

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN SİSTEM SORUNU: KAMUOYU EKSİKLİĞİ VE DEMOKRASİ AÇIĞI

EUROPEAN UNION'S SYSTEM PROBLEM: LACK OF PUBLIC OPINION AND DEMOCRATIC DEFICIT

Emel POYRAZ

Marmara Üniversitesi İletişim Fakültesi Halkla İlişkiler A.D.

Özet: Avrupa Birliği'nin siyasal bütünleşmesinin ötündeki en büyük engellerden biri, Avrupa kamuoyunun AB projesine desteğinin gittikçe azalması ve buna bağılı olarak derinleşen demokrasi açığı olgusu ve kurumsal meşruiyet sorunudur. Avrupa'daki birlik çabalarını hızlandıran evrelerin savaşlar, çatışmalar ve ekonomik krizlerin sonrasına denk geldiği bilinmektedir. Avrupa'nın yaşadığı son ekonomik kriz, beraberinde siyasal ve sosyal krizleri de getirmiştir. Avrupa kamuoyu krizin faturasını Avrupa projesine kesmiş, birlik politikalarının ekonomik ve siyasal krizi tetiklediğine inanmıştır. Diğer taraftan tarih boyunca Avrupa'da her büyük siyasal ve ekonomik kriz döneminin ardından, uluslararası konjonktüre uygun olarak, tarihsel birikimlerin yeniden değerlendirilmesi söz konusu olmuştur. Tarihsel olarak Avrupa Birliği de bu krizden çıkmak için demokrasiyi ötelemiş, geleneksel olarak teknokrat yönetimlerin iktidara gelmesini sağlamıştır. Bu sonuç, siyasetin, ulusal hükümetlerin kontrolünden çıkmasına zemin hazırladığı gerekçesiyle Avrupa kamuoylarının eleştirilmektedir. Avrupa Birliği de özellikle kriz dönemlerinde seçilmiş yöneticiler yerine, teknokrat yöneticilerin irade sahibi olmasına zemin hazırlamıştır. Böylece; Avrupa halklarının siyasal temsilcileri, teknokratların hâkimiyetinde olan karar alma mekanizması içerisinde etkisizleştirilmektedir. Hatta bunun da ötesinde iktidardakileri kriz sorumluları olarak itibarsızlaştırıp seçim yenilgisi yoluyla siyaset sahnesinden çekilmelerine de zemin hazırlamaktadır. Avrupa kamuoyunda ise 'AB teknokrasisinin' yerini 'AB demokrasisine' bırakması gerektiği yönünde tartışmalar yapılmaktadır. Bu çerçevede makalemizde; tarihsel bir perspektifle ekonomik krizle daha da derinleşen Avrupa'daki demokrasi açığı olgusu ve kurumsal meşruiyet sorunu kamuoyu ekseninde irdelenecektir. Ekonomik krizin, sadece harcamalar meselesi ve büyümenin nasıl sağlanacağıyla ilgili değil; Avrupa bütünleşme sisteminin zayıflığı ve meşruiyetiyle ilgili olduğu sorunsal ele alınıp bu sorunun Avrupa kamuoyunda gittikçe daha hararetli bir şekilde gündeme gelmesi, okuyucunun dikkatine sunulacaktır.

Anahtar kelimeler: Avrupa Kamuoyu, Demokrasi Açığı, Uluslararası Halkla İlişkiler, Kurumsal Meşruiyet Sorunu, Uluslarüstüçülük.

Abstract: Some of the greatest challenges before the political unity of EU political integration comprise the European public's declining support for the EU project, and accordingly, the emerging phenomenon of the democratic deficit and the issue of institutional legitimacy. Historically, wars, conflicts, and economic depression stimulate the integration efforts. The recent economic downturn in Europe triggered political and social crises too. The European publics blame the European project for the last economic crisis since they are convinced that the integration policies led to economic and political crises. On the other hand, throughout European history, the historical legacy has been subject to reassessment after every major political and economic crisis in accordance with the international conjuncture. The European Union deferred democracy to get out of the depression, and encouraged the technocratic governments. This outcome has received so much criticism from European publics on the grounds that national governments lose control over domestic politics. European Union, particularly during periods of economic downturn, empowered technocratic governments instead of elected officials. Thus, political representatives and elites of the European publics have been rendered inefficient due to the decision mechanism run by technocrats. Moreover, such mechanism has operated to discredit the political elite by attributing the responsibility of the crises to the elected officials, and to dismiss them through electoral defeats. It has long been debated by the European publics that "EU technocracy" should be superseded by "European Union democracy". In this respect, the aim of this paper is to analyze, from a historical perspective, how the phenomenon of democratic deficit and the institutional legitimacy problem are perceived by European publics. It is argued that the economic downturn is not as much related to spending and economic development policies as it is about the weaknesses of the European integration system and the EU's institutional legitimacy problem. This paper seeks to demonstrate that those two issues continue to inform the European public opinion.

Keywords: European Public Opinion, Democratic Deficit, International Public Relations, Institutional Legitimacy Problem, Supranationalism.

GİRİŞ

Avrupa'yı derinden etkileyen son ekonomik kriz, sadece iktisadi anlamda harcamalar meselesi ve büyümenin nasıl sağlanacağıyla ilgili değil; siyasi anlamda Avrupa bütünleşme sisteminin zayıflığı ve meşruiyetiyle de ilgili olduğu tarihsel gerçeğini tekrar Avrupa gündemine taşımıştır. Karmaşık sorunlar yumağıyla da ilintili olan ve Avrupa kamuoyunu derinden sarsan son ekonomik kriz, İtalya ve Yunanistan gibi üye ülkelerin bütçelerinin dahi istikrar gerekçesiyle siyasetin etki alanından uzak, teknokrat idarecilerle yönetilmesi sonucunu doğurmuştur. Avrupa kamuoyunda gittikçe daha hararetli bir şekilde bu sorunun nasıl ve ne pahasına çözüleceği konusu tartışılmakta ve gündemdeki sıcak yerini korumaktadır. Başlangıçta Avro alanında görülen borç krizinin, sadece ekonomik değil, aynı zamanda siyasi ve sosyal yansımaları da olmuştur. Borç krizinin etkisiyle Yunanistan'da Lucas Papademos ve İtalya'da Mario Monti'nin başbakanlığında teknokratik hükümetlerin kurulması, Avrupa kamuoyunda zaten var olan demokrasi açığı olgusu, kurumsal meşruiyet meselesi ve AB projesinin sorgulanmasını da beraberinde getirmiştir.

Bilindiği gibi tarih boyunca Avrupa'nın aşırı siyasi parçalanmışlığı ve bölünmüşlüğü sorununu önlemeye veya çözmeye çalışan entellektüeller, filozoflar ve sanatçılar Avrupa'nın birleşmesi gerektiği fikrini federasyon ağırlıklı projelerle diri tutmuşlardı. Avrupa Birliği projesi, gerçek bir siyasi hedef haline gelmeden önce yalnızca düşünürlerin ve vizyon geliştiricilerin hayallerini süsleyen bir ütopya olarak kalmıştı (Pagden (ed) 2002).

Yüzyıllar boyu sayısız entelektüel, bu karmaşık Avrupa mozağine bir düzen ve birlik getirmenin hayalini kurmuş, nihayetinde bu hayal Avrupa Birliği ile gerçek olmuştur. Tarih boyu üretilen bu projeler elitist-entellektualist bir mahiyet içeriyordu. Krizler ve çatışmalarla dolu Avrupa tarihinde yaşanan bu son ekonomik kriz, parasal ve mali sonuçlarla birlikte politik, sosyolojik ve kültürel yansımalarını da Avrupa gündemine taşımıştır. Ayrıca Avrupa Birliği bütünleşme projesinin temel yapısal eksikliklerinin hatırlanması gerektiğini de tekrar ortaya çıkarmıştır. Böylece Birlik için temel şart olan kamuoyu oluşturma, kurumsal meşruiyet ve demokrasi açığı sorunu tüm hızıyla tekrar Avrupa gündemine girmiştir.

Böylece Avrupa'da sinyallerini daha önce veren avro krizi (Kutlay, 2011: 87-111) hızla yaygınlaşan ekonomik kriz, beraberinde siyasal ve sosyal krizleri de tetiklemiş, seçilmiş hükümetler devrilmiş, demokrasiyle işbaşına gelmiş hükümetlerin yerine teknokratlardan oluşan hükümetler getirilmiştir. Alanında uzman kişilerden yani teknokratlardan oluşturulan hükümetlerin yönetimi ele almaları, birlik için eski bir sorunu, amansız düşman *demokrasi açığı sorununu*, yeniden AB kamuoyunun gündemine taşımıştır. Zaten Avrupa Birliği kuruluşundan beri, halktan kopuk oluşu ve tepeden inmeci bir yaklaşımla gelişme kaydetmesi nedeniyle Avrupa kamuoylarınınca eleştirilmiştir. Bu eleştirilerin kaynağını ise; Birlik idaresinin halkın tercihlerini göz ardı etmesi, yaşanan ekonomik krizlerin yol açtığı sosyal sorunların, Birlik düzeyinde geliştirilen önlemlerde yeterince dikkate alınmaması ve halkın AB karar alma mekanizmalarını etkileyecek yeterli araca sahip olmaması gibi yapısal sorunlar oluşturmaktadır.

Dikkatlerden kaçırılmaması gereken önemli bir husus da, karmaşık boyutları olan demokratik meşruiyet meselesi nedeninin, sadece krizin etkisiyle hükümetlerin değişmesi meselesi olmadığıdır. Çünkü kriz etkisindeki herhangi bir üye devlette, seçime gitmek suretiyle ve seçim sonuçları uyarınca yeni hükümetin oluşturulmasında itiraz edilecek bir husus yoktur. Ancak, Avro alanında borç krizinin etkisiyle gündeme gelen “demokratik ve kurumsal meşruiyet” sorununun kaynağı iki yönlüdür; seçimle belirlenmiş hükümetlerin halkın iradesine başvurulmaksızın değiştirilmesi ve demokratik bir yönetim sisteminde yine halkın iradesine başvurulmaksızın “seçilmemiş” başkanların başa getirilerek teknokratik hükümetlerin kurulmasıdır. Dolayısıyla, yetkilerini doğrudan halktan alan hükümetler, yetkilerinin kaynağı doğrudan halk olmayan hükümetler ile yer değiştirmektedir; konunun ayrıntılarına girilmeksizin bile, durumun temsili demokrasi ile bağdaşır görünmediği ileri sürülebilir. Bu noktada meseleye biraz daha derinlemesine baktığımızda karşımıza; bütünleşme sürecini henüz tamamlayamamış, hükümetler arası yapıdan giderek devletler üstü bir yapıya doğru evrilmeye çalışan, fakat bir ileri iki geri gitme eğilimde olan uluslarüstü bir yapılanma çıkmaktadır. Tarihte eşi ve benzeri olmayan türden federal yönetime ait özellikler taşıyan Avrupa Birliği projesi, kendine has bir oluşum sergilemektedir. İşte Avrupa Birliği, gerek yeni bir model olmasından gerekse birçok devleti birarada tutabilmenin zorluğundan kaynaklanan bir entegrasyon, kamuoyu oluşturma, kurumsal meşruiyet ve buna bağlı olarak bir demokrasi açığı sorunu yaşamaktadır. Makalemizde bu sorunların Avrupa kamuoyları ve AB kurumlarınca ele alınış şekli, tarihsel gelişimi kapsamında irdelenecektir.

Demokrasi Açığı Sorununun Tarihsel Gelişimi

Avrupa Birliği üye ülkeleri demokratik ilkelerle yönetilmelerine rağmen, AB projesi içinde demokrasi eksikliği ve kurumsal meşruiyet sorunu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Demokrasi açığının temelinde, teknokratik elit kesimin rol oynadığı kurumların varlığı ve kurumlar arası dengeler büyük rol oynasa da Avrupa kamuoyunda asıl sorunun, bu çoklu yapıda demokrasinin özünü teşkil eden ortak bir müzakere alanı ve kimliğin oluşturulamaması şeklinde bir algı söz konusudur (Ilgaz ve diğ; 2006:152).

Avrupa Birliği'nin tarihsel gelişimine baktığımızda, bu çok zorlu proje için uzun bir süreç lazımdır. Kömür-Çelik Birliği gibi kuruluşlar bu sürecin ilk adımlarıdır. Daha sonraki Ortak Pazar, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), Avrupa Topluluğu (AT) gibi, birbirini ardışık olarak takip eden teşekküller ise, çok ince hesaplanmış büyük bir planın ara safhalarıdır. Bu planda asıl hedef “**Avrupa Birleşik Devletleri**” idi. Avrupa Birleşik Devletleri, Avrupa’da federal bir çatı altında klasik milletlerin, milliyetçiliklerin ve ulus-devletlerin ilgasını ve çapı çok büyümüş yeni bir millet, yeni bir milliyetçilik ve yeni bir ulus-devlet inşasını öngörmektedir. Yani kısacası mevcut ulus devlet yapılanmasıyla, uluslar üstü yapılanmaya doğru evrilen AB projesi, mantıksal olarak çatışır durumdadır. Nitekim en çarpıcı örneği olan, AB Anayasasının Avrupa halk oylamalarında reddi gibi olaylar da, bunu doğrular niteliktedir (Mayne ve diğ; 1990: 123-127).

Bazı araştırmacılara göre, ortada çok zorlu bir problem vardır. Ulus-devlet ve milliyetçilik temelinde yükselen modernitenin anavatanı olan Avrupa’dır; diğer yandan ise, İkinci Roma gibi

bir “devletler-üstü” siyasi proje için en büyük engel yine ulus devlet yapılanmasıdır (Hocaoğlu, 2007). Kendi üye devletlerinin halkları dahi, bu durumu anlamış ve kendi ulus devletlerine sahip çıkmaya yönelmişlerdir. Yaşanan son ekonomik krizlerden sonra Avrupa Birliği projesi de büyük darbe almıştır.

Avrupa Topluluklarını kuran Paris ve Roma Antlaşmaları, ileride birleşik bir Avrupa Devleti’nin çekirdeğini oluşturabileceğinin bilinci içinde Toplulukları, aynen bir milli devlette olduğu gibi yasama, yürütme ve yargı görevlerini yerine getiren organlar ile donatmışlardır (Karluk, 1998: 93-94).

Bir çağdaş devlette olduğu gibi yasama, yürütme ve yargı görevlerini üstlenen AB kurumları, ulusal hükümetlerden bağımsız olarak görev yapmaya göre kurgulanmış, yani Avrupa Birliği organlarının uluslarüstü, *supranational*, yetkileri vardır.

Topluluklarda, ekonomik birleşmenin gerektirdiği işleri yönetecek bir sistem söz konusudur. Bu sistemin işleyebilmesi için oluşturulan kurumların uluslarüstü yetkileri olması gerekir. Diğer bir deyişle Avrupa Toplulukları, uluslararası değil, uluslarüstü bir örgüttür (Mad: 148-189). Ulusal hükümetlerin egemenlik haklarını, hukukları ve politikalarını bu hükümetler üzerinde bağlayıcı olan AB kurumlarında olduğu gibi uluslar ötesi kurumlarla paylaşmaları sürecine uluslarüstücülük denir. Uluslarüstü bir örgütün ayırt edici özellikleri ise; ulusal temsilcilerin çoğunluk ilkesi uyarınca karar almaları, ulusal denetimden bağımsız yasama ve yürütme kurumlarının varlığı ve kararları ulusal düzeyde bağlayıcı olan bir bağımsız mahkemenin olmasıdır. Esasında söylemden farklı olarak işleyişte fiilen Avrupa Birliği, uluslarüstücülük ile hükümetlerarasıcılığın bir karışımıdır. AB’nin

birinci sütununu oluşturan Avrupa Toplulukları özünde uluslarüstü bir nitelik taşıırken, ikinci ve üçüncü sütun Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri alanında işbirliği neredeyse tamamen hükümetler arası niteliktedir (Bomberg ve diğ; 9).

Başından itibaren klasik bir uluslararası örgütten farklı özellikler taşıyan Avrupa Birliği’nde, kendine özgü kurgulanan iç dinamikleri ile farklı bir kurumsal yapılanma vardır. AB kurumlarının işleyişi ve yapısı, diğer klasik uluslararası örgütlerden farklı özel bir alana işaret etmektedir. Uluslararası sistemin işleyişine bağlı olarak sürekli değişen, yeni sorunlarla karşılaşan, bu sorunları ortadan kaldırma mücadelelerine zemin olan ve böylece kendisini tanımlanabilir güçlü küresel bir oyuncu olmaya hazırlayan Avrupa Birliği, bu haliyle karmaşık ve uzun soluklu özel bir işbirliğidir (a.g.e. 65).

Diğer taraftan; karmaşık bir yapılanma ve hukuk kurallarına sahip olan AB’nin kurucularının hepsi, ulus devletlerdir. AB kurumlarının sahip oldukları yetkilere baktığımızda karar alma mekanizması açısından, ulus devletlerin kurumlarına benzetilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede, ulusüstü kurumların aldıkları kararlar, hem üye ülke hükümetlerine hem de üye ülke halklarına bir takım hak ve sorumluluklar da getirmektedir.

Henüz siyasi birlik sürecini tamamlamamış olan AB’nin ulus devletlere benzer özellikler göstermesi, Avrupa kamuoyunda AB’nin demokratik niteliklerinin sorgulanmasına da yol açmıştır. Ayrıca, AB kurumları tarafından alınan kararların ve uygulanan politikaların, üye ülke vatandaşlarının çıkarlarını gözetip gözetmediği konusu hep tartışılmaktadır. Özellikle AB’nin siyasi birliğe geçiş sürecinin

dönüm noktası olarak kabul edilen, Maastricht Antlaşması ile birlikte, ulusal devletlerin bazı yetkilerinin ulusal düzeyden Avrupa düzeyine aktarılması, entegrasyon sürecinin sorgulanması gereğini doğurmuş ve Avrupa kamuoyunda hararetli tartışmalara sebep olmuştur. Demokrasi açığı, *democratic deficit*, ya da demokrasi eksikliği, sorunu olarak adlandırılan bu konu, çeşitli akademik, hukuki ve siyasi platformlarda yoğun bir biçimde tartışılmıştır. Artık 1990'ların ortalarında açıkça ifade edildiği gibi AB'nin bir demokrasi açığı sorunu yaşadığı, genel kabul gören bir konu olmuştur.

Başlangıçta Avrupa halklarına Avrupa Birliği'nin, ekonomik entegrasyon amaçlı kurulduğu propagandası yapıldığından bütünleşme süreci içinde demokrasinin varlığı ve gelişimi pek fazla sorgulanmamıştı. Ancak özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte eski komünist Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Avrupa entegrasyon sürecine dahil olması Soğuk Savaş sonrası dönemde Avrupa kamuoyunda tartışılan kurumsal meşruiyet ve demokrasi sorununu da tetiklemiştir. Böylece elitist-entellektüalist hareketle başlayan Avrupa bütünleşme süreci, halk desteğinin de sağlanacağı yeni bir yapılanmaya girme ihtiyacı duymuştur.

Avrupa Birliği bundan sonra kurumsal boşlukları, ulusal parlamentoların sistemdeki etkisizliğini, halkın katılım isteksizliğini “demokrasi açığı” *democratic deficit* kavramı adı altında tartışmaya başlayacaktır. Bazı kesimler AB'nin belirli bir halka, *demos*, sahip olmadığını ve bu sistemde bir demokratikleşmeden bahsedilemeyeceğini iddia etse de, başka bir kesim Avrupa düzeyinde var olan bir halk kavramını savunarak demokrasi arayışına destek vermiştir. Lizbon Antlaşması'na

kadar geline süreçte AB bürokratlarının çabaları göz önüne alınırsa, demokratikleşme konusunda istekli oldukları söylenebilir. 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, AB dönem başkanı Portekiz Başbakanı Jose Socrates'in de belirttiği gibi, “*daha modern, daha etkili ve daha demokratik bir Avrupa'nın kurulması için geleceğe yönelik bir antlaşma*” olarak görülmüştür. Ancak Avrupa Birliği içindeki kurumsal boşlukların doldurulması, üye ülke vatandaşlarının kendilerini bu birliğe ne kadar ait hissettikleri meseleleri sorgulanması gereken hayati konular olarak gündemdeki yerini korumaktadır (CNN Türk 2007).

Bilindiği gibi uluslararası örgütlerde kurulacak model ya da öngörülecek kurumsal yapı, bu uluslararası örgütü üye devletler tarafından ve örgütün kuruluş amacı göz önüne alınarak gerçekleştirilir. Bu durum, işbirliğinin en gevşek olduğu uluslararası örgütlerden en sıkı olduğu örgütlere kadar bütün uluslararası örgütler için geçerlidir. Dahası işbirliği bağları ne kadar sıklaşırsa sıklaşırsın ve ne kadar bütünleşmeye yönelinirse yönelinsin, örgütün tüm dinamikleri üye devletlerin elinde kalmaya devam etmektedir. ¹ Yani uluslararası örgütlerin meydana gelmesi kadar sona ermesi ya da serpilip gelişmesi veya gelişmemesi de büyük ölçüde üye devletlerin elindedir (Tezcan, 65). Yaşanan bu son ekonomik ve siyasi krizde bize uluslararası kuruluşlar için geçerli olan bu genel kuralın, Avrupa Birliği için de geçerli olduğunu göstermiştir.

¹ Üye devletlerde bu etkin durumlarına hiç mi hiç son verme niyetinde değillerdir. Hiçbir ulusal devlet kendi isteğiyle kazanılmış haklarından veya egemenliğinden kolaylıkla feragat etme taraftarı olamaz.

Avrupa Birliği'nde Kurumsal Yapılanmanın Özgünlüğü

Bilindiği gibi AB'nin temelinde bir kurumsal üçgen bulunmaktadır: Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi ve Avrupa Komisyonu (Toplumsal Gelişim Derneği, 2001: 51-60).

Avrupa Birliği'nin kendine özgü bu kurumsal üçgen yapılanması söylemde şöyledir: Üye devletlerin sesi olan Avrupa Birliği Konseyi'nde üye devletler kendi çıkarlarını gözetmektedirler. Avrupa vatandaşlarının sesi olan Avrupa Parlamentosu'nda halkların çıkarları temsil edilmektedir. AB'nin ortak çıkarlarını korumak için kurulan yürütme organı niteliğindeki Avrupa Komisyonu'nda ise, Birlik bütünü'nün çıkarları temsil edilmektedir. Bu yapılanmanın temel ilkesi, demokrasi ve hukukun üstünlüğü olarak ifade edilmiştir. Bu kurumsal yapı, Topluluk hukukuna uyulmasını sağlayan Adalet Divanı ve Birliğin mali yönetimini izleyen Sayıştay başta olmak üzere sekiz kurum tarafından daha desteklenmektedir. Ayrıca ekonomik, sosyal ve bölgesel çıkar gruplarını temsil eden çeşitli danışma kurulları vardır. Birliğin dengeli gelişimine katkıda bulunan projelerin finansmanını kolaylaştırmak amacıyla kurulmuş olan Avrupa Yatırım Bankası bulunmaktadır. Bunlardan başka Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası ve denetleme kurumu ve şikâyet mercii olan Ombudsman görev yapmaktadır (AB Yatırım Bankası).

Bu bağlamda AB'nin kurumlarını temel kurumlar ve tali kurumlar olarak da ikiye ayırmak mümkündür. Temel kurumlar Birliğin siyasi, ekonomik ve adli konularında yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kullanırken; Tali kurumlar ise temel kurumların işleyişini kolaylaştıran ve onlara

çalışmalarında yararlanacakları verileri ve maddi olanakları sağlayan kuruluşlar olarak görülebilir (Palabıyık ve diğ; 2006: 37-57).

1951 Paris ve 1957 Roma Antlaşmaları ile 1987 Tek Avrupa Senedi'ne dayanan kurumsal yapı, Avrupa Topluluğu olarak adlandırılmıştı. Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle Avrupa Topluluğu, yeni oluşturulan Avrupa Birliği'nin üç temel ayağından biri oldu (EU, 1987: 5-6). 1993 Kasım'ında yürürlüğe giren AB Antlaşması ile birlikte, Avrupa Topluluğu (AT), Avrupa Birliği'nin ilk sütununu oluşturan üç topluluğun, AKÇT, EURATOM ve AET, ortak ismi oldu. Bununla birlikte AT, hala resmi olmayan çevrelerce bu üç topluluk içinde en çok bilineniyle, yani AET olarak tanınmaktadır (AET, 200-2007). Toplulukların kurumsal yapısının özgünlüğü, ilk kurulan topluluk olan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu(AKÇT) Antlaşması'nın getirmiş olduğu kurumsal yapıdan kaynaklanmaktadır (AKÇT, 2003: 25). Bu yapının oluşturulmasının öncüleri kurucu babalar, *founding fathers*, Fransız Planlama Teşkilatı Başkanı Jean Monnet ve Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman olmuştu. Jean Monnet'e göre, Avrupa'da yeni bir savaş çıkmasını önleyebilmek için, savaşa kaynaklık eden kömür ve çelik ürünlerinin üretiminin ve kontrolünün uluslarüstü bir elde toplanması gerekiyordu (Uri, 1989: 135-141).

Bu anlamda, 1870'lerden buyana birbirlerinden öç alma psikozuna tutulmuş olan Fransa ve Almanya'nın yeniden savaş hazırlığına girmelerini önleyebilmek için, bu ülkelerdeki demir-çelik ve kömür üretimiyle ilgili egemenlik yetkilerinin uluslarüstü ortak bir otoriteye devredilmesi öneriliyordu. Monnet'in görüşüne göre; savaşları,

korkuları ve sefaletleri önlemek için ülkelerin kendi arzularıyla entegrasyona gitmeleri gerekir. Bunun için de ülkeler koalisyonu yerine halkların birleştirilmesi sağlanmalıdır. Ancak bu projenin başlangıcında bu konu üzerinde çok fazla durulamamış ve gerekli kamuoyunun oluşması sağlanamamıştı.

Diğer taraftan Avrupa’da düzenin sağlanması için, Almanya’nın büyümesinin kısıtlanması yerine, Birleşik Avrupa içinde assimile edilmesi daha uygun olacaktır. Monnet, bu görüş ve savaş sonrasında Avrupa’da sıklıkla dile getirilen *Avrupa Federasyonu* kurma önerilerinden de faydalanarak, Alman Prof. Walter Hallstein ile birlikte AKÇT kurma önerisi geliştirmişlerdi (Weigall ve diğ; 1992: 55-59). Jean Monnet ve ekibinin titizlikle hazırlamış olduğu ve Robert Schuman’ın 9 Mayıs 1950’de ilan ettiği metin “Schuman Bildirgesi” adını alacak, Avrupa kamuoyuna barış için yeni bir umut pompalanacak ve daha sonraları 9 Mayıs Avrupa Günü olarak kabul edilecektir. Bu tarih resmi olarak Avrupa bütünleşmesinin ilk safhasını temsil ettiğinden günümüzde tüm Avrupa’da hatta Türkiye’de de Avrupa Günü olarak kutlanmaktadır.

Konumuz açısından Avrupa Birliği’nin kurumsal yapısı ve yetkileri ile ilgili en temel tartışma da Birliğin gelecekte ulusüstü bir yapıya kavuşması veya hükümetler arası bir yapıda devam etmesi yolundaki tartışmalardır. Avrupa Birliği’nin ulusüstü bir yapıya kavuşmasını isteyenlerin amacı, Avrupa’da ekonomik bütünleşmenin yanı sıra siyasi bir bütünleşmeye gidilmesi ve her türlü siyasi kararın bizzat AB kurumları tarafından alınmasıdır. Buna karşılık ulus devletlerin çıkarlarını savunanlar bazı kararların AB kurumları

tarafından alınabileceğini, ancak özellikle dış politika ve güvenlik politikaları gibi stratejik konularda karar alma yetkisinin ulusal hükümetlerde kalması gerektiğini savunurlar. Esasında Avrupa Birliği başından beri bu iki görüşün dengelenmeye çalışıldığı bir seyir izlemektedir. Yine de kuruluşundan bu yana Birliğin ulusüstü bir yapıya doğru verildiği söylenebilir (Taylor, 1990-1996).

Avrupa Birliği kurumlarının aldığı kararlar, genelde üye ülkeleri bağlayıcı nitelikte olup, üye ülkelerin kendi karar organları olan Meclis ve hükümetlerinin kararlarına oranla öncelik taşımaktadır. AB’nin uluslarüstü konumu da bu özelliğinden kaynaklanmaktadır. Uluslararası örgütlerden farklı olarak, uluslarüstü bu düzenlemelerde, Avrupa Birliği ülkelerinin AB kurumlarında alınan kararları uygulamama hakkı bulunmamaktadır. AB’nin böyle bir niteliğe sahip olması, İkinci Dünya Savaşı’nın dolaylı bir sonucudur. 20.yüzyılda iki dünya savaşına sahne olmuş Avrupa’nın, böylesine bir yıkımı bir daha yaşamaması için, bu savaşların bir anlamda tetikleyicisi olan Almanya ve Fransa arasında AKÇT ile başlatılan uluslarüstü işbirliği yönteminin başarılı olması, diğer ekonomik sektörleri de içine alan Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun kurulmasını sağlamıştır. Zaman içerisinde AET, Almanya ve Fransa arasındaki kalıcı barış hedefini aşarak, bütün Avrupa’nın ekonomik bütünleşmeye dayalı bu uluslarüstü kurum şemsiyesi altında birleştirilmesi hedeflenmiştir. Bunu yaparken, ekonomik bütünleşmenin de sınırları gittikçe genişlemiştir. Elitist bir anlayışla ilk aşamada malların serbest ticareti ile eşanlamlı olan gümrük birliği amaçlanırken, daha sonra kişilerin, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı ile Ortak Pazar hedefine ulaşılmıştır. Daha sonra

bir taraftan ekonomik ve parasal birliğe doğru ilerlerken diğer taraftan da artık daha siyasi olarak ortak dış ve güvenlik politikası, adalet ve işbirliği gibi alanlarda ilerleme kaydedilmeye başlamıştır. İşte ortak politikaların güçlendirilmesini öngören bu süreç AB'nin *derinleşmesi*, *deepining*, olarak adlandırılmaktadır. Başka bir deyişle derinleşme; AB kurumlarının yetkilerinin artırılması, kamuoyu desteğinin sağlanması ve siyasi, sosyal ve kültürel politika alanlarının genişletilmesi sürecidir (Redmond ve diğ; 1998).

Bu çerçevede demokrasi açığı; AB kurumlarının şeffaflık, meşruiyet ve hesap verebilirlik kavramları bağlamında demokratik olmamaları ve işleyişlerinin vatandaşlardan uzak gerçekleştirmesi eleştirilerine de dayanmaktadır. Avrupa bütünleşmesi boyunca AB düzeyinde siyasal işleyişin yürütme organlarının etkisi altında kaldığı ve AB'nin yetkili olduğu siyasi alanları arttıkça ulusal parlamentoların AB kurumları üzerindeki denetimin azaldığı öne sürülmektedir. Bu sorunu da çözmekle ilgili olarak Avrupalı bürokratların ve sistem kurucuların planladığı, adeta Avrupa kamuoyunun sesi olan Avrupa Parlamentosu'nun güç ve yetkilerinin artırılması şeklinde tezahür etmiştir. Şöyle ki; Konsey ve Komisyon'da yetkilerin ulusal parlamentolardan yürütme organlarına geçmesine rağmen Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri, bu güç devrinde oluşan boşluğu dolduracak şekilde genişletilmeye çalışılmıştır. Lizbon Antlaşması, Avrupa Parlamentosu'nun karar alma süreçlerindeki rolünü güçlendirmiş, ulusal parlamentolar ile AB kurumlarını yakınlaştırarak Birlik üzerinde parlamenter denetimi güçlendirmeyi hedeflemiştir. AP'nin yasama, bütçe ve siyasi denetim anlamında yetkilerinin artırılması uluslararası halkla ilişkiler bağlamında Avrupa Birliği'nin demokratikleşti-

rilmesine yönelik atılan stratejik adımlar olarak algılanmaktadır (Hocaoğlu, 2006).

Bu noktada, Avrupa kamuoyunda kurumlara olan desteğin sağlanması açısından Komisyon başkanının Parlamento tarafından seçilecek olması, hem Komisyon'un demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesi hem de Avrupa seçimlerinin siyasallaşması bakımından büyük öneme sahiptir. Böylece ulusal parlamentoların AB karar alma süreçlerine yakınlaştırılması hem Birlik kurumları üzerindeki parlamenter denetimi artırarak şeffaflığının güçlendirilmesi hem de vatandaşların AB ile ilgili konulara ilgisinin çekilmesi bakımından önem taşımaktadır.

Avrupa Birliği Ne Kadar Demokratik

Bilindiği gibi, AB'nin kurucu ülkeleri yerleşik demokrasi kültürünün olduğu, sivil ve siyasi özgürlükleri güvence altına alan kurumlara sahip ileri demokratik ülkelerdir. Kamu güvenliğinin çok önemli olduğu Batı demokrasisi olarak da adlandırılan bu ülkelerde, hukuk devleti güvencelerine riayet edilir ve demokratik karar alma süreçleri bu sistemlerin ana belirleyicisidir. Ayrıca, kapitalist piyasa ekonomisine dayalı bir ekonomik düzene sahip olan üye ülkeler, dünya kamuoyunda adeta demokrasinin beşiği gibi algılanmaktadırlar. İdeolojik, kültürel ve etnik çoğulculuk olgularının bu sistemle örtüştüğünü söylemek de mümkündür.

Bu bağlamda özgür bir düzen öngören AB'de demokrasi eksikliği nasıl oluşmaktadır sorusunu irdelediğimizde ve genel bir değerlendirme yaptığımızda; Avrupa Birliği'nde "demokrasi"nin kuramsal ve uygulamaya ilişkin iki yönlü olduğu sorunu görülmektedir. Demokrasi açığı probleminin demokrasinin kuramsal yönü açısından Birlik, şu

noktalarda sıkıntı ve güçlükler yaşamaktadır. AB'nin yasama yetkilerine de sahip olan yürütme organı AB Komisyonu'nun seçilmemiş üyeler tarafından yürütülmesi; Avrupa halkaları tarafından seçilmiş tek organ olan AB Parlamentosu'nun yasama ve denetim işlevlerinin sınırlarının belirsizliği; Birlik yönetimince alınan kararların ve hükümetlerarası konferanslarda kabul edilen anlaşmaların kapalı kapılar arkasında olması yani yönetimin yeterince saydam ve açık olmaması şeklinde özetlenebilir. Bu sorun AB Parlamentosu'nun yetkilerini güçlendirmek suretiyle kısmen de olsa çözülmeye çalışılmıştır.

AB'de demokrasinin uygulanmasına ilişkin sorunlar ise çok daha karmaşıktır ve çok yönlü bir bakış açısının geliştirilmesini gerektirmektedir. Birlik kamuoyunda demokrasiye ilişkin temel tartışmalar da bu noktada kendini göstermektedir. Demokrasi açığının uygulamaya ilişkin sorunları, genel hatlarıyla şöyledir;

Halkın iletişim ve etkileşimini sağladığı alan olarak bir Avrupa kamusal alanının eksikliği; farklı ve değişebilen birçok öge ve değişkenin etkileşerek oluşturduğu karmaşık bir olgu olan kimlik konusu, yani ortak bir Avrupa kimliği yaratma konusundaki güçlükler; Birliğin siyasal anlamda belkemiğini oluşturmasına karşın sembolik bir niteliğe sahip olan Avrupa vatandaşlığı ve buna dayalı sorunlar.²

Avrupa Birliği'nde halk tarafından seçilmiş tek kurum olan Parlamento, demokrasinin savunu-

cusu ve temsilcisi konumunda olmasına rağmen AB'de demokrasi açığı probleminin yaşanmasını da tüm çabalara rağmen engelleyememektedir (Press Ltd, 1996: 7).

Avrupa bütünleşmesinin üretim ve şekillenme sürecinde son derece önemli bir yere sahip olan kamusal alan, aynı zamanda bir dayanışma biçimi ve dayanışma yolu olarak ele alınmıştı. Bu noktada, AB üyesi ülkelerin halklarının seslerini duyurabildikleri bir kamusal alanın oluşmasına önemli katkı kaynağı olarak düşünülen Eurobarometre öne çıkmaktadır. Ancak Eurobarometre çalışmaları, AB'nin demokrasi açığının kapanmasında da rol oynayabilecek potansiyelde olmasına rağmen yeterli değildir. Esasında Birlik kurumları, Eurobarometre sonuçlarını yorumlayarak AB'nin demokrasi açığını gidermek üzere adımlar atabileceği gibi, bu görüşlerden çeşitli politikalarını şekillendirmede de yararlanabilirler. Avrupa düzeyinde yapılan bazı araştırmalarda; Avrupa vatandaşları, genel olarak Birliği desteklemekte ve AB'nin Avrupa'da barışı sağlamada başarılı olduğuna inanmaktaydılar. Ancak AB, başta işsizlik olmak üzere, ekonomik sorunlara çözüm getiremediği, sosyal dayanışmayı sağlayabildiği ölçüde, halkın gözünde siyasi bir birlik oluşturma sürecini tamamlayacak potansiyele sahip görünmektedir. Ancak değişen dünya koşulları içinde, bu yapının hangi düzeye ve yöne doğru gideceği zaman içinde görülecektir (Ilgaz ve Demir, 2006: 151-184).

Ekonomik krizle beraber Avrupa kamuoyunda AB'nin yeterince demokratik olmadığı ve işleyiş yöntemlerinin karmaşıklığı nedeniyle vatandaşlarından giderek uzaklaştığı yönündeki tartışmalar da çok sık yapılmaktadır. Böylece vatandaşlarla

2 Ayrıntılar için bk: Avrupa Birliğinde Demokratikleşme Çalışma Grubu, "AB'de Demokrasiye İlişkin Sorunlar ve Türkiye'nin Durumu", *Marmara Üniversitesi Avrupa Birliği Enstitüsü resmi web sitesi*:
http://avrupa.marmara.edu.tr/index_phd_s.35.

karar alma merkezleri arasındaki mesafenin gittikçe büyüdüğü ve açığın kapatılmadığı yönündeki eleştirilerle bağlantılı olarak demokrasi açığı kavramı gündeme gelmektedir. Bu eleştiriye göre Birlik; kurumsal yapısı, yasama ve yürütme yetkilerine sahip olan AB Konseyi ile demokratik meşruiyeti olmayan Komisyon'un egemenliği altındadır. Bir başka deyişle temsili demokratik bir politik yapıya dayanan ulus devlet politikalarının, bu tür bir yapıya dayanmayan Birlik politikaları ile yönlendirilmesi ve yönetilmeye çalışılması önemli bir demokrasi açığı sorunu oluşturmaktadır. Avrupa kamuoyunda özellikle ekonomik ve sosyal politikaların, AB kuralları etkisinde oluşması, temsili