



***Avrupa Birliği'nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasallaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine***

**Sanem Baykal**

Yrd. Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi,  
Avrupa Birliği Hukuku Anabilim Dalı

**Bu makaleye atıf için:** Baykal, Sanem, “Avrupa Birliği'nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasallaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 1, Sayı 1 (Bahar 2004), s. 119-153.

Bu makalenin tüm hakları Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği'ne aittir. Önceden yazılı izin alınmadan hiç bir iletişim, kopyalama ya da yayın sistemi kullanılarak yeniden yayımlanamaz, çoğaltılamaz, dağıtılamaz, satılamaz veya herhangi bir şekilde kamunun ücretli/ücretsiz kullanımına sunulamaz. Akademik ve haber amaçlı kısa alıntılar bu kuralın dışındadır.

Aksi belirtilmediği sürece *Uluslararası İlişkiler*'de yayınlanan yazılarda belirtilen fikirler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.

**Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği | Uluslararası İlişkiler Dergisi**

Söğütözü Cad. No. 43, TOBB-ETÜ Binası, Oda No. 364, 06560 Söğütözü | ANKARA

Tel: (312) 2924108 | Faks: (312) 2924325 | Web: [www.uidergisi.com](http://www.uidergisi.com) | E- Posta: [bilgi@uidergisi.com](mailto:bilgi@uidergisi.com)

# Avrupa Birliği'nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasalaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihaî Hedefi Üzerine

Sanem BAYKAL\*

## ÖZET

*Avrupa bütünleşmesi önemli bir dönemde bulunuyor. Avrupa Birliği'nin çözmeye çalıştığı en önemli sorunlardan biri, Avrupa kimliği, meşruiyet ve siyasi yapı arasındaki ilişkiyi düzenlemek şeklinde ortaya çıkmakta. Bu çalışmada, Birliğin kurumsal yapısını yeniden şekillendirirken demokrasi ve etkili işleyiş arasında bir denge kurmak zorunda olduğu; çünkü Avrupa halklarının sadakatini ancak yararlı ve başarılı bulunması halinde sağlayabileceği, kazanımlarının da ancak süreçlerin meşru ve demokratik addedilmesi halinde tatminkar olarak nitelenebileceği görüşüne yer veriliyor. Bu bağlamda, Anayasa Taslağının bazı önemli yeniliklere yer vermekle birlikte, kurumsal yapının özünü ve dolayısıyla statükoyu büyük ölçüde koruyan bir yaklaşım içerdiği saptamasında bulunuluyor. Birliğin demokrasi ve siyaset açıları, ancak Topluluk yönteminin kendine özgü niteliği ile uyumlu, yenilikçi yaklaşımlarla kapatılabilir. AB yeni ve özgün bir siyasi yapıdır; bu itibarla demokrasi, meşruiyet ve siyaset gibi konulara da özgün yaklaşımlar geliştirilmesini gerektirmektedir.*

**Anahtar kelimeler:** *Avrupa Birliği Anayasası, Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu, AB ve Anayasalaşma, Demokratik Meşruiyet, AB ve Demokrasi Açığı*

## Future of the European Union: Problems of Legitimacy, Constitutionalisation, and the Ultimate Goal of European Integration

### ABSTRACT

*One of the pivotal issues the European Union is trying to solve right now is the link between identity, legitimacy and political order in Europe. This study argues that the Union will have to strike a balance between democracy and efficiency while reshaping its institutional structure, as it can only secure the allegiances of European peoples if it is deemed to be useful and successful by its citizens, while accomplishments would only be regarded as satisfactory when the process is legitimate and democratic. This study illustrates that the Draft Constitution adopts the option of maintaining the essence of the status quo as regards the institutional structure. The democratic and political deficits of the Union need to be bridged by innovative approaches which are compatible with the unique qualities of the Community method. The European Union constitutes a novel type of polity which necessitates original approaches to issues such as democracy, legitimacy and politics.*

**Keywords:** *Constitution of the European Union, Convention on the Future of Europe, Constitutionalisation in the EU, Democratic Legitimacy, Democratic Deficit in the EU*

\* Yrd. Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Avrupa Birliği Hukuku Anabilim Dalı.

## Giriş

Kazanımları, özgün yapısı ve işleyişi ile yarım yüzyıllık tarihi büyük ölçüde bir başarı öyküsü oluşturan Avrupa Birliği, günümüzde önemli bir kavşak noktasında bulunuyor. Özellikle, Merkezî ve Doğu Avrupa ülkeleri ile GKRY, Malta ve Türkiye'yi kapsayan mevcut genişleme sürecinin ölçeği ve niteliği Avrupa Birliği'ni kendi geleceğini ve yapısını bütün boyutları ile gözden geçirmeye zorlamış durumda. Genişleme ve derinleşme süreçlerinin birlikte ilerleyişi bir yandan Avrupa Birliği için yeni fırsat ve imkanlar sunarken, öte yandan da bütünleşmenin gelişimi ve tutarlılığı açısından önemli tehdit ve tehlikeleri bünyesinde barındırıyor. Söz konusu fırsat ve tehditlerle başa çıkma kapasitesi ve yöntemi Avrupa Birliğinin geleceğini belirleyecek nitelikte ve bu itibarla hayati öneme sahip görünüyor. Avrupa Birliğinin sınırlarından kimliğine, amaçlarından görevlerine dek pek çok hususla ilgili sorular cevap bekliyor ve bir arada yanıtlanmaya çalışılıyor. Tüm bu önemli soruların cevabı kaçınılmaz biçimde Birliğin bugünkü yapısı ve bu yapının başarılı ve başarısız unsurlarının neler olduğu ile yakından ilgili. Ancak, belki de daha önemli olan nokta, Birliğin gelecekte alacağı şekil ve bütünleşmenin nihai hedefinin nasıl bir siyasi yapı olması gerektiği hususları ile ilgili varılacak sonuç ve çözümlerin neler olduğudur. Avrupa Birliği nedir ve nasıl bir yapıya dönüşmektedir? Ve bu dönüşümün doğrultusu ve hedefi ne olmalıdır?

İşte, tüm bu sorulara cevap aramak üzere 2000 Aralığında toplanan Nice Zirvesi'nde yayınlanan Nice Antlaşmasına ekli "Avrupa Birliği'nin Geleceği" Deklarasyonu ile yeni bir süreç başlatılmış bulunuyor.<sup>1</sup> "Nice-Sonrası Sürec" olarak adlandırılan ve esasen Almanya Dışişleri Bakanı Joschka Fischer'in 12 Mayıs 2000 tarihinde Berlin Humboldt Üniversitesinde yapmış olduğu tarihi konuşma ile başladığı kabul edilebilecek bu süreç, Avrupa Birliğinin yapısının ve geleceğinin tüm boyutları ile tartışılmasına yol açmış durumda.<sup>2</sup>

Elbette, Avrupa Birliği'nin yapısı ve geleceği ile ilgili tartışmaların bütünleşme hareketinin ilk adımlarının atılmaya başlandığı II. Dünya Savaşı sonrasında bugüne dek hiçbir zaman eksik olmadığı rahatlıkla belirtilebilir. Özellikle federalistler ve hükümetlerarasıcılar arasında Avrupa Birliğinin niteliği ve nihai hedefi konusundaki bitmek bilmeyen tartışma bütünleşme sürecinin başlangıcından beri sürüyor. Bu tartışma Avrupa, bütünleşmesinin niteliği ve hedefleri konusunda bir uzlaşa ve belirlilik bulunmadığını gösterdiği gibi, bütünleşmenin dinamik ve esnek karakterini ve süreç olma niteliğini de

<sup>1</sup> Nice Zirvesi Sonuç Bildirisine ve Nice Antlaşmasına ekli "Birliğin Geleceği Hakkındaki Deklarasyon"u için bkz., <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>.

<sup>2</sup> Joschka Fischer'in konuşması ve bu konuşmayı çeşitli açılardan değerlendirerek Avrupa Birliği'nin geleceği tartışmasına ışık tutan bir kaynağa örnek olarak bkz. Christian Joerges, Yves Meny ve Joseph H. H. Weiler (der.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, San Domenico di Fiesole, European University Institute, 2000.

ortaya seriyor. Gerçekten de Avrupa bütünleşmesi farklı tür ve düzeylerdeki -ulusüstü, ulusötesi, ulusal, yerel, bölgesel, siyasal, ekonomik, sektörel, toplumsal, kültürel- çıkarların sürekli ve dinamik bir pazarlık ve müzakere süreci kapsamında işliyor ve yeniden yaratılıyor. İç ve dış dinamikler gerektirdiğinde Avrupa Birliği bu ihtiyaca cevap vermek üzere harekete geçiyor ve tüm bu farklı çıkarları ortak bir noktada buluşturmaya ve belli oranda azamileştirmeye çalışıyor.

AB Konseyinin Nice Zirvesinde açıklanan ve Nice Antlaşmasına ekli "Avrupa Birliği'nin Geleceği" Deklarasyonunun öngördüğü ve AB'nin yetkilerinden görevlerine; kurumsal yapısının daha etkili, verimli ve demokratik işleyişinden bütünleşmenin amaçlarına ve nihai hedeflerine dek her konunun tartışılmasını öngören süreç, 2004 yılına girdiğimiz şu günlerde son aşamalarına ulaşmış bulunmakta.<sup>3</sup> 2001 yılında İsveç ve Belçika Dönem Başkanlıkları tarafından başlatılan ve yürütülen Avrupa'nın geleceği tartışması 2001 Aralık ayında Laeken Zirvesi ile yeni bir aşamaya girdi ve 28 Şubat 2002 tarihinde Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu adı verilen bir oluşuma dönüştü.<sup>4</sup> 10 Haziran 2003 günü çalışmalarını tamamlayan Konvansiyon, başlangıçta sadece bir ihtimal olarak ortaya atılan Avrupa Birliği için bir "Anayasa" hazırlanmasını Başkanlığını üstlenen Fransa eski Cumhurbaşkanı Valery Giscard d'Estaing'in de yönlendirmesi ile gerçeğe dönüştürerek "Avrupa için Anayasal Antlaşma Taslağı"nı 20 Haziran 2003 tarihinde Selanik'te gerçekleşen AB Zirvesine sundu.<sup>5</sup>

İşte, bu "Anayasal Antlaşma Taslağı"nın hazırlanması olgusu ve bu hazırlıkta yaşanan süreç, "anayasa"ya neden gerek duyulduğu ve "anayasalaşma"nın Avrupa bütünleşmesi bakımından anlamı ve önemi bu çalışmanın konusunu oluşturuyor. Bu bağlamda, "Anayasal Antlaşma Taslağı"nın simgesel anlamının ve bütünleşmenin nihai hedefleri bakımından taşıdığı önemin ortaya konmasının, içeriğinin incelenmesinden daha belirleyici olacağı varsayımından hareketle, ağırlık anayasalaşma olgusu ve sürecine

<sup>3</sup> Nice Deklarasyonu ile tartışılması öngörülen öncelikli alanlar; Avrupa Birliğinin ve üye devletlerin yetki alanlarının ve bu yetkilerin niteliklerinin tam olarak belirlenmesi ve açıklığa kavuşturulması; AB Temel Haklar Şartının hukukî statüsünün ve antlaşmalara dahil edilip edilmeyeceğinin tespiti; Kurucu Antlaşmaların sadeleştirilmesi ve ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesi içindeki rollerinin belirlenmesi olarak ortaya konmuştur. Ancak, bu alanlar tahdidi olarak sayılmamış, özellikle demokratik, saydam ve verimli/etkili işleyen bir kurumsal yapıya ilişkin önlemlerin de tartışma alanlarına dahil edilmesi öngörülmüştür.

<sup>4</sup> Konvansiyonun yapısı ve işleyişi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Gülce Kumrulu, "Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, 2003, s. 163-191, Lars Hoffmann, "The Convention on the Future of Europe-Thoughts on the Convention Model", *Jean Monnet Working Papers*, No 11/02, 2002 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/>); Editorial, "What is Going on at the European Convention", *Common Market Law Review*, Cilt 39, 2002, s. 677-681.

<sup>5</sup> Anayasal Antlaşma Taslağı metninin tamamı 18 Temmuz 2003 tarihinde AB Dönem Başkanlığına sunulmuş bulunmaktadır. Bkz. "Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", The European Convention Secretariat, CONV850/03, Brussels, 18 Temmuz 2003 (<http://www.european-convention.eu.int>).

verilecek; Anayasal Antlaşma Taslağının içeriği ise savunulan tezi kanıtlamaya hizmet ettiği ölçüde ele alınacaktır. Çünkü burada savunulacağı üzere, Anayasal Antlaşma Taslağı Avrupa Birliğine içerik bakımından gerçek bir "anayasa" kazandırmış değildir; içerdiği reformların büyük bölümü de Birliğin genişleme ertesi artarak devam edecek olan meşruiyet tartışmaları ile başa çıkmasını sağlamakta yetersiz kalacaktır. Ancak, bu durum Avrupa bütünleşmesinin yönteminden ve uluslarüstü niteliğinden kaynaklanmakta; Birlik gerçek bir "federal devlet"e dönüşmedikçe de sürececek gibi görünmektedir. Ancak, yine vurgulanacağı üzere, Avrupa Birliği'nin bir "Avrupa Birleşik Devletleri"ne dönüşmesi ne arzu edilecek, ne de öngörülür gelecekte mümkün bir gelişmedir. Avrupa Birliği bir "devlet" değildir ve bu itibarla herhangi bir devletteki demokrasi anlayışını ve mekanizmalarını aynen yansıtması beklenemez. Dolayısıyla Birlik, demokrasi, katılım, saydamlık, hesap verebilirlik, etkili ve verimli işleyiş, politika açığı ve meşruiyet sorunlarına Avrupa Birliği üyesi devletler ve halkları üzerine inşa edilen uluslarüstü bütünleşme mantığı içinde yeni ve özgün yaklaşımlar geliştirerek çözüm bulmak zorundadır. Anayasal Antlaşma Taslağı ise, bu konuda köklü bir çözüm getirmemekle birlikte, belki de bu yaklaşımın ilk belirtilerini içermesi bakımından önemlidir.

Bu çerçevede, öncelikle, Avrupa bütünleşmesi kapsamında anayasalaşma olgusunun ve sürecinin anlamı ve niteliği ile son 10 yılda geçirdiği değişim ele alınacaktır. Bu bağlamda anayasalaşma olgusuna hukukî ve siyasi yaklaşımın parametreleri ortaya konacaktır. Ardından, Avrupa Birliğini yapısı ve işleyişinde reforma gitmeye zorlayan ve anayasalaşma olgusuna bakıştaki değişimin de nedenini oluşturan en önemli etkenlerden olan Birliğin Avrupa vatandaşlarına olan uzaklığı ve demokratik meşruiyet sorunu kısaca ele alınacaktır. Bu kapsamda, Birliğin meşruiyet sorununun çözümü açısından Anayasal Antlaşma Taslağı'nın ifade ettiği anlam ile getirilen düzenlemelerin içeriği ve niteliği incelenecektir. Son olarak ise, ortaya çıkan metnin niteliği ve geleceği ile bütünleşme sürecinin geleceğine etkisi üzerine bazı değerlendirmelere yer verilecektir.

## Avrupa Bütünleşmesinde Anayasalaşma Olgusu ve Süreci

Genel olarak Avrupa Birliğinde anayasalaşma olgusunun ve sürecinin gelişimi açısından öncelikle anayasa kavramının neyi ifade ettiğine bakmakta fayda vardır. Bir tanıma göre "Bir devletin kuruluşunu, örgütlenişini, iktidarın el değiştirmesini ve bireylerin hak ve özgürlüklerini düzenleyen kurallar bütünü"<sup>6</sup> olan anayasa diğer bir tanıma göre, "devlet organlarının yetkilerini, egemen

<sup>6</sup> Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, İstanbul, Beta, 1996, s.134.

yetkilerin kapsam ve kullanımını belirleyen, devlet tasarruflarının geçerliliğinin ölçüsünü ortaya koyan, temel hakları ve bunların güvencelerini katalog halinde düzenleyen, gücünü ve bağlayıcılığını halkın onayından alan temel kanundur."<sup>7</sup>

Peki, bu tanımlar ışığında, Avrupa Birliğinin bir anayasası ya da bir anayasaya gereksinimi var mıdır? Bu sorunun cevabını bulabilmek için öncelikle Avrupa bütünleşmesinde anayasacılığın üzerine inşa edildiği iki farklı temeli oluşturan hukukî ve siyasi yaklaşımı ele almak gerekiyor.

Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin anayasalaşma süreci ilkinde hukukî, ikincisinde ise ağırlıklı olarak siyasi yaklaşımın öne çıktığı iki farklı döneme ayrılarak incelenebilir. Bütünleşmenin kuruluşundan 1990'ların ikinci yarısına dek Avrupa bütünleşmesinin kurucu antlaşmalarının anayasa karakteri özellikle Avrupa Toplulukları Adalet Divanının içtihatları çerçevesinde hukukî bir kavram ve yaklaşım olarak ortaya konmuştur.<sup>8</sup> Özellikle Maastricht Antlaşmasının onaylanması sürecinde yaşananlar ve Antlaşmanın içeriği ise, Avrupa Birliğini anayasalaşma sürecini demokrasi ve meşruiyet sorunu bağlamında siyasi bir yaklaşımla ele almaya yöneltmiştir.

Aşağıda önce hukukî anayasalaşma yaklaşımı incelenecek; ardından anayasalaşmacılıkta yeni siyasi yaklaşım ve bu yaklaşımı zorunlu kılan etkenler ele alınacaktır.

### 1950'lerden 1990'lara: Anayasalaşma ve Hukukî Yaklaşım<sup>9</sup>

Anayasalaşma sürecine hukukî yaklaşım uyarınca, Avrupa Birliği zaten anayasal bir hukuk düzeni oluşturmaktadır. Buna göre, Avrupa Topluluklarının kuruluşu ile Topluluk hukuku adı verilen ve uluslararası özellik ve nitelikler gösteren yeni bir hukuk sistemi doğmuştur. Her ne kadar, uluslararası hukuka dayanılarak oluşturulmuş bu yeni hukuk sistemi, üye devletlerin ulusal hukuklarından bazı unsurları da bünyesinde barındırmaktaysa, hem ulusal, hem de uluslararası hukuk düzenlerinden esaslı biçimde farklı özellikler göstermektedir.

<sup>7</sup> *Black's Law Dictionary (Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence)*, 6th Edition, 1990; Jean-Claude Piriş, "Does the European Union Have a Constitution? Does it Need One?" *European Law Review*, Cilt 24, 1999, s. 558'den alıntı. Ayrıca "constitution" kelimesinin taşıdığı farklı anlamlar için bkz. Joseph, H. H. Weiler, *The Constitution of Europe "Do the New Clothes Have an Emperor?"*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, s. viii.

<sup>8</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Füsun Arsava, "AB'nin Anayasaya İhtiyacı Var mı?", *Mercek*, Cilt 7, Sayı 26, 2002, s. 12-26; Füsun Arsava, "Kurucu Antlaşmaların Avrupa Birliği Anayasasına Dönüşmesi", *ATAUM Bülten*, Yıl 2, Sayı 2, 2002, s. 2-3; Günther Frankenberg, "The Return of the Contract: Problems and Pitfalls of European Constitutionalism", *European Law Journal*, Cilt 6, No 3, 2000, s. 257-276; Paul Craig, "Constitutions, Constitutionalism, and the European Union", *European Law Journal*, Cilt 7, No 2, 2001, s. 125-150; Joseph H. H. Weiler, "Transformation of Europe", *Yale Law Journal*, Cilt 100, 1991, s. 2403-2483.

<sup>9</sup> Bu bölüm, Sanem Baykal, *AT Hukukunun Etkili Biçimde Uygulanması ve Bireysel Haklar*, Ankara, ATAUM Araştırma Dizisi No 14, 2002, I. Bölüm'den uyarlanmıştır.

Topluluk hukuk düzenini geleneksel uluslararası hukuktan ayıran iki temel ve özgün unsur;

- ilgili ulusal organlardan kendilerine geçen devlet yetkilerine benzer yetkileri kullanmak üzere kurulan bağımsız ve özerk yasama, yürütme ve yargı organlarının varlığı ve;
- bireylerin, üye devletlerle birlikte bu yeni hukuk düzeninin süjeleri konumuna yükseltilmesidir.<sup>10</sup>

Bu iki temel unsur aynı zamanda, Topluluk kurucu antlaşmasının anayasal niteliğine de işaret etmektedir. Doktrinde pek çok yazar tarafından da belirtildiği üzere, bugün artık Topluluk kurucu antlaşması ve revizyonları, uluslararası hukukun öngördüğü yazılı metinler olmanın çok ötesine geçerek, Avrupa bütünleşmesi sürecinin temel kurucu belgeleri olarak anayasal bir nitelik kazanmış kabul edilmektedir.<sup>11</sup>

Topluluk kurucu antlaşmasının ve genel olarak Topluluk hukuk düzeninin anayasal nitelik kazanmasından kasıt, sadece egemen devletleri bağlayan bir dizi hukukî antlaşmadan, ister kamu, ister özel nitelikli olsun, Topluluk sınırları dahilindeki tüm bireylere hak ve borçlar öngörebilen dikey olarak bütünleşmiş bir hukukî düzene doğru yaşanan değişim sürecidir.<sup>12</sup> Bu süreçte, Topluluk tasarrufları iç hukuka aktarılarak, üye devletlerin yürütme ve yargı organları tarafından ulusal hukuk kuralları gibi uygulanır hale gelmiştir. Bu süreç, kurucu antlaşmalarda öngörülmemiştir ve yargısal iradenin bir sonucudur.

Nitekim, Topluluk hukuk düzeni, üye devletler üzerinde, kendi anayasalarından ve hatta belki de Topluluğu kuran antlaşmalardan bağımsız olarak bağlayıcı etkiler doğurmaktadır. Bunun nedeni, kurucu antlaşmaların ve Topluluk hukukunun genel ilkelerinin bireyler ve kurumlar üzerinde, uluslararası hukukun bir parçası olarak değil, büyük ölçüde kendine yeterli

<sup>10</sup> A. G. Toth, "The Individual and the European Law", *International and Comparative Law Quarterly*, Cilt 24, 1975, s. 659.

<sup>11</sup> Topluluk hukukunun anayasal niteliği ile ilgili olarak bkz. örneğin, Karen Alter, *Establishing the Supremacy of European Law-The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001; Pavlos Eleftheriadis, "Aspects of European Constitutionalism", *European Law Review*, Cilt 21, 1996, s. 32-42; Federico Mancini, "The Making of a Constitution for Europe", *Common Market Law Review*, Cilt 26, 1989, s. 596-614; Eric Stein, "Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution", *American Journal of International Law*, Cilt 1, 1981, s. 1-27; Weiler, "The Transformation of Europe", s. 2403-2483; Joseph, H. H. Weiler, "The Reformation of European Constitutionalism", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 35, No 1, 1997, s. 97-131; Joseph H. H. Weiler ve Ulrich Haltern, "The Autonomy of the Community Legal Order-Through the Looking Glass", *Harvard International Law Journal*, Cilt 37, 1996, s. 411-448.

<sup>12</sup> Alec Stone Sweet, "Constitutional Dialogues in the European Community", Joseph H. H. Weiler, Anne Marie Slaughter ve Alec Stone Sweet (der.), *The European Court and the National Courts, Discipline and Jurisprudence*, Oxford, Hart Publishing, 1997, s. 306.

yeni bir hukuk düzeninin kurucu metinleri olarak bağlayıcı etki doğurmasıdır. Yukarıda da işaret edildiği üzere, bu dönüşüm, politik müzakerelerin sonucu olarak değil, tamamen kurucu antlaşmaların Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından zaman içinde aşamalı ve dikkatli biçimde yeniden yorumlanması ve değerlendirilmesi ile gerçekleşmiştir. Bu devrimsel değişimin anahtarı ise, AT Antlaşmasının en üst hukuk kaynağı olarak kabul edilmesi, bir çeşit "Avrupa Anayasası" olarak benimsenmesidir. Bu gelişme, Toplumun kendi temel hukuk kaynağına, ya da diğer bir ifade ile anayasasına ve böylece kendi normlar hiyerarşisine sahip olmasına; bu sayede de kendine özgü, bağımsız, yeni bir hukuk düzeni kurmasına imkan vermiştir.<sup>13</sup>

Topluluk kurucu antlaşmasının anayasal niteliği, söz konusu antlaşmanın Topluluk kurumlarının, bir yandan, birbirleriyle, öte yandan ise, üye devletler ve onların yetkili makamları ile ilişkilerini ve yetki alanlarını düzenleyen temel ve hiyerarşik açıdan en tepedeki normlar bütünü olmasını ifade ederken; aynı zamanda da diğer tüm Topluluk mevzuatının kendisine uygun olması gerektiğini belirtmektedir. Böylece klasik bir devlet anayasasında yer alan yasama, yürütme ve yargı organlarının yapıları, işleyişleri, görevleri ve yetkileri ile birbirleri ile olan ilişkilerini düzenleyen hükümlere Avrupa bütünleşmesinin kurucu metinlerinde de rastlandığı belirtilebilir. Ayrıca, Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Birliği Antlaşmasına eklenen 6/I maddesi ile, klasik bir anayasada yer alan ve ilgili siyasi yapının/devletin niteliklerini belirleyen normlara benzeyen bir hüküm kurucu antlaşmalara dahil edilmiş bulunmaktadır. İlgili hüküm uyarınca "Birlik, Üye Devletlerin ortak ilkeleri olan özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkeleri üzerine inşa edilmiştir." Ayrıca, temel hakların korunması ile ilgili düzenlemeler<sup>14</sup> ve Avrupa Birliği vatandaşlığı ile ilgili hükümler<sup>15</sup> de kurucu antlaşmaların anayasa karakterini güçlendirmektedir. Ancak, bunun da ötesinde kurucu antlaşmanın anayasal niteliği, üye devlet vatandaşlarını bu yeni hukuk düzeninin sükeleri konumuna getirmesi ve onlar için hem AB kurumlarına, hem üye devletlere, hem de diğer bireylere karşı ileri sürebilecekleri hak ve yükümlülükler öngörmesinde ortaya çıkmaktadır.

Bu yeni hukuk düzeninin, uluslararası antlaşmalar aracılığıyla kurulmuş olmasına ve bu nedenle de antlaşmaya taraf devletler arasında karşılıklı hak ve yükümlülükler öngörmesine karşılık, söz konusu devletler arasında geleneksel bir işbirliği ilişkisi tesis etmenin ötesinde unsur ve amaçlar taşıdığı Adalet

<sup>13</sup> Eleftheriadis, "Aspects of European Constitutionalism", s. 34-35.

<sup>14</sup> Avrupa Birliği Antlaşması 6/II. madde uyarınca, "Birlik, 4 Kasım 1950 tarihinde Roma'da imzalanan Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Sözleşmesi ile garanti altına alınan ve Topluluk hukukunun genel ilkeleri olarak Üye Devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan temel haklara saygı gösterir."

<sup>15</sup> Birlik vatandaşlığı için bkz. Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma, İkinci Bölüm, md. 17-22.



Divanının *Van Gend en Loos* kararında açık ve kesin bir biçimde ortaya konmaktadır.<sup>16</sup>

Divanın söz konusu kararı uyarınca;

...Topluluk, üye devletlerin kendisi yararına belli alanlarla sınırlı da olsa, egemen yetkilerini sınırladıkları ve sükeleri sadece üye devletlerden değil, aynı zamanda onların vatandaşlarından da oluşan ... yeni bir hukuk düzeni teşkil etmektedir. Dolayısıyla, Topluluk hukuku, üye devletlerin kanunlarından bağımsız olarak bireylere sadece yükümlülük öngörmekle kalmaz, aynı zamanda, onlara, hukukî statülerinin bir parçası haline gelen haklar da tanır. Söz konusu haklar ise, sadece Antlaşma tarafından açıkça öngörülen hallerde değil, aynı zamanda Antlaşmanın üye devletler ve Topluluk kurumlarının yanı sıra, bireyler için açıkça belirlenmiş yükümlülükler öngörmesi halinde de doğar.<sup>17</sup>

Topluluk hukukunun üye devletlerin hukuk kuralları karşısında önceliğini,<sup>18</sup> Topluluk hukuku çerçevesinde temel hakların korunmasının bir Topluluk hukuku genel ilkesi oluşturduğunu ve bireylerin temel haklarının bu hukuk düzeni tarafından teminat altına alındığını,<sup>19</sup> AB kurumları ve erkleri arası ilişkileri<sup>20</sup> Topluluk yetkisinin kapsam ve boyutlarını<sup>21</sup> ortaya koyan kapsamlı Adalet Divanı içtihadı da bu hukuk düzeninin anayasal niteliğine işaret eden olgular olarak yorumlanmaktadır.<sup>22</sup> Divan, ayrıca, *Les Verts* kararında<sup>23</sup> Topluluğun bir "hukuk topluluğu", kurucu antlaşmanın da bir "anayasal şart" niteliğinde olduğunu açıkça belirtmiştir.

Dolayısıyla, Avrupa'nın şekli ve siyasi olarak olmasa bile içeriksel ve hukukî olarak anayasal nitelikli hukukî metinleri ve anayasal bir düzeni vardır. Bu düzen zaman içinde, süreçsel olarak ortaya çıkmıştır. Eriksen'in de belirttiği gibi Avrupa Birliğinde kolektif karar almayı sağlayacak yasama, yürütme ve yargı organları ve bunlar arasında bir güçler ayrılığı ve dengesi sistemi, ortak kural, değer, norm ve prosedürlerden oluşan bir '*acquis communautaire*' (Topluluk müktesebatı) fiilî olarak mevcuttur; ancak bu anayasal düzen üye

<sup>16</sup> 26/62 *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (1963) ECR I.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> 6/64 *Costa v. ENEL* (1964) ECR 585.

<sup>19</sup> 29/69, *Stauder v. City of Ulm* (1969) ECR 419, 11/70, *Internationale Handellsgesellschaft* (1970) ECR 1125, 4/73, *Nold* (1974) ECR 491, 5/88, *Wachauf* (1989) ECR 2609; C-260/89, *ERT* (1991) ECR I-2925, C-168/91, *Konstantinidis* (1993) ECR I-1191.

<sup>20</sup> 138/79 *Roquette Freres v. EC Council* (Isoglucose davası) (1980) ECR 3333, C-70/88 *Parliament v. Council* (Chernobyl davası) (1990), ECR I-2041.

<sup>21</sup> 22/70 *Commission v. Council* (ERTA) (1971) ECR 263; C-3,4 & 6/76 *Kramer and Others* (1976) ECR 1279.

<sup>22</sup> Craig, "*Constitutions, Constitutionalism, and the European Union*", s. 128-135; Weiler, "*Transformation of Europe*", s. 2403-2483; Weiler, "*The Reformation of European Constitutionalism*", s. 97-102.

<sup>23</sup> C-294/83 *Les Verts v. Parliament* (1986) ECR 1339.

devletler tarafından resmen ve açıkça kabul edilmediği gibi, yargısal içtihatla ve gereksinime tabi olarak inşa edildiğinden gerekli bütünlük ve tutarlılıktan da yoksundur.<sup>24</sup>

Bu yaklaşımın sonucu olarak Nice Antlaşmasına ekli "Avrupa Birliği'nin Geleceği" Deklarasyonu ve Laeken Zirvesi Sonuç Bildirisine ekli "Avrupa Birliği'nin Geleceği" Deklarasyonu ile antlaşmaların basitleştirilmesi, yani söz konusu anayasal yapının sadeleştirilmesi ve revize edilmesi öngörülmüş bulunmaktadır. Böylece daha tutarlı ve bütünlüklü bir anayasal metne ulaşılması hedeflenmektedir. Ancak, Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu ile ortaya çıkan "anayasa" metni bu tarz bir kodifikasyon ve sadeleştirmenin çok ötesine giden amaçları gerçekleştirmeye yöneliktir. Anayasal Antlaşma Taslağı ile yapılmaya çalışılan Avrupa ile vatandaşları arasındaki uzaklığı kapatmak, Birliğin demokrasi açığı ve meşruiyeti konusundaki tartışmalara bir son vermektir. İşte, 1990'ların ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan ve siyasal, simgesel özelliği ve toplum mühendisliği niteliği ağır basan bu yeni anayasalaşma anlayışının gelişimi ve nitelikleri aşağıda ele alınacaktır.

