



Demokratik Yönetişim Nosyonu Bağlamında AB'nin Kurumsal Kısıtlarının Sosyo-Politik Analizi

Hüsamettin İNAÇ*
Ümit GÜNER**

Özet: AB, yirminci yüzyılın ikinci yarısının başlarında, altı kurucu devlet arasında, sektörel bir işbirliği olarak başlayan, göz kamaştırıcı bir başarıyla bir ekonomik bütünleşmeye ilerleyen ve yeni üyelerin katılımıyla politik bir birliğe dönüşen uzun bir yolculuğun hikayesidir. İçeriği devasa Avrupa halklarının yönetimi olan konularla baş edebilmek için yeni kurumsal mekanizmalar ve üyeler bu yolculuğa eklenmiştir. Ancak bu zaman zarfı içerisinde yapısını ve işleyiş mekanizmasını daima sorgulayan AB, demokratik kurallar ve prosedürlere yaklaşabilmek için kendini demokratik ve ekonomik olarak geliştirmiş ülkelerle mukayese ederek hep en iyisini arama çabasını sürdürdü. Bu çalışmamız, bu çabayı gerçekleştirme sürecinde AB'nin maruz kaldığı kurumsal problemleri sosyo-politik boyutuyla çözümlenmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar kelimeler: Kurumsal açık, meşruiyet, politik hesap sorulabilirlik, şeffaflık, karar alma süreci

The Socio-Political Analysis of EU's Institutional Deficit within The Notion of Democratic Governances

Abstract: The EU began its journey at the beginning of the second half of the twentieth century as a sectoral cooperation between the six founding member states and progressed miraculously by creating an economic union and then a political union with the new members. Throughout the years it has developed with new members and institutional set up in order to cope with the tremendous issues concerning the administration of European people. It has advanced to such an extent that, recently its structure and institutions have been questioned in terms of congruence with democratic rules and procedures; and what is more, this is usually done by comparing the EU with democratically and economically developed states. This article tries to indicate the institutional deficits of EU in achieving the aforementioned aims.

Keywords: Institutional deficit, legitimacy, political accountability, transparency, decision-making process

GİRİŞ

AB bir devlet olarak kurulmamasına ve ilerde bir devlet olma amacı taşımamasına rağmen, dinamik yapısını korumakta, kurumlarının, Hükümetlerarası Konferansların ve Avrupa Konseyi toplantılarının birbiri

* Yrd. Doç. Dr., Dumlupınar Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

** Dr., Dumlupınar Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü.

ardınca aldığı radikal kararlarla köklü değişimlere doğru kararlı adımlar atmaktadır. Bu kararlar, tabiatıyla, operasyonlar, kurumlar, üye devletler ve, en önemlisi, son yıllarda demokrasi ve meşruiyeti sağlamaya yönelik çabalarını şekillendirmektedir (Eriksen ve Fossum 2001). Avrupa vatandaşlığı nosyonunu AB gündemine sokan Maastricht Antlaşması'nın akabinde siyasal bütünleşme momentum kazandı ve demokratik yapı ileriye doğru hareketlendi. Son yıllarda karar alma mekanizmasını daha demokratik, daha şeffaf daha hesap sorulabilir hale getirmek ve temsil gücü daha yüksek AB kurumları yaratabilmek için pek girişim başlatıldı. Bu girişimlerin ana temasını; halkların AB yönetimine katılım potansiyelini artırmak ve çeşitli vatandaşlık hakları ve ayrıcalıklarıyla Avrupa *demosu* yaratmaktır. Ne var ki, bu çabalar demokratik ve şeffaf bir yönetim oluşturmak ve insanları gönüllü olarak Avrupa sorunlarına yönlendirmek hususlarında yeterince etkin olmadı.

AB ulus-üstü ve hükümetler arası organları bünyesinde barındıran karma bir sistemdir. Şu da çok açıktır ki, bu denli karmaşık bir sistem vatandaşların yabancılaşmasını önleyici ve bu sistemin idaresinde yaşayan insanların katılım taleplerini tatmin edici bir demokratik yönetimi gerekli kılar. Bu noktada belki en önemli mesele, halkların günlük hayatlarını belirleyen kurumlarda temsil seviyesini artırmak olmalıdır. En az birincisi kadar önem taşıyan bir diğer husus da sözü edilen bu kurumların hayatlarına etki yapan halk tarafından nasıl ve ne ölçüde politik hesap verilebilirliğe tabi tutulabileceği meselesidir. Bundan dolayı, eğer bu kurumlar AB vatandaşlarını gündelik hayatını derinden etkiliyorsa, ki öyledir, demokratik katılım, politik hesap sorulabilirlik, açıklık, şeffaflık ve adalet mutlaka olmazsa olmaz parametreler olarak bu mekanizma içersinde hak ettikleri yeri almalıdırlar (Woods 1999). Öyle ki bu parametreler AB kurucuların 'doğrudan AB halklarına karşı sorumluluk taşıyacak demokratik, özerk bir politik organ' tasarılarına da muvafakat arz etmektedir (Serbanescu 2000).

Zweifel AB kurumlarının meşruiyet ve politik hesap sorulabilirlik derecelerini ve bu kurumların yeterince demokrasi ve temsiliyet gücünü sorgulamak amacıyla aşağıdakileri soruları tevcih eder: 'Vatandaşlar kanun koyucuları seçmek ve/ya da onları görevlerinden el çektirmek için oylarını serbestçe ve etkin olarak kullanabilirler mi? AB'deki yasama kurumları vatandaşların hukuk oluşum sürecine etkide bulunmasına fırsat tanıyor mu? Denetim ve frenlemeyi sağlayan kuvvetler ayrılığı temsili yönetimi garanti edebiliyor mu? Acaba AB kurumlarının tasarımı, vatandaşlarının çıkarlarını en iyi şekilde korumak için dizayn edilmiş midir?

Bir önceki bölümde tanımladığımız üzere, demokrasi 'halkın yönetimidir' ve karar alma mekanizmasını temsiliyle şekillendirme hakkını halka tanır. Decker bu tanımları genişleterek, hükümetin halk tarafından tayinini ve gene

hükümetin halkın çıkarlarına uyum sağlaması gerektiğini ve halka karşı sorumluluk prensibini de demokratik yönetimin alanına dahil eder (Decker 2002).

Avrupa'daki deneysel unsurların yarattığı genel manzaraya bakarak Héritier üç önemli çıkarımda bulunur. Ona göre, Avrupa politika yapımı farklı arka planların ve geçmişlerin demokratik uygulamalarından oluşan bir yamalı bohça görünümüne sahiptir. Üye devletlerin farklı demokratik uygulamaları ve farklı beklentileri dikkate alındığı takdirde bu durum anlaşılabilir. Avrupa bütünleşmesinin gelecek perspektifiyle ulusal demokratik tecrübelerin çeşitli kökenleri bu yamalı bütünü daha iyi açıklayabilir.

Aslında, demokratik toplumun kurumlarında güven krizi sadece AB seviyesinde değil, aynı zamanda çoğu Avrupa ulus-devletlerinde tanınmış bir olgudur. Sadece hükümet ya da parlamentoyu değil, ama yüksek kamu hizmeti ve hukuk, partiler, hatta sendikalar ve medyayı etkileyen genel demokratik bir tatminsizlik mevcuttur. Daha kötü olan, bu olgu en son araştırmaların gösterdiği gibi sürmektedir (Braud 1997: 112). Bu açıdan, Birlikteki demokratik yönetimin getirdiği rızasızlık derecesi Avrupa vatandaşları arasında yaygındır. Bundan dolayı, Chrysochoou'nun, AB kurumlarına ilişkin olarak, diye adlandırdığı demokrasi kısıtının 'Ortodoks bakışı' aşağıdaki gibi açıklanabilir: "Yasama erkleri ve sorumluluklarının ulusal parlamentolardan, Konsey ya da Komisyon gibi, AB'nin idari branşlara transferi, Avrupa seviyesinde ve uluslararası seviyede gerçekleşen tek doğrudan seçilmiş kurum olan Parlamento, bu güç transferine uygun ve layık bir demokratik sorumluluk ve yasama gücüne sahip olamamıştır (Chrysochoou 2001a).

Bundan dolayı, kurumların hesap sorumluluğu ve devredilen güç arasında oluşan bu boşluk, Williams'a göre, Avrupa uzmanları ya da teknik komiteler olarak bilinen ulusal sivil personel tarafından doldurulur. Bunun ötesinde, bazen pek çok iş grupları ve lobileri, bu süreçte, birer aktör haline geldiler (Williams 1991: 162). Aslında bu konular Parlamento'nun mevkiini güçlendiren Avrupa Tek Senedi'nden beri daha yaygınlaşmaya başlamıştır ve AB'nin karar almaya yönelik yeni politika alanlarına genişletilen yeni haklar verilmiştir ve Konsey'de nitelikli çoğunluk oy sisteminin kullanılmasına izin verilmiştir. 'Ulusal demokratik kısıt' sebep olan ve ulusal parlamentoların yetkilerini azaltan ve kısıtlayan bir süreç böylelikle başlamış oldu (Chrysochoou 2001a). Avrupa Tek Senedi, büyük ölçekli entegrasyonun ilk habercisi olduğu için, bu anlamda büyük önem sahiptir. Bunun ötesinde, Avrupa Tek Senedi, Birliğin bireyin günlük hayatına nüfuzunu daha da artırmıştır. AB demokrasisi hakkındaki tartışmalar, büyük oranda, Maastricht'ten sonra Tek Senetle mukayese edilerek ortaya çıkan politik karmaşa yüzünden, halk üzerinde derin etkiler bırakacaktır.

Tüm bunların çerçevesinde, demokrasi kısıtı, ‘halktan yönetime etki akışı bazı yollarla engellediği’ gerçeğinden hareketle tanımlanabilir. Bu bağlamda demokrasi kısıtı, özgün bir model tarafından kurgulanan kurumsal mekanizmaların ya yoktur ya da düzgün işlemez (Coultrap 1999). Bu noktada şunu da hatırlatmak lazımdır ki, AB’nin demokrasisini tartışırken onun bir devlet olmadığını devamlı akılda tutmak gerekir. Şimdiye dek, bağımsız realist bir devletçilik perspektifinden değerlendirilen AB, son dönemde bütünleşme süreciyle ilgili normatif kuramlar eşliğinde çağdaş, tarihi ve kavramsal çalışmalar, bu devletçi isimlendirmeyi (nomenclature) bir kenara bırakarak yeni bir AB dili geliştirme çabasına girişmiştir. Bundan dolayı, AB demokrasisini eleştiren görüşler, kesinlikle bu yönetim yapısını devletle karıştırmaması ve devletçi söylemi terk etmesi sn derece önemlidir (Wincott 1998).

Bunun ötesinde, AB kurumlarının demokratik kısıt argümanı, birbiriyle iç içe geçmiş birçok problemi gündeme getirir. Bundan dolayı, kurumların kötü işleyişine odaklanmayan bu tartışmalar daha çok, yetersiz halk katılımı ve temsili, şeffaflığın olmayışı, kontrol ve hesap verebilirlik konularındaki yetersizlik ve teknokratik karar alma süreçleri üzerine yoğunlaşmaktadır. Demokratik prosedürün kısıtı diğerlerinin işlevini olumsuz olarak tetiklediğinden hareketle, AB’nin ana kurumlarının demokrasi kısıtı üzerine çözümleme ve kavramsallaştırma girişimlerimiz devam edecektir.

1. Zayıf Parlamento

Avrupa Parlamentosu (EP), Avrupa vatandaşları tarafından seçilerek oluşturulmuş biricik ulus-üstü AB kurumudur. Bu kurum; yasama, politika yapma, kontrol, seçicilik, sistem geliştirme ve bütçe oluşturma gibi işlevleri icra eder (Mourer 1999: 11). Sullivan’a göre, Avrupa Parlamentosu 50 yıllık tedrici gelişim sürecinde yegane düzgün oluşmuş kurumdur (Sullivan 2001). Doğrudan seçimler ilk defa 1979’da yapıldı ve bu tarihten itibaren her 5 yılda bir yenilendi. Ama Avrupa Parlamentosu halkın bir temsil organı ve politik otorite kurumu olarak hak ettiği yeterli gücü elde edilmedi. Bununla beraber, Roma Antlaşmasıyla kurulan Avrupa Parlamentosu, yasama ve temsil otoritesi görece geliştirdi ve son olarak 1999 Amsterdam Antlaşması ile ek imtiyazlar kazandı.

AB’de parlamenter demokrasi sıklıkla sorgulanır ve hükümetlerarası ve ulus-üstü arasında bir seçenek olarak sunulur. Öyle ki AB genel anlamda hükümetlerarası bir görünüm arz etmesine rağmen meşruiyeti ulusal parlamentolardan kaynaklanır. Başka bir ifadeyle AB, ulus-üstü bir entitedir ve kurumları Avrupa Parlamentosu demokratik meşruiyete önemli bir katkı sağlar (Wessels and Diederichs 1999).

Genel olarak insanların demokratik bir sistemden beklentileri büyük farklılıklar arz eder. Lider ve idarecilerinin iktidarlarını dizginlemek bunlardan ilkidir ki bu asgari beklenti liberal demokratik faydalar olarak tanımlanır. Bir kısmı ise, çoğunluğun istediği, arzuladığı, ihtiyaç duyduğu ve talep ettiği işlevsel demokratik faydalarının tatminini demokrasiden umarlar. Bundan dolayı, Avrupa Parlamentosu Avrupa halklarının taleplerini karşılayabildiği ölçüde temsili demokrasi algısına yaklaşacaktır (Mather 2001). Bununla birlikte, ne zamanki sözü edilen bu demokrasi fonksiyonları tatmin edici derecede karşılanamaz hale geldi, işte o zaman demokrasi kısıtı tartışmaları ivme kazandı ve bu eleştiriler, Avrupa Parlamentosu'nun AB içerisinde görece marjinal kurumsal konumunu tartışmaya açtı. Aslında, Avrupa Parlamentosu AB'nin 'kurumsal üçgeni' denen üç kurum içerisinde geleneksel olarak zayıf kalmış ve Konsey ve Komisyon'a göre marjinalleşmiştir (Coultrap 1999).

Aslında, Avrupa Parlamentosu'nun zayıf konumu orijinal olarak Avrupa Meclisi (Assembly), 1957'de Roma Antlaşması'yla kurulmuş bir tavsiye organıdır. Avrupa Parlamentosu'nun gücü tedrici olarak yıllar içerisinde, özellikle son on yılda artmış olmasına rağmen, bu konudaki reformların yetersiz olduğu düşüncesi hakimdir. Avrupa Parlamentosu'nun gücü 'kendi sandalye sayısını belirleme hakkına' henüz sahip değildir, kendi bütçeleri için gereken fonu da tespit edemezler en nihai olarak da, Birlik halklarının bağımsız temsiline yönelik tüzük ve yönetmelikler de geçiremez' (Dahrendorf 2001). Her ne kadar Avrupa Parlamentosu doğrudan halk tarafından seçilmiş olsa da, egemenlik hala üye ülkelerin elinde bulunmaktadır. Bunun ötesinde, zaman ve mekan bağlamında yaşanan dil problemi ve medyanın ilgisizliği bu kurumun durumunu daha da kötüleştirdi (Weiler ve diğerleri 1995). Bundan dolayı, Avrupa Parlamentosu'nun zayıflığı, ideal ulus-devletin parlamenter demokrasisine kıyasla AB'nin demokrasi kısıtı yaşadığı iddialarını güçlendirdi. Bu bağlamda, AB'nin parlamenter kısıtları iki referans düzeyinde irdelenmelidir: temsili kısıtlar ve hukuki kısıtlar....

Rovni'nin ortaya koyduğu gibi, demokratik kısıtın temsil boyutu 'kısıtın özü' olarak görülmektedir. Zira temsiliyet boyutu, hem en problemlili ve hem de en görünen alanı oluşturmaktadır. Belki de liberal demokrasi tecrübesinde temsili kurumlar daima merkezi bir fonksiyona sahiptir (Rovni 2003). Dahrendorf'a göre, demokrasi üç şey ifade eder: 'değişim şiddetsiz de mümkündür; gücün/iktidarın uygulanmasında kontrol ve fren mekanizması vardır; halkın süreç içerisinde belirleyici bir müdahalesi mevcuttur (Dahrendorf 2001). Temsili ya da parlamenter demokrasinin tipik bir ifadesi olarak bu işlevler, seçmenlerinden yetki alan temsilciler tarafından gerçekleştirilir. Öyle ki seçmenler politikaları ve hatta hükümetleri yaratır, şekillendirir ve değiştirirler ve parlamentoda gücün kullanımını denetlerler.

Bundan dolayı, eğer kısıtlar sistemin temsil boyutunda cereyan ederse bu, Avrupa Parlamentosu'nun zaafına hamledilir (Dahrendorf 2001). Her ne kadar Avrupa Parlamentosu'nun Konsey karşısındaki gücü son on beş yılda tedricen inkişaf etmişse de, Avrupa Parlamentosu Avrupa halklarının temsil kapasitesinde hala zayıf kalmaktadır (Zweifel 2002b).

Aslında Avrupa Parlamentosu'nun temsil kısıtı ulus-üstü Avrupa seçimleri süresince oluştu. Birincisi; Avrupa seçimleri, seçimlerin genel işlevlerini yerine getiremez. Zira bu seçimler yoluyla insanlar hükümeti, başkanı ya da başbakanı seçemez ve aynı zamanda yönetim sürecinde uygulanacak olan sosyo-ekonomik politikaları da belirleyemezler (Bogdanor 1986). Bunlarla beraber, AB seçimlerinde, AB vatandaşlarının Avrupa meselelerine ilgileri olmadığından ve politik sistem onların anlayamayacağı kadar karmaşık olduğundan, ulusal düzeye göre genel ilgi daha azdır. Avrupa seçimlerinde bu durum, dönüşümü de azaltır (Magnetite 2001).

Avrupa Parlamentosu'nda katılım 1979'da % 62.5 iken, 1984'te 59'a, 1989'da 56.8'e ve 1999'da 49.4'e kadar düştü (Avrupa Parlamentosu web sayfası 2004). Sonuç olarak, bu düşük katılım Avrupa Parlamenterlerinin sorumsuzlukla itham edilmesini beraberinde getirdi (Economist 1994). Hayal kırıcı olan ise, 10-13 Haziran 2004'teki Avrupa Parlamentosu seçimleri, AB tarihinin en az katılımlı seçimleri olarak tarihe geçti. Kayıtlı 350 milyon seçmenin sadece 155 milyonu bu seçimlerde oy kullandı. Eski 15 üye devlette katılım oranları % 15 iken, yeni üye devletlerde bu oran % 26.4 oranında gerçekleşti (Avrupa Parlamentosu web sayfası 2004). Bu da son yıllarda Birliğin demokratikleşme çabalarının, Avrupa Parlamentosunun işlevselliği ve önemi için seçmenlerini ikna hususunda, yeterli olmadığını ortaya koydu. Zira demokraside katılım, halkın demokratik sistem ve yönetime ilgi ve güvenini yansıtmaktadır. Bunun ötesinde, katılım oranı Parlamento'nun meşruiyetini etkilediği gibi, üyelerin başarılarını da pozitif ya da negatif anlamda akılcılaştırır.

Bununla birlikte, halk, seçimlerle yeni hükümeti değiştirip şekillendirebileceklerine inandıkları için ulusal seçimlere katılımı cazip görmektedir. Her ne kadar Avrupa seçimleri her üye devletin kendi işleri hakkında kamuoyunu test etmenin bir yolu gibi algılansa da, Weiler'e göre, Avrupa'daki seçimler en önemli işlevlerinden birini yerine getirememekte ve bu seçim süreci seçmenin 'yetersiz ve kötü olanı dışarı atmasına' imkan vermemektedir. Kaldı ki, belirli aralıklarla gidilen seçimler, halkın idarecilerini değiştirebilecekleri son kozlarıdır ve bu da sonuç vermemektedir. Bundan dolayı, hali hazır durumda, seçmenler Avrupa seviyesinde politik tercihlerini belirtmeyecekleri ve Avrupa'da yöneticileri seçemeyecekleri inancıyla bu seçimlere odaklanmamaktadır (Weiler ve diğerleri 1995).

Moravcsik bu görüşü her ne kadar savunmasa da , 'ikinci düzen' söylemine göre, Avrupa vatandaşları ulus-üstü Avrupa meselelerinden öte, kendi iç ulusal düzeyleriyle ilgilidirler. Bu nedenle, Avrupa seçimleri adına kampanya yürüten ulusal partiler, hep ulusal çıkarlar üzerine yoğunlaştılar ve böylece insanlar Avrupa düzeyindeki seçimleri 'ikincil sırada' görmeye başladılar (Moravcsik 2001). Bu sözü geçen ulus-üstü Avrupa seçimlerinde popüler desteğin yokluğundan dolayı, ulusal partiler zaman, para ve güçlü adaylar gibi değerli kaynakları harcama hususunda çok az bir cesaret ve teşvike sahiptir. Aslında, özetle belirtmemiz gerekirse, ortada bir devr-i fasit ve 'tavuk-yumurta' analojisi vardır. Parlamento'nun yeterli gücü olmadığından dolayı halkların seçimlere ilgisi yetersiz kalmakta, halkın seçimlere katılımının gittikçe azalmasıyla da Parlamento kan kaybetmektedir (Muntean 2000).

Bu temsiliyet boyutuna ek olarak, kötü olan, Steinbeck'in ifade ettiği gibi, Avrupa parlamentosu gerçek ve etkin bir Avrupa oranı olmadıkça, gerçek 'Avrupa partileri' (Euro-parties) de gündeme gelemeyecektir. Ona göre, teori ve pratikte, siyasal partiler, vatandaşların kamuoyu oluşturucuları olarak birer aktör haline gelmeleri ve vatandaş iradesinin karar alıcı mekanizmaya aktarımı bakımından, demokrasinin pratik yansımasına hizmet etmelidir. Bunun ötesinde, Avrupa kamuoyu oluşturma ve kamusal alan yaratmada politikleşme yoluyla yeni ve özgün bir Avrupa söylemini şekillendirmede siyasal partilerin çok etkin bir rolü vardır (Steinbeck 2001).

Bu bağlamda Lehning'in altını çizdiği gibi, Birlik'teki vatandaşlık konsepti, AB kurumlarının temsil karakterinin yokluğundan dolayı zedelenmektedir. Vatandaşlar hükümetlerini seçmek gibi, önemli bazı politik haklarını etkin bir biçimde kullanamamaktadır. Vatandaşları birbirlerine bağlayan kurumlar gittikçe kaybolmaktadır. Bundan dolayı, 'kimlik edinme, eğer Avrupa severler düzeyinde genel politik kurumlar kümesine katılımı ile şekillenen bir olgu ise bu kısıt, paylaşılan vatandaşlık kimliği sorununu olumsuz olarak etkiler' (Lehning 1998a).

Avrupa Parlamentosu'na atfedilen ikinci demokrasi kısıtı ise, AB'nin karar alma mekanizmasının Avrupa halklarını tercihlerini karara dönüştürmedeki başarısızlığıdır. Her ne kadar Majone, 'Topluluk tek başına bir yasama kurumuna sahip değildir; Konsey, Komisyon ve Avrupa Parlamentosu yasama sürecinde farklı rollere sahiptir' (Majone 2002a) dese de, demokratik karar alma ancak bu süreçte halkın sesini hakim kılmakla mümkün olabilir. Erikson'a göre bu, halk egemenliği ilkesinin demokratik siste için işlevsellik kazanması ve bu süreçten etkilenen herkesin yaşamaya katılması gerektiğini ifade eder. Buna göre, yönetim yapısı ancak, özgürlük, eşitlik, güvenlik ve katılım arasında bir uygunluk kurulduğu zaman meşruiyet kazanır ve karar alıcılar vatandaşlara karşı sorumluluk taşımalıdır (Erikson 2001).

Bu noktada, kamusal alan halk egemenliğini sağlamanın ilk koşulu olarak karşımıza çıkar. Zira, ilkesel olarak, bu alan herkesin özgürce konuşup tartışabildiği ve böylelikle kamu oyu ve iradesinin şekillendiği zemindir (Eriksen ve Fossum 2001). Bundan dolayı, karar alıcılar yasama sürecinde bu fikir ve iradeyi dikkate almak zorundadırlar. Bundan dolayı, kamusal alan demokratik yönetimde halk egemenliğinin en önemli unsuru olarak ön plana çıkar. Habermas'çı müzakereci perspektifinden bakıldığında, parlamenter organlar halkın bu tesirini iletişim gücüne dönüştürür ve parlamentonun alacağı kararlar böylece meşrulaşmış olur (Habermas 1996b: 371). Daha önce yaptığımız analizlerden de kolayca anlaşılacağı üzere, kamusal taleplerin demokratik yönetimin kural ve politikalarına yansması bakımından, kamusal alanla parlamento kararları arasında güçlü bir bağ mevcuttur.

Ne var ki, son yıllarda artan gücüne rağmen Parlamento'nun Avrupa karar alma sistemine etkisi, pek çok ulusal parlamentoya oranla oldukça sınırlı kalmaktadır. Parlamento'nun zayıflığın en önemli etkilerinden birisi, Avrupa yasama sürecinde hiçbir inisiyatifinin olmayışıdır. Yasama teklifleri yoluyla Komisyon inisiyatif kullanma tekeli elinde bulundurmaktadır (Zweifel 2002a: 12). Bu inisiyatif fonksiyonu Komisyona, 1957 Roma Antlaşmasıyla verilmiştir. Bu antlaşmayla belirlenen danışma prosedürü, Konsey'in Komisyonun yasa teklifini kabul ya da reddetme sürecini açıklar ve Parlamento'nun bu süreçte ortaya koyduğu fikrin bağlayıcı olmadığını da şiddetle vurgular. Avrupa Tek Senedi (European Single Act) işbirliği prosedürünü açıklar ve daha sonra 1993'de yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasıyla birlikte karar alma prosedürünü AB müktesebatına eklemiştir (Rasmussen 2000).

Bu bilgilerin ışığında çıkarımda bulunabileceği gibi, Avrupa Parlamentosu'nun iktidar ve etkisi Birliğin karar alma mekanizmasında adım adım güçlenmektedir. Bununla birlikte AB'nin ilk başlangıç döneminde Avrupa Parlamentosu, 1951'de imzalanan Paris Antlaşmasıyla Ortak Meclis (Common Assembly) adıyla kurgulanmıştır ve bu Meclise daha sonra o günkü adıyla Yüksek Otorite (High Authority), şimdi Komisyon diye adlandırılan yürütme organı üzerinde denetim yetkisi verilmiştir (Rittberger 2003). Avrupa Parlamentosu'nun kurumsal tarihsel gelişimi dikkatle incelendiğinde, daha başında beri bu kurumun yasama sürecine katılım imkanı tanınmadığına kolayca şahit olunabilir.

Bununla birlikte, Avrupa Parlamentosu'nun AB'nin yasama, yürütme, denetim ve bütçe alanlarında sahip olduğu etkisi ele alındığında, bu kurumun zayıflığı açıkça ortaya çıkar. Ama Avrupa Parlamentosu artan yetkilerine rağmen hala AB politikasının gelişimini belirleyemez. Woods'un da belirttiği gibi, AB konusunda kuşkucu tavır takınanlar Avrupa

Parlamentosu'nun kamu destek ve güvenini kazanamadığını ve bu nedenle rolünün karar alma sürecinde Konsey kararlarını meşrulaştırmaktan ibaret kaldığını iddia ederler (Woods 1999).

Bunun ötesinde, demokratik süreçlerin gösterdiği gibi, parlamentolar idari yönetimi denetleme yetkisine sahiptir ve gerektiğinde ilga edebilir. Birlik'te Avrupa Parlamentosu'na karşı sorumlu tutulabilecek bir Avrupa hükümeti mevcut değildir. Komisyonun başkan ve üyeleri halkın seçimiyle değil, Konsey'in atamasıyla belirlenir. Avrupa Parlamentosu'nun yegane gücü Komisyon'a ve Konsey Başkanına tasvibini ve onayını bildirmekten ibarettir. Her ne kadar Avrupa Parlamentosu'nun Komisyonu tenkit, itham ve hatta istifaya davet görevi ve gücü mevcutsa da bu yetkisini kullanması, tüm sistemi çökertebilecek bir kaosun çıkma ihtimalinden dolayı, oldukça zordur (Raunio 2000: 231). Bundan dolayı, normatif bakış açısından, Helmbring'in ifadesine göre, Eğer Avrupa'nın karmaşık politika oluşum süreci kurumsal olarak dört ardışık bölüme ayrılırsa bu bölümler; 'politika başlatma, karar alma, uygulama ve hüküm verme' olabilir (Helmbring 2002). Bu bölümler içerisinde Avrupa Parlamentosu; politika başlatma hususunda Komisyon'la, karar alma sürecinde Konsey'le otoritesini paylaşır.

Avrupa Parlamentosu'nun sorumluluğu açısından ele alındığında, Avrupa Parlamentosu'nun üyeleri, AB'nin seçilmiş temsilcileri olarak, seçmenine karşı sorumlu olmalıdır. Bununla birlikte, Avrupa Parlamentosu'nun üyelerinin hangi aktiviteleri yapabileceklerinin, neyi yapmaya güçlerinin yetmeyeceğinin seçmen tarafından bilinmesi gereklidir (Neuhold 2001). Ne var ki, AB içerisinde, Avrupa'nın karmaşık politika oluşum süreci halk için şeffaflık taşımaz ve anlaşılması zordur. Hatta çoğu AB vatandaşı kurumlar arasındaki farkı dahi bilmemektedir. Daha da öte, kurumların görüş ve yaklaşımlarına güvenmedikleri gibi, izledikleri prosedür hakkında bile hiçbir fikre bile sahip değillerdir (Komisyon Resmi Belgesi (White Paper) 2001). Böylece, seçmenler Avrupa Parlamentosu'nun aktiviteleri hakkında tatmin edici bir bilgilendirmeye sahip değildir ve katılım oranlarının da gösterdiği gibi, seçmenler yeterli denetim yapma niyetinde de değildir (Neuhold 2001). Bunun ötesinde, Avrupa Parlamentosu'nun Konseyle birlikte karar alma sürecinde ortak yasama görevi (co-legislature) ifa eder. Bu da Avrupa Parlamentosu'nun şekillendirmediği ve katılmadığı karar alma sürecinden nasıl sorumlu tutulabileceği sorusunu zihne getirmektedir.

Nuehold gayr-i resmi politika, Komisyon, Konsey, Parlamento arasında pazarlığın karmaşık süreçlerinde şekillenen kararların alındığı AB yasama sisteminde yaygındır. Bununla birlikte, Avrupa Parlamentosu üyelerinin arasındaki çatışmanın ortaya çıkarttığı bu karmaşa, uygun ikili yasama rolü ve seçmenlerin temsiliyet rolü arasında gidip gelmektedir (Neuhold 2001).

Maastricht'ten sonra Avrupa Tek Senedi Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri genişletildi ve Lagerfeld'in çok küçük güç artırımını ironik olarak ifade ettiği gibi, '98 pound'luk cılız gücü 99'a çıkarttı'. Senet, Avrupa Parlamentosu'na üyelik başvurusunu, üçüncü ülkelerle ticaret anlaşmalarını ve tüzük ve yönetmeliklerde değişiklik önerilerini veto etme yetkilerini de verdi. Ancak bu yetkilerini kullanabilmek için dahi Konsey'in onayı gerekmektedir (Lagerfeld 1990). Maastricht Antlaşmasıyla sağlanan birlikte karar alma prosedürü (co-decision procedure), Avrupa Parlamentosu karar almada daha fazla yetki kazandı. Konsey Avrupa Parlamentosu ile müzakere etmek zorundadır ve Avrupa Parlamentosu nihayetinde 'hayır' deme hakkını elde etti. Bunun ötesinde, Parlamento ve Konsey arasındaki çelişki ve ihtilafları çözmek için yeni bir uzlaşma prosedürü geliştirildi. Maastricht Antlaşmasıyla sağlanan imkanlar bu iki kurum arasındaki etkileşim ve bağımlılığı dikkate değer ölçüde artırdı (Shackleton ve Raunio 2003). Corbet Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin tarihsel gelişiminden hareketle, 1997 Amsterdam Antlaşması'nın başarılarının altını çizer. Bu Antlaşma, her ne kadar Avrupa Parlamentosu'na yeteri karar normatif demokratik otorite sağlamaktan uzak olsa da, Parlamento'nun pek çok isteğine karşılık vermiş oldu. Maastricht Antlaşmasıyla sağlanan birlikte karar alma prosedürü genişletilerek 15'ten 38'e ve nihai anlamda istihdam, sosyal politika ve ulaşımı da ihtiva eden, 40 maddeye teşmil edildi. Konsey'le birlikte karar alanda Parlamento'nun rolü güçlendirildi ve Komisyon başkanı ve üyelerinin atanmasında Parlamento'nun danışma (Consultation) rolü, teyide (Confirmation) dönüştürüldü (Corbett 1999: 104).

Wallace Parlamento'nun zamanla 'dekoratif olmaktan legislatif (yasama kurumu) olmaya doğru dönüşmesine' (Wallace 1996: 453) karşın, Parlamento kendisine karşı sorumlu ve hesap verebilir bir yönetimi seçme ya da atama yetkisini henüz kazanamamıştır. Bunun ötesinde, Komisyonun belirli konularda teklif isteme hakkına sahipken, Parlamento yasam inisiyatifi yetkisini hala eline alamamıştır (Héritier 1999).

Parlamento, genel olarak kabul edilen parlamenter demokratik tecrübenin aksine, Birliğin mali konularında hala çok kısıtlı yetkiye sahiptir. Topluluk üye ülkelerin yapısal, dayanışma ya da sosyal konulara ilişkin mali fonların önemli bir miktarını Komisyon yoluyla dağıtır. Avrupa Parlamentosu'nun bu konularda denetim imkanı yoktur ve bu fonlar ulusal hükümetler tarafından dolaylı da olsa kontrol edilir. Bununla birlikte, mali fonların dağıtımı konusu, Birliğin ikiz bütçe silahı denilen mekanizma yoluyla Konseyle paylaşılır. Konsey zorunlu harcamaları onaylamalıdır ve Avrupa Parlamentosu zorunlu olmayan harcamalarda yetki sahibidir (Maurer 1999).

Sonuç olarak, Avrupa Parlamentosu bir kurumsal ve parlamenter yenilik olduğu halde, temsili demokrasinin uygun bir şekilde işlevselliğini yerine

getirebilmesi için gereken yetki ve uygunluğa sahip değildir. Bu kurumun temsili ve yasal otoritesi gösterir ki 'Avrupa Parlamentosu'nun halkı temsil ediyor olması halka pek de fayda sağlamaz' (Mather 2001). Weiler'e göre bu durum, halkın daha çok edilgen ve gözlemci hale geldiği 'denetim demokrasisine' (audit democracy) dönüşümü beraberinde getirmektedir (Weiler 1999).

Avrupa Parlamentosu'nun halkın doğrudan seçimiyle oluşan tek kurum olduğu için Eurobarometre'ye göre halkın % 54'ü bu kuruma önem verir. Haricen, AB vatandaşlarının yarısı (% 49.9) Avrupa Parlamentosu'nun AB sisteminde daha büyük roller üstlenmesini istemektedir. Tüm bu istatistikler AB sisteminde en güvenilir kurumdur (Muntean 2000). Bundan dolayı, AB yönetiminde tüm kurum ve prosedürler daha demokratik olmak istiyorlarsa yönetim ve yasama erkinde Parlamento'ya daha fazla ağırlık vermelidirler.

Kasım 2004'te üye devletlerin imzaladığı AB Anayasası sayesinde daha geniş yetkilerle donanmış olmasına rağmen, bu yetkiler varolan yetkinliklerini bir miktar artırsa da yapısal bir reform sinyali de taşımamaktadır. Bununla birlikte, halkların AB karar alma mekanizmalarına daha geniş ve etkin ölçüde katılabilmesi ve halkın sesinin daha yüksek çıkabilmesi için daha radikal reformlar elzemdir. Ancak bu reformlar sayesinde AB daha demokratik, meşru, sivil, katılımcı, sorumlu, hesap verebilir ve şeffaf hale gelebilir. Son olarak, Barker'in şu tespitine kulak vermek gerekir: 'Avrupa Parlamentosu demokratların hem umutlarına ve hem de hayal kırıklıklarına odaklanmayı sağlar' (Barker 1993: 101).

2. Hesap Sorulabilirlikten Yoksun Komisyon

AB'nin ulusüstü yapısından söz edildiğinde, Komisyon sadece AB bağlamında değil, aynı zamanda ulusları örgütlerin nerdeyse tüm kurumlar arasında ilk akla gelen AB kurumu olarak yapısı ve fonksiyonu açısından çok özel, yüksek ve biricik konumdadır. Öyle ki üye ülkelerin vatandaşlarına görev ve sorumluluklarını empoze edebilir. Eserimizin bir önceki bölümünde de analiz ettiğimiz gibi, vatandaşlık konsepti alınan kararları meşrulaştırmak ve ulusüstü AB yapısını yürürlüğe koyabilmek için geliştirilmiştir. Bu yeni vatandaşlık konseptinin, bundan dolayı, bireysel ya da yönetim sistemi arasındaki politik etkileşime katkı sağlaması umulur ve böylece AB kurumlarını güçlendirmesi beklenir.

Özellikle çağdaş çoğulcu demokrasilerde tek başına vatandaşlar, yönetim sisteminin bireylerin tercihlerine bağlı olduklarından dolayı, en üst kademe ve en nihai karar mercii oluştururlar. Devlet, otoritesini kanunları şekillendirip bireyler için yürürlüğe koymakla mükelleftir ve bu yolla sistem, sürekli olarak, vatandaşlarca meşrulaştırılır. Bu süreçte her ne

kadar devlet, sistemin kalbinde an aktördür ve 'hukukun üstünlüğü devlet için esastır' (Carter ve Scott 1998). Ki hukukun üstünlüğü devletin varlığını sürdürmesine yararken, devletin demokratik varlığı da hukukun üstünlüğünü meşrulaştırır. Eğer bu karşılıklı gerektirmede bir faktör yeterince yer bulamazsa tüm sistem, meşruiyet bakımından, çöker. Halbuki Avrupa bütünleşmesinde bireyle ulusüsütü yönetim arasında bu tarz bir korelasyon bulunmamaktadır. Bu durum aynen Komisyon ve Parlamento ilişkilerinde de problematik bir alan oluşturmaktadır. Demokrasi kısıt olarak adlandırdığımız bu olguyu Parlamento'yla bir önceki bölümde ilişkilendirdik. Bu bölümde Komisyonla bu olgu arasında bağ kurmaya çalışacağız.

Devletin idari departmanlarında olduğu gibi, Komisyon en üst seviyede politikacılardan ve bunların altında çalışan idari bürokrasisinden ibarettir. Komisyon'un görevleri devletteki ulusal kabinelerin görevleriyle benzerlik arz eder (Egeberg 2002). Bununla beraber, Komisyon'un Avrupa tablosunda gerçekten güçlü bir aktör olarak görülmesi AB'deki demokrasi açısından hayli tartışmalı bir konudur. Bu esnada 20 ulusal komisyon üyesi tarafından yönetilen 24.000 bürokrat ve alt kadrodan müteşekkil olan Avrupa Komisyonu, dünyadaki en güçlü ve en kalabalık seçilmemiş bir organdır. Komisyon tek başına, üye devletlerde ulusal hukukun sütünde görülen yasamayı başlatan ve Avrupa sosyo-ekonomik yapısının % 80'ine hükmeden devasa bir kurumdur (Peter 1999).

Komisyonun bizatihi kendisine göre, bir bütün olarak Topluluğun çıkarlarına uygun ve tarafsız olarak davranmak üzere kurulmuştur. En büyük işlevi; özellikle yasama yetkisini uygulayan anlaşmalar başta olmak üzere kurucu Antlaşmaları korumaktır. Aynı zamanda Komisyon üye devletlerin Topluluk hukukuna saygısını korumayı amaçlar, üçüncü taraflarla Topluluk adına müzakere eder ve AB'yi dışişlerinde, tüm dünyada elçilikler ve temsilcilikler açmak suretiyle, temsil eder. Tüm bunlarla beraber, ortak politikaları uygular ve piyasanın bozunumunu kontrol amacıyla Topluluk içerisindeki rekabeti dengeler (Komisyonun Resmi Belgesi (White Paper) 2000). Komisyonun ortak pazarı birleştirme ve piyasadaki rekabeti düzenleme etkisi; enerji, telekomünikasyon, yayın, posta hizmetleri vb... sektörlerde oldukça yaygın bir yer almaktadır (Schmidt 1997).

Komisyon başkanı, ulusal parlamentolarca seçilen ve Parlamento'nun kolektif onayı üzerine, 19 komisyon üyesine hükmeder. Komisyon ulusal kabineler gibi AB'nin idari branşı olarak hareket eder ve AB karar alma mekanizmasında ilk hareketi ve süreci başlatan bir aktör olarak, tarım ve ticarete rekabet politikalarını belirler. Komisyon, AB bütçesini yönetir ve fakir bölgelere her yıl yaklaşık 40 milyar Avro verir ve böylece dünyanın en fazla dış yardım dağıtan gücü haline gelir (Tsakatika 2002). Ortak pazarla ilgili ekonomik ve ticari düzenlemeler hep Komisyon tarafından icra edilir

ve para politikalarında ve ortak pazarda tek gündem belirleyici ve bütünleşmenin lokomotifi olarak, 'iç piyasanın en üst idari mevkiidir' (Joerges 2001).

Yeni Komisyon, Avrupa parlamentosunun altı aylık seçim süreçlerinde, beş yılda bir tayin edilir. Prosedür şöyle işler: Üye devlet hükümetleri komisyon üye adaylarını seçer ve Komisyon başkanının onayı alınır. Başkan, diğer 19 üye devlet hükümetleri ile müzakere edilerek seçilir. Yeni Parlamento tüm 20 üyeye mülakat yapar ve nihai kararı verir. Onaylanan bu yeni heyet müteakip Ocak ayında resmen göreve başlarlar (AB'nin resmi web sayfası).

Devletteki uygulama parametrelerini esas alarak çözümlenmeye teşebbüs edersek, Komisyon yasamanın karalaştırdığı politikaları uygular. AB'de Konsey Komisyonla beraber karar alır ve üye devletlerde bu kararların uygulanmasından Komisyon sorumlu tutulur. Bununla birlikte, bazen çok geniş tefsir edilebilen kararların yarattığı boşluklar tüzük ve yönetmelikler yayımlayan Komisyon tarafından doldurulur (Egeberg 2002). Komisyon tarafından alınan bu kararlar AB hukukunda 'ikincil yasama/kanun' olarak bilinir ve doğrudan üye devletleri bağlar. Bundan dolayı, Komisyonun ikincil nitelikteki kanunları; Ortak Tarım Politikası (Common Agricultural Policy) ya da firmaları birleştirme politikaları gibi Ortak Pazar'ı düzenleyen etkin kararlar bütünüdür (Zweifel 2002a: 7).

Aslında, politika yapımında, AB üç önemli kuruma sahiptir: her üye devletten bakan seviyesindeki temsilcilerden müteşekkildir; Avrupa Parlamentosu üye devletlerin vatandaşları tarafından doğrudan seçilenlerden ve Avrupa Komisyonu ise, kısmen yürütme ve tamamen yasama organı olarak, üye devletlerin ulusüstü temsilcilerinden oluşmaktadır (Casey ve Rivkin 2001). Bunun ötesinde, Christiansen Bakanlar Konseyini *ulusal özerkliğin*, Komisyonu *etkin bütünleşmenin*, Parlamentosu ise *demokratik yönetimin* koruyucusu olarak tanımlar (Christiansen 1997). Daha önce dikkat çektiğimiz gibi, ulusal yürütmeler gibi Komisyon yasama ve yürütme teklifleriyle politikaları başlatır ve formüle eder. Bu işlemlere atıfta bulunarak Komisyon, kanun tasarısı hazırlamak, kararların uygulamasına nezaret etmek gibi hayli politik görevleri ile 'politikleşmiş bir bürokrasydi' (Zweifel 2002a: 18).

Bununla birlikte, Komisyonun geniş otoritesi, kararları meşrulaştıracak ve karar alıcıları politik hesap vermeye zorlayacak bir mekanizmaya hacet vardı (Eichengreen 2003). Komisyon başkanı yeni güçlerle ve yetkilerle donanmış olarak ancak Avrupa vatandaşlarına karşı sorumlu ve politik hesap vermeye açık olursa meşru karşılanabilirdi. Bealey demokratik sistemi iki önemli parametreyle açıklıyordu: Birincisi; eylem ve idarede sorumlu ve politik hesap vermeye açık, kararların halk tarafından anlaşılabilir ve sonuçların

kestirilebilecek kadar şeffaf olması gerekmektedir. İkincisi; sorumluluktan kasıt, idarecilerin ‘suçlanabilir’ ve ‘uzaklaştırılabilir’ olması anlamına gelmektedir (Bealey 1998: 2). Sorumluluk mekanizması; seçimleri, iktidarı sınırlayan anayasal kısıtları, kurumlar arası ilişkiler, mahkemeler ve parlamentolar arasında denge ve kontrol sistemini ihtiva eder (Woods 1999).

Sözü edildiği gibi, şeffaflık sorumluluğun zirve noktasıdır. Zira temsili demokrasilerde meşruiyet; çıkarlar, ilgi, ihtiyaç ve talepler hususunda belirlenmiş bir kamu iradesi mevcutsa ve çoğunluk idaresi bu parametreleri içeriyorsa mümkün olabilir. ‘Böylece bu prosedürler vatandaşlar arasında iyi kurgulanmış tercihler toplamının hayat bulmasına fırsat verir’ (Follesdal 2000). Kamu alanının oluşmuş olması da tüm bu çabalara iyi bir ivme ve motivasyon kazandırır.

Daha önce verdiğimiz bilgiler ışığında, AB’nin yürütme organı dendiğinde Komisyon akla gelir. Alvarez’in kriterlerine göre Komisyonun demokratik yetkinliği değerlendirildiğinde, seçmenlerin bizzat kamusal yapı (halk) tarafından seçildiği takdirde dolaylı seçimler demokratik addedilir. Komisyon, çok açık bir biçimde, bu kriteri uymamaktadır. Zira atanmış organlar tarafından yapılan seçimler bir halk seçimi olarak tanımlanamaz (Alvarez ve diğerleri 1996).

Müteakip paragraflarda ifade edeceğimiz gibi, Komisyon başkanı Konsey tarafından atanır ve Komisyon üyeleri bu sürecin akabinde ikili müzakereler yoluyla seçilir. Burada Konsey’in meşruiyeti açısından önemli olan, üye devletlerin temsilcilerince seçilen Konsey üyelerinin iç politik kaygılar ve yöüngeler çerçevesinde seçildiği ve bunun Avrupa işlerine teşmil edilemeyeceği yönünde genel bir kanaatin oluşmasıdır. Bundan dolayı, seçilmeyen Konsey üyelerince seçilen Komisyon üyelerinin de meşruiyetleri de kuşkuludur.

Bununla birlikte, geleneksel parlamenter yönetim sisteminde yasama erki hem yasama ve hem de yürütmenin ortak ürünüdür, zira politik yürütme organı yasama tarafından (Lijphart 1991: 3) ve genellikle parlamenter temsilciler tarafından seçilir (Lijphart 1984: 68-71). Bundan dolayı yürütme aynı zamanda yasama rolüne sahiptir ve güvensizlik oyuyla görevden atılma riski mevcuttur Lijphart 1984: 68).

Bu sistemde, yürütme meşruiyetini temsili parlamentodan aldığından dolayı, yasamanın güvenini kazanmak zorundadır. Bununla birlikte, yürütme yasama tarafından seçilmediği takdirde, yasamanın güvensizlik beyanı sorun oluşturur. Yasamanın güvensizlik oyuna bakarak demokratik denge yaratmak için, yürütme yeni bir seçimle Parlamento’yu yenileyerek yürütmeyi feshedebilme hakkına sahiptir (Lijphart 1991: 8). Bundan dolayı

parlamente sistemde yürütme ve yasama organları arasında çok güçlü bir bağ mevcuttur (Judge ve Earnshaw 2002). AB parlamente bir sistem olarak kabul edilirse, Parlamento ve Komisyon tanımlanan bu kuralla muvafakat içermelidir. Bununla birlikte, Parlamento Komisyonu seçmede söz hakkına sahip değildir ve Komisyon, Avrupa vatandaşların gündelik hayatına derinden nüfuz eden bir organ olarak, böylece, Parlamento'ya karşı sorumludur

Ne var ki, Jachtenfuchs ve Kohler-Koch'un da isabetle tespit ettikleri üzere, normatif ve mantıki perspektiften, bağımsız ve seçilmemiş düzenleyici organlar politika yapımını gücünü elinde tutar, birkaç şekilde Parlamento önünde sorumlu tutulmalıdırlar. Böylece, AB kurumlarının parlamente sorumluluk sürecinde yapısal problemler varsa, tabii ki politika yapımı demokrasi ve meşruiyet açılarından sorgulanır (Jachtenfuchs ve Kohler-Koch 1995). AB bağlamında bu hesap verilebilirlik Parlamento düzeyinde sağlanmalıdır. Zira Parlamento vatandaş seçiminin şekillendirdiği biricik kurumdur.

Bununla birlikte Komisyon, istikrarlı bir parlamente sistem temelinde dayanmamaktadır. Daha önce tüm detaylarıyla gösterdiğimiz gibi, Komisyon Parlamento'dan yetki almaz ama Konsey'den atanır ve Parlamento, sadece onay hakkına sahiptir. Bundan dolayı, Parlamento'da yasama sürecini başlatacak teklif için parti ittifakı ya da koalisyon yoktur (Dann 2002). İki yasama kurumu arasında varolan bu zayıf bağ, sadece Parlamento'nun müzakere gücünü ve etkinliğini azaltmakla kalmaz, aynı zamanda Komisyon'un politika yürürlüğe koymadaki meşruiyetini de zayıflatır (Lang 2002). Öte yandan, Komisyon'un kendisi hakkında bilgiler sunduğu resmi internet sayfasına göre, Komisyon'un herhangi bir öğretiyi kabul etmeyen bağımsız karakteri; hükümetlerden, üyelere ya da Parlamento'dan değil, bilakis antlaşmalar tarafından garanti altına alınır (Komisyon web sayfası 2004).

Bu tartışmalara bağlı olarak, Avrupa halklarını arkasına alan ve geniş yetkilerle donanmış Komisyon'a ilişkin demokrasi kısıtı argümanlarının kökeni; Komisyon'un hesap vermeme/sorumsuzluk vurgusundan ortaya çıkar. Avrupa'da kara alama sürecinde Komisyon'un ağırlığı ancak Majone'un şu gözlemi dikkatle incelendiği takdirde hakkıyla anlaşılabilir. Majone'a göre, bir konuda Topluluğun bir yetkinliği söz konusu ise, üyelerin çıkarlarını korumak amacıyla izleyecekleri biricik yol, Avrupa kurum ve süreçleri üzerinde politika yapmaktır. Bundan dolayı, bu gerçeklik genelde ulusüstü kurumlara ve özelde Komisyon'a tarifi imkansız ve havsalası mümkünsüz engin bir otorite sağlar (majone 2002b). Çevre, enerji, ulaşım, telekomünikasyon gibi ekonomik, mali ve ticari parametreler hep Komisyon'un geniş otorite alanı ve kapsamı içerisinde yer bulmaktadır.

Komisyon ulusal hükümetlerden bağımsız hareket eder. Her ne kadar parlamento tayin ve azil hakkında belirli bir yetkiye sahipse de Komisyon Parlamento'daki çoğunluğa tabi değildir. Komisyon üyeleri görevlerini yerine getirmede tamamen bağımsızdır ve Topluluğun genel çıkarına hizmet etmek gibi sınırları belli olmayan geniş yetkiye sahiptir. Daha da ötesi, yasama inisiyatif Topluluğun değil, Komisyon'un yasamasından beslenir. Böylece, yürütmenin Komisyon'un şahsında temsil edilen demokratik meşruiyeti, Konsey ve Parlamento'nun kontrol sisteminde aranamaz.

'Avrupa Konseyi, Parlamento, tek başına ulus devletler, alt-ulusal yönetimler, Avrupa kurumları, büyük şirketler ya da çıkar ve baskı kurumları Komisyon'dan belli bir konuda kanun teklifi hazırlama talebinde bulunabilir (Egeberg 2002). Fakat Komisyon'un bu teklifleri hazırlama sürecinde ulusal hükümetlere danışma zorunluluğu yoktur (Scharpf 2001). Bununla birlikte, Komisyon isterse bu teklifleri gündeme alır, istemezse dikkate almazdı. Bazıları da yasa tasarısının değerlendirilmesi aşamasında Komisyon ile Parlamento'nun eşit hakak sahip olduğunu da savunur (Majone 2002b). Helmbring yasama hususunda Parlamentonun etkinlikten yoksunluğunu şu yaşanmış örnekle açıklar: 'Parlamento Komisyon'u Ekim 1995'te 'kazazedelerin ülkesel kökenlerinin dışında gerçekleşen trafik kazaları' üzerine bir yönetmelik teklifine davet etti ve Komisyon 1997'de süreci başlattı. Yönetmelik 16 Mayıs 2000'de, Uzlaşma Komitesindeki Birleşik Metin üzerine yapılan anlaşmayla, kabul edildi. Bu olay da göstermektedir ki, Parlamentonun Komisyon'un Avrupa yasama sürecinde inisiyatif yetkisi üzerindeki iktidarı mevcuttur (Helmbring 2002).

Komisyon'un inisiyatif hakkı, parlamenter partilerin Parlamentoda tasarı sunmasını, ulusal yasamada olduğu gibi, engelleyeceklerdir. Tasarı sunmak siyasal partiler için halk desteği almanın en verimli yoludur ve üye devletlerde kanun yapımında aktif olmasına göre siyasal partiler ön plana çıkarlar (Steinberg 2001). Bundan dolayı Komisyon'un bu imtiyazlı hakkı Avrupa siyasal partilerinin gelişimini olumsuz etkiler ve böylece genelde Birlik demokrasisi üzerinde negatif etki yaratır.

Bazı düşünürler daha ileri giderek, Komisyon'un bu yapısını ve iktidarını dikkate alarak, AB yönetimini 'mutlakıyetçilik' olarak tanımlarlar. Onlara göre, mutlakıyetçi yapının baş aktörü olarak Komisyon, yürütme yetkisini, seçmene sayalı siyaset ya da hesap verebilen siyasal sistem yerine, merkezi ve hesap sorulamaz bürokrasinin ellerine bırakır. Bazı siyaset bilimciler ise, seçilmiş temsilcilerin yönetiminin yetersiz olduğuna ve AB için, seçilmiş siyasetçiler yerine teknik, profesyonel ve uzman bir kadronun gerekli olduğuna inanırlar (Casey ve Rivkin 2001). Burada ilginç olan, Avrupa Komisyonunun bu fikri paylaşıyor ve hesap verilebilirliğin olmamasını başarının ardındaki sır olarak görüyor olmasıdır: Avrupa bütünleşmesinin

arkasındaki asıl neden, ulusal, sektörel ve diğer etkilerden bağımsız ulus-üstü yapıya sahip olan Komisyon'dur. 'Komisyon, AB'nin çıkarlarını önceleme kapasitesinin kalbidir (Casey ve Rivkin 2001).

Tablo, birincil yasanın çöktüğü ve temsili kanunun yüceltildiği tek pazarın tamamlanmasının akabinde kötüleşmeye başlamıştır (Dehousse 2002). Bundan dolayı, özel çıkarlara odaklı uzmanlara dayanan teknokrasi ve bürokrasinin şekillendirdiği hantal bir sistemin AB karar alma mekanizmasına hakim olmaya başladığı eleştirileri dile getirilmektedir. Bu sistemde örgütlü lobiler güçlü bir mevkie sahiptir ve kararlar hazırlayıcı, düzenleyici ve yönetici komitelerin kapalı kapılar ardında sorumsuz uzmanlar tarafından alınır. AB sistemi 'büyük iş camiasının ve serbest pazar ideolojisinin çıkarlarınca işletilen bir kulüptür' (Eriksen ve Fossum 2001). Bundan dolayı, Middlemas AB'yi bir 'elit oyunundan ibaret' görür (Middlemas 1995: 612). Benzer bir bakış açısıyla, ulusal çıkarları diğer kurumlara dayattığı ve komisyon üyeleri ve bürokratların ancak ulusal çıkarları kadar ufka sahip oldukları eleştirileri doğrudan Komisyona yöneltilen argümanlardır (Egeberg 1996).

Sientop Avrupa başkenti Brüksel'de herşeyin görüldüğü gibi iyi gitmediği noktasında uyarıda bulunur. Zira, ona göre, kıtayı bir tür 'bürokratik despotizm' kuşatmış durumdadır. Tüm iktidarın Brüksel'de ve tek elde toplanması AB'yi merkezi bir 'tiranlık' haline getirmiştir (Sientop 2001). Komisyonun başarısı üzerinden ekonomik liberalleşme merkezi ve özerk devlet bürokrasisinin zaferini beraberinde getirmiştir. AB hızla 'yabancılar hükümeti' haline gelmektedir (Moravcsik 2001a)

3. Sonuç

Sonuç olarak, bürokratik süreçte Komisyon üye devletlerden gelen uzmanlardan oluşan yüzlerce teknik komite tarafından desteklenmektedir. Joerges ve Vos demokratik kontrol dışı işleyen Komisyon komiteleri hakkındaki eleştirilere vurgu yaparak teknik konularda etkin olan ve etki alanı gün geçtikçe genişleyen AB kara alam mekanizmalarını adeta ele geçiren komitelerin, 'Komitoloji' adlandırmasıyla literatüre geçen bir süreci başlattıklarını iddia eder (Joerges ve Vos 1999). AB'nin başından beri var olan ve son yıllarda tarım, ticaret ve gümrük politikalarına teşmil edilmiş ve ayrıca telekomünikasyon, araştırma ve geliştirme ve çevre alanlarını da gasp etmiştir. Doğası gereği bu komitelerin aldıkları teknik kararların ortaya çıkarttığı sonuç, halka oldukça müphem gelmektedir. Bundan dolayı, mesele ne kadar teknikse kamu beyninde o ölçüde daha az tartışılan bir mevzu haline dönüşmekte ve demokratik kontrolün azalmasına hizmet etmektedir. Avrupa, bundan dolayı, bazı Amerikalı yazarların 'hükümetin dördüncü erki' olarak adlandırdıkları teknokrasi olgusuyla yüz yüze gelmek

durumundadır. Bununla birlikte, yasama ve yürütme erkeleri Ab içinde ABD kadar ayrı olmadığından dolayı, Komitoloji sistemi hükümetin yasama ve yargı erklerinin dışında yer almaktadır ve böylece alınan kararlar üzerinde demokratik denetim kurulamamaktadır. Bunun yanı sıra, Avrupa Parlamentosu Komitoloji sistemi ve kararlarına karışıdır. Zira Avrupa Parlamentosu, bu komitelerin yürüttüğü yasama sürecine, birlikte karar alma prosedürü (co-decision procedure) gibi bir katkı sağlayamamaktadır.

KAYNAKÇA

- Alvarez, M., Cheibub, J. A., Limongi, F. and Przeworski, A., 1996, 'Classifying Political Regimes', *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, no. 2, pp. 3–36. Qted in Zweifel, D. T., 2002a, *Democratic Deficit?*, Lenxington Books, Oxford, Newyork.
- Barker, R., 1993, 'Democracy and Individual Freedom' in A.M.Rieu and G. Duprat (eds.), *European Democratic Culture*, Routledge, London. Qted in Mather, J., 2001, 'The European Parliament- A Model of Representative Democracy?', *West European Politics*, vol. 24, no. 1, pp. 181-201.
- Bealey, F., 1998, *The Blackwell Dictionary of Political Science*, Blackwell Publishers, Massachusetts. Qted in Neuhold, C., 2001, 'The Legislative Backbone-Keeping The Institution Upright? The Role of European Parliament
- Braud, P., 1997, 'Decline of the Founding Values of Democracy and Weakening of Quasi-Missionary Institutions', *Studies in Comparative International Development*, vol. 32, no. 3, pp. 112-124.
- Carter, C. And Scott, A., 1998, 'Legitimacy and Governance Beyond the European Nation State: Conceptualising Governance in the European Union', *European Law Journal*, vol. 4, no. 4, pp.429-446.
- Casey, L.A., and Rivkin Jr., D. B., 2001, 'Europe in the Balance', *Policy Review*, no.107, pp. 41-54.
- Christiansen, T., 1997, 'Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance: The European Commission between Accountability and Independence', *European University Institute Working Papers*, no. 97/74.
- Chrysochoou, D. N., 2001, 'Models of Democracy and the European Polity', *University of Exeter Working Papers*, no. 1/2001.
- Commission of the European Communities, 2001, White Paper on 'European Governance', COM (2001) 428.
- Corbett, R., 1999, 'The European Parliament and the Idea of European Representative Government' in J. Pinder (ed.), *Foundation of Demoracy in the European Union*, Palgrave Publishers, New York.

- Coultrap, J., 1999, 'From Parliamentarism to Pluralism: Models of Democracy and the European Union's Democratic Deficit', *Journal of Theoretical Politics*, vol. 11, no. 1, pp.107-135.
- Dahrendorf, R., 2001, 'Can European Democracy Survive Globalization?', *National Interest*, no.65, pp.17-23
- Decker, F., 2002, 'Governance Beyond the Nation-State. Reflections on the Democratic Deficit of the European Union', *Journal of European Public Policy*, vol. 9, no. 2, pp. 256–272.
- Egeberg, M., 2002, 'The European Commission-The Evolving EU Executive', *Arena Working Papers*, no. 02/30.
- Eichengreen, B., 2003, 'Putting It Together: The Foibles and Future of the European Union', *Foreign Affairs*, vol. 82, no. 4, pp. 194-201.
- Eriksen, E. O., 2001, 'Democratic or Technocratic Governance?', A Contribution to 'Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance', *Jean Monnet Working Paper*, no.6/01.
- Eriksen, E. O. And Fossum, J. E., 2001, 'Democracy Through Strong Publics In The European Union?', *Arena Working Papers*, no. WP 01/16.
- Eurobarometer, 1995, no. 42, pp. 34-35. Qted in Braud, P., 1997, 'Decline of the Founding Values of Democracy and Weakening of Quasi-Missionary Institutions', *Studies in Comparative International Development*, vol. 32, no. 3, pp. 112-124.
- European Parliament Elections Web Page, 2004, [online], available: <http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/graphical.html>, (25 June 2004).
- European Parliament Official Web Page, 2004, [online], available:<http://www.europarl.org.uk/guide/Gelectionsmain.html> (23 April 2004).
- Føllesdal, A., 2000, 'Theories of Democracy for Europe: Multi-level Challenges for Multi-level Governance', *Unpublished Workshop Paper*, [online], available: <http://www.arena.uio.no>, (30 January 2003).

- Habermas, J., 1996, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trans. by W. Rehg, MIT Press, MA, Cambridge. Qted in Entrikin, J.N., 1999, 'Political Community, Identity and Cosmopolitan Place', *International Sociology*, vol. 14, no. 3, pp. 269–282.
- Héritier, A., 1999, 'Elements of Democratic Legitimation in Europe: an Alternative Perspective', *Journal of European Public Policy*, v. 6, n. 2, pp. 269-82.
- Helmbring, K., 2002, 'Procedural Reforms of the EU Legislative Process. Increased Power for the European Parliament?', *CFE Working Papers*, Centre for European Studies at Lund University.
- Helmer, R., 2002, 'Federalism in the USA and the EU', [online], available: <http://www.rogerhelmer.com/cheyenne.asp>, (21 July 2004).
- Joerges, C., 2001, "“Economic order” – “technical realization”– “the hour of the executive”": Some Legal Historical Observations on the Commission White Paper on European Governance', A Contribution to 'Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance', *Jean Monnet Working Paper*, No.6/01.
- Lijphart, A., 1991, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford. Qted in Judge, D. and Earnshaw, D., 2002, 'The European Parliament and the Commission Crisis: A New Assertiveness?', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 15, No. 3, pp. 345–374.
- Lijphart, A., 1984, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven, CT. Qted in Judge, D. and Earnshaw, D., 2002, 'The European Parliament and the Commission Crisis: A New Assertiveness?', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 15, No. 3, pp. 345–374.
- Lipset, S. M., 1994 'The Social Requisites of Democracy Revisited', *American Sociological Review*, vol. 59, no. 1, pp. 1-22.
- Livingston, W., 1956, *Federalism and Constitutional Change*, Clarendon Press, Oxford. Qted in Thorlakson, L., 2003, 'Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federation', *West European Politics*, vol. 26, no. 2, pp. 1-22.

- Lodge, J., 2003, 'Transparency and EU Governance: Balancing Openness with Security', *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 11, no. 1.
- Mather, J., 2001, 'The European Parliament- A Model of Representative Democracy?', *West European Politics*, vol. 24, no. 1, pp. 181-201.
- Moravcsik, A., 2001a, 'Despotism in Brussels?' *Foreign Affairs*, vol. 80, no. 3, pp. 114-22.
- Moravcsik, A., 2001b, 'People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy, Legitimacy', *The American Political Science Review*, vol. 95, no.2, p. 512.
- Mueller, D. C., 1997, 'Federalism and the European Union: A Constitutional Perspective', *Public Choice*, no. 90, pp. 255–280.
- Muntean, A. M., 2000, 'The European Parliament's Political Legitimacy and the Commission's "Misleading Management": Towards a "Parliamentarian" European Union?' *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 4, no.5.
- Neuhold, C., 2001, 'The Legislative Backbone-Keeping The Institution Upright? The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process', *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 5, no. 10.
- Peter, F., 1999, 'Europe United But Who Runs It?', *Christian Science Monitor*, 1/13/99, vol. 91, issue. 33.
- Rasmussen, A., 2000, 'Institutional Games Rational Actors Play- The Empowering of the European Parliament', *European Integration Online Papers (EIoP)*, vol. 4, no. 1, pp.1-20.
- Raunio, T., 2000, 'Second-rate Parties ?: Towards a Better Understanding of the European Parliament's Party Groups', Qted in Neuhold, C., 2001,
- Rittberger, B., 2003, 'Removing Conceptual Blinders: Under What Conditions Does the Democratic Deficit Affect Institutional Design Decisions?', *ConWEB Papers*, no. 5, pp. 1-38 [online], available: <http://les1.man.ac.uk/conweb/>, (17 November 2003).

- Roland, E. G., Kaufmann, A., Kleger, B, H., (eds.),1995, *Transnational Democracy*, Realotobia, Zurich, [online], available: <http://frontpage.auburn.edu/tann/tann2/gross.html>, (14 January 2003).
- Rovni, J., 2003, 'Approaches to the Democratic Deficit of the European Union', *Perspectives*, no.19.
- Serbanescu, I., 2000, 'Deficient Democracy', *Harward International Review*, vol. Summer, pp. 10-12.
- Schmidt, S., 1997, 'European Integration and Democracy: the Differences among the Member States. *J. Eur. Public Policy*, vol. 4, no. 1, pp. 128-45. Qted in Fabbrini, S., 2003, 'Bringing Robert A. Dahl's Theory of Democracy to Europe', *Annual Reviews Political Science*, vol. 6, pp. 119-37.
- Steinberg, P., 2001, 'Agencies, Co-Regulation and Comitology - and What About Politics?', A Contribution to 'Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance', *Jean Monnet Working Paper*, No.6/01
- Sullivan, A., 2001, 'Union Due', *New Republic*, 05/21/2001, vol. 224, no. 21, p. 8.
- Tsakatika, M., 2002, 'Why Political Responsibility is Lacking in The EU: The Legacy of the Monnet Method', A Paper presented in the PSA Conference of University of Aberdeen on 5-7 April 2002.
- Wallace, H., 1996, 'Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance', in H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, Newyork, pp.3-35.
- Wallace, H. and Wallace, W. eds., 1996, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, Newyork.
- Weale, A. (ed.), 1998, *Political Theory & the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice & Citizenship*, Routledge, Florence, KY, USA.
- Weiler, J.H.H., 2000a, 'Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg', *Jean Monnet Working Paper*, no. 10/2

- Wessels and Diederichs, 1999, 'The European Parliament and European Legitimacy', in Bachoff and Smith (eds.), *Legitimacy and the European Union*, London, pp. 135-138. Qted in Dann, P., 2002, 'Looking Through the Federal Lens: The Semi-Parliamentary Democracy of the EU', *Jean Monnet Working Paper*, no. 5/02
- Wessels and Diederichs, 1999, 'The European Parliament and European Legitimacy', in Bachoff and Smith (eds.), *Legitimacy and the European Union*, London, pp. 135-138. Qted in Dann, P., 2002, 'Looking Through the Federal Lens: The Semi-Parliamentary Democracy of the EU', *Jean Monnet Working Paper*, no. 5/02
- Williams, S., 1991, 'Sovereignty and Accountability in the European Community', Qted in Lehning, P. B., 1998a, 'European Citizenship: Between Facts and Norms', *Constellations: An International Journal of Critical & Democratic Theory*; vol. 4, no. 3, pp.346-368.
- Wincott, D., 1998, 'Does the European Union Pervert Democracy? Questions of Democracy in New Constitutionalist Thought on the Future of Europe', *European Law Journal*, vol.4, no.4.
- Woods, N., 1999, 'Good Governance in International Organizations', *Global Governance*, vol. 5, no. 1, pp. 39-62.
- Zweifel, D. T., 2002, *Democratic Deficit?*, Lenxington Books, Oxford, Newyork.