

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRATİK MEŞRUIYET SORUNU

Arş. Gör. Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE*

ABSTRACT:

The European Union has long been criticized for its lack of democratic legitimation. Most of the scholarly work on the democratic deficit in the EU focuses on the institutional remedies such as empowering the European Parliament as the only directly democratically legitimized European decision-making body, ensuring the transparency of the working methods of the EU institutions and simplifying the decision-making mechanism. The main aim of this article is to explore the origins of the democratic deficit in the EU, with a view to clarify the impossibility of enhancing democratic legitimation in Europe through institutional means. Rather than seeing the institutional solutions as a panacea, the underlying assumption of this article is that the democratic character of the European political system depends on its capacity to achieve the European peoples' goals and solve their problems.

Anahtar Kelimeler: *Demokrasi açığı, demokratik meşruiyet, Avrupa Konvansiyonu, Avrupa Parlamentosu, Şeffaflık*

Keywords: *Democratic deficit, democratic legitimacy, European Convention, European Parliament, Transparency*

GİRİŞ

“Avrupa Birliği 21. yüzyıl Avrupa demokrasisi için hem en büyük umudu hem de en büyük tehlikeyi temsil etmektedir”¹. Avrupa Birliği'ne üyeliğin uzun yıllar boyunca anti-demokratik kurallarla yönetilen Orta ve Doğu Avrupa

* Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

¹ Richard Katz, “Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union,” **European Union Politics**, Vol. 2, No. 1 (Şubat 2001), s. 54.

ülkeleri için demokratik istikrarın sağlanmasının teminatı olarak değerlendirilmesi *umudu* simgelerken; son on yıldır bütünleşme sürecinin yapısına ve işleyişine ilişkin olarak ve sosyo-kültürel faktörlere dayanılarak söz konusu sürecin demokratik temellerinin sorgulanması Avrupa demokrasisi açısından *tehlike* çanlarını çalmaktadır.

Horeth'e göre, 1990 öncesinde, Topluluğun yetki alanlarındaki sınırlılık entegrasyon sürecinin meşruiyeti ve demokratik temelleri bakımından herhangi bir tartışma zemini yaratmamıştır.² Bir başka deyişle, 1980'lerin sonları ve 1990'ların başlarında bütünleşme sürecine damgasını vuran Topluluk yetkilerindeki artış ve derinleşme eğilimine kadar bir demokrasi sorunu Avrupa gündeminde yer almamıştır. Avrupa Tek Senedi ve Maastricht Antlaşması ile birlikte, özellikle ulus-devletlerin egemenlik yetkilerini münhasıran kullandıkları bazı politika alanlarının Avrupalılaştırılması; daha açık bir ifadeyle bir takım yetkilerin - örneğin para basma - ulusal düzeyden Avrupa düzeyine aktarılması entegrasyon sürecinin demokratik karakterinin sorgulanması gereksinimini doğurmuştur.³ Kısaca, 1990 öncesinde gündemde öncelikli bir yere sahip olmayan bir demokrasi sorunu, bu tarihten itibaren bütünleşme sürecinin temel dinamiklerini tehdit etmeye başlamıştır. Bu çerçevede, literatürde “demokrasi açığı” ya da “demokratik meşruiyet sorunu” olarak adlandırılan konu, Avrupa entegrasyonuna ilişkin akademik çalışmaların gözdesi olmuş ve çeşitli akademik, hukuki ve siyasi platformlarda yoğun bir biçimde tartışılmıştır.

Avrupa Tek Senedi'nden günümüze kadar gelen süreç içinde Avrupa Birliği'nin öncelikli hedefleri arasında demokrasi açığının giderilmesi bulunmaktadır. Örneğin, Topluluğun karar alma prosedüründeki demokrasi sorununun çözülmesi Avrupa Tek Senedinin amaçları arasında yer almıştır. Laeken Zirvesi kararları ışığında 28 Şubat 2002'de çalışmalarına başlayan; Avrupa'daki bütünleşme hareketinin geleceğini şekillendirecek olması bakımından büyük ilgi uyandıran; kurucu antlaşmaların basitleştirilmesi, Temel Haklar Şartı'nın hukuki statüsünün belirlenmesi, Birlik içinde yetki dağılımının somutlaştırılması ve ulusal parlamentoların AB içindeki durumunun tespit edilmesi gibi önemli misyonlar üstlenen Avrupa Konvansiyonu da mevcut demokrasi açığının kapatılmasına ilişkin çözüm yollarını tartışmaktadır.⁴

² Marcus Horeth, “No Way Out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2 (Haziran 1999), s. 252.

³ *Ibid.*,

⁴ Avrupa Konvansiyonu ve tartışılan konular hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Füsün Arsava, ‘Kurucu Antlaşmaların Avrupa Birliği Anayasasına Dönüşmesi’, *ATAUM Bülteni*, Yıl.2, Sayı.2 (Bahar 2002), s.2-3; Sanem Baykal, ‘Avrupa Birliğinin Geleceği Kurultayı,’ *ATAUM Bülteni*, Yıl.2, Sayı.2 (Bahar 2002), s.3-5_ Jens-Peter Bonde, *The Convention-on the Futures of Europe*, online book: www.euobserver.com, 2002.

Yukarıda belirtilen bu perspektif ışığında, “Avrupa Birliği’nin Demokratik Meşruiyet Sorunu” başlıklı bu çalışmanın temel hedefi Avrupa bütünleşmesine ilişkin demokratik meşruiyet sorununun kavramsal çerçevesini ortaya koymak suretiyle sorunun kökenlerini ve ana unsurlarını belirlemek; Konvansiyon çalışmaları çerçevesinde demokrasi açığının giderilmesine yönelik önerilerin kapsamını ve yeterliliklerini analiz etmektir. Çalışma, “Avrupa Birliği’nin *sui generis* bir yapıya sahip olduğu ve bir ulus-devlet karakteri taşımadığı; dolayısıyla ulus-devlet benzeri bir demokratik nitelikte donatılmadığı” varsayımı üzerine inşa edilecektir. Söz konusu varsayıma, Alman Anayasa Mahkemesi’nin 1993 tarihinde Topluluğun ulus-devlet yapısında olmadığına ve bir devletler birliği niteliği taşıdığına ilişkin kararında yer verilmiştir.⁵ Zweifel, klasik siyasal teoride ulus-devlete özgü kuvvet kullanma yetkisinin bulunmaması ve bütçe yetkilerinin sınırlı olması açılarından AB’yi bir ulus-devlet olarak nitelendirmemektedir.⁶ Dolayısıyla; Avrupa Birliği’nde ulus-devlet benzeri bir demokratik model aramak doğru bir sonuç vermeyecektir. Yukarıda belirtilen bu varsayımın sınırlamaları dahilinde bu makalede demokratik meşruiyet sorununun toplumsal niteliğinin birincil önemi haiz olduğu; Avrupa’nın Geleceğine İlişkin Konvansiyonun yapısı ve genel karakterinin de bu toplumsal sorunun giderilmesinde belirgin bir adım olduğu tartışması temel problematik olarak ele alınacaktır. Bu çerçevede birinci bölümde demokrasi açığının kurumsal ve toplumsal kökenleri, ikinci bölümde de Konvansiyon ekseninde bu sorunun ele alınış biçimi incelenecektir.

I. DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNUN BOYUTLARI VE NEDENLERİ ÜZERİNE GENEL BİR DEĞERLENDİRME

Avrupa Parlamentosu’nda görev yapan Karlheinz Neunreither’e göre Avrupa bütünleşmesini tehdit eden demokrasi açığı sorunu temel olarak kurumsal boşluklardan, özele indirildiğinde ise meşruiyetin esas sembolü olarak gerek Avrupa Parlamentosu’nun gerekse ulusal parlamentoların sisteme yetersiz katılımından kaynaklanmaktadır.⁷ Neunreither’in savunduğu ve literatürde kurumsal, formel ya da hukuki meşruiyet sorunu olarak da anılan bu görüş, Joseph Weiler tarafından “kamuoyu verileri, politikacıların bildirimleri ve basında yer alan bilgiler” çerçevesinde oluşturulan ve demokrasi açığı

⁵ Söz konusu karar, Maastricht Antlaşmasını antlaşmaların efendisi olarak varlığını sürdüren ve egemenlik haklarını Birliğe devretmeyen egemen devletler arasındaki bir uluslararası antlaşma olarak nitelendirmiştir. Maastricht kararı için bkz. Decision of the Bundesverfassungsgericht, **BverfGE**, No. 89, 1993, s. 155 vd. Maastricht kararının değerlendirilmesi hakkında bkz. J.H.H Weiler, “Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and Ethos in the German Maastricht Decision” Peter Gowan ve Perry Anderson (eds.), **The Question of Europe**, London, Verso, 1997, s. 265-294.

⁶ Thomas Zweifel, “Who is Without Sin Cast the First Stone: the EU’s Democratic Deficit in Comparison,” **Journal of European Public Policy**, Vol. 9, No. 5 (Ekim 2002), s. 813.

⁷ Karlheinz Neunreither, “The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments,” **Government and Opposition**, Vol. 29, No. 3 (Yaz 1994), s. 299.

problemini klasik veriler ışığında inceleyen “Standart Versiyon” olarak adlandırılmaktadır.⁸ Weiler’e göre kurumsal sorunların giderilmesi ile Avrupa bütünleşmesini olumsuz olarak etkileyen demokrasi açığının giderilmesi mümkün değildir; zira demokratik meşruiyet sorununun toplumsal bir boyutu da bulunmaktadır. Demokrasinin özünde halkın kendisini kararları alan siyasi sistemin bir parçası olarak hissetmesi bulunduğundan, varlığı üzerinde yoğun tartışmaların yapıldığı Avrupa halkının “Avrupa demosu” entegrasyon sürecine katılımı ve bu süreci desteklemesi sistemin demokrasi sorunundan kurtulmasının tek çaresi olarak değerlendirilmektedir. Özet olarak, demokrasi açığı *kurumsal* ve *toplumsal* konuları kapsayan iki boyutlu bir sorunu ifade etmektedir.