### **1990'lar: Meşruiyet Sağlama ve Siyasal Toplum/Halk Yaratma Aracı Olarak Anayasalaşma Süreci**

1990'lar Avrupa bütünleşmesi açısından her bakımdan bir yenilenmeyi ve değişimi ifade eder. Ekonomik bütünleşmenin en ileri aşamalarının Ekonomik Parasal Birlik ve tek para birimi-Euro- kapsamında tamamlanmaya başlamasından siyasal birliğe doğru ilk somut adımların atılmasına; Demir Perdenin yıkılması ile eski Doğu Blok'u ülkelerine üyelik perspektifi verilmesini içeren mevcut genişleme sürecine dek bütünleşmenin kendi iç dinamiklerinin yanı sıra dış dinamikler de Avrupa bütünleşmesinin görülmemiş bir hızla meydana gelen gelişmelere ayak uydurmak üzere kendisini yenileme çabasına girişmesine yol açtı.

İşte, bu çaba kapsamında bütünleşmenin başlangıcından beri mevcut olan ve tüm reformlara karşın bir türlü kapatılmayan; 90'larda ise bütünleşmenin siyasal yönelimi ile farklı bir nitelik kazanan demokrasi açığı ve meşruiyet sorununa çözüm bulunması da gündemi gittikçe daha fazla meşgul eder hale geldi. Yeni anayasalaşma anlayışı ve bu yaklaşım çerçevesinde Konvansiyon süreci sırasında ortaya çıkan Anayasal Antlaşma Taslağı da bu demokrasi açığı ve demokratik meşruiyet eksikliği sorununa çözüm getirme iddiasını taşıyor. Dolayısıyla, önce Avrupa Birliğinde demokrasi açığının farklı yönlerini ve görünümelerini ele alacak; yeni anayasalaşma anlayışının ortaya çıkışında ve amaçlanan metnin temelinde Avrupa Birliğine gerekli demokratik meşruiyeti

<sup>24</sup> Erik Oddvar Eriksen, "Technocratic or Democratic Governance", *Harvard Jean Monnet Working Papers*, No 6/01, 2001 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/>), s. 11-12.

temin etme ve Avrupa vatandaşlarının desteğini arkasına almasını sağlama gereksiniminin yattığını ortaya koymaya çalışacağız.

### **Avrupa Birliği'nin Kendine Özgü Yapısı ve Demokratik Meşruiyet Sorunu**

Günümüzde tüm Batı ülkelerinde demokratik sistemlerde sancılar yaşanmakta, demokrasi kavramı tartışılmaktadır. Avrupa Birliği Komisyonu da 2001 yılında yayınladığı "Avrupa'da Yönetişim" başlıklı Beyaz Kitabında aynı olguya işaret ederek demokrasi konusunda yaşanan hayal kırıklığının sadece Avrupa'ya özgü bir hastalık olmadığını belirtmiş; bununla birlikte bu durumun Birliğin kendine özgü niteliğinin ve nihaî şeklinin, coğrafi sınırlarının, siyasi hedeflerinin ve yetkilerinin üye devletlerle paylaşımı konusunda özel gerilim ve belirsizlikleri içerdiğini de vurgulamıştır.<sup>25</sup> Gerçekten de Avrupa Birliği, bugünkü niteliği itibarıyla, kendine özgü bir kurumsal yapıya ve işleyişe sahiptir. Birlik, 'üye devletler' ve 'halkları' şeklinde ifade edilebilecek ikili bir demokratik meşruiyet temeline dayanmakta, ancak bu meşruiyet anlayışı Birliğin bugünkü ve gelecekteki gereksinimlerine cevap vermekte büyük ölçüde yetersiz kalmaktadır. Bu çerçevede, aşağıda öncelikle Birliğin kurumsal yapısı kısaca ele alınacak, ardından da bu yapının yol açtığı demokratik meşruiyet problemi çeşitli yönleriyle ortaya konulacaktır.

### **Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı**

Avrupa bütünleşmesinin kurumsal yapısı esas itibarıyla uluslarüstülük ile hükümetlerarasıcılığın birarada bulunduğu "Topluluk Yöntemi" adı verilen kendine özgü bir uygulamaya dayalıdır.<sup>26</sup> Bu çerçevede, bürokratik, bağımsız ve uluslarüstü niteliği ağır basan Komisyon, karar önerilerini hazırlama ve sunma konusunda münhasır yetkiye sahip kılınmıştır. Siyasi bütünleşme sütunlarında ise Komisyon karar önerilerini hazırlama konusundaki yetkiyi üye devletlerle paylaşmaktadır. Komisyon, tüm üye devletlerin temsilcilerinin yer aldığı ve üye devletler ile Avrupa Parlamentosunun birlikte atadığı, ancak asla ulusal çıkarları korumayacakları, bütünleşmenin çıkarlarına hizmet edecekleri yönünde yeminle göreve gelen, bütünleşmenin ilerletilmesi dışında siyasi bir yönelimi veya programı olmayan -bu bağlamda demokratik meşruiyeti de tartışmalı- teknokratlardan oluşmaktadır. Atanmalarında üye devletlerin rolü olsa bile, görevden alınmaları ancak Avrupa Parlamentosunun

<sup>25</sup> European Commission, *European Governance: A White Paper*, COM(2001) 428, Brüksel, 25.7.2001. Yönetişim Beyaz Kitabı, Birliğin daha demokratik ve etkili işleyişi açısından kurucu antlaşma değişikliğine gidilmeksizin yapılabilecek reformlarla ilgili Komisyon önerilerini içermektedir.

<sup>26</sup> Genel olarak kurumsal yapı ve "Topluluk Yöntemi" hakkında bilgi için bkz. Helen Wallace ve William Wallace (der.), *Policy Making in the European Union*, 4. B., Oxford, Oxford University Press, 2000, s. 3-37.

güvensizlik oyuyla ve heyet halinde mümkün olabilir. Tüm bu kurallar, Komisyonun yürütme, idari denetim ve yasamaya ilişkin görevlerini yerine getirirken mümkün olduğu ölçüde bağımsız ve tarafsız olmasını, tüm üye devletlerin temsil bulduğu bir kurum olmakla birlikte her türlü menfaate eşit derecede uzak kalmasını sağlamaya yöneliktir.

Avrupa Parlamentosu ise başlangıçta kendisi için öngörülen yetkileri ve danışma nitelikli yapıyı bugün için oldukça aşmış; özellikle ortak karar ve onay usulünün uygulandığı alanlarda yasama faaliyetini Bakanlar Konseyi ile birlikte gerçekleştirir hale gelmiştir. Parlamento üye devletlerin halklarının demokratik menfaatlerinin bütünleşme sürecinde temsil edilmesine imkan sağlayan, bütünleşmeye demokratik meşruiyet ve denetim temin eden, uluslarüstü nitelikte bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır. Yasama faaliyetine, ilgili konu çerçevesinde öngörülen usul uyarınca, farklı derecelerde iştirak etmektedir. Komisyon üzerinde, en önemlisi güvensizlik oyu ile görevden almak ve atanmasına onay vermek şeklinde beliren önemli denetim yetkileri kullanırken, Bakanlar Konseyi üzerindeki denetim yetkileri sınırlıdır. Bundan başka, siyasi bütünleşme sütunlarında Parlatorunun yetkileri son derece sınırlı tutulmuş olup, bu alanlarda bilgilendirilmesi dışında bir katılımı bulunmamaktadır.

Bakanlar Konseyi ise bütünleşme çerçevesinde üye devletlerin temsil edildiği kurum konumundadır. Kompozisyonu üye devletlerin bakan düzeyinde temsilcilerinden meydana gelmekte ve yasama faaliyetini nihaî olarak gerçekleştiren kurum olarak AB kurumsal yapısı içinde en güçlü organ niteliğini muhafaza etmektedir. Siyasi bütünleşme sütunlarında da karar yetkisi temel olarak Bakanlar Konseyi ve AB Konseyine (Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi) aittir. Farklı karar usulleri uygulanmakla birlikte bugün için gittikçe yaygınlaşan biçimde üye devletlerin nüfuslarına göre farklı ağırlıkta oya sahip oldukları nitelikli çoğunluk sistemi ile karar almaktadır. Komisyon önerisini değiştirebilmesi ise ancak oybirliği ile mümkün olmaktadır. Komisyon üzerinde bazı denetim yetkileri bulunmakla birlikte Komisyonu görevden alma yetkisine sahip değildir. Parlamento tarafından etkili bir demokratik denetime tabi tutulma imkanı sınırlıdır, ancak Parlatorunun siyasi ve moral ağırlığına genellikle saygı göstermektedir. Bu çerçevede, Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi ya da diğer adıyla AB Konseyi de son yıllarda giderek artan ölçüde kurumsal yapı içinde güç kazanmakta ve önemli siyasi müzakerelerin ve uzlaşmaların gerçekleştiği, ileriye dönük politika tercihlerinin belirlendiği bir platform olarak gerçek anlamda hükümetlerarası bir yapı niteliği ile kurumsal yapıya damgasını vurmakta; "Topluluk Yöntemi"nin etkisini ve işleyişini de büyük ölçüde olumsuz etkilemektedir.

Topluluk yöntemi olarak adlandırılan uygulama, ulus devletler ile onların halklarına ya da vatandaşlara dayalı ikili bir meşruiyet anlayışının bir gereğidir

ve uluslarüstülük ile hükümetlerarasıcılığın bir bileşkesi görünümündedir. Bu çerçevede, güçlü bir Bakanlar Konseyi aracılığıyla Avrupa ulus devletlerinin temsili sağlanırken AB'nin meşruiyeti de dolaylı yoldan temin edilmekte; tam anlamıyla çoğunluk iktidarına engel olunabilmekte, azınlık haklarının da korunması teminat altına alınmakta; farklı ulusal, toplumsal ve ekonomik çıkarların temsil edilebilmesi imkanı yaratılmakta; aynı zamanda nitelikli oy çokluğu uygulaması ile politika oluşturulması ve karar alınmasında belli bir etkililik ve verimliliğe de olanak sağlanmaktadır. Avrupa kamuoyunu ve halklarını temsil eden Parlamento, politika müzakerelerinde ve karar alınmasında rol almakta ve Konsey ile Komisyonu demokratik denetime tabi tutmakta; Birliğe doğrudan demokratik meşruiyet sağlamaktadır. Siyasi yönelimi ve demokratik meşruiyeti tam olarak bulunmamakla birlikte Komisyon, Parlamento ile Konsey arasında, farklı ulusal çıkarlar arasında ve yine farklı ekonomik ve toplumsal menfaatler arasında tarafsızlığından ileri gelen bir arabuluculuk rolü oynayabilmektedir. Kararların alınmasında farklı ideolojik yaklaşımlar arasında bir seçim değil, asgarî ortak paydada bir uzlaşma arayışı yöntemi geçerlidir.

Tüm bu özellikleri ile "Topluluk Yöntemi" hem ulusal egemenliğin, hem uluslarüstülüğün, hem de farklı çıkarların-özellikle küçük üye devletler açısından- dikkate alınmasına imkan sağlayan bir yöntem olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, yine bu özellikleri ile Topluluk yöntemi siyasi alternatif ve tercihleri, parlamenter demokrasilerde çoğunluk iktidarı ile azınlığın ilişkilerini düzenleyen dinamikleri, iktidarın hesap verebilirliği ile el değiştirmesinin koşullarını ve pratiğini büyük ölçüde dışlamaktadır.

Peki, bu yapı içinde demokratik meşruiyet temelinde ortaya çıkan sorunlar nelerdir? Aşağıda bu konu ele alınacaktır.

## Demokratik Meşruiyet Sorunu ve Kaynakları

Avrupa bütünleşmesinin bugün için karşı karşıya bulunduğu belki de en önemli sorun, bütünleşmenin başlangıcından beri süren ve bir türlü gerektiği gibi kapatılmayan demokrasi açığı ve meşruiyet sorunudur.<sup>27</sup> Esasen Avrupa

<sup>27</sup> Avrupa Birliğinde demokratik meşruiyet sorunu hakkındaki son derece kapsamlı literatürden sınırlı bir seçki olarak bkz. örneğin Juliet Lodge, "Transparency and Democratic Legitimacy", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 32, No 3, 1994, s. 343-368; Erik Oddvar Eriksen ve John Erik Fossum (der.), *Democracy in the European Union-Integration Through Deliberation?*, Londra ve New York, Routledge, 2000; David Beetham ve Christopher Lord, *Legitimacy and the European Union*, Londra and New York, Longman, 1998; Daniel Wincott, "Does the European Union Pervert Democracy Questions of Democracy in New Constitutionalist Thought on the Future of Europe", *European Law Journal*, Cilt 4, No 4, 1998, s. 411-428; Joseph H. H. Weiler, Ulrich R. Haltern ve Franz C. Mayer, "European Democracy and Its Critique", *West European Politics*, Cilt 18, No 3, 1995, s. 4-39; Joseph H. H. Weiler, "Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision", *European Law Journal*, Cilt 1, No 3, 1995, s. 219-258, Wolfgang Wessels ve Udo Diedrichs, "A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament: The Evolution of the European Parliament", *European Integration Online Papers*, Cilt 1, No 6, 1997 (<http://www.eiop.or.at>).

Birliğin demokrasi açığı ve demokratik meşruiyet sorununu yapay bularak büyük ölçüde reddeden ve Avrupa Birliğinin temelde hükümetlerarası bir yapı olarak meşruiyetini üye devletlerden aldığı ileri sürenlere rastlandığı gibi,<sup>28</sup> Birliğin bir "düzenleyici devlet" (*regulatory state*) olarak bölüşümcü politikalar konusunda yetkisi bulunmadığı ve bu itibarla da teknokratik, özerk ve politik eğilimleri büyük ölçüde dışlayan niteliğinin bir meşruiyet problemi yaratmadığı görüşünü ileri sürenler de bulunmaktadır.<sup>29</sup>

Genel itibariyle, demokrasi açığı sorununun kaynağında, Avrupa Birliği bünyesinde yeterli demokratik katılım ve bilgilenme ile demokratik denetim imkanlarının bulunmadığına dair yaygın kanı yatmakta olup; bu durum AB'nin demokratik meşruiyetini bir bütün olarak tehlikeye atar şekilde değerlendirilmektedir.

Bu değerlendirmenin temellerini oluşturan hususlar ise çeşitlidir. Aşağıda ele alacağımız bu unsurlardan ilk üçü demokrasi açığını oluşturan klasik ya da kurumsal unsurlar olarak değerlendirilebilir.<sup>30</sup> Son üçü ise demokratik meşruiyet kavramının kökenlerine inmesi bakımından son yıllarda üzerinde gittikçe artan biçimde durulan siyasi/toplumsal unsurları kapsamaktadır.

İlk olarak, üye devletler katında ulusal parlamentolar aracılığı ile kullanılan yetkilerin bir kısmının AB nezdinde bürokratik bir organ olan Komisyon tarafından kullanılması ve bu heyetin demokratik denetiminde ve özellikle göreve atanmasında Avrupa Parlamentosunun, yani bütünleşme çerçevesinde doğrudan halk oyu ile seçilen tek kurumun katılımının yeterli oranda sağlanamaması olgusu dikkati çekmektedir. Örneğin, yukarıda belirtildiği gibi esasen halk oyu ile seçilmiş parlamentolar tarafından kullanılan bir yetki olan yasama önerisi sunma yetkisi özellikle AT çerçevesinde münhasıra Komisyona ait bulunmaktadır.

İkinci olarak, nihai karar yetkisini bugün için büyük oranda Parlamento ile paylaşan Bakanlar Konseyi de, her ne kadar ulusal parlamentolar içinden ve

<sup>28</sup> Bu konuda önemli bir örnek için bkz. Andrew Moravcsik, "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 40, No 4, 2002, s. 603-624. Moravcsik'e göre, kurucu antlaşmalar fiilen anayasa niteliğindedir; dolayısıyla anayasalaşma sürecinden de önemli bir değişim beklenmemelidir. AB'nin halka uzak olması şaşırtıcı değildir; kıtasal çapta bir örgüt olan AB aynı zamanda çok uluslu da olduğundan tarihsel, kültürel, söylemsel ya da simgesel olarak ortak bir temele de oturmamaktadır. Ancak, bir kuvvetler ayrılığı sistemine, ulusal parlamentolar ve Avrupa Parlamentosu tarafından sağlanan doğrudan ve dolaylı meşruiyete ve çoğu durumda temiz, saydam, etkili ve Avrupa vatandaşlarının taleplerine siyasi olarak duyarlı bir yapıya sahip olduğu gerçeği ortadadır. Ulus devletlerle AB'nin demokrasi açısından karşılaştırılması hem yanlıştır, hem de demokrasi kavramı hakkında yanlış içerikli bir ideale yöneliktir; bkz, s. 603-605.

<sup>29</sup> Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, Londra, Routledge, 1996; Giandomenico Majone, "Democratic Deficit: The Question of Standards", *European Law Journal*, Cilt 4, No 1, 1998, s. 5-28.

<sup>30</sup> Kurumsal demokrasi açığı değerlendirmesi için bkz. Sinem Akgül Açıkmeşe, "Avrupa Birliğinde Demokratik Meşruiyet Sorunu", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, 2003, s. 26-36.

onlar tarafından yetkilendirilerek gelen seçilmiş bakanlardan oluşmakta ise de, özellikle nitelikli çoğunluk yönteminin geçerli olduğu alanlarda ulusal parlamentolar tarafından etkili bir demokratik denetime tabi tutulamamaktadır. Ulusal parlamentolar, bakanlarının kapalı kapılar ardında verdiği kararları yeterince etkili biçimde denetleyememekte; bu durum hem sürecin şeffaflıktan uzak niteliğinden, hem de teknik ve karmaşık yapısından kaynaklanmaktadır. Ulusal parlamentoların siyasi denetim konusundaki icraat ve başarıları ülkeden ülkeye büyük değişiklik göstermektedir.<sup>31</sup> Bu durum ulusal bakanların siyasi sorumluluğu bakımından önemli sakıncalar yaratmaktadır.

Üçüncü bir unsur olarak, AB karar süreçlerinde saydamlık ile halkın katılım ve bilgilendirilmesi de hem siyasi, hem teknik bazı nedenlerle istenen düzeyde gerçekleşmemektedir. Özellikle, gerçek ve nihai anlamda yasama faaliyetini gerçekleştiren Bakanlar Konseyi müzakerelerinin- uzlaşmaları ve "tavizleri" mümkün kılmak amacıyla- büyük ölçüde kapalı kapılar ardında gerçekleştirilmesi, uzlaşmaların büyük ölçüde üye ülkelerin devlet memurları düzeyinde toplanan komitelerde ortaya çıkması ve bakanların bu uzlaşmaları onaylamaktan başka işlevinin çoğu zaman bulunmaması, karar usullerinin çeşitliliği ve karmaşıklığı, oylama usullerindeki çeşitlilik ve yine alınan kararların türlerinin ve niteliklerinin çeşitliliği bu çerçevede üzerinde durulması gereken noktalardır. Bu husus son derece önemlidir. Avrupa bütünleşmesinin merkezine özellikle ATAD kararları ile vatandaşlar/bireyler yerleştirilmiş bulunmaktadır. Buna karşılık, söz konusu vatandaşların kendilerinden uzakta ve yeterince katılmadıkları, bilgi sahibi olmadıkları ve denetleyemedikleri kararlar alan aşırı merkezîyetçi ve teknokratik nitelikli bu devasa oluşumun daha da fazla yetki ile donatılmasını desteklemeleri düşünülemez. Nitekim, Birlik bünyesinde gerçekleştirilen kamuoyu yoklamaları ya da örneğin Danimarka'da Maastricht, İrlanda'da Nice antlaşmalarının onaylanması için gerçekleştirilen referandumların olumsuz sonucu bu konuda uyarıcı niteliktedir. AB vatandaşları kendine özgü karmaşık bir yapı ve işleyişe sahip bu sistemi anlamakta zorluk çekmekte, anlayamadıkları ve katılmadıklarını hissettikleri sisteme güvenmemekte ve dolayısıyla gerekli ölçüde destek vermemektedir.<sup>32</sup>

Dördüncü olarak ve yukarıda ele alınan AB vatandaşları ile Birlik arasındaki uzaklık hususu kapsamında, katılımcı ya da müzakereci demokrasi anlayışının gerçekleşebilmesi bakımından, Avrupa vatandaşlarını gerçek anlamda bilgilendirmeye ve harekete geçirmeye imkan sağlayacak bir Avrupa kamusal

<sup>31</sup> Bu konuda bkz. Eivind Smith (der.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Londra, Kluwer, 1996.

<sup>32</sup> Moravcsik ise daha fazla demokratik katılımın Avrupa vatandaşlarının Birliğe duyduğu tepkiyi ve güven eksikliğini azaltacağından kuşkuludur. Moravcsik, "In Defence of the 'Democratic Deficit'", s. 615-616.

alanı ve Avrupa kamuoyunun mevcut bulunmaması da Avrupa Birliğinde gerçek bir demokrasinin oluşumuna imkan vermeyen bir unsur olarak kabul edilmektedir.<sup>33</sup> Avrupa çapında örgütlenmiş siyasi partilerin bulunmamasından, Avrupa Parlamentosu için düzenlenen seçim kampanyalarında Avrupa Birliği ile ilgili siyasi tercih ve seçenekler yerine ulusal siyasi sorunların tartişılmasına; Avrupa Birliği üyesi ÷lkelerde farklı siyasi kùltürlerin ve kamuoyu oluşum mekanizmalarının mevcudiyetinden, Avrupa çapında yayın yapan medyanın görece azlığına ve etkisizliğine; son olarak da Avrupa çapında farklı diller konuşulmasına uzanan bir etkenler bütünü Avrupa çapında tutarlı ve bütünlüklü bir "Avrupa kamusal alanı" ve "Avrupa kamuoyu" oluşumunun önündeki engeller olarak nitelendirilmektedir.

Beşinci olarak, Avrupa Birliği çapında önemli bir politika ya da politik seçenek eksikliği yaşandığı belirtilebilir.<sup>34</sup> Herhangi bir siyasi görüşün temsilcisi niteliğinde olmayan, tüm çıkarlara ve siyasi eğilimlere eşit ölçüde uzak ve tarafsız olması gereken Komisyon bir hükümet gibi görev yapmakta, ancak gerçek anlamda bir siyasi programı ve alternatifi bulunmadığından siyasi sorumluluğu sınırlı kalmakta, üstelik bu durum Avrupa halklarının bütünlüşmeye ilgisini de azaltıcı rol oynamaktadır. Gerçekten de, farklı seçenekler arasından herhangi bir siyasi programı iktidara getirmek, başarısızlığı halinde iktidardan uzaklaştırarak siyasi anlamda cezalandırmak ve bir başka siyasi görüşe şans tanımak şeklinde ortaya çıkan en önemli demokrasi uygulamalarından biri Avrupa Birliğinde- özellikle de yürütme organı olan Komisyon için- söz konusu değildir. Çünkü, Komisyon, Topluluk yöntemi gereği siyasi olarak tarafsızdır.

Bunun ötesinde Avrupa Birliği ulusal düzeydeki siyaseti de olumsuz etkilemektedir. Bakanlar Konseyinde nitelikli oy çokluğunun geçerli olduğu durumlarda üye devletlerin büyük çoğunluğunda, örneğin merkez sağ görüş iktidarda olduğu için sağ eğilimli bir yasama tasarrufu karara bağlanırken, azınlıkta kalan ve merkez sol görüşün iktidarda olduğu üye devletlerde halkın demokratik tercihleri hiçe sayılabilmektedir; çünkü nitelikli oy çokluğu ile karara bağlanması, ilgili tasarrufun olumsuz oy veren üye devletlerin de ÷lkesinde ulusal kanunlarından ve hatta anayasalarından önce uygulanacağı gerçeğini değiştirmez. Nitekim, Topluluk hukukunun önceliği ilkesi de bunu ifade etmektedir.

<sup>33</sup> Erik Oddvar Eriksen ve John Erik Fossum, "Democracy Through Strong Publics in the European Union?", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 40, No 3, 2002, s. 401-424.

<sup>34</sup> Paul Magnette, "European Governance and Civic Participation: Can the European Union be Politicised?", *Jean Monnet Working Papers*, No 6/01, 2001, s. 1-14; ve Joseph H. H. Weiler, "The Commission as Euro-Skeptic: A Task Oriented Commission for a Project-Based Union, A Comment on the First Version of the White Paper", *Jean Monnet Working Papers*, No 6/01, 2001, s. 1-8 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/>).



Son olarak ise, Avrupa Birliği bünyesinde demokrasinin gerçek anlamda hayata geçirilmesini sağlayacak çok önemli bir unsurun daha eksik olduğu ileri sürülmektedir. Buna göre, Avrupa'nın bir "demos"u, egemenliğin/yetkinin kendisi adına, kendisi için ve kendisi tarafından kullanılacağı bir "Avrupa halkı" bulunmamaktadır.<sup>35</sup> Özellikle, Alman Anayasa Mahkemesinin Maastricht Antlaşmasının onayı ile ilgili yapılan anayasa şikayetini karara bağlarken oluşturduğu ve o günden bu yana çeşitli boyutları ile tartışılan 1993 tarihli kararı ile ortaya koyduğu "no demos" tezi, Avrupa Birliğinde gerçek anlamda demokratik meşruiyetin ancak üye devletler kanalından, dolaylı biçimde sağlanabileceği temeli üzerine inşa edilmiştir.<sup>36</sup> Buna göre, toprak ve egemenlik ile birlikte bir siyasi yapının/devletin kurucu unsuru olarak "demos" ya da "halk", nesnel ve öznel unsurları bünyesinde taşır. Öznel unsurlar, ait bulunulan siyasi birliğe yönelik sadakat ve aidiyet, kader birliği, kolektif bir kimlik anlayışı ve toplumsal birliktelik olarak belirtilebilir. Bunun yanı sıra nesnel unsurlar olan ortak bir dil, tarih, kültür, etnik köken, din gibi hususlar da öznel unsurlarla birlikte bir demokrasinin olmazsa olmaz unsuru olan "demos"u yaratırlar. Alman Anayasa Mahkemesine göre, Avrupa Birliği "bugün için ya da halihazırda" ne öznel, ne de nesnel unsurları bünyesinde taşıyan bir "halk"a sahip değildir; dolayısıyla Birlik düzeyinde demokrasi de mümkün değildir.<sup>37</sup> Weiler'in belirttiği gibi, bu durum, özellikle Bakanlar Konseyinde nitelikli oy çoğunluğunun yaygınlaşması ile azınlıkta kalan üye devletlerin halkları açısından önemli bir demokrasi sorunu doğurmaktadır. "Demos" ya da halk kavramının anlamı bir kader birliği olduğuna göre aynı halkın/ulusun azınlıkta kalan unsurları çoğunluk kararlarına uymayı kabul ederken bir bütünün parçası oldukları anlayışı ve inancı ile hareket ederler. Oysa, tek bir "halk", tek bir ulus oluşturmayan Avrupa Birliği halklarının karar süreçlerinde azınlıkta kalmaları halinde çoğunluk oyuna uyma ve bunun meşruiyetini ya da haklılığını kabul etme zorunluluğu nereden doğmaktadır?<sup>38</sup>

Tüm bu sorunlar bir yandan Avrupa Birliği bünyesinde önemli bir demokratik meşruiyet tartışmasına zemin hazırlarken, diğer yandan da Avrupa Birliğinin etkili biçimde işleyişinin ve sorunlara gerektiği gibi ve hızlı biçimde çözüm getirmesinin önünde engel oluşturmaktadır.

<sup>35</sup> Avrupa Birliği bağlamında "demos" konusundaki tartışmalar için genel olarak bkz. Dieter Grimm, "Does Europe Need a Constitution?", *European Law Journal*, Cilt 1, No 3, 1995, s. 282-302, Weiler-Halter ve Mayer, "European Democracy and Its Critique", Weiler, "Does Europe Need a Constitution?", Aykut Çelebi, *Avrupa: Halkların Siyasi Birliği*, İstanbul, Metis, 2002.

<sup>36</sup> Alman Anayasa Mahkemesinin Maastricht Antlaşmasının ve Birliğin yetkilerinin Alman Anayasasına uygunluğunu denetlemeye giriştiği ve ünlü "no demos" tezini ortaya koyduğu Maastricht kararı için bkz. Brunner v. European Union Treaty (Bundsverfassungsgericht) (1994) 1 CMLR 57.

<sup>37</sup> Alman Anayasa Mahkemesinin kararının paralelinde bir görüş için bkz. Grimm, "Does Europe Need a Constitution?", s. 282-302. Kararın eleştirisi için bkz. Jürgen Habermas, "Why Europe Needs a Constitution?", *New Left Review*, Cilt 11, 2001, s. 5-26 ve Weiler, "Does Europe Need a Constitution?", s. 219-258.

<sup>38</sup> Weiler, "Does Europe Need a Constitution?", s. 219-258.

Avrupa bütünleşmesi başlangıcı itibariyle bir elit hareketi olarak tasarlanmıştır, halkların katılımının ve desteğinin bütünleşmenin olumlu etkilerinin günlük ekonomik, siyasi ve sosyal hayatta hissedilmesinin ardından kendiliğinden temin edileceği öngörülmüştür.<sup>39</sup> Aidiyetin ve meşruiyetin yeni işlevselci ve faydacı bir yaklaşımla elde edileceği kanısı başlangıçta yaygındır. Ancak, kendisini ve başarılarını vatandaşlarına gerektiği gibi anlatamayan bu oluşumun bu şekilde otomatik bir destek sağlayamayacağı, özellikle Maastricht sonrası, açıkça ortaya çıkmıştır.<sup>40</sup> Özellikle, bütünleşmenin kuruluş amaçlarından en önemlisi olan Avrupa çapında barışı kalıcı kılma ülküsü öngörülebilir gelecek bakımından gerçekleşmiş bulunduğundan yeni kuşakları yeni hedefler çerçevesinde harekete geçirmek ve Avrupa Birliğine aidiyet duymalarını ve destek vermelerini sağlamak yaşamsal bir zorunluluk haline gelmiştir.<sup>41</sup> Siyasi birlik, Avrupa kamuoyu katında sadece pasif bir uzlaşma ya da karşı çıkılmama üzerine inşa edilemez; aktif aidiyet, destek, onay ve katılıma gereksinim gösterir.

İşte, bu nedenlerle Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu söz konusu demokrasi açığını kapayacak ve Avrupa bütünleşmesi ile Avrupa vatandaşlarını yakınlaştıracak bir dizi hususu gündemine almıştır. Bunlar arasında örneğin AB Temel Haklar Şartının hukukî statüsünün belirlenmesi ve kurucu antlaşmalara dahil edilerek bağlayıcılık kazanması belirtilebilir.<sup>42</sup> Bu husus AB kurucu antlaşmalarının bireyin hak ve ödevlerini belirleyen ve teminat altına alan bir temel haklar katalogu ile güçlendirilmesini ve gerçek bir anayasanın unsurlarından birini daha gerçekleştirmesini sağlayacaktır.<sup>43</sup> Bundan başka, AB kurumsal yapısı ve karar süreçleri çerçevesinde saydamlığın ve vatandaşların bilgilendirilmesinin temin edilmesine yönelik önlemler,

<sup>39</sup> Kevin Featherstone, "Jean Monnet and the "Democratic Deficit" in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 32, No 3, 1994, s. 149-170.

<sup>40</sup> Mark Franklin, Michael Marsh ve Lauren McLaren, "Uncorking the Bottle: Popular Opposition to European Unification in the Wake of Maastricht", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 32, No 4, 1994, s. 459-461.

<sup>41</sup> Maastricht Antlaşması sonrası Avrupa Birliğinin kendine yeni idealler ve hedefler bulmasının yaşamsal önemi hakkında kapsamlı bir görüş için bkz. Joseph H.H. Weiler, "Fin-de-siècle Europe: On Ideals and Ideology in Post-Maastricht Europe", Deirdre Curtin ve Ton Heukels (der.), *Institutional Dynamics of European Integration Vol II*, Dordrecht-Boston-Londra, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, s. 23-41.

<sup>42</sup> 2000/C 364/01 Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal of the European Communities*, 18.12.2000.

<sup>43</sup> AB Temel Haklar Şartı hakkında bilgi için bkz. Füsun Arsava, "Avrupa Temel Haklar Şartı ve Avrupa Birliği Siyasi Kriterlerine Etkisi", *Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2, 2003, s. 29-47; Dario Castiglione, "From the Charter to the Constitution of Europe? Notes on the Constitutionalisation Process in the EU", *Queen's Papers on Europeanisation*, No 5/2002, s. 1-14; Grainne De Burca, "Human Rights: The Charter and Beyond", Jean Monnet Working Papers, No 10/01, 2001, s. 1-12 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/>); John Erik Fossum, "Charters and Constitution-making, Comparing the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the European Charter of Fundamental Rights", *Arena Working Papers*, WP No 02/8, 2002, s. 1- 23; Lord Goldsmith, "A Charter of Rights, Freedoms and Principles", *Common Market Law Review*, Cilt 38, 2001, s. 1201- 1216.

kurucu antlaşmaların ve AB araçlarının basitleştirilmesi, karmaşık ve çeşitli karar süreçlerinin sadeleştirilmesi ve etkili biçimde işlemelerinin sağlanması ya da ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesi sürecine dahil edilmesi yönünde zaten Amsterdam Antlaşması ile atılan adımların geliştirilmesi gibi konular da Konvansiyonun gündeminde yer almaktadır.

Birlik ayakta kalmak ve ilerlemeye devam edebilmek için bir yandan daha iyi işlemeli, öte yandan daha katılımcı, saydam ve demokratik bir yapıya kavuşturulmalıdır. Demokrasi ve verimli/etkili işleyiş arasında kurulacak denge Avrupa vatandaşlarının Birliğe desteğinin teminatı olacaktır; günümüzdeki reform çabasının ulaşmaya çalıştığı sonuç da budur.

İşte tüm bu arka plan üzerine kurulu yeni anayasalaşma anlayışı da bir yandan hukukî metinler yoluyla bir yurttaşlık bilinci oluşturma, ya da Habermas'ın ifadesiyle "anayasal yurtseverlik",<sup>44</sup> Weiler'in ifadesiyle "ortak değerler ve yurttaşlık temelinde çok katmanlı/çoğul bir *demos*"<sup>45</sup> tesis etme amacının aracıdır. Öte yandan ise, yeni anayasalaşma olgusu, Birliğin daha demokratik ve etkili işleyen bir yapıya kavuşarak daha başarılı olmasını sağlama ve böylece halk desteğini arkasına almasını temin etme amacının bir aracı ve yöntemi olarak ortaya çıkmıştır.

Peki bir "anayasa" AB'nin demokratik meşruiyet sorununa nasıl ve ne ölçüde çözüm olacaktır? Aşağıda bu sorunun cevabını arama çabası çerçevesinde anayasalaşmanın bugün taşıdığı anlam ve gerçekleştirilmeye çalışılan toplum mühendisliği deneyi üzerinde durulacaktır.

### Anayasalaşma ve Meşruiyet

Bir siyasi yapının ya da sistemin meşruiyetini sağlamanın pek çok yöntemi, ya da başka bir ifade ile meşruiyetin farklı dayanakları bulunabilmektedir. Örneğin yasama ya da karar alma faaliyetinde demokratik katılım ve saydamlık, belli süreç ve prosedürlere uygunluk girdi meşruiyetini temin ederken, ortaya konan normların ve alınan kararların ortak ve genel çıkarı gerçekleştirilmesi, niteliği, doğruluğu ve kalitesi de çıktı meşruiyetini sağlamaktadır.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Habermas'ın "anayasal yurtseverlik" kavramının Avrupa Birliği boyutu hakkında bilgi için bkz. Çelebi, *Avrupa:Halkların Siyasi Birliği*, s. 112-113 ve Habermas, "Why Europe Needs a Constitution?", s. 10-14.

<sup>45</sup> Joseph Weiler'in "çok katmanlı/çoğul demos" kavramı için bakınız Weiler, Haltern ve Mayer, "European Democracy and Its Critique", s. 9-20; Weiler, "Does Europe Need a Constitution?", s. 230-258.

<sup>46</sup> Paul Craig, "Democracy and Rulemaking within the EC: An Empirical and Normative Assessment", *Jean Monnet Working Papers*, No 2/97, 1997, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/>.

Avrupa Birliğinin hukukî meşruiyeti üye devletlerce usulüne göre imzalanmış ve yürürlüğe konmuş kurucu antlaşmalara dayanması itibariyle herhangi bir tartışma konusu değilken, toplumsal ya da siyasi/demokratik meşruiyet açısından sorunlu bir görüntüm ortaya çıkmaktadır. Yukarıda işaret edildiği üzere, Avrupa Birliğinin siyasi/demokratik meşruiyetini zedeleyen pek çok unsur vardır. Öncelikle, yasama faaliyetine doğrudan halk katılımının imkan ve yöntemlerinin azlığı, kamuoyunun Avrupa Birliği meselelerine genel olarak ilgisizliği, Avrupa çapında politik tercih oluşturma konusunda yaşanan kısırlık, yürütme organlarının ulusal parlamentolar ve Avrupa Parlamentosu karşısında siyasi sorumluluğu konusunda yaşanan sıkıntılar ve bir Avrupa kamuoyunun oluşmamış olması gibi hususlar Avrupa Birliğinin meşruiyetini zedelemektedir. Ancak belki de daha önemlisi Avrupa Birliğine sadakat bağı ile bağlı, kendisini "Avrupalı" hissedeni, Avrupalılık kimliği ile özdeşleştiren ve oluşmakta olan siyasi yapının kurucu unsurunu ya da "halk"ını oluşturmak, bu yapının gelişimine siyasi ve toplumsal destek sağlamak konusunda istekli bir insan topluluğunun yaratılmamış olması bu alanda yaşanan sorunların temelinde yatmaktadır.

Avrupa Birliği kurucu hukukî metinlerini, kurumsal yapısını ve yasama süreçlerini gözden geçirirken bir yandan demokratik meşruiyeti, diğer yandan da etkili ve verimli işleyişi sağlamaya çalışmak; bazen birbiri ile çelişebilen bu iki farklı amaç arasında bir denge tutturmak durumundadır.<sup>47</sup> Birliğin Avrupa halklarının sadakatini ve desteğini elde edebilmesi vatandaşları tarafından başarılı ve faydalı olarak değerlendirilmesine bağlı olduğu gibi, kazanım ve başarıları da ancak süreçlerin demokratik ve meşru kabul edilmesi halinde benimsenecektir.<sup>48</sup> Dolayısıyla Avrupa Birliği bağlamında meşruiyet ve etkililik/verimlilik birbiriyle yakından ilgili kavramlardır. Nitekim demokrasi sadece ulaşılan sonuçların yararlı addedildiği bir sistem değildir, o sonuçlara ulaşmayı sağlayan süreç ve yöntemlerin de demokratik ve meşru olmasını öngörür.<sup>49</sup> Ancak, demokrasi tek başına bir amaç da değildir, aynı zamanda daha özgür, adaletli, müreffeh bir toplum ve bireyler yaratmak için en uygun araçtır da.<sup>50</sup>

Bu bağlamda Birliğin politika açığına da çözüm bulması, farklı siyasi alternatif ve tercihlerin ortaya çıkması yoluyla sistemin düzgün ve meşru biçimde işlemlerini sağlaması gerekmektedir. Gerçek anlamda bir Avrupa

<sup>47</sup> Bu yöndeki görüşler için bkz. örneğin, Eriksen, "Technocratic or Democratic Governance"; ve Fritz W. Scharpf, "Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU", *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law- Jean Monnet Working Papers*, No 03/1, 2003.

<sup>48</sup> Magonette, "European Governance and Civic Participation", s. 1-14; Weiler, "The Commission as Euro-Skeptic", s. 7-8.

<sup>49</sup> Weiler, "The Commission as Euro-Skeptic", s. 8,

<sup>50</sup> Demokrasinin amaç ya da araç olması ile ilgili bu ilginç tartışma için bkz. Federico Mancini, "The Case for Statehood", *European Law Journal*, Cilt 4, No 1, 1998, s. 40-42; ve Joseph H. H., Weiler, "The Case Against the Case for Statehood", *European Law Journal*, Cilt 4, No 1, 1998, s. 60-62.

kamusal alanı, müzakereci demokrasi, vatandaşların ilgi, destek ve katılımını mümkün kılacak bir Birlik yapısı ve çok katmanlı yapı içinde bir Avrupa "demos"u, ancak iyi belirlenmiş ve tanımlanmış amaç ve yöntemler içeren farklı siyasi seçeneklerin ortaya konması ve birbirleriyle gerçek bir parlamenter demokraside olduğu gibi yarışmasının sağlanması ile ortaya çıkabilir. Örneğin Komisyonun gerçek bir parlamenter sistemdeki hükümet gibi Parlamentodaki en çok oyla temsil edilen siyasi görüş içinden ve tarafından atanması, siyasi sorumluluğu gereği halk veya temsilcileri tarafından gerektiğinde iktidardan düşürülmesi uygun bir çözüm oluşturabilir.<sup>51</sup> Ancak, acaba böyle bir seçenek Avrupa Birliğinin kendine özgü yapısı ve nitelikleri ile ne ölçüde uyumludur? Bu dozda bir siyaset/demokrasi enjeksiyonu Komisyonu sadece bütünleşmenin genel çıkarlarını temsil eden tarafsız/teknokrat niteliğinden uzaklaştırıp bugüne dek önemli başarılar elde edilmesine imkan vermiş, başka bir ifade ile etkililiği/verimliliği sağlamış olan "Topluluk yöntemi"ni de büyük ölçüde zedelemeyecek midir?

Bu ve bunun gibi soruların Anayasal Antlaşma Taslağının hazırlanmasında ve içeriğinde ne ölçüde ve nasıl cevaplandığını aşağıda ele alacağız.

### Anayasal Antlaşma Taslağının Hazırlık Süreci ve İçeriği

Genişleme ile derinleşmenin birlikte meydana geldiği bugünlerde Avrupa Birliği pek çok soru ile karşı karşıyadır. Avrupa Birliği kimin adına, kimin tarafından yetkilendirilerek devlet yetkisi benzeri yetkileri kullanmakta, yasama, yürütme ve yargı yetkisini icra etmektedir? Birliğin amaçları nelerdir, Avrupa halkları bu amaçlarla ne ölçüde özdeşleşebilmektedir ve bu amaçların gerçekleştirilmesi için başvurulacak yöntemlerle araçlar ne ölçüde etkili ve verimlidir? Avrupa Birliği nasıl bir siyasi yapıya doğru dönüşmektedir? Alacağı nihaî şekil nedir ve ne olmalıdır? Coğrafi, siyasi, kültürel, ekonomik, hukukî sınırları var mıdır, varsa nedir ve nasıl belirlenecektir?

İşte, bu noktada bu gibi soruların cevaplanması gereği, genişlemenin de getirdiği baskıyla birlikte yeni ve kendine özgü bir anayasalaşma yöntemini beraberinde getirmiştir. Nice-sonrası süreçte ortaya çıkan Avrupa'nın Geleceği Tartışması ve sonrasında Konvansiyon ve Hükümetlerarası Konferans ile devam eden bu süreçten beklenen, hem Birliğin daha somut amaç, hedef, yetki ve kurumsal mekanizmalar çerçevesinde iyi işlerliğe ve yüksek düzeyli bir çıktı ya da performans meşruiyetine kavuşmasını sağlamak, hem de katılımı, siyasi sorumluluğu ve saydamlığı arttırarak girdi meşruiyetini ya da siyasi/toplumsal

<sup>51</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Simon Hix, "Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?", *European Integration Online Papers*, No 21, 1997, <http://www.eiop.or.at>.

meşruiyeti temin etmektir.<sup>52</sup> Anayasal Antlaşma Taslağının hem hazırlık süreci, hem de içeriği bu tespiti haklı kılar niteliktedir.

Bu yolla Avrupa vatandaşlarının ilgisi ve desteği sağlanmaya çalışılmakta, önce anayasa oluşturulması, o anayasaya meşruiyeti sağlayacak "halk/ulus" ya da "kurucu iktidar" oluşumunun ise bunu izlemesi ve bir çeşit toplum mühendisliğine gidilmesi öngörülmektedir. Kurucu iktidar/anayasa ilişkileri bakımından bazılarına göre olağan,<sup>53</sup> bazılarına göre yeni<sup>54</sup> bir yöntem izlenmektedir.

Bu amaçla seçilen yöntem de Avrupa Birliğinin kurucu antlaşma revizyonu bakımından özellik ve yenilik arz etmiş; geniş tabanlı ve katılımlı, saydam bir Konvansiyon toplanması yoluna gidilmiştir. Bir yandan demokratik katılımı, öte yandan aidiyet hissini güçlendirme amacını taşıyan Konvansiyon yöntemi, kurucu antlaşma değişiklikleri bakımından ilk defa benimsenmekle birlikte, 2000 yılında Nice Zirvesinde AB siyasi kurumları olan Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi ve Komisyon tarafından ilan edilen AB Temel Haklar Şartı'nın hazırlanması sırasında da başvurulmuş ve başarısı kanıtlanmış bir yöntemdir.<sup>55</sup> Anayasal Antlaşma Taslağının hazırlıklarını yürüten Konvansiyon bünyesinde üye ve aday devletlerin hükümetlerinin yanı sıra ulusal parlamentolar ve AB kurumları da temsil edilmiştir. Böylece ilk defa Avrupa Birliği kurucu antlaşmalarının revizyonunda ulusal/uluslarüstü parlamentoların da katılımının sağlandığı görülmektedir. Ancak, unutulmaması gereken husus, Anayasal Antlaşma Taslağının hazırlandığı Konvansiyon oluşumunun sadece öneri hazırlama nitelikli bir yetkisinin olduğu, Anayasal Antlaşmayı hukukî ve siyasi bağlayıcılığı olan bir metne dönüştürme yetki ve imkanının sadece üye devletlerin hükümetlerinin oy hakkına sahip olduğu Hükümetlerarası Konferans sürecine ait kalmaya devam ettiğidir.<sup>56</sup>

Peki, Konvansiyon süreci ne ölçüde demokratik, katılımcı ve saydam biçimde gerçekleşmiştir? Bu konuda aşırı olumlu değerlendirmelerde bulunmak pek mümkün görünmemektedir. Konvansiyona ve işleyişine

<sup>52</sup> Birliğin meşruiyetinin temelde çıktı meşruiyetine ya da faydacı yaklaşıma dayanması gerektiği konusunda bir görüş için bkz. Açıkmeşe, "Avrupa Birliğinde Demokratik Meşruiyet Sorunu", s. 44-45.

<sup>53</sup> Bkz. örneğin, Neil Walker, "The White Paper in Constitutional Context", *Jean Monnet Working Papers*, No. 06/01, 2001; ve "Comment on: Antje Weiner, "Towards a Transnational Nomos-The Role of Institutions in the Process of Constitutionalisation", *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, European Integration: The New German Scholarship, Jean Monnet Working Papers*, No 9/03, 2003.

<sup>54</sup> Bkz. örneğin, Grimm, "Does Europe Need a Constitution?".

<sup>55</sup> Temel Haklar Şartının hazırlanma yöntemi hakkında bkz. Grainne De Burca, "The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights", *European Law Review*, Cilt 26, 2001, s. 126-138; Florence Deloche-Gaudez, "The Convention on a Charter of Fundamental Rights: A Method for the Future?", *Notre Europe Research and Policy Paper*, No 15, 2001.

<sup>56</sup> Kurucu Antlaşmaların değiştirilme yöntemi AB Antlaşmasının 48. maddesinde düzenlenmiştir.

yöneltilen eleştiriler genel olarak Başkanın, Başkanlık Divanının ve Sekreteryasının aşırı yetkili olduğu, gereğinden fazla yönlendirici ve neredeyse dayatmacı bir tutum izlediği yolundadır.<sup>57</sup> Avrupa Birliğine üye devletlerde varolan pek çok siyasi eğilim Konvansiyonda temsil bulmadığı gibi, uzlaşya dayalı bir taslak metin ortaya çıkarma amacı farklı olasılık ve yöntemlerin yeterince tartışılmasına da imkan tanımamıştır.<sup>58</sup>

Tüm bu eleştirilere karşın, kapalı kapılar ardında cereyan eden Hükümetlerarası Konferans sürecine göre çok daha saydam, katılımcı ve demokratik bir süreci ifade eden Konvansiyon yönteminin tercih edilip uygulanması bile başlı başına bir başarı olarak kabul edilebilir. Ancak, yine de Konvansiyonun gerçek bir "anayasa" oluşturan gerçek bir "kurucu meclis" olarak değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir.

### Anayasal Antlaşma Taslağı Neler Getiriyor?

20 Haziran 2003 tarihinde Selanik'te toplanan AB Konseyi'ne sunulan "Anayasal Antlaşma Taslağı" ilginç ve kapsamlı bir belgedir. Pek çok yönü ile ayrıntılı incelemelere konu edilebilecek söz konusu metnin, bu çalışmada, sadece demokratik meşruiyet/etkili işleyiş dengesinin tutturulması ve Avrupa "demos"u yaratılması amaçlarına hizmet etmeye yönelik kurumsal düzenlemeleri ve niteliği ele alınacaktır.<sup>60</sup>

Anayasal Antlaşma Taslağında AB'nin kurumları için düşünülen değişikliklerin, genel olarak, 2009 yılında yapılacak Avrupa Parlamentosu seçimlerinin ardından yürürlüğe girmesi planlanmıştır.<sup>59</sup> Söz konusu değişiklikler ana hatlarıyla aşağıda ele alınacaktır.

- *AB'nin Kurumları*.<sup>61</sup> Anayasal Antlaşma Taslağı'nda Avrupa Birliği'nin, amaçlarını ve değerlerini gerçekleştirip geliştirecek ve Birliğin, vatandaşlarının

<sup>57</sup> Bu konuda bkz. örneğin, Carlos Closa, "Improving the EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention", *Constitutionalism Web-Papers*, ConWEB No 1/2003, 2003, (<http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>).

<sup>58</sup> Bu konuda Konvansiyonun üyelerinden Konvansiyona yönelik eleştiriler için bkz. *Alternative Report included in the Draft Constitution*, "The Europe of Democracies", <http://www.european-convention.eu.int>.

<sup>59</sup> Anayasal Antlaşma Taslağında kurumsal yapı ve hukuk düzeni bakımından getirilmesi öngörülen değişikliklerin kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz., Bruno de Witte (der.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, San Domenico di Fiesole, European University Institute, 2003; Ercüment Tezcan, "Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ve Öngördüğü Yenilikler", *Stradigma*, Cilt 1, Sayı 8, Eylül, 2003 (<http://www.stradigma.com>); Kirsty Hughes, "The Battle for Power in Europe: Will the Convention Get it Right?", *EPIN Working Paper*, No 4, 2003 (<http://www.ceps.be>); Closa, "Improving the EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention".

<sup>60</sup> Bu bölüm Özgür Tonus ve Sanem Baykal, "Avrupa Birliği Anayasal Antlaşma Taslağı Üzerine Değerlendirmeler", *Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 19, No 1-2, 2003 (basılacak)'dan uyarlanmıştır.

<sup>61</sup> "Draft Treaty", supra no. 5.

ve üye devletlerinin çıkarlarına hizmet edecek tek bir kurumsal çerçeveye sahip olacağı öngörülmekte; bu kurumsal yapının da Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi (Zirve), Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Birliği Adalet Divanı'ndan oluşacağı belirtilmektedir. Söz konusu kurumlar, daha önce de olduğu gibi, sınırlı yetki ilkesine tabi olarak, işbu Anayasa'da öngörülen prosedür ve koşullara uygun biçimde faaliyetlerini yerine getireceklerdir.

• *Avrupa Parlamentosu*.<sup>62</sup> Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi ile birlikte yasama organı olarak çalışacak, bütçe görevlerinin yanı sıra Anayasada öngörüldüğu şekliyle siyasi denetim ve danışma görevlerini sürdürecektir. Bu çerçevede en önemli yenilik Avrupa Komisyonu başkanının Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmesi olarak ortaya çıkmaktadır. Önceden olduğu gibi 5 yıllık bir dönem için doğrudan genel oyla seçilecek Avrupa Parlamentosu milletvekillerinin sayısının 736'yı aşmaması öngörülmüştür.<sup>63</sup>

• *Avrupa Birliği Konseyi (Zirve)*.<sup>64</sup> Avrupa Birliği Konseyi, üye ülke devlet ve hükümet başkanlarının yanı sıra AB Konseyi Başkanı ve Avrupa Komisyonu Başkanının katılımıyla oluşacak olup, AB Dışışleri Bakanı da işleyişine katılacaktır. Zirvenin bir yasama organı olmama niteliği muhafaza edilmektedir. Zirvede kararlar eskiden olduğu gibi mutabakatla alınacaktır. AB Konseyi'nde bugün için uygulanmakta olan, altı aylık dönüşümlü dönem başkanlığı yerine, zirveleri ve gündemi hazırlayacak ve iki buçuk yıllık süre ile yenilenebilir biçimde en fazla beş yıl görevde kalacak bir başkanın nitelikli oy çokluğuyla belirlenmesi öngörülmüştür.<sup>65</sup> AB Başkanı'nın en önemli işlevlerinden biri, uluslararası platformda AB'ni temsil etmek olacaktır. Başkanlığı yürütecek kişinin aynı anda herhangi bir ulusal görevi yerine getiriyor olmaması hükmü de getirilmektedir.

• *Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi*.<sup>66</sup> Bakanlar Konseyinin görev ve yetkilerinde önemli bir değişiklik olmamıştır. Konsey, Avrupa Parlamentosu ile birlikte yasama işlevini ve bütçe yapma görevini yerine getirmeye devam edecektir. Kararları nitelikli oy çokluğuyla alması öngörülmüştür. Bu çerçevede oybirliği uygulaması da ancak istisna niteliğini taşıyacak, Anayasal Antlaşmada açıkça belirtilmesi halinde bu yönetime başvurulacaktır. Avrupa Birliği Bakanlar Konseyinin Genel İşler Konseyi, Yasama Konseyi, Dışışleri Konseyi gibi farklı şekillerde toplanması ve bunlardan daha farklı Konsey formasyonlarına

<sup>62</sup> Ibid., madde I-19.

<sup>63</sup> Anayasal Antlaşma Taslağının III No.lu ekinde yer alan Protokol, Avrupa Parlamentosu üyelerinin ülkelere göre dağılımını içermektedir.

<sup>64</sup> "Draft Treaty", supra no. 5, madde I-20.

<sup>65</sup> Ibid., madde I-21.

<sup>66</sup> Ibid., madde I-22-23.



başvurulması imkanının açık tutulması şeklinde bir yaklaşım benimsendiği görülmektedir. Dışişleri Konseyi'ne AB Dışişleri Bakanı tarafından başkanlık edilmesi öngörülmüştür. Bakanlar Konseyi'nin Başkanlığı görevi ise, Dışişleri Konseyi haricinde, her üye devlet tarafından en az bir yıllık süre için olmak üzere Avrupa'daki siyasi ve coğrafi denge ile üye devletler arasındaki farklılıkları dikkate alan eşitliğe dayalı bir rotasyonla yürütülecektir.

• *Avrupa Komisyonu.*<sup>67</sup> Avrupa Komisyonunun, bir Başkan, Başkan yardımcılığı görevini yürüten AB Dışişleri Bakanı ve üye devlet vatandaşları arasından dönüşümlü olarak belirlenecek 13 komisyon üyesinden-toplam 15 üye- oluşması öngörülmüştür. Üye devletlerin tamamının en az bir komisyon üyesi ile temsil edilmesi uygulamasının esasen Nice Antlaşmasının AB'nin Geleceğine İlişkin Bildirisi ile genişlemenin, daha doğru bir ifade ile AB'nin 27 üyeden fazla ülkeye genişlemesinin ardından terk edilmesi öngörülmüş bulunmaktadır. Ancak Anayasal Antlaşma Taslağı bu konuda daha radikal bir çözümü benimseyerek, Komisyon üye sayısında esaslı bir indirim öngörmektedir.<sup>68</sup> Bu alanda üye devletler arasında eşitliğe dayalı, demografik ve coğrafi konumlarını yansıtan bir rotasyon sisteminin benimsenmesi hükmü Anayasal Antlaşma Taslağı'nda yer almakla birlikte, sistemin işleyiş esaslarının daha sonra düzenleneceği belirtilmektedir. Bundan başka Komisyon Başkanının oy hakkı bulunmayan Komisyon üyelerini de aynı esaslarla atayabileceği hükmüne yer verilmektedir. Bu itibarla, özellikle belli bir dönemde Komisyon'da üyesi bulunmayan ülkelerin endişelerini bir ölçüde de olsa gidermeye yönelik bir girişim olarak değerlendirilebilecek "Komisyon üyesi yardımcılığı" gibi yeni bir konum ve statünün oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir.

Komisyonun yetki ve görevlerinde ise önemli bir değişikliğe yer verilmemekte; bağımsız çalışacağı, siyasi bakımdan Avrupa Parlamentosuna tabi olacağı ve Parlamento tarafından güvensizlik oyuyla heyet halinde görevden alınabileceği; yürütme, idari denetim, bütçenin ve fonların uygulanması, yasama önerilerini hazırlama gibi konularda yetkili ve görevli olacağı şeklindeki halihazırdaki konumu büyük ölçüde devam etmektedir.

Avrupa Komisyonu Başkanının atanma yönteminde ise önemli bir değişikliğe gidilerek Komisyona bir ölçüde de olsa demokratik meşruiyet kazandırma çabasına girişildiği göze çarpmaktadır.<sup>69</sup> Bu çerçevede, Komisyon

<sup>67</sup> Ibid, madde I -25.

<sup>68</sup> Her üye devlete bir komisyon üyesi tahsisi sisteminden vazgeçilmesi uygulamasının yol açacağı sakıncalar Komisyon tarafından ısrarla belirtilmektedir. Bu konuda bilgi ve genel olarak Komisyonun Anayasal Antlaşma Taslağı konusundaki görüşleri için bkz. European Commission, *Commission's Statement on the Convention on the Future of Europe: Draft Constitution*, DN: IP/03/836, 13/06/2003, Brüksel, 13 Haziran 2003.

<sup>69</sup> *Draft Treaty*, supra no. 5, madde I-26.

Başkanı, AB Konseyi (Zirve) tarafından nitelikli çoğunlukla Avrupa Parlamentosu seçimlerindeki siyasi eğilimler dikkate alındıktan ve gerekli danışmalarda bulunulduktan sonra belirlenecek bir adayın Avrupa Parlamentosuna sunulması ve Parlamentonun üyelerinin çoğunluğu ile bu kişiyi ataması ile belirlenecektir. Dolayısıyla, 2009 yılındaki Avrupa Parlamentosu seçimlerinin ardından AB Konseyi nitelikli çoğunlukla Avrupa Komisyonu Başkanı adayını Parlamenteoya bildirecek, bu aday Parlamenteodan çoğunluk oyunu alması halinde Komisyon başkanlığı görevini 5 yıl için üstlenecektir. Komisyon üyeleri ise üye devletlerin göstereceği üçer kişilik adayların arasından Komisyon başkanı tarafından seçilecek, bu seçimin ardından AB Konseyi (Zirve) tarafından nitelikli oy çokluğu ile ve Komisyon Başkanının onayını da alarak atanan Dışışleri Bakanı da dahil olmak üzere Komisyonun tamamı, heyet halinde, Avrupa Parlamentosunun onayına sunulacaktır.<sup>70</sup> Bu yöntemde Komisyon başkanının yetkilerinin eskiye oranla önemli ölçüde arttırıldığı görölmektedir.

Anayasal Antlaşma Taslağında getirilen yeniliklerle hem Komisyon Başkanının yetki ve sorumluluğu ulusal devletlerdeki başbakanlık makamına biraz daha benzetilmeye çalışılmış, hem de Başkanın Avrupa Parlamentosu seçimlerindeki siyasi eğilimin dikkate alınarak Parlamente tarafından seçilme ve atanmasıyla Komisyonun ve genel olarak Avrupa bütünleşmesinin demokratik tabanı ve demokratik meşruiyeti arttırılmış olmaktadır.

• *AB Dışışleri Bakanı*:<sup>71</sup> AB Konseyi'nin, nitelikli oy çokluğuyla, Avrupa Komisyonu Başkanı'nın da görüşünü alarak, bir Avrupa Birliği Dışışleri Bakanı ataması öngörölmüştür. Birliğin Ortak Dışışleri ve Güvenlik Politikasını yürütecek olan Bakan, aynı zamanda, Komisyon Başkan yardımcısı olacaktır. Böylelikle halen Javier Solana'nın yürütmekte olduğu görev, Komisyon bünyesinde tanımlanmıştır.

• *Adalet Divanı*:<sup>72</sup> Avrupa Birliği Adalet Divanı,<sup>73</sup> Yüksek Mahkeme ve uzmanlık mahkemelerinden oluşması öngörölen Avrupa Birliği yargı organlarının, Nice Antlaşması ile öngörölen son konumlarının ötesinde önemli bir değişikliğe tabi tutulmadığı göze çarpmaktadır.

• *Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Sayıştayı, Avrupa Ombudsmanı* ve diğer danışma organları faaliyetlerine, genel olarak büyük değişiklikler olmaksızın devam edecektir.

<sup>70</sup> Ibid., madde I-26.

<sup>71</sup> Ibid., madde I-27.

<sup>72</sup> Ibid., madde I-28

<sup>73</sup> Anayasal Antlaşma Taslağında AB'nin sütun yapısı ortadan kaldırılacak ve bu itibarla "Topluluklar" terimi tarihe karşacaktır. Bu tarihten sonra Avrupa Birliği'nin yargı organı dilimizde de "Avrupa Birliği Adalet Divanı" olarak anılmaya başlanacaktır.

<sup>74</sup> *Draft Treaty*, supra no. 5, madde I-24.

• *Nitelikli Oy Çokluğu İlkesi*<sup>74</sup> ve *Ortak Karar Usulü*:<sup>75</sup> AB'nin karar alma mekanizmasında oybirliği uygulaması vergi ve dış politika gibi alanlarda korunurken, diğer alanlarda nitelikli oy çokluğu yöntemi genel ilke olarak benimsenmiş bulunmaktadır. 1987 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedinden bu yana gerçekleştirilen her kurucu antlaşma değişikliği ile biraz daha yaygınlaştırılan nitelikli oy çokluğu uygulaması Anayasal Antlaşma Taslağı ile Avrupa Birliği'nin temel karar yöntemi haline getirilmektedir. AB Konseyi'nde veya AB Bakanlar Konseyi'nde bir kararın alınabilmesi için, verilen oyların üye ülkelerin yarısından fazlasını ve Birlik nüfusunun 3/5'ini temsil etmesi şartı öngörülmüştür. Bu itibarla, bütünleşmenin başlangıcından bu yana uygulanan ve son olarak Nice Zirvesinde büyük pazarlıklar sonucu genişlemenin ardından uygulanacak biçimiyle öngörülen ağırlıklı oy sistemine 2009 tarihi itibarıyla son verilmesi tasarlanmaktadır.

Yasama alanında uluslarüstülüğü, etkililiği, orantılı temsili ve böylece demokratik meşruiyeti artırma amacını taşıyan söz konusu Anayasal Antlaşma Taslağı düzenlemeleri, özellikle Avrupa Birliğinde küçük ve büyük üye devletler arasında devam etmekte olan tartışmaların da önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Büyük nüfuslu devletlere karar mekanizmasında bugünküne kıyasla daha büyük ağırlık sahibi olma imkanı tanıyan bu uygulama İspanya ve Polonya'nın Anayasal Antlaşma Taslağının karara bağlanacağı Hükümetlerarası Konferans sürecini tıkayan ve bugün için Taslağın geleceğinin belirsiz kalmasına neden olan tutumlarının da temel kaynağıdır.

Bundan başka, Maastricht Antlaşması ile getirilen ve 1993 yılından beri uygulanarak Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi ile Avrupa Parlamentosunu yasama sürecinde "ortak" ya da "eşit" konumuna getiren ortak karar usulünün de Amsterdam ve Nice Antlaşmalarında uygulama alanının artırılması eğilimine devam edilmesinden sonra Anayasal Antlaşma Taslağı ile esas yasama yöntemi haline getirildiği görülmektedir. Bu çerçevede, danışma ve uygun görüş (onay) usulleri istisna niteliğinde olacak ve ancak Anayasal Antlaşmada açıkça öngörülen durumlarda uygulanacaktır.

Yasama alanında Avrupa Parlamentosunun, dolayısıyla bütünleşmenin demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesi yanı sıra bu alanda atılan adımlar uluslarüstülüğün güçlendirilmesine de hizmet edecek niteliktedir. Bundan başka, farklı ve çeşitli yasama usullerinin bir arada mevcudiyetinin yarattığı karmaşanın da önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

• *Subsidiarite ve Orantılılık İlkeleri Hakkında Protokol*:<sup>76</sup>

Avrupa Birliği kurucu antlaşmalarına Maastricht Antlaşması ile giren *subsidiarite* ve orantılılık ilkelerinin ne şekilde uygulanacağına ilişkin

<sup>75</sup> Ibid., madde 1-33.

<sup>76</sup> *Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*, Anayasal Antlaşma Taslağına ekli protokol.

Amsterdam Antlaşmasına ekli mevcut protokolün de Anayasal Antlaşma Taslağında büyük ölçüde muhafaza edildiği görölmektedir. Bu çerçevede, önemli bir yenilik üye devletlerin ulusal parlamentolarına veya ulusal parlamentoların her kamarasına, Komisyonun yasama önerilerinin *subsidiarite* ilkesine uygunluğu konusunda gerekçeli görüş verme hakkının sağlanmış olmasıdır. Söz konusu görüş kapsamında ulusal parlamentolar ilgili önerinin *subsidiarite* ilkesine neden uygun olmadığını gerekçeleri ile belirtme imkanına kavuşmaktadır. Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi ve Komisyon bu görüşleri dikkate alacaktır. Bu nitelikteki gerekçeli görüşlerin üye devlet parlamentolarının üçte biri tarafından verilmiş olması halinde Komisyon önerisini gözden geçirecektir. Bu gözden geçirmenin sonucunda Komisyon önerisini olduğu gibi muhafaza etme, değiştirme veya geri çekme tercihlerinden birini kullanacak ve kararını gerekçelendirecektir. Bundan başka, üye devletlerin ulusal parlamentolarına bir AB tasarrufunun *subsidiarite* ilkesine aykırılığı iddiasıyla Avrupa Birliği Adalet Divanında dava açma yetkisi de tanınmaktadır.

• *Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Protokol*:<sup>77</sup>

Nice ve Laeken Zirveleri Sonuç Bildirilerinde de öngörüldüğu üzere ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesi sürecine katılımlarının ve rollerinin güçlendirilmesi, özellikle yetki ve demokratik meşruiyet sorunları açısından, önem taşımaktadır. Bu amaçla Amsterdam Antlaşmasına ekli Protokol'ün çok büyük değişikliklere gidilmeksizin Anayasal Antlaşma Taslağına da dahil edildiği görölmektedir. Bu çerçevede, Komisyon tarafından hazırlanan tüm danışma dokümanları (yeşil ve beyaz kitaplar) yayımlandıkları tarihte üye devletlerin ulusal parlamentolarına gönderilecektir. Bundan başka, Avrupa Parlamentosuna ve Bakanlar Konseyine sunulan tüm yasama önerileri de aynı anda ulusal parlamentolara iletilecektir. Yukarıda belirtildiği üzere, önemli bir yenilik olarak, ulusal parlamentolar Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi ve Komisyona bir yasama önerisinin *subsidiarite* ilkesine uygun olup olmadığı konusunda gerekçeli görüş gönderebileceklerdir. Bundan başka, bir yasama önerisinin ulusal parlamentolara gönderilmesi ile yasama sürecinde Bakanlar Konseyi tarafından karara bağlanmak üzere gündeme alınması arasında en az 6 haftalık bir sürenin geçmesi öngörülmektedir. Konseyin yasama amaçlı müzakerelerinin tutanakları da gündem ve sonuçlar ile birlikte ulusal parlamentolara iletilecektir.

Bundan başka, Avrupa Parlamentosu ile ulusal parlamentolar arasındaki işbirliğinin geliştirilmesine ilişkin düzenlemelerin ortaklaşa kararlaştırılması ve üye devletlerin ulusal parlamentolarının Avrupa Birliği işlerinden sorumlu

<sup>77</sup> *Protocol on the Role of the National Parliaments in the European Union*, Anayasal Antlaşma Taslağına ekli protokol.

komisyonlarının düzenli işbirliği platformu niteliğindeki COSAC oluşumunun da devamı Anayasal Antlaşma Taslağında öngörülmektedir.

• *Birliğin Demokratik Yaşamı*.<sup>78</sup>

Birliğin Demokratik Yaşamı başlığını taşıyan bölümde ise Birlik vatandaşlarının eşitliği, temsili ve katılımcı demokrasi ile saydamlığın sağlanması ilkelerinin önemi vurgulanmakta, Avrupa çapında siyasi partilerin örgütlenmesinin bütünleşmenin geleceği açısından taşıdığı önem, daha önceki kurucu antlaşma metinlerinde ifade edildiğinin çok da ötesine gitmeyen bir biçimde, belirtilmektedir. Önemli olarak değerlendirilebilecek bir yenilik, birden çok sayıda üye devletten yurttaşlarca toplanacak en az 1 milyon imzalı bir dilekçe ile Komisyonun yasama önerisi sunmaya davet edilmesi imkanı olarak göze çarpmaktadır.

### Anayasal Antlaşma Taslağının Demokratik Meşruiyet Sorunu Açısından Değerlendirilmesi

Görüldüğü üzere, ortaya çıkan metin, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısını özellikle genişleme sonrası daha iyi işlerliğe kavuşturmak ve Avrupa vatandaşları ile Birlik arasındaki uzaklığı kapatmak adına bazı reformlar içermekle birlikte bunlar gereksinimleri tam olarak karşılamaktan uzaktır. Birlik kurumsal yapısı ne gerçek bir parlamenter demokrasinin kurum ve mekanizmaları ile donatılmakta, ne ulusal parlamentolar aracılığıyla dolaylı meşruiyetin gerçek anlamda artmasına imkan sağlayacak düzenlemelere gidilmekte, ne de vatandaşların daha etkili katılımı ve bütünleşme sürecine desteklerini temin açısından önemli yeniliklere yer verilmektedir.

Örneğin, Komisyon'un politize edilmesi konusunda son derece mütevazı bir adım atılmıştır.<sup>79</sup> Komisyon Başkanı yine AB Konseyi/üye devletler tarafından belirlenecek ve Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanacak, ancak artık bu adayın belirlenmesinde Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ortaya çıkan siyasi eğilim de dikkate alınacaktır. Oysa çok daha kapsamlı, AB düzeyinde gerçek parlamenter demokrasinin uygulanmasına, halkların siyasi tercihler etrafında mobilize edilmesine imkan sağlayacak bir yaklaşım, Parlamentoda seçimler sonucu oluşan hakim siyasi eğilimin belirleyeceği bir Başkan adayının AB Konseyi tarafından onaylanması olabilirdi.

<sup>78</sup> *Draft Treaty*, supra no. 5, madde IV-44-51.

<sup>79</sup> Komisyonun politize edilmesine karşı çıkanlara da sıklıkla rastlanmaktadır. Örneğin Scharpf AB'nin karşı karşıya bulunduğu sorunların uzlaşmadan çoğunluk modeline ya da gerçek bir parlamenter demokrasiye geçilmesi ile meşru biçimde çözülemeyeceğini ileri sürmektedir; çünkü bunun için gerekli güçlü kolektif kimlik oluşmuş değildir. Fakat Scharpf da anayasalaşmanın söz konusu kolektif kimliği yaratma yönünde olumlu katkı sağlayacağını teslim etmektedir. Bkz. Scharpf, "Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU".

Bir başka rnek, Avrupa çapında siyasi partilerin önemine işaret eden düzenlemedir.<sup>80</sup> İlgili hüküm, Avrupa düzeyinde siyasi partilerin "Avrupa siyasi bilincinin" oluşumuna ve "Birlik vatandaşlarının iradelerinin ifade bulmasına" katkı sağlayacağını belirtmekle yetinmekte; Avrupa düzeyinde siyasi parti örgütlenmesini sağlayacak proaktif bir nlem ya da düzenleme öngörmemektedir. Benzer Şekilde, Avrupa Parlamentosu seçimlerinin tüm tüye devletlerde tek tip seçim sistemi ile gerçekleştirilmesi hedefi tekrar edilmekle yetinilmektedir.

Bundan başka, Anayasal Antlaşma Taslağında Birliğin işleyişinin temsili demokrasi üzerine inşa edildiği belirtilmekte; vatandaşların Birlik düzeyinde Avrupa Parlamentosunda doğrudan, tüye devletlerin ise Bakanlar Konseyi ve AB Konseyi bünyesinde kendi ulusal parlamentolarına karşı sorumlu hkmetleri aracılığıyla temsil edildiği; böylece vatandaşların aynı zamanda dolaylı temsiline de sağlandığı vurgulanmaktadır.

Ulusal parlamentoların rolünde de anlamlı bir gelişme gözlenmemektedir. Tek önemli yenilik, ulusal parlamentoların Avrupa Parlamentosuna, Bakanlar Konseyi ve Komisyona bir yasama önerisinin subsidiarite ilkesine uygun olup olmadığı konusunda gerekçeli görüş gönderebilmeleri ve Komisyonu önerisini yeniden gözden geçirmeye zorlama imkanları ile Adalet Divanı önünde bu ilkeye aykırı Birlik tasarruflarının iptali için dava açabilme yetkilerinin kabulüdür. Anayasa çalışmalarına ilişkin ilk taslak metinlerde yer alan ulusal parlamentolarla Avrupa Parlamentosundan temsilcilerden meydana gelecek "Avrupa Halkları Kongresi" tarzı bir oluşum nihaif metinde benimsememiş görünmektedir.

Etkili işleyiş bakımından ise, rneğin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası alanında getirilen bazı önemli yeniliklere karşın dışışlerinde tek elden, tek sesle politika yürütme imkanı bir AB Konseyi Başkanlığı ve bir AB Dışışleri Bakanlığı -hatta bunlara Komisyon Başkanı da eklenebilir- tesis edilmek ve yetkilerinin sınırları belirsiz bırakılmak suretiyle tehlikeye atılmıştır.

Bu örneklerin bize gösterdiği tek bir olgu vardır: Avrupa bütünleşmesi ne ulusal parlamentoları ve dolayısıyla dolaylı temsili ve meşruiyeti güçlendirerek Birliğin uluslarüstü niteliğini zedeleme tehlikesini göze alabilmiş, ne de Avrupa Parlamentosu içinden ve tarafından atanacak, gerçek anlamda siyasi eğilim sahibi bir Komisyon/hükümet yaratarak Birliği federal bir parlamenter demokratik devlete dönüştürme adımını atabilmiştir. Asgarif reformlar aracılığıyla demokratik meşruiyet/etkililik ve uluslarüstülük/hkmetlerarasıcılık dengeleri sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu tercih, kurumsal yapı açısından meşruiyet sorunlarına zm bulmaktan uzak görünmekle

<sup>80</sup> Draft Treaty, supra no. 5, madde IV-45/4.

birlikte, bütünleşmenin genel yapısı ve hedefleri itibariyle, bugün için, uygulanabilir nitelikteki tek tercihtir. Avrupa Birliği bir "devlet" değildir; dolayısıyla demokrasi açığı ya da meşruiyet sorunlarına da ulus devletlerdeki kurum ve mekanizmaları temel alarak çözüm bulması mümkün değildir. Birlik kendine özgü, uluslarüstü nitelikte, oluşmakta olan bir siyasi yapıdır, bir süreçtir. Demokratik meşruiyet sorunlarına da kendine özgü, yenilikçi çözümleri yine süreç içinde bulacaktır.

Peki, Anayasal Antlaşma Taslağı bir "Avrupalılık kimliği/aidiyeti/bilinci" ya da "*demos*"u yaratma hedefini ne ölçüde gerçekleştirebilecektir? Bu konuda iki temel nedenden dolayı fazla iyimser olmak kolay görünmüyor. Öncelikle, ortaya çıkan metin AB vatandaşlarının kolayca anlayıp özdeşleşebileceği bir metin niteliğinde değildir; karmaşık ve muğlak yapı devam etmektedir.

İkinci olarak, tüm "anayasa" retoriğine karşın ortaya çıkan metin bir "uluslararası antlaşma"dır. Onaylanması ve değiştirilmesinde, aksi yöndeki tüm önerilere rağmen, mevcut sistem büyük ölçüde korunmuştur. "Anayasal Antlaşma", toplanmasına karar verilecek olan bir "Konvansiyon"un hazırlık çalışmalarının ardından, bugün olduğu gibi, ancak üye devletlerin uzlaşısı/oybirliği ile ve Hükümetlerarası Konferans yöntemi ile değiştirilebilecektir. Ancak daha önemlisi, Anayasal Antlaşmanın onaylanmasında izlenecek prosedürde göze çarpmaktadır. Anayasaya gerçek anlamda demokratik meşruiyet sağlayacak ve Avrupa halklarını bütünleşme ideali etrafında harekete geçirebilecek tek yöntem olan onay prosedürü çerçevesinde üye devletlerde aynı anda referanduma gidilmesi tercihi kabul edilmemiş durumdadır.<sup>81</sup>

### Avrupa Birliği'nin Anayasaya İhtiyacı Var mı?

Avrupa Birliğinin anayasaya ihtiyacı olup olmadığı ve bu anayasanın niteliği çeşitli boyutlarda tartışılmaktadır.<sup>82</sup> Anayasanın en etkili savunucularından Habermas'a göre Maastricht Antlaşması sonrası dönemde sadece ekonomik kazanımların meşruiyeti temini ve Birliği ileri götürmesi mümkün değildir. Siyasi bütünleşme ancak bir kurucu belgenin/anayasanın sağlayabileceği simgesel berraklığa ve ortak değerlerin meşruiyetinin teminine ihtiyaç göstermektedir. Daha önceden örneğine rastlanmayan, ulus devletlerden

<sup>81</sup> Bugün için aday ve üye ülkelerden sadece Çek Cumhuriyeti, Danimarka, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz ve İspanya Anayasal Antlaşmanın onayı için referanduma sunulması kararını almıştır. Almanya kesin olarak referanduma başvurmayacağını açıklamıştır. Diğer aday ve üye devletler ise referandum konusunda kararsızdır.

<sup>82</sup> Weiler'in anayasalaşma sürecinin karşı karşıya bulunduğu zorlu seçenekler hakkında kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Joseph H. H. Weiler, "A Constitution for Europe? Some Hard Choices", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 40, No 4, 2002, s. 563-580.

oluşan bir "devlet" yaratma ideali normatif hedefler için siyasi mobilizasyon gerektirmekte; Avrupa projesinin politize edilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Kurum ve mekanizmaların reformu Avrupa siyasi projesinin içeriğinin berrak hale gelmesinden bağımsız olarak başarıya ulaşamaz. Burada ortaya çıkacak olan "demos" da etnik değil, vatandaşlık temeli üzerine inşa edilen bir siyasi topluluk olacaktır. Bu durum, bir kimlik oluşum sürecinin ön şartları olan Avrupa sivil toplumunun ortaya çıkması, Avrupa çapında bir kamusal alanın inşası ve tüm Avrupa vatandaşları tarafından paylaşılan bir siyasi kültürün şekillenmesine; tüm bu hususlar da bir anayasanın katalizör etkisi göstermesine bağlıdır. Ancak, Habermas'ın da belirttiği üzere, bu tarz bir oluşum için anayasanın halkoyu ile kabulü gerekmektedir. Avrupalılık kimliğini sadece ulaşılan ortak değerler değil, aynı zamanda onlara ulaşılmasını sağlayan süreçler de belirlemektedir.<sup>83</sup>

Yeni anayasalaşma yaklaşımının ve Anayasal Antlaşma Taslağının en büyük sakıncası ise büyük söylemlerle vaatlerde bulunup, söz verdiklerini gerçekleştirememesi olacaktır.<sup>84</sup> Gustavsson'un da belirttiği gibi tedrici, dolayısıyla toptancı bir yaklaşım içermeyen bir anayasalaşma anlayışı, anı ve bütünlüklü bir yaklaşım içeren ütöpik bir toplum mühendisliği anlayışına tercih edilmelidir.<sup>85</sup> Tepeden inmece bir yaklaşımla hazırlanan ve gerekli toplumsal kökene ve tabana sahip olmayan, üstelik Avrupa Birliği'nin yapısını ve kurumlarını ihtiyaçlar çerçevesinde gerekli biçimde dönüştüremeyen bir "anayasa" ne "Avrupa demos"u oluşumunu sağlayabilecek, ne de demokratik meşruiyet/etkili işleyiş dengesini olumlu yönde geliştirebilecektir. Benzer görüşleri savunan Weiler'a göre, şekilsel anlamda bir "anayasa" ortaya konması bugüne kadar üye devletler ve halkları tarafından hoşgörü ve gönüllü irade ile benimsenen Avrupa Birliğinin anayasal hukuk düzeni niteliğinin hukukî zorunluluğa ve kesinliğe dönüştürülerek zedelenmesi gibi arzu edilmeyen bir sonuca yol açabilecektir.<sup>86</sup>

Ian Ward da Avrupa'nın gelecekteki yapısının Avrupalıların bağlılık ve desteğini sağlayacak siyasi projeyi üretmesine bağlı olduğunu, bu geleceğin meşruiyetinin sadece uluslararası antlaşmalar veya yargı kararları ile sağlanamayacağını vurgulamaktadır.<sup>87</sup> Bunun için anayasa sadece tartışmayı belli bir çerçeveye oturtarak kolaylaştıracak, hisleri ve siyasi hayal gücünü harekete geçirecek bir araçtır, kendi içinde bir amaç değil. Bu bakımdan Avrupa

<sup>83</sup> Habermas, "Why Europe Needs a Constitution?", s. 10-25.

<sup>84</sup> Benzer bir görüş için bkz. Antje Weiner, "Editorial: Evolving Norms of Constitutionalism", *European Law Journal*, Cilt 9, No 1, 2003, s. 1-13.

<sup>85</sup> Sverker Gustavsson, "Reconciling Suprastatism and Democratic Accountability", *Jean Monnet Working Papers*, No 11/99, (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/>).

<sup>86</sup> Weiler, "A Constitution for Europe? Some Hard Choices", s. 568-569.

<sup>87</sup> Ian Ward, "Beyond Constitutionalism: The Search for a European Political Imagination", *European Law Journal*, Cilt 7, No 1, 2001, s. 25.



birliği bağlamında klasik egemenlik kavramının ötesine geçildiği gibi, klasik parlamenter demokrasi biçimlerinin de ötesinde çözümler aranması gerekecektir.<sup>88</sup>

Walker'a göre ise, anayasalaşma konusunda tepeden inmece bir yöntem belirlenmesinin sınırlayıcı bir etkisi olabileceği kabul edilebilirse de, siyasi yapı oluşturma/toplum mühendisliği sürecinde anayasaların tarihsel olarak oynadığı rolün de göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Bu bakımdan siyasi bütünleşmenin güçlendirilmesi ve meşru bir siyasi yapı yaratma sürecinde anayasalaşmanın simgesel ve araçsal önemi de alçakgönüllü, ancak önemli bir adım teşkil edecektir.<sup>89</sup>

Ancak, asıl sorun, bu adımın zamanından önce atılıp atılmadığıdır? AB'nin şekilsel bir anayasaya ihtiyacı olmadığı ve bu konuda tedricî bir süreç izlenmesi gerektiği, henüz bir anayasanın toplumsal ve siyasal koşullarının oluşmadığı belirtilebilir. Avrupa Birliğinde anayasalaşma bir süreç olarak gerçekleşmiştir. Şu anda ise şekilsel bir anayasa oluşturma kapsamında bu tedricî süreç kesilerek, anî ve bir defada anayasalaşma yöntemine geçilmiş gibi görünmektedir.<sup>90</sup> Bu değişimin boyutlarını ve olumlu ya da olumsuz etkilerinin hangisinin ağır basacağını zaman gösterecektir.

Anayasalaşma bakımından belirtilebilecek olan bir başka husus, bir anayasanın kaçınılmaz olarak, en azından simgesel düzeyde, hükümetler-arasıcılıktan uzaklaşma, uluslarüstüçülüğün gelişmesi ve hatta federalleşmeye doğru bir gidiş anlamını taşıyacağıdır. Ancak, bu yönde bir halk iradesi ve anayasanın kurucu iktidarı mevcut mudur? Avrupa halkları gerçekten de daha fazla federalleşme ya da bütünleşme konusunda istekli midir? Anayasa çözmeye çalıştığı demokratik meşruiyet sorununu daha da ağırlaştırma potansiyelini bünyesinde taşımakta değil midir? Anayasanın içeriği kadar hazırlanma, kabul edilme süreci de önem taşımakta ve bu alanda gerekli meşruiyetin temin edildiği konusunda bazı şüpheler bulunmaktadır.<sup>91</sup>

Burada anayasanın sembolik önemi ile ilgili tartışmaya da değinmek gerekmektedir. Gerçekten de, ortaya çıkacak olan anayasa ve ona meşruiyet

<sup>88</sup> Ibid., s. 39-40.

<sup>89</sup> Walker, "Comment on: Antje Weiner, 'Towards a Transnational Nomos-The Role of Institutions in the Process of Constitutionalisation' ".

<sup>90</sup> Benzer bir görüş için bkz. Dario Castiglione, "From the Charter to the Constitution of Europe? Notes on the Constitutionalisation Process in the EU", *Queens Papers on Europeanisation*, No 5/2002.

<sup>91</sup> Benzer bir görüş için bkz. Antje Weiner ve Vincent Della Sala, "Constitution-making and Citizenship Practice-Bridging the Democracy Gap in the EU?", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 35, No 4, 1997, s. 609. Anayasanın meşruiyeti ve aidiyeti sağlamak üzere gerekliliğini teslim eden, ancak, Avrupa Birliğinin halkları harekete geçirecek bir siyasi mitosa sahip olmadığı şeklindeki farklı bir yaklaşım için bkz. Daniela Obradovic, "Policy Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 34, No 2, 1996, s. 191-221.

sağlayacak, destek verecek olan kurucu iktidar/halk, federal yapıda da olsa, bir çeşit ulus devletin meydana geldiğine mi işaret etmektedir? Sadece "devlet"ler mi "anayasa"ya sahip olabilirler?

Avrupa Birliği'nin nihaif hedef olarak federal bir devlete dönüşmesini, meşruiyet ve demokrasi sorunlarına çözüm oluşturması bakımından destekleyen bir görüş elbette mevcuttur. Örneğin, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı yargıçlarından Federico Mancini Avrupa Birliği'nin federal bir devlete dönüşmesinin zorunlu ve yararlı olduğunu, bu itibarla anayasasının da bu yapıyı teyit edici nitelikte olacağını savunmaktadır.<sup>92</sup> Benzer şekilde Alman Dışişleri Bakanı Joschka Fischer de ünlü Humboldt konuşmasında benzer bir amacı dile getirmekte; yöntemini ve araçlarını da ortaya koymaya çalıştığı bir Avrupa Federal Devleti modeli geliştirmektedir.<sup>93</sup>

Joseph Weiler ise, Avrupa Birliğinin temel amacının "üye devletler ve halklar" arasında gittikçe yakınlaşan bir birlik meydana getirmek" olduğunu, dolayısıyla, ortak değerler etrafında bir araya gelen, ancak ulus devletlerin halklarının tek bir potada eritilmesi ile sonuçlanmayan; çok sayıda ve farklı katmanlarda halk/ulus yaratılmasının asıl hedef olması gerektiğini ifade etmektedir.<sup>94</sup> Avrupa Birliği, ulus devletler ve onların halkları temelinde inşa edilmiş uluslarüstü bir bütünleşme denemesidir; bu yöntemle insanlık adına yeni bir deneye girişmiştir ve yeni bir yol önermektedir. Ulus devletlerin özellikle hukukun üstünlüğü temelinde kontrol altına alınmasını, ama aynı zamanda da ayakta kalmasını sağlayan bu yenilikçi yöntemin terk edilerek yeni bir "devlet"in kurulmasının özgün, yararlı ya da arzu edilir bir yanı bulunmamaktadır.<sup>95</sup> Bu görüşü paylaşmamak mümkün mü?

Konvansiyondan çıkan sonuç ya da Hükümetlerarası Konferansın eninde sonunda üzerinde uzlaşacağı Anayasal Antlaşma, hiçbir şekilde Avrupa Birliğinin nihaif şeklini ve yapısını belirlemeyecek, sadece bütünleşme sürecinde önemli bir adım teşkil edecektir.<sup>96</sup> Nitekim, Avrupa bütünleşmesinin kendine özgü niteliği ve ihtiyaçları ileride de devlet/federal devlet/konfederasyon tarzı bir sınıflandırmanın mümkün, gerekli ya da arzu edilir olmadığını ortaya koymaktadır.

<sup>92</sup> Mancini, "The Case for Statehood", s. 29-42. Jürgen Habermas da ulus devletlerden oluşan bir Avrupa devletine taraftardır, bkz. Habermas, "Why Europe Needs a Constitution?", s. 5-26.

<sup>93</sup> Joschka Fischer, "From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration", Joerges-Meny ve Weiler (der.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?*, s. 19-30.

<sup>94</sup> Weiler, "The Case Against the Case for Statehood", s. 43-62. Bu konuda farklı bir yaklaşım için bkz. Hans Lindahl, "European Integration: Popular Sovereignty and Politics of Boundaries", *European Law Journal*, Cilt 6, No 3, 2000, s. 239-256.

<sup>95</sup> Weiler, "The Case Against the Case for Statehood", s. 43-62.

<sup>96</sup> Benzer bir görüş için bkz. Jo Shaw, "Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism", *European Law Journal*, Cilt 9, No 1, 2003, s. 45-68.

## Sonuç

Avrupa Birliğinde anayasalaşma süreci ve Anayasal Antlaşma Taslağı ile ilgili tüm bu tartışmalardan sonra birkaç saptama yapılabilir.

Öncelikle, ortaya çıkan Anayasal Antlaşma Taslağı metni hazırlık aşaması ve içeriği ile Birliğin demokratik ve etkili işleyişini sağlama yönünde bir gelişmeye işaret etmekle birlikte sorunları tamamen ortadan kaldıracak nitelikte değildir. Kurumsal yapı, yetkiler, karmaşık karar mekanizmaları, vatandaşlara uzaklık gibi konulardaki endişelerin genişlemenin ardından azalmasını beklemek gerçekçi olmayabilir. Ancak, Avrupa bütünleşmesi bir süreçtir ve bugüne dek ortaya çıkan sorunlara çözümler devrimsel biçimde ya da birdenbire değil, adım adım geliştirilmiştir; bugün için de aynı durumun devam ettiği açıktır.

Anayasal Antlaşma Taslağı ile Avrupa Birliği, üye devletleri ve halkları arasında daha sıkı bir birlik kurma yolunda önemli bir adım atmıştır; ancak bir "Avrupa Federasyonu" halen ufukta gözükmektedir. Aslına bakılırsa genişlemenin Birlik içinde çeşitliliği daha da arttıracığı ve homojen bir "Avrupa demos"u kavramını iyice imkansız kılacağı dikkate alındığında Avrupa Birliğinin bir federal devletten çok, "yeni tarz bir ortaçağ imparatorluğu"na dönüşmeye başlayacağı da ileri sürülebilir.<sup>98</sup> Birlik gittikçe federalleşmekle birlikte, kendine özgü, uluslarüstü bir bütünleşme denemesi olmaya devam etmektedir. Bu itibarla, demokratik meşruiyet sorununa bulunacak çözümler bu uluslarüstü yapının özgünlüğü ile doğru orantılı, yenilikçi çözümler olmak zorundadır. Yaratılması anayasalaşma sürecinin temel hedeflerinden biri olan Avrupa "demos"u da ortak değerler etrafında bir araya gelmiş, çoğul anlamda ulus devletler ve Avrupa halkları üzerine inşa edilen, kendine özgü bir "demos" olacaktır.

Bugün için Avrupa Birliğinin Avrupa halklarını harekete geçirecek ve Avrupalılık kimliği ile özdeşleşmelerini sağlayacak yeni projelere, hedeflere, yönelimlere ihtiyacı artarak devam etmektedir. Birliğin bu yeni hedef ve projeleri doğru tespit edip gerçekleştirmekte göstereceği başarı geleceğini de belirleyecektir. Avrupa Birliği, ulus devleti aşan ancak onu ikame etme amacı taşımayan, üyesi olan ulus devletler arasında sıkı bir işbirliği ve bütünleşmeyi hedefleyen bir barış, refah ve hukuk projesi olarak devam ettiği sürece başarı şansı ve kalıcılığı söz konusu olacaktır. Bu amaçla, Birlik hem vatandaşlarına daha fazla katılım imkanı sağlayarak girdi meşruiyetini güçlendirmek, hem de etkili işleyen yapıyı geliştirerek performans/çıktı meşruiyetini sağlamak zorundadır.

<sup>97</sup> Sanem Baykal "Avrupa Birliğinin Anayasal Temel Taşları", *Avrupa Ortak Değerleri ve Avrupa Anayasasının Temel Taşları Kollokyumu, Türk Parlamenterler Birliği*, 19 Ocak 2002, TBMM-Ankara, s. 68-76; Sanem Baykal, "Avrupa Birliğinin Geleceği Kurultayı", *ATAUM Bülten*, Yıl 2, Sayı 2, 2002, s. 4-6.

<sup>98</sup> Jan Zielonka, "Enlargement and the Finality of European Integration", Joerges, Meny ve Weiler (der.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?*, s. 151-162.

Son cümleyi de anayasalaşma sürecinin Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerine etkisine ayıralım: Demokratik meşruiyet ve halk iradesi söyleminin bu derece güçlü olduğu bir sırada Avrupa Birliği üyesi devletler, vatandaşlarının önemli bir çoğunluğu tarafından AB içinde görölmek istenmeyen Türkiye'ye Aralık 2004'de müzakere tarihi verme konusunda olumlu bir karar almakta, diğer etkenlerin yanında, kamuoylarının iknası bakımından da, ciddi bir zorluk yaşayacaklardır.