A. KURUMSAL MEŞRUIYET BOYUTU: STANDART VERSİYON

Tüm demokratik sistemlerde halk tarafından doğrudan seçilen, halkı temsil eden ve halk adına hareket eden parlamentolar meşruiyet sembolüdür.⁹ Dolayısıyla, literatürde geleneksel olarak gerek Avrupa Parlamentosu’nun gerekse ulusal parlamentoların bütünleşme sürecindeki marjinal rolleri demokrasi açığının kaynağı olarak gösterilmektedir. Bu geleneksel görüş dışında Avrupa yönetişiminin bir takım kurumsal gerekçelere dayanarak demokratik sorunlar yaşadığı da genel olarak kabul edilmektedir. Tüm bu verilerin toplamında da demokrasi açığının kurumsal boyutu ortaya çıkmaktadır.

1. Demokrasi Açığının Kurumsal Boyutuna İlişkin Geleneksel Görüş: “Parlamentolar Demokrasinin Teminatı mıdır?”

Shackleton’a göre kurumsal ya da formel meşruiyet “varolan yetki yapılanmasının demokratik olarak seçilmiş parlamentolar tarafından onaylamasını” ifade etmektedir.¹⁰ Uzun yıllar boyunca akademik çalışmalara, doğrudan halk oyu ile seçilen tek AB kurumu olan Avrupa Parlamentosu’nun bütünleşme sürecindeki marjinal rolünün demokrasi açığına neden olduğu tartışması damgasını vurmuş; federalist görüşü savunanlar Avrupa Parlamentosu’nun gerçek bir ulusal parlamentonun sahip olduğu yetkilerle donatılması suretiyle demokrasi açığının giderileceğini savunmuşlardır. Buna karşılık, meşruiyetin dayanağının ulus-devlet halkları olduğu görüşünü taşıyan realistlere göre bütünleşmenin demokratik meşruiyetini yalnızca ulusal parlamentolar sağlayabilecektir.

⁸ Standart Versiyon hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. J.H.H Weiler, Ulrich R. Haltern ve Franz C. Mayer, “European Democracy and its Critique,” *West European Politics*, Vol. 18, No. 3 (Temmuz 1995), s. 6-9.

⁹ Wolfgang Wessels ve Udo Diederichs, “A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament: The Evolution of the European Parliament,” *European Integration Online Papers*, Vol.1, No. 6 (1997), s. 1 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-006a.htm>).

¹⁰ Michael Shackleton, “Democratic Deficit,” Desmond Dinan (ed.), *Encyclopedia of the European Union*, London, Macmillan, 2000, s. 133.

a. Federalist Yaklaşım: “Meşruiyetin sembolü Avrupa Parlamentosu mudur?”

Federalistlere göre Avrupa bütünleşmesinde meşruiyetin dayanağı Avrupa halkı¹¹, meşruiyetin sembolü de Avrupa Parlamentosu’dur. Avrupa halkı, Avrupa Parlamentosu aracılığıyla dileklerini açıklayabilecek ve karar alma sürecine doğrudan katılacaktır. Bu durum, yetkileri ulusal parlamentoların görevlerine benzer “supranasyonel bir parlamenter demokrasi modelinin” oluşumunu gerektirmektedir. Federalistlere göre bu çerçevedeki en iddialı adım Avrupa Parlamentosu’nun 1979 yılından itibaren doğrudan seçimlerle işbaşına gelmesidir. Halk kendi çıkarlarını savunacak Parlametonun temsilcilerini bizzat kendisi seçecektir. Federalistler, demokrasi açığının Avrupa Parlamentosu’nun gerçek bir ulusal parlamento yetkileri ile donatılmamasından kaynaklandığını savunmaktadırlar.¹² Wessels’in yaptığı tanımlama uyarınca, demokrasi açığı, yürütme üzerinde Avrupa Parlamentosu’nun denetimi güçlendirilmeksizin karar alma yetkisinin ulusal düzeyden ulusüstü düzeye aktarılmasından kaynaklanmaktadır.¹³

Wessels, Avrupa Parlamentosu’nun “politika oluşturma, sistem geliştirme ve halkla karşılıklı etkileşim” işlevleri çerçevesinde ulusal parlamentolar gibi yetkilendirilmesinin demokrasi açığının kapatılmasındaki önemli adımlardan biri olduğunu ileri sürmektedir. Federalistler, bütünleşme sürecinde karar alma ve alınan kararları denetleme işlevleri olarak anılan *politika oluşturma faaliyetleri* bakımından Avrupa Parlamentosu’nun iki ana yetkiye sahip olması gerektiğini vurgulamaktadırlar. Bu çerçevede, Avrupa Parlamentosu Komisyonun atanması ve denetlenmesinde münhasıran yetkili olmalı, gerçek bir yasama gücü ile donatılmalı ve bu gücü üye devletleri temsil eden bir Meclis gibi görev yapan Bakanlar Konseyi ile paylaşmalıdır.¹⁴ Her ne kadar federalistlerin savları kadar iddialı olmasa da Avrupa Parlamentosu yaklaşık elli yıllık geçmişinde aşamalı olarak politika oluşturma işlevleri çerçevesinde yeni bir takım yetkilere sahip olmuştur. Nitekim 1972 tarihli Vedel Raporu’nda “demokratik bir sistemin, Topluluğun yetkilerinin artması sebebiyle ulusal düzeyde azalan parlamenter yetkilerin Avrupa düzeyinde telafi edilmesini gerektirdiği” anlayışına dayanılarak Avrupa Parlamentosu’nun yasama gücünün artırılması ve Komisyonun Parlamento’ya hesap vermesinin daha sistematik hale getirilmesi konusunda önerilerde bulunulmuştur.¹⁵ 1970 ve 1975 tarihli

¹¹ Avrupa halkının varlığı yani demos tartışmalarına “Toplumsal Meşruiyet Boyutu” başlığı altında yer verilecektir.

¹² Federalistlerin bu görüşleri için bkz. Frank Decker, “Governance Beyond the Nation State: Reflections on the Democratic Deficit of the EU,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 2 (Nisan 2002), s. 256-257.

¹³ Wessels, *op.cit.*, s. 3.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ European Commission, “Report of the Working Group Party Examining the Problem of Enlargement of the Powers of the European Parliament (Vedel Report)” *Bulletin of the European Communities*, Supplement 4/72.

düzenlemelerle Avrupa Parlamentosu Topluluk bütçesi üzerinde bir takım yetkiler elde etmiş¹⁶; Avrupa Tek Senedi ile *işbirliği*, Avrupa Birliği Antlaşması ile de *ortak karar* olarak anılan prosedürler çerçevesinde yasama alanında bir takım yetkilerle donatılmış; Avrupa Birliği Antlaşması ile de Komisyon başkan adayı hakkında görüş bildirme ve bir heyet olarak Komisyonun atanmasında güvenoyu verme hakkını kazanmıştır. Tüm bu kazanımlarına rağmen Avrupa Parlamentosu günümüzde gerçek bir ulusal parlamento gibi faaliyet gösterememektedir. Yasama fonksiyonu bakımından ikincil bir öneme sahip olan Avrupa Parlamentosu'nun¹⁷ yürütme üzerindeki denetim yetkileri de bir hayli sınırlıdır.¹⁸

Federalistler, siyasal sistemin işlevsel, sektörel ve coğrafi olarak şekillendirilmesine katılım olarak tanımlanabilecek *sistem-geliştirme* fonksiyonu çerçevesinde Avrupa Parlamentosu'nun entegrasyon sürecinin itici gücü olarak tüm anayasal konulara ilişkin onay yetkisiyle donatılmasını savunmaktadırlar.¹⁹ Bir başka deyişle, Avrupa Parlamentosu kurucu antlaşma değişikliklerinde son sözü söyleyen aktör olmalıdır. Avrupa Parlamentosu'nun bütünleşmenin itici gücü fonksiyonunu yerine getirme bakımından aslında iyi bir sicile sahip olduğunu söylemek pek de yanlış olmayacaktır. Örneğin, Maastricht Antlaşması ile sonuçlanan Hükümetlerarası Konferans öncesinde bu sürecin yalnızca Ekonomik ve Parasal Birlik konularını değil, aynı zamanda siyasal birlik konularını da kapsamaması konusunda ısrar eden Avrupa Parlamentosu ne ölçüde bir gündem belirleyici olduğunu ispat etmiştir.²⁰ Ancak, Avrupa Birliği Antlaşması'nın Amsterdam metninin 48. maddesinde öngörülen prosedür çerçevesinde kurucu antlaşma değişikliklerinde Avrupa Parlamentosu'nun son sözü söyleme yetkisinin bulunmadığı açıktır.²¹ Bu çerçevede, Parlamento'ya yalnızca kurumsal reform yapılması amacıyla bir konferans toplanıp toplanmaması konusunda danışılacak; yapılan değişiklikler üzerinde Avrupa Parlamentosu herhangi bir söz söyleme yetkisine sahip olamayacaktır. Dolayısıyla, Avrupa Parlamentosu'nun sistem-geliştirme

¹⁶ 1970 ve 1975 tarihli bütçe hükümleri içeren antlaşmalar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. P.S.R.F. Mathijsen, *a Guide to European Union Law*, 6. B., London, Sweet&Maxwell, 1995, s. 16.

¹⁷ Birinci sütun çerçevesindeki karar önerilerinin münhasıran Komisyon tarafından hazırlanması ve yasama işlevinin esas olarak Bakanlar Konseyi tarafından yerine getirilmesi Avrupa Parlamentosunu yasama sürecinde ikinci plana itmektedir.

¹⁸ Horeth, *op.cit.*, s. 253. Avrupa Parlamentosu'nun yürütmenin iki ayağı üzerindeki denetim yetkilerinin sınırlılığı konusuna Avrupa yönetişiminin diğer kurumsal sorunları başlığı çerçevesinde yer verilecektir.

¹⁹ Wessels, *op. cit.*, s.3.

²⁰ Neunreither, *op. cit.*, s.302.

²¹ "...Eğer Konsey, Avrupa Parlamentosu'na ve gerektiği takdirde Komisyon'a danıştıktan sonra, Üye devlet hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan bir konferans toplanması yönünde görüş bildirirse, bu konferans ortak olur ile söz konusu Antlaşmalar'da yapılacak değişiklikleri belirlemek amacıyla Konsey başkanı tarafından toplanır....Değişiklikler üye devletlerin kendi anayasal usullerine uygun olarak onaylandıktan sonra yürürlüğe girer." Bkz. İktisadi Kalkınma Vakfı, *Amsterdam Antlaşması: Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları*, İstanbul, 2000, s. 110.

fonksiyonu bakımından da yetenekleri sınırlı kalmış; federalistlerin hedefleri gerçekleşmemiştir.

Avrupa Parlamentosu halkla *karşılıklı etkileşim işlevi* bakımından da federalistlerin düşlediği noktaya ulaşamamıştır. Federalistler, halkın ulusal parlamentoları ile olan bağlarının yerine Avrupa Parlamentosu ile olan bağlarının geçmesini istemektedirler. Üye devletlerde Parlamento'nun faaliyetlerinin yakından izlenmesini sağlamak amacıyla enformasyon bürolarının kurulmasına, çeşitli grupların Genel Kurul oturumlarını izlemek üzere Strasbourg ve Brüksel'e davet edilmesine ve Kosova krizi gibi uluslararası güncel sorunlardan AB'nin düzenleme yaptığı pek çok alana uzanan geniş bir yelpaze içindeki konuların ele alındığı halka açık oturumlar yapılmasına rağmen Avrupa Parlamentosu halkla karşılıklı iletişimi sağlayamamıştır.²² Bir başka deyişle, halk kendini Avrupa Parlamentosu ile özdeşleştirememiştir; çünkü üye devletlerin halkları sınırlı parlamenter yetkileri bulunan Avrupa Parlamentosu aracılığıyla kendi çıkarlarının temsil edileceğine inanmamaktadır. Bu durum üye devlet halklarının Avrupalılık bilincine sahip olmamasıyla da yakından ilintilidir. Dolayısıyla, karşılıklı etkileşim işlevi bakımından da Avrupa Parlamentosu'nun gelişim karnesi pek iyi değildir.

Sonuç itibarıyla, Avrupa Parlamentosu federalistler tarafından düşlenen ve demokrasi açığının giderilmesi için tek yol olarak değerlendirilen ulus-devletlerdeki parlamenter demokrasi modeline benzer supranasyonel bir yapıya dönüşümü gerçekleştirememiştir. Zaten Avrupa Parlamentosu federalistlerin ideali olan bu modele tam anlamıyla uygun hale gelse bile, demokratik meşruiyet sorunu çözümsüz kalabilecektir; zira demokrasi açığı çok boyutlu bir perspektif içinde ele alınması gereken bir problemi ifade etmektedir.

b. Realist Kuram: "AB'nin Meşruiyetinin Dayanağı Ulusal Parlamentolar mıdır?"

Realist kurama göre meşruiyetin dayanağı ulus-devletlerin halkları, meşruiyetin sembolü de ulusal parlamentolardır. Bir başka ifadeyle, Avrupa bütünleşmesini demokratik açıdan meşru kılacak olan ulusal parlamentolar eliyle ulus-devletlerdir. John Major, Eylül 1994'te verdiği bir demeçte şunları söylemiştir: "Avrupa Parlamentosu kendisini demokrasinin odak noktası olarak görmektedir; ancak AB bir devletler birliğidir ve demokratik meşruiyetin dayanağı ulusal parlamentolardır. AB'nin demokratik meşruiyetini temin edecek olan ulusal parlamenter demokrasilerdir."²³ Realistlere göre ulusal parlamentoların bütünleşme süreci çerçevesindeki rolleri genişledikçe,

²² Neunreither, *op. cit.*, s.302.

²³ J. Major'un konuşması için bkz. Desmond Dinan, *An Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, 2. B., New York, Palgrave, 1999, s.298.

bütünleşmeyi gerçekleştiren siyasal sistemin herhangi bir demokrasi sorunu kalmayacaktır.²⁴

Kurucu antlaşmalarla ulusal parlamentolara orijinal olarak verilen yetkiler antlaşma değişikliklerinin onayı, bütçe yetkileri, uluslararası antlaşmaların yürürlüğe girişi ve ikincil mevzuatın iç hukuka aktarılması ile sınırlı tutulmuştur. Buna karşılık ulusal parlamentolar bütünleşme sürecinin başlarında iki açıdan dolaylı olarak sisteme dahil olmuşlardır. İlk olarak, 1979 yılında Avrupa Parlamentosu'nun halk tarafından doğrudan seçilmesi ilkesinin benimsenmesine kadar Avrupa Parlamentosu temsilcileri ulusal parlamentoların milletvekillerinden oluşmuştur. Bu suretle, milletvekilleri sınırlı da olsa Topluluğun kurumsal mekanizması içinde temsil edilebilmiş ve Bakanlar Konseyi'nin üyeleri olan ulusal hükümetlerinin temsilcilerini etkileyebilmiştir. Doğrudan seçim sistemine geçilmesi ile bu durum ortadan kalkmıştır. İkinci olarak, Avrupa Tek Senedi'nin yürürlüğe girdiği 1987 tarihine kadar kararların neredeyse tümünün oybirliği ile alınıyor olması ulusal parlamentoların kendi hükümetlerinin faaliyetlerini denetleyebilmesini sağlamıştır. Örneğin, ulusal parlamentolar hükümetlerini Topluluk düzeyinde bir kararı veto etmesi ya da veto etmemesi nedeniyle sorgulama hakkına sahip olmuştur. Tek Senet ve AB Antlaşması ile oybirliği prensibinden nitelikli çoğunluk yöntemine geçiş ulusal parlamentoların sahip olduğu bu yetkinin önemini yitirmesi ile sonuçlanmıştır; zira veto yetkileri ortadan kalkan üye devlet hükümetlerinin oyçokluğu ile alınan bir karar çerçevesindeki tutumları nedeniyle ulusal parlamentolar tarafından denetlenmesi olanağı kalmamıştır.²⁵

1990'ların başından itibaren demokrasi açığı sorununun tartışmaya açılmasıyla birlikte ulusal parlamentoların bütünleşme sürecindeki rolünün de gözden geçirilmesi gereksinimi doğmuştur. Bu gereksinim ışığında, Maastricht Antlaşması'na "Ulusal Parlamentoların AB'deki Rolüne İlişkin Deklarasyon" adını taşıyan bir bildiri eklenmiştir. Söz konusu bildiri uyarınca ulusal hükümetlerin, Komisyonun mevzuat önerilerini bilgi edinmesi veya bir değerlendirme yapabilmesi amacıyla en uygun zamanda ulusal parlamentolara iletmesi öngörülmüştür.²⁶ Amsterdam Antlaşması ile söz konusu bildirin kapsamı biraz daha genişletilerek, Komisyonun mevzuat önerilerinin yanı sıra Komisyonun danışma belgeleri olarak adlandırılan Yeşil ve Beyaz Kitaplar ile tebliğlerin de üye devletler tarafından ulusal parlamentolara iletilmesi hükme

²⁴ Ulusal parlamentolar aracılığıyla demokratik meşruiyetin nasıl sağlanacağına ilişkin görüşler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Eivind Smith (ed.), **National Parliaments as Cornerstones of European Integration**, London, Kluwer, 1996.

²⁵ Andreas Maurer, "National Parliaments," Desmond Dinan (ed.), **Encyclopedia of the European Union**, London, Macmillan, 2000, s. 351.

²⁶ AB Antlaşması'nın Maastricht metnine eklenen "Ulusal Parlamentoların AB'deki Rolüne İlişkin Deklarasyon" için bkz. Nigel Foster, **EC Legislation**, 7.B., London, Blackstone, 1996, s.132.

bağlanmıştır.²⁷ Her iki metinde de hedeflenen ulusal parlamentoların üye devlet hükümetlerinin bütünleşme süreci dahilindeki faaliyetlerini denetleyebilecek bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bunun için de öncelikle ulusal parlamentoların Topluluk tasarruflarına ilişkin olarak kendi hükümetleri tarafından bilgilendirilmesine yönelik bir mekanizmanın oluşturulması gerekmektedir. Maastricht ve Amsterdam'da oluşturulmaya çalışılan bu mekanizmanın yaratacağı hukuki etkiler bakımından bir takım sorunlar bulunmaktadır. Daha farklı bir ifadeyle, bazı parlamentolar yalnızca bilgi sahibi olup, ulusal hükümetlerin Avrupa politikasını etkileyemezken; bazı hükümetler – özellikle Danimarka, İngiltere ve Fransa – kendi parlamentoları söz konusu tasarrufu incelemeyen Bakanlar Konseyi'nde herhangi bir söz söyleyememektedir. Örneğin, Fransa Parlamentosu hükümet tarafından kendisine ulaştırılan ve Komisyon tarafından hazırlanan bir yasa önerisini inceleyecekse, Bakanlar Konseyi'nde bu yasa önerisi görüşülürken Fransız temsilci Fransız Parlamentosu'nun görüşünü almaksızın hareket edemeyecektir.²⁸

1990'ların başında demokrasi sorununun bertaraf edilmesi amacıyla ulusal parlamentoların birbirleriyle ve Avrupa Parlamentosu ile bağlantı kurmalarını sağlayacak ve ulusal parlamentolara hükümetlerinin AB politikalarını denetleme konusunda diğer parlamentoların deneyimlerinden yararlanma imkanı tanıyacak mekanizmalar oluşturulmuştur.²⁹ Bu mekanizmalardan ilki, yılda iki kez toplanan Parlamento Başkan ve Sözcüleri Konferansı; ikincisi Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentoların Avrupa İşleri Komiteleri Konferansı olarak adlandırılan COSAC; üçüncüsü AB'nin siyasal yönelimleri konusunda danışılacak Parlamentolar Konferansı ve sonuncusu da Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentoların uzman komiteleri arasında yapılan toplantılardır.³⁰

Ulusal parlamentolar için bütünleşme süreci çerçevesinde öngörülen bu sınırlı roller realistlerin idealleri ile tam olarak örtüşmemektedir. Realist kuramın savunucuları ulusal parlamentoları temsil edecek ve üyeleri arasında eşitlik ilkesi gözetilecek bir Senatonun kurulmasını istemektedirler. Bir başka deyişle, ABD siyasal sisteminde olduğu gibi eyaletleri temsil eden bir Senato'nun Topluluk kurumsal yapısı içine entegre edilmesi ile ulusal parlamentolar bütünleşme süreci içinde etkili bir rol oynayabilecek; kendi ulusal parlamentoları aracılığıyla her üye devlet tek oy hakkına sahip olacaktır. Neunreither'e göre özellikle 1996-97 Hükümetlerarası Konferansı'nda hararetle tartışılan bu oluşum, demokrasi sorununun çözülmesinden çok, bu sorunun

²⁷ AB Antlaşması'nın Amsterdam metnine eklenen "Ulusal Parlamentoların AB'deki Rolüne Dair Protokol" için bkz. İktisadi Kalkınma Vakfı, *op.cit.*, s. 140.

²⁸ Mauer, *op.cit.*, s.352.

²⁹ Neunreither, *op.cit.*, s.303.

³⁰ Söz konusu mekanizmalar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Joël Rideau, "National Parliaments and the European Parliament: Cooperation and Conflict," Eivind Smith (ed.), **National Parliaments as Cornerstones of European Integration**, London, Kluwer, 1996, s. 159-178 ve Philip Norton, "National Parliaments in Western Europe," Smith, *op.cit.*, s.22-28.

içinden çıkılmaz bir hale gelmesi ile sonuçlanacaktır³¹; zira bir yanda bir Kongre gibi faaliyetlerini sürdürecektir olan Avrupa Parlamentosu'nun ve bir yanda da Senatonun bulunduğu ikili bir temsil sistemi Topluluk kurumsal yapısını daha da karmaşık hale getirecektir. Ayrıca bu oluşumun sisteme daha fazla hükümetlerarası bir nitelik ekleyerek bütünleşmenin sulanmasına neden olacağı açıktır. Dolayısıyla; ulusal parlamentolara doğrudan doğruya Topluluk kurumsal yapısı içinde yer verilmesinin pek çok sakıncası bulunmaktadır. Hiç bir sakınca doğurmasa bile yalnızca ulusal parlamentolar üzerinden demokratik meşruiyetin temin edilmesi mümkün değildir; çünkü Avrupa bütünleşmesine ilişkin demokrasi açığı sorunu çok boyutlu bir yaklaşım içinde ele alınmalıdır.

2. Kurumsal Meşruiyet Boyutuna İlişkin Diğer Görüşler: “Demokrasi Sorununun Kaynağı Avrupa Yönetişiminin Genel Karakteri midir?”

Günümüzde demokratikleşmenin esas unsurlarının parlamentolar olmadığı evrensel düzeyde kabul edilmektedir. Bir başka deyişle parlamenter sistemin varlığı ve bu sistemin etkili işlemesi demokrasi sorunlarının giderilmesi için önemli bir gerekliliktir; ancak tek başına yeterli değildir. Bir siyasal sistemin demokratik olarak nitelendirilebilmesi için parlamenter modelin varlığının yanı sıra söz konusu sistemin bir takım özelliklere de sahip olması gerekmektedir. Bu çerçevede, öncelikle demokrasinin bir tanımı yapılmalıdır. Decker'e göre demokrasi, halkın bir şekilde siyasal kararları etkileyebilmesini sağlayan bir yönetim şeklidir.³² Weiler de demokrasiyi benzer bir yaklaşım çerçevesinde tanımlamakta; demokrasinin halk tarafından ve halk için yetki kullanılmasını ifade eden bir kavram olduğunu belirtmektedir.³³ Her iki yazarın yaptığı tanım uyarınca demokrasinin iki temel ölçütünün bulunduğunu söylemek yerinde olacaktır. Bu ölçütlerden ilki, halkı yönetecek olan hükümetin halk tarafından atanması ve ikincisi de bu hükümetin halka karşı sorumlu olmasıdır.³⁴ Alvarez'in demokrasiye ilişkin olarak yaptığı tanımlama bu iki ölçütü de içermektedir. Bu çerçevede, demokratik bir rejimin temel unsurları, yürütme ve yasama organlarının dolaylı ve doğrudan seçimlerle işbaşına gelmesi ve seçmenlere karşı sorumlu olmasıdır.³⁵

Demokrasinin temel ölçütü olarak halkın bir şekilde siyasal kararları etkileyebilmesi için o sistemin idaresine dair bir takım genel prensiplerin kabul edilmesi gerekmektedir. Yönetişim yapısının şeffaf, sade, adem-i merkezîyetçi olması halkın siyasal kararları etkileyebilmesi için rahat bir ortam hazırlayan unsurlardır. Avrupa yönetişiminin şeffaf bir nitelik taşıması, sade olmayan yapısı ve karar alma prosedürünün karmaşıklığı, halkla alınan karar arasına

³¹ Neunreither, *op.cit.*, s.306.

³² Decker, *op.cit.*, s.260.

³³ Weiler et al., *op.cit.*, s. 5.

³⁴ Christopher Lord, *Democracy in the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998, s. 15.

³⁵ Alvarez'in tanımlaması için bkz. Zweifel, *op.cit.*, s.820-821.

çeşitli katmanların dahil edilmesini ifade eden merkezîyetçi bir karaktere sahip olması gibi nedenlerle bütünleşmenin demokratik temelden yoksun olduğu iddia edilmektedir.³⁶ Ayrıca, yürütme organı olarak Komisyonun bürokratik ve teknokratik yapısı ile bu kurumun atanması ve demokratik denetiminde halkın, yani halkı temsil eden Avrupa Parlamentosu'nun katılımının yeterli oranda sağlanamaması Avrupa yönetişiminin demokratik açıdan eksikliklerini ortaya koymaktadır.

a. Şeffaflık Sorunu

Avrupa yönetişiminin en büyük özelliği gizlilik içinde yürütülen bir mekanizmaya sahip olmasıdır. Özellikle Bakanlar Konseyi'nin oturumları büyük bir gizlilik içinde yürütülmektedir. Oturumların kapalı yapılması büyük bir güvensizlik ortamı yaratmakta ve belirli çıkarların ve grupların kararları yönlendirebilmesi imkanını; en azından şüphesini yaratmaktadır.³⁷

Ekim 1993'te Konsey, Komisyon ve Parlamento kurumların çalışmalarının şeffaf hale getirilmesi konusunda anlaşmışlardır. Bu çerçevede Konsey toplantı tutanaklarının yayınlanması, Komisyonun çalışmaları hakkında halkı daha fazla bilgi sahibi yapmak amacıyla daha fazla Beyaz ve Yeşil Kitap hazırlaması öngörülmüştür. Hatta, *the Guardian* gazetesi, bazı toplantı tutanaklarını gizli tutması gerekçesiyle Konsey'e karşı ATAD nezdinde dava açmış; Divan da gazete lehine karar vermiştir. Komisyon tarafından 2001 tarihinde hazırlanan "Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap"da şeffaflaşma ya da saydamlık konusunda çeşitli öneriler içermektedir.³⁸ Beyaz Kitap önerileri çerçevesinde üzerinde hassasiyetle durulan hususların kurumların açık bir biçimde faaliyet göstermesine ve AB'nin çalışmalarına ilişkin tüm bilgilerin tüm Topluluk resmi dillerinde halka iletilmesine yönelik olduğu gözlenmektedir. Tüm bu çabalara karşın Avrupa yönetişiminin şeffaflaşması tam anlamıyla sağlanamamaktadır. Alınan kararların Konseyin formel oturumları çerçevesinde değil de, koridorlarda şekillendiğini söylemek pek de yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla, Bakanlar Konseyi tutanaklarının yayınlanması, hatta halkın bu oturumlara katılımının gerçekleşmesi bile sistemin şeffaflaşmasını sağlamayacaktır.

b. Merkezîyetçilik: Tersine Bölgeselcilik

Halkla siyasal düzeyde alınan bir karar arasına ne kadar fazla katman yerleştirilirse sistem o derece demokratik özellikten uzaklaşmaktadır. Avrupa bütünleşmesi çerçevesinde bir takım yetkilerin ulusal düzeyden Avrupa

³⁶ Shackleton, *op.cit.*, s.133.

³⁷ Zweifel, *op.cit.*, s. 817.

³⁸ European Commission, *European Governance: A White Paper*, COM(2001) 428, Brussels, 25.7.2001.

düzeyine aktarılması, halkla alınan siyasi karar arasına yeni bir katman eklemektedir, ki bu da ulusüstü otoritedir. Bir başka deyişle desantralizasyon, yani adem-i merkezîyetçilik demokratik olma iddiası bulunan bir siyasal sistem için önemli bir gerekliliktir. Weiler, yukarıda anlatılan bu durumu “tersine bölgeselcilik” olarak tanımlamakta ve Avrupa bütünleşmesinin demokrasi açığının kaynaklarından biri olarak değerlendirmektedir.³⁹

Avrupa Birliği Antlaşması ile kararların halka en yakın şekliyle alınmasını ifade eden yetki ikamesi “subsidiarite” prensibinin benimsenmesi ile birlikte bu sorun kısmen çözülmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda Topluluğun münhasıran yetkili olmadığı alanlarda bir eylemin Topluluk tarafından gerçekleştirilmesi için gereklilik ve etkililik şartları aranmaktadır. Aksi takdirde yetki vatandaşın en yakın düzeyde, yani yerel ya da ulusal düzeyde kullanılacaktır.⁴⁰ Yetki ikamesi prensibinin Topluluğun münhasıran yetkili olmadığı alanlarda kullanılması bu ilkenin sınırlarını ortaya koymaktadır; dolayısıyla tersine bölgeselcilik sorununu tam olarak çözememektedir.

c. Sadelik Sorunu: Karar Alma Prosedürünün Karmaşıklığı

Decker’e göre Avrupa bütünleşmesine ilişkin demokrasi sorunun özünde hükümetlerarası ve supranasyonel işleyiş tarzı bulunmaktadır. Yalnızca intergovernmentalizm hakimiyeti olsa, bütünleşme ve alınan kararlar üye devletlerin onayına bağlı olacak; ulusal parlamentoların ve dolayısıyla halkın denetimi garanti altına alınacaktır.⁴¹ Nitekim Weiler de benzer bir argüman ileri sürerek; önemli ulusal çıkarların söz konusu olduğu durumlarda üye devletlere veto hakkı tanıyan 1966 tarihli Lüksemburg uzlaşısını bütünleşmenin demokratik meşruiyetini sağlayan bir adım olarak değerlendirmiştir.⁴² Aslında, AB’nin uluslarüstü karakteri demokrasi sorununu daha karmaşık hale getirmektedir. Kararların oyçokluğu ile alınmasını gerektiren uluslarüstü yapı, ulus devletlerin egemenlik yetkilerini sınırlayıp, bu devletleri alınan kararları uygulamakla yükümlü hale getirir. Nitelikli çoğunlukla karar alınan alanlarda ulusal parlamentoların hükümetlerini denetleme imkanı kalmamasını Dinan demokrasi açığını derinleştirecek bir faktör olarak değerlendirmektedir.⁴³ Ancak nitelikli çoğunluk yöntemi ile karar alınması bütünleşmenin doğal bir uzantısıdır; yalnızca oybirliğinin geçerli olduğu bir modelde bütünleşmeden değil işbirliğinden söz edilebilecektir. Dolayısıyla; Avrupa bütünleşmesinin sui generis yapısı göz önüne alındığında, demokrasi açığına ilişkin esas sorun kararların oyçokluğu ile alınıyor olmasından değil, oyçokluğu ile alınan kararlar nedeniyle Bakanlar Konseyi’nin denetlenmesine imkan verecek mekanizmaların eksikliğinden kaynaklanmaktadır.

³⁹ Weiler et.al, *op.cit.*, s.6-7.

⁴⁰ Shackleton, *op.cit.*, s. 133.

⁴¹ Decker, *op.cit.*, s. 260.

⁴² Weiler’in 1991 tarihinde yayınladığı makalesindeki bu görüşü için bkz. Zweifel, *op.cit.*, s.817.

⁴³ Dinan, *op.cit.*, s. 263.

Oybirliği ya da oyçokluğu ilkelerinin yarattığı genel sorunlar dışında karar alma usulleri ve kurucu antlaşmalar bakımından söz konusu olan karmaşıklık halkın Avrupa'daki yönetim yapısını anlayamamasına neden olmaktadır.⁴⁴ Sistemi anlamayan halkın siyasal kararları etkilemesinin ve bütünleşme sürecini desteklemesinin beklenemeyeceği açıktır.

d. Yürütme İşlevine İlişkin Sorunlar

Yukarıda belirtilen tanımlar çerçevesinde demokrasinin özünde yürütmenin halk tarafından atanması ve yürütmenin halka karşı sorumlu olması bulunmaktadır. Bir başka deyişle, hükümet doğrudan ya da dolaylı seçimlerle görev başına gelecek ve seçmene karşı sorumlu olacaktır. Bu kapsamda öncelikle bütünleşme dahilinde yürütme işlevinin hangi kurum tarafından yerine getirildiği saptanmalıdır. Hayes-Renshaw ve Wallace'a göre her ne kadar Bakanlar Konseyi de yürütmeye ilişkin bir takım işlevleri yerine getirmekteyse de esas sorumluluğu yürütme fonksiyonuna yönelik değildir. Topluluk sisteminde asıl yürütme organı Komisyondur; dolayısıyla Komisyon bir hükümet gibi faaliyet göstermektedir.⁴⁵

Komisyonun atanmasında "bütünleşme çerçevesinde halk oyu ile seçilen tek kurum olan Avrupa Parlamentosu" tarafından temsil edilen halkın katılımının sağlanamaması demokrasi açığının önemli bir kaynağı olarak nitelendirilmektedir.⁴⁶ Komisyonun atanmasında AT Antlaşması'nın 214. maddesi ışığında şu prosedür izlenmektedir:

"Üye devlet hükümetleri, Komisyon başkanı olarak tayin etmek istedikleri kişiyi ortak mutabakatlarıyla aday gösterirler; adaylık Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanır. Üye devlet hükümetleri, Başkan adayının da ortak mutabakatıyla, Komisyon üyeleri olarak atamak niyetinde oldukları diğer kişileri aday gösterirler. Bu şekilde belirlenen Komisyon Başkanı ve diğer üyeler, birlikte Avrupa Parlamentosu'nun güvenoyuna sunulurlar. Avrupa Parlamentosu'nun onayını aldıktan sonra Komisyon Başkanı ve diğer üyeler, üye devlet hükümetleri tarafından ortak onay ile atanırlar."

Yukarıda belirtilen prosedür çerçevesinde Komisyonun atanmasındaki ağırlıklı rolün üye devlet hükümetleri tarafından yerine getirildiği gözlenmektedir. Avrupa Parlamentosu, başkan adayının onaylanması, bir heyet olarak Komisyona güvenoyu verilmesi ve tüm heyetin üye devletlerin hükümetleri tarafından atanması öncesinde görüşünün alınması ile sınırlıdır.

⁴⁴ Shackleton, *op.cit.*,s.133.

⁴⁵ Topluluk sistemindeki yürütme faaliyetleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Fiona Hayes-Renshaw ve Helen Wallace, "Executive Power in the European Union: the Functions and the Limits of the Council of Ministers," *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, No.4 (1995), s.559-582.

⁴⁶ Baykal, *op.cit.*,s. 5.

Avrupa Parlamentosu, ulus-devlet sisteminde hükümetlerin atanması konusunda ulusal parlamentoların sahip olduğu münhasır yetkiye sahip değildir. Dolayısıyla; kendisini temsil eden Avrupa Parlamentosu'nun sisteme yetersiz katılımı nedeniyle halk hükümetin atanmasında söz sahibi olamamakta ve bu da demokrasinin zedelenmesine yol açmaktadır.

AT Antlaşması'nın 201. maddesi uyarınca Avrupa Parlamentosu'nun Komisyonu feshetmesi yetkisi bulunmaktadır; bir başka ifadeyle Parlamento Komisyon üzerinde denetim sağlayabilmektedir. Ancak, entegrasyon sürecine zarar vereceği endişesi Avrupa Parlamentosu'nun bu yetkisini hiç kullanmamasına yol açmıştır. Simon Hix'e göre Avrupa Parlamentosu'nun Komisyon üzerindeki atama ve feshetme yetkisi siyasal bir nitelikten çok, kağıt üzerindeki bir prosedürü ifade etmektedir.⁴⁷

B. TOPLUMSAL MEŞRUIYET BOYUTU: REVİZYONİST VERSİYON

Avrupa bütünleşmesinin demokratik temellerini derinden sarsan demokrasi açığı, halkı temsil eden parlamentolara – Avrupa düzeyinde ya da ulusal seviyede- verilen yetkilerin artırılmasıyla, yönetim yapısının şeffaflaştırılmasıyla, kararların halka en yakın seviyede alınmasını sağlayacak mekanizmaların benimsenmesiyle ve sistemin basitleştirilmesiyle çözülecek bir sorun değildir. Bir başka deyişle, demokratik meşruiyet sorunu salt kurumsal eksikliklerden ve yetersizliklerden kaynaklanmamaktadır. Dolayısıyla, Weiler'in de belirttiği gibi bu sorunu tam anlamıyla açıklayamayan “Standart Versiyon”un yerine daha revizyonist bir yaklaşım benimsenmelidir. Daha açık bir ifadeyle, demokrasi açığı sorunun bir de toplumsal (sosyal) boyutu bulunmaktadır.

Demokrasi halk için ve halk tarafından yetki kullanılması olduğuna göre demokrasinin birinci şartı kendisi için ve kendisi tarafından yetki kullanılan bir halkın varlığıdır. Dolayısıyla, Avrupa halkının- demos'unun- varlığı ya da eksikliği demokrasi sorunu tartışmalarında dikkat edilmesi gereken en önemli noktadır. Bir sistemin demokratik olabilmesi için demos'un o sisteme destek vermesi gerekmektedir. Kısaca, eğer bir Avrupa halkı- Avrupa halkı bilincivarsa ve söz konusu halk bütünleşme sürecine destek veriyorsa Avrupa düzeyinde bir demokrasi boşluğu sorunu yaşanmayacaktır.

1. Meşruiyetin Dayanağı Olarak “Avrupa Halkı”nın Varlığına İlişkin Tartışmalar

1993 tarihli Maastricht kararında Alman Anayasa Mahkemesi “No Demos” olarak bilinen tezi çerçevesinde Avrupa halkının varlığından söz edilemeyeceğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesine göre, halk –demos, “volk”, bir siyasal sistemin bireyleri- objektif, organik kökenli ve subjektif unsurları

⁴⁷ Simon Hix'in bu görüşü için bkz. Decker, *op.cit.*, s.261.

olan bir kavramdır. Subjektif unsurlar, sadakat, kader birliği, kolektif kimlik ve sosyal birliktir. Bu subjektif unsurları sağlayacak olan objektif öğeler ise ortak dil, tarih, kültürel alışkanlıklar, etnik köken, din ve hassasiyetler olarak tanımlanan etno-kültürel kriterlerdir. Subjektif ve objektif unsurların yanı sıra organik bir durum da söz konusudur; örneğin kişi anne ve babasının kökenlerini taşıyacaktır.⁴⁸ Alman *Bundesverfassungsgericht*, bu kriterler bakımından bir Avrupa demos'undan söz edilmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir. Demos olmaksızın Avrupa düzeyinde bir demokratikleşme olmayacaktır. Demos'u olmayan bir sistem hem imkansızdır, hem de despottur.⁴⁹

Federalistler Mahkemenin bu kararına karşı çıkarak, Maastricht kararında belirlenen kriterlere uygun bir Avrupa demos'u olduğunu savunmaktadır. Etno-kültürel öğelerle tanımlanabilecek bir Avrupa halkının varlığından bahseden federalistlerin bu görüşlerinin gerçeği yansıtmadığı çok açıktır; zira kolektif bir Avrupalılık bilincinden ve bir kader birliğinden söz etmek mümkün değildir. Buna karşılık, Mahkeme kararına karşı çıkan, yani bir Avrupa demos'unun varlığını savunan; ancak bu demos'un Mahkemenin tanımına uymadığını söyleyen bir grup bulunmaktadır. Bir başka deyişle, "ethnos" – etno-kültürel öğeler- ve organik unsurlar olmaksızın bir araya gelen Avrupa halkından söz edilmektedir. Zweifel'in de belirttiği gibi Avrupa demos'u sonradan oluşturulan yapay bir kavramdır.⁵⁰ Weiler, Avrupa halkı kavramının dayanağının etno-kültürel öğeler olmadığını, bunun yerine yurttaşlık temeline dayalı bir halkın oluşturulduğunu ifade etmiştir. Dolayısıyla, Avrupa demokrasisinin bir demos sorunu bulunmamaktadır. Burada önemli olan husus, bütünleşmesin *sui generis* yapısı göz önünde tutularak, Avrupa halkı kavramından Alman halkı kavramının ifade ettiği unsurların beklenmemesi gerektiğidir; zira AB bir ulus-devlet karakteri taşımamaktadır. Avrupa halkı kavramı da bu sınırlama içinde değerlendirilmeli; ulusal düzeydeki halk kavramı ile Avrupa düzeyindeki halk kavramı birbiriyle karşılaştırılmamalıdır.

2. Avrupa Halkının Bütünleşme Sürecine Desteğinin Varlığı Üzerine Tartışmalar

Bir siyasal sistemin demokratik olmasını sağlayacak yegane unsur kendisini söz konusu siyasal sistemin bir parçası olarak hisseden halkın sisteme vereceği destektir. Başlangıçta bir elitist hareket olarak ortaya çıkan Avrupa bütünleşmesi süreci halk desteğini arkasına almadan yola koyulmuş; söz konusu desteğin bu sürecin yararları halk tarafından anlaşıldıktan sonra geleceği düşünülmüştür.⁵¹ Avrupa bütünleşmesinin Avrupa halkının desteğini alıp almadığı konusunda tartışmalar halen devam etmektedir.

⁴⁸ Weiler, *op.cit.*, s. 274-279.

⁴⁹ *Ibid.*, *Idem.*

⁵⁰ Zweifel, *op.cit.*, s.819.

⁵¹ Baykal, *op.cit.*, s.5.

Avrupa halkının entegrasyona destek vermediği Avrupa Parlamentosu seçimlerindeki mütevazı katılımdan, kurucu antlaşma değişikliklerine ilişkin referandumlardaki olumsuz havadan kolayca anlaşılmaktadır. Karar süreçleri şeffaf olmayan, karmaşık bir yönetim yapısına sahip olan bu sisteme halk destek vermemektedir; çünkü halk bu süreci anlayamamaktadır. Ayrıca, halk kendisine en yakın düzeyde kararların alındığı bir sistemle kendini özdeşleştirecektir. Ancak; bir sistem şeffaf, yerinden yönetim ilkesine dayalı, basit ve kolay anlaşılır olsa bile halk desteği alamayabilir; bu nedenle de demokratik meşruiyete ilişkin bir takım sorunlar yaşayabilir. Halk yalnızca kendisine yarar sağlayan bir siyasa destek verecektir. Literatürde bu anlayış, *çikti-output- meşruiyeti* ya da *yararcı -utalitarian- görüş* olarak tanımlanmaktadır.⁵² Beetham ve Lord'a göre bu faydacı zihniyet bütünleşme sürecinin tümünde karşımıza çıkmaktadır.⁵³ Bu görüş çerçevesinde bir siyasal sistemin meşruiyeti halkın hedeflerine ulaşmasını sağlamasıyla ilintilidir. Bir başka deyişle, siyasal sistem halkın tercihleriyle doğru orantılı bir *output* vermelidir. Halk ancak kendisine iş imkanı, ekonomik gönenç ya da siyasal eşitlik gibi bir takım çıkarlar sağlayan oluşuma destek verecektir. Avrupa bütünleşmesinin en büyük sorunu halkın entegrasyonun kendisine sağlayacağı yararları bilmemesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, Avrupa bütünleşmesinin de vaadettiklerini gerçekleştirmekte çok başarılı olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Halk, AB'nin işsizlik, suç, çatışmalar ve AB'nin dünyadaki yerine ilişkin olarak etkili bir rol oynamadığı kanaatindedir.⁵⁴ Dolayısıyla, Avrupa halkının hem kurumsal bir takım gerekçelere dayanarak, hem de kendisi için herhangi olumlu beklenti içinde bulunmadığından entegrasyon sürecine destek vermemesi Avrupa bütünleşmesine ilişkin demokrasi açığının esas nedenidir.

II. DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU NASIL ÇÖZÜLÜR?: AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GELECEĞİ KONVANSİYONU ÇALIŞMALARI ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME

Yöntemi, amaçları, yapısı, organizasyonu ve içeriği bakımından demokrasi sorununun çözümüne ilişkin pek çok ipucu veren Avrupa Birliği'nin Geleceği Konvansiyonu'nun temelleri Aralık 2000 tarihli Nice Zirvesi kararları ile atılmıştır. Zirvede genişleme öncesinde kurumsal reform yapılması gereken alanlar olarak nitelendirilen "kurucu antlaşmaların basitleştirilmesi, Birlik içindeki yetki dağılımının somutlaştırılması, ulusal parlamentoların AB nezdindeki rollerinin tespiti ve Temel Haklar Şartı'nın hukuki statüsünün

⁵² Horeth, *op.cit.*, s.251. Söz konusu yaklaşım Neil Walker tarafından performans meşruiyeti olarak da tanımlanmaktadır. Bkz. Neil Walker, "The White Paper in Constitutional Context," *Jean Monnet Working Papers*, No.6/01, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>, 2001.

⁵³ David Beetham ve Christopher Lord, *Legitimacy and the European Union*, London, Longman, 1998, s. 94.

⁵⁴ European Commission, *European Governance: A White Paper*, *op.cit.*,

belirlenmesi” konularında 2004 yılında bir Hükümetlerarası Konferans toplanması; ancak bu konferans öncesinde yukarıda belirtilen konuların daha geniş bir tartışma platformu çerçevesinde derinlemesine incelenmesi kararlaştırılmıştır.⁵⁵ Aralık 2001 tarihli Laeken Zirvesi’nde de Nice’de önerilen bu tartışma platformunun oluşumu somutlaştırılmış; 2004’teki hükümetlerarası konferansa hazırlık niteliği taşıyacak şekilde ve AB’nin geleceğini tartışmak amacıyla geniş katılımı bir Konvansiyon oluşturulması öngörülmüştür.⁵⁶ Resmi olarak “Avrupa’nın Geleceği Konvansiyonu” olarak adlandırılan bu oluşum Fransa eski cumhurbaşkanı Valery Giscard D’Estaing başkanlığında, iki başkan yardımcısı⁵⁷ ve 105 üyesi ile 28 Şubat 2002’de çalışmalarına başlamıştır.⁵⁸ Konvansiyon’da Nice Zirvesi ile tartışılması öngörülen dört temel konunun yanı sıra, AB’yi yurttaşlarına yakınlaştırma, Topluluk kurumlarının yetkileri ve genel olarak yapılarına ilişkin reformlar, küreselleşen dünyada AB’nin rolü ve en önemlisi de bir Avrupa anayasasının hazırlanması gibi AB’nin geleceği ile ilintili pek çok konu tartışılmaktadır. Bu çerçevede; Avrupa Birliği’nde demokratikleşmenin nasıl sağlanacağı da üzerinde hassasiyetle durulan bir husustur. Konvansiyonun genel karakteri ve kapsamı demokrasi açığı sorununun toplumsal ve kurumsal boyutları bakımından somut detaylar içermektedir.

A. KONVANSİYONUN YAPISI VE İÇERİĞİ ÇERÇEVESİNDE DEMOKRASİ AÇIĞININ TOPLUMSAL BOYUTUNUN ELE ALINIŞ BİÇİMİ

Konvansiyon amaçları, yöntemi, organizyonu ve genel karakteri ile kapsamı itibarıyla demokrasi açığı sorununun esas kaynağına, yani toplumsal meşruiyet sorununun çözümüne ilişkin bir işlevi yerine getirmektedir. Daha iddialı bir ifadeyle, Avrupa’nın Geleceği Konvansiyonu Birliğin demokrasi hastalığının kaynağı olan halk desteğinin eksikliği virüsünü ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Zaten açıkça ifade edilen toplanış amaçları arasında

⁵⁵ 7-9 Aralık 2000 tarihli Nice Zirvesi kararları için bkz. Nice European Council, **Bulletin of the European Union**, No. 12/2000, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2001, s. 8-30.

⁵⁶ Avrupa Birliği’nin Geleceği Hakkındaki Laeken Bildirgesi için bkz. “Laeken European Council,” **Bulletin of the European Communities**, No. 12/2001, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

⁵⁷ Giuliano Amato ve Jean Luc Dehaene başkan yardımcılardır.

⁵⁸ Konvansiyon’a on beş üye Devletin ve on üç aday ülkenin hükümet temsilcileri katılmakta; tüm üye ve aday devletlerin ulusal parlamentoları ikişer milletvekiline temsil edilmekte; Avrupa Parlamentosu’nun on altı, Avrupa Komisyonu’nun ise iki temsilcisi bulunmaktadır. Böylece Konvansiyon başkan ve yardımcılarını dışında 105 üyeden oluşmaktadır. Ayrıca, diğer Topluluk kurumlarından temsilciler de gözlemci statüsüyle Konvansiyon’a katılmaktadırlar. Avrupa Ombudsmanı’na ek olarak Ekonomik ve Sosyal Komite’nin üç, Bölgeler Komitesi’nin altı, Sosyal ortakların üç gözlemcisi toplantılarda hazır bulunmaktadır. Laeken Deklarasyonu’na göre aday ülkeler görüşmelere üye ülkeler gibi tam olarak katılmakla ve eşit şekilde temsil edilmekle birlikte, Üye Devletler arasında oluşabilecek oyaşmaları engelleme hakkına sahip değildiler. Konvansiyonun oluşumu ve yapısı hakkında bkz. www.european-convention.eu.int/organisation.asp?lang=EN.

demokratikleşme ve Birliğin yurttaşlara daha yakın hale getirilmesi bulunmaktadır. Dolayısıyla, Konvansiyon öncelikle amaçları itibarıyla demokrasi açığını giderici bir işlevi yerine getirmektedir.

İkinci olarak; Konvansiyonun yöntemi, örgütlenme yapısı ve katılımcıları bakımından demokratik meşruiyet sorununu ortadan kaldırmaya yönelik bir nitelik taşıdığı söylenebilir. Kurucu antlaşma değişikliklerinin, kurumsal ve anayasal konuların onaylanmasının yalnızca üye devletlerin yetkisine bırakılması anlayışına son veren Konvansiyon, örgütlenme yapısı itibarıyla çok geniş bir tabana yayılmıştır. Üye ve aday ülkelerin halkları kendi seçtikleri parlamenterleri aracılığıyla ve doğrudan seçimle işbaşına gelen Avrupa Parlamentosu delegeleri aracılığıyla Birliğin geleceğine ilişkin söz söyleme hakkına sahip olmuşlardır. Bağlayıcı karar alma yetkisine sahip olmasa da Konvansiyon çalışmaları sonucunda varılacak uzlaşının 2004 Hükümetlerarası Konferansına şekil verecek olması itibarıyla halkın AB'nin geleceğinin belirlenmesinde dolaylı da olsa bir katkısının olacağı açıktır. Halk yukarıda belirtilen ve parlamenterler aracılığıyla uygulama bulan bu formel ve dolaylı mekanizma dışında informel ve doğrudan işleyen bir mekanizma dahilinde Konvansiyon çalışmaları içindeki yerini almaktadır. Halkın Avrupa Birliği'nin geleceğine yönelik dilek ve beklentileri sivil toplum kuruluşları aracılığıyla dile getirilmektedir; zira Konvansiyon tartışmalarına paralel olarak siyasi ve kamu otoritelerini, iş çevrelerini, akademisyenleri, *think-tank* kuruluşlarını, hükümet dışı organizasyonları kapsayan sivil toplum unsurlarının da tartışmanın geniş bir tabana yayılmasını sağlayan bir Forum vasıtasıyla Birliğin geleceği tartışmalarına katılmaları ve üzerinde uzlaşma sağladıkları metinleri Konvansiyona sunmaları öngörülmüştür.⁵⁹ Bu sivil toplum kuruluşları dışında, kendini Demir Perdesiz yaşayan ilk nesil olarak tanımlayan Avrupa gençliğinin temsil edildiği bir forum Konvansiyon modeli esas alınmak suretiyle 9-12 Temmuz 2002 tarihleri arasında toplanmış ve bu toplantı sonucunda 28 ülkeden gelen 210 genç temsilcinin ortak görüşleri doğrultusunda benimsenen nihai metin Konvansiyona bir katkı olarak sunulmuştur.⁶⁰ Sonuç itibarıyla halkın gerek parlamentolar aracılığıyla dolaylı olarak, gerekse de sivil toplumu oluşturan ögeler vasıtasıyla doğrudan katıldığı bu tartışmalar çerçevesinde bütünleşmenin mevcut yapısını ve geleceğini şekillendirmek konusunda söz sahibi olması kendiliğinden sisteme halk desteğinin sağlanması ile sonuçlanacak; demokratik sorunlar da bu suretle bertaraf edilecektir.

Üçüncü olarak; Konvansiyon içeriği itibarıyla da demokrasi açığını giderebilecek nitelikte bir oluşumdur. Örneğin; Konvansiyonun çok sayıdaki işlevlerinden birisi; hatta en önemlisi olan anayasa hazırlanması işlevi

⁵⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Forum web sayfası. http://www.europa.eu.int/futurum/forum_convention/doc_en.htm

⁶⁰ Gençlik Forumu tarafından hazırlanan Nihai Metin için bkz. The European Convention, Final Text Adopted by the European Youth Convention, CONV 205/02, Brussels, 2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00205en2.pdf>

psikolojik nedenlerle ve prosedürel bir takım sonuçlar doğurmak suretiyle AB'nin demokratikleşme sorununa bir ölçüde çözüm getirebilecektir. 28 Ekim 2002 tarihinde hazırlıkları tamamlanan, bugüne kadar ilk 16 maddesi kesinleştirilen ve çeşitli hassasiyetlere istinaden “Anayasal Antlaşma” olarak adlandırılan AB Anayasası'nın taslak metninin altıncı başlığı “Demokrasi ve AB” başlığını taşımaktadır.⁶¹ Söz konusu metin Birlik vatandaşları arasında eşitlik prensibinin uygulanması, katılımcı demokrasi ilkesinin benimsenmesi ve Birlik faaliyetlerinin açık olması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yasama faaliyetlerinin şeffaflığı üzerinde de duran bu hükümler çerçevesinde taslak metin Konsey ve Parlamento tarafından birlikte yürütülen yasama faaliyetlerinin halka açık olmasını öngörmektedir. Dolayısıyla; Birlik düzeyinde demokratikleşme her ne kadar çok somut yaklaşımlarla desteklenmese de anayasal bir garanti altına alınmaktadır.

Tek bir anayasa metninin kabul edilmesinin demokratikleşme açısından iki temel neticesi bulunmaktadır. İlk olarak tüm kurucu antlaşmaların, değişiklik ve protokollerin basitleştirilme sürecinin bir parçası olarak tek bir anayasa metnine dönüştürülmesi halkın bütünleşme sürecini anlamasına, kendini AB'ye daha yakın hissetmesine ve bunlara dayanarak da bu sürece destek vermesine sebep olacaktır. İkinci olarak bir Avrupa Anayasası'nın varlığı psikolojik açıdan da bir etki doğuracak; AB ile halk arasında bağ kurulmasını sağlayacaktır. “Bir devletin kuruluşunu, örgütlenişini, iktidarın el değiştirmesini ve bireylerin hak ve özgürlüğünü düzenleyen kurallar bütünü”⁶² ifade eden anayasaların varlığı bile halkın kendini o anayasal sistemin bir parçası hissetmesi için yeterlidir; zira bu anayasa çerçevesinde halkın temel hakları garanti altına alınacaktır. Temel özgürlükleri korunan halk kendisini gerçek anlamda bir Avrupa vatandaşı gibi hissedebilecektir. Burada önemli olan husus Konvansiyonun gündem maddelerinden birisi olan Temel Haklar Şartı'nın hazırlanan anayasa metnine ne şekilde entegre edileceğinin belirlenmesidir. Henüz hukuki bir bağlayıcılığı bulunmayan Temel Haklar Şartı'nın herhangi bir şekilde anayasa metnine dahil edilmesi gerekir. Bu suretle, Avrupa anayasası gerçek bir anayasa niteliği taşıyacak⁶³; temel haklarının anayasal güvence altına alındığını gören halk da bütünleşme sürecine destek verecektir.

⁶¹ “Avrupa için Bir Anayasa Kuran Antlaşma” adlı taslak metin önsöz ve üç bölümden oluşmaktadır. On Başlık ve 46 madde halinde düzenlenen birinci bölüm anayasal yapıyı ortaya koymaktadır. Bu bölümün ilk 16 maddesinin içeriği doldurulmuştur. Henüz maddesel olarak detaylandırılmayan ikinci bölüm, Birlik Politikaları ve bu politikaların uygulanmasına yöneliktir. Üçüncü bölüm ise Genel ve Nihai Hükümler adını taşımaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. European Convention, Preliminary Draft Constitutional Treaty, CONV 369/02, Brussels, 2002.

⁶² Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, İstanbul, Beta Yayıncılık, 1996, s.134.

⁶³ AB'nin anayasallaşması tartışmaları için bkz. John Erik Fossum, “Constitution-Making in the European Union,” Erik Oddvar Eriksen ve John Erik Fossum (eds.), **Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation**, London, Routledge, 2000.

B. KURUMSAL AÇIDAN DEMOKRASİ SORUNUN GİDERİLMESİNE YÖNELİK KONVANSİYON ÖNERİLERİ

Her ne kadar birincil öncelikli olmasa da kurumsal bir takım sorunların demokrasî açığına yol açtığı daha önce belirtilmişti. AB'nin karmaşık yapısı ve saydam olmayan işleyiş mekanizması, parlamentoların -ulusal ya da Avrupa düzeyinde- bütünleşme sürecindeki marjinal rolleri, yürütmenin atanması ve denetlenmesine ilişkin problemler ve kararların halka uzak biçimde alınması gibi demokrasî açığının kaynağına ilişkin sorunların giderilmesi Konvansiyon gündeminde yer almaktaydı.

Konvansiyonun, yukarıda belirtilen çerçeve dahilinde bütünleşme sürecini tehdit eden demokratik meşruiyet sorununun giderilmesine yönelik olarak ele aldığı önlemlerden ilki sistemin basitleştirmesine ilişkindir. AB'nin karmaşık kurumsal yapısı ve bunun sonucunda oluşan daha da karışık karar alma usullerinin basitleştirilmesi; bir başka ifadeyle anlaşılır hale getirilmesi demokratikleşmenin temel unsurlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Konvansiyonda bu sorun "Basitleştirme Çalışma Grubu" olarak adlandırılan bir mekanizma çerçevesinde ele alınmaktadır.⁶⁴ Söz konusu Çalışma Grubu tarafından 29 Kasım 2002'de hazırlanan nihai raporda şu önerilere yer verilmiştir: İlk olarak yasama araçlarının yeniden adlandırılması, etkinliğine zarar vermeksizin sayılarının azaltılması ve bağlayıcı araçlar ve bağlayıcı olmayan araçlar şeklinde ikili bir ayrıma tabii tutulması önerilmiştir. Bu çerçevede; 'AB yasası' adını alacak tüzükler, 'AB çerçeve yasaları' adını alacak direktifler ve kararlar bağlayıcı araçlar olarak nitelendirilirken; tavsiye ve görüşler de bağlayıcı olmayan araçlar kategorisinde yer alacaktır.⁶⁵ "Basitleştirme Çalışma Grubu" ayrıca, karar alma süreçleri bakımından da bütünleşmenin işleyişini kolaylaştırıcı bir takım hususlara değinmiştir. Bu çerçevede, işbirliği prosedürünün kaldırılması, onay prosedürünün yalnızca uluslararası antlaşmalarla sınırlandırılması ve genel kural olarak kararların nitelikli oyçokluğu ile alınması önerilmiştir.⁶⁶

Konvansiyon Topluluk kurumlarının çalışmalarının şeffaf hale getirilmesini de demokrasî açığını kapatacak bir unsur olarak ele almaktadır. Ancak; gerek çeşitli çalışma grupları raporlarında gerekse anayasa taslağı

⁶⁴ Haziran 2002'de, Genel Kurul'da detaylı bir biçimde incelenmesi mümkün olmayan konuları tartışmak üzere, Yetki İkamesi, Avrupa Temel Haklar Şartı, Birliğin Hukuki Statüsü, Ulusal Parlamentolar, Tamamlayıcı Yetkiler ve Ekonomik Yönetişim başlıkları altında 6 Çalışma Grubu oluşturulmuştur. Konvansiyonun gerekli görmesi durumunda yeni Çalışma Grupları tesis edebilmesi prensibine istinaden Eylül 2002 tarihinde, Dış İlişkiler, Savunma, AB'nin İşleyişinin Basitleştirilmesi ve son olarak da Özgürlük, Güvenlik ve Adalet başlıkları altında 4 yeni Çalışma Grubu kurulmuştur. Çalışma Grupları ve Konvansiyonun işleyişi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. www.european-convention.eu.int/organisation.asp?lang=EN.

⁶⁵ European Convention, Final Report of Working Group IX on Simplification, CONV 424/02, Brussels, 2002.

⁶⁶ *Ibid.*,

metninde Konsey ve Parlamento'nun yasama tasarruflarının yayınlanması dışında herhangi bir öneriye yer verilmemiştir. Bir başka ifadeyle, asıl şeffaflaşma göstergesi olarak halkın kararların alındığı toplantılara katılımı öngörülmemiştir.

Topluluk kurumsal yapısında yürütme görevini esas olarak üstlenen organ olan Komisyonun atanması ve denetiminde halkın daha etkili katılımını öngören Konvansiyon, özellikle Komisyon başkanının atanması konusunda hararetle tartışmalara sahne olmuştur. Komisyon başkanını doğrudan halk tarafından , Valey Giscard D'Estaing'in hararetle savunduğu bir oluşum olan Avrupa Kongresi tarafından ya da Avrupa Parlamentosu'nun halen sahip olduğu atanmayı onaylamak işlevi aracılığıyla değil de, Parlatentonun isimleri kendisinin belirlemesi suretiyle seçilmesi sunulan öneriler arasındadır. Bu önerilerden en gözdesi ise Avrupa Parlamentosu'na bu alanda daha fazla yetki verilmesine ilişkindir.

Konvansiyon'da genel olarak halk tarafından doğrudan seçimle işbaşına gelen ve Avrupa halkının esas temsilcisi olan Avrupa Parlamentosu'nun daha fazla yetkilendirilmesine ilişkin öneriler de tartışılmıştır. Konvansiyonun federalizmi savunan üyeleri Avrupa Parlamentosu'nun gerçek bir yasama organı olarak faaliyet göstermesi konusunda hemfikirdir. Bu çerçevede yukarıda da belirtildiği gibi Avrupa Parlatentosunu yasama sürecinde Bakanlar Konseyi ile bir ölçüde eşit duruma getiren ortak karar usulünün genel kural olması konusunda uzlaşmıştır. Ayrıca Topluluk bütçesi bakımından da Parlatentonun artan yetkilerle donatılması öngörülmüştür.

Konvansiyon çalışmaları kapsamında demokratik meşruiyet sorununu giderecek ve Birliği yurttaşlara daha yakın hale getirecek bir mekanizma olarak ulusal parlatentoların bütünleşme süreci içindeki rolünün artırılması konusu da gündemde yer almıştır. "Ulusal Parlatentoların Rolüne İlişkin Çalışma Grubu"nun hazırladığı nihai rapor⁶⁷ çerçevesinde en çok dikkati çeken husus, ulusal parlatentoların bütünleşme sürecine ilişkin olarak bilgilendirilmesine yöneliktir. Bu bağlamda, Konseyin yasama faaliyetlerine ilişkin belgelerin Komisyon tarafından ulusal hükümetlerle aynı zamanda ve en geç on gün içinde Avrupa Parlatentosu'na ve ulusal parlatentolara gönderilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, Komisyonun danışma nitelikli belgeleri arasında sayılan Yeşil ve Beyaz Kitaplar dışında bu kurumun yıllık çalışma programının ve politika stratejilerinin ulusal parlatentolara iletilmesi suretiyle bir bilgilendirilme mekanizması oluşturulmuştur. Dolayısıyla; Topluluk faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olan ulusal parlatentolar üzerinden demokrasi açığının kapatılması da Konvansiyona hakim olan düşünceler arasındadır. Bu bilgilendirme sistemi dışında Konvansiyon, ulusal parlatentoların temsilcileri ile Avrupa

⁶⁷ European Convention, Final Report of Working Group IV on the Role of National Parliaments, CONV 353/02, Brussels, 2002.

parlamentoları arasındaki ilişkileri geliştirecek ve ulusal parlamentolara daha çok yetki verilmesini sağlayacak yeni bir oluşumun temellerini atmıştır. Avrupa Kongresi adını taşıyan ve Giscard D'Estaing⁶⁸ tarafından hassasiyetle üzerinde durulan bu oluşum bir kurum değil, bir forum niteliğini taşıyacak; yasama alanında herhangi bir yetkiye sahip olmayacaktır. Söz konusu Kongre COSAC'a alternatif nitelik taşımayacak, danişsal nitelikli bir işlev üstlenecektir. "Ulusal Parlamentolara İlişkin Çalışma Grubu" ayrıca, COSAC'ın yalnızca Avrupa İşleri Komitelerini bünyesinde toplamasını değil, aynı zamanda ulusal parlamentoların sektörel komiteleri arasında bir bilgi değişimi sağlamasını öngörmektedir.

Sonuç olarak Konvansiyon tartışmaları çerçevesinde kurumsal açıdan demokratik meşruiyet sorununun çözümüne ilişkin olarak yukarıda en önemlilerine değinilen pek çok öneri gündeme gelmiş; kurumsal reform konusunda önemli aşamalar kaydedilmiştir. Buna karşılık bu kurumsal önerilerin gerçekleşip gerçekleşmeyeceği, demokrasi sorununun çözümünde etkili olup olamayacağı hususları ancak Hükümetlerarası Konferans sonrasında AB Konseyi tarafından nihai bir karar verilmesinin ardından zaman içinde açıklık kazanacaktır. Söz konusu süreç içinde mükemmel işleyen bir kurumsal mekanizma tesis edilse bile demokrasi sorunu toplumsal sorunlar çözülmedikçe baki kalacaktır.

SONUÇ

Amerika Birleşik Devletleri de dahil olmak üzere demokratik nitelik taşıma iddiasında olan tüm siyasal sistemler demokrasileri açısından bir takım sorunlar yaşamaktadır. 1950'lerde başlayan ve Avrupa kıtasını kapsayan bir siyasa tesis edilmesini öngören bütünleşme hareketi de yeni yetki alanlarının sisteme dahil edilmesi ve sistemin daha da derinleşmesi ile birlikte demokratik temelleri açısından sorgulanır hale gelmiştir. Kimileri Avrupa bütünleşmesinin demokrasi açığı olarak nitelendirilen hastalığının kaynağını kurumsal nitelikli bir takım virüsler olarak değerlendirirken; kimileri de meşruiyet sorununun daha geniş bir perspektifte sosyolojik faktörleri de içerecek şekilde ele alınması gereksinimi üzerinde durmuşlardır. Bu çalışmada da demokratik meşruiyet sorununun temelinde toplumsal unsurların ağırlığını hissettirecek şekilde etkili olduğu; bunun da halkın entegrasyon sürecine destek vermemesinden kaynaklandığı yaklaşımı benimsenmiştir. Örneğin, Nice Antlaşması'nın İrlanda'da yapılan ilk referandumla reddedilmesinin altında halkın AB sistemini yeterince tanımaması, bir üstyapı olarak AB ile iletişim kuramaması ve en önemlisi de bütünleşmenin kendisine ne getireceğini bilememesi nedenleri yatmaktadır. Kimi yazarlara göre Avrupa bütünleşmesinin demokratik sarsıntısının özünde halkların zihninde Avrupa kimliği bilincinin yerleşmemiş olması, yani bir

⁶⁸ Honor Mahony, "Giscard's Determined Plan for A European Congress", www.euobserver.com 04.10.2002.

Avrupa demos'unun bulunmaması durumu bulunmaktadır. Üye devlet vatandaşlarının kendi ulusal kimliklerini terkederek Avrupa kimliğini kişisel benliklerinin bir parçası olarak benimsemeleri elbette ki demokrasi sorununun kökünden çözülmesini sağlayacaktır; ancak bütünleşme sürecinin *sui generis* yapısı, AB'nin bir ulus-devlet karakteri taşımaması böyle bir kimlik transferinin imkansızlığını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla; bütünleşmenin kendine has karakteri çerçevesinde demokratik meşruiyet sorununun ele alınması gerekmektedir. Bir başka deyişle; ulus-devlet karakteri taşımayan AB'nin demokrasi sorununun giderebilmesi için ulusal kimlikleri *bypass* eden bir Avrupa üst kimliğinin oluşumu değil, ulusal kimliklerle birlikte var olan bir Avrupalılık bilincinin yerleştirilmesi gerekmektedir. Bu bilinç oluşumu da şeffaflık, yerinden yönetim, açıklık, sistemin pratikliği gibi halkın sistemi anlamasını sağlayacak kurumsal bir takım reform paketlerine değil; halk için iş imkanları yaratılması ve temel haklarının anayasal garanti altına alınması gibi doğrudan yarar sağlayacak bir takım mekanizmaların tesis edilmesine bağlıdır. Çıkarlarına ve beklentilerine uyan bir bütünleşme sürecine halk otomatik olarak destek verecek; sistemin demokratik yapısının meşruiyeti de bu suretle temin edilecektir.

28 Şubat 2002'de çalışmalarına başlayan Avrupa'nın geleceğine dair Konvansiyon yapısı, yöntemi, organizasyonu ve bünyesinde tartışılan konular itibarıyla demokrasi açığının giderme hedefine yönelik pek çok yenilikle karşımıza çıkmaktadır. Konvansiyon tartışmalarında özellikle sorunun kurumsal boyutu derinlemesine ele alınmış; çalışma gruplarının raporları çerçevesinde ve ilk 16 maddesi kesinleştirilen Anyasa Taslağının hükümleri dahilinde pek çok yeni öneri ortaya atılmıştır. Bu önerilerin 2004 Hükümetlerarası Konferansı'na ne şekilde yansıtılacağı; nihai kararı alacak olan AB Konseyi'nin gündeminde ele alınıp alınmayacağı ve tüm Konvansiyon tavsiyelerinin benimsenmesi halinde zaman içindeki uygulamanın bizi nasıl bir sonuca ulaştıracağı henüz belli değildir. Bir başka deyişle, Konvansiyonun bu aşamadaki başarısını değerlendirmek yerinde olmayacaktır. Buna karşılık; Konvansiyon bugün için demokrasi sorununun giderilmesinde önemli bir adım olarak nitelendirilecek bir başarıya imza atmıştır. Konvansiyonun geniş bir tabana yayılan bir tartışma platformu niteliği taşıması ile birlikte halk, bütünleşme tarihinde ilk kez AB'nin geleceğine ilişkin olarak sesini duyurabilme hakkını kazanmıştır. Bir siyasal sistemin geleceğinin halk tarafından belirlenmesi de demokrasinin *sine qua non* bir unsurudur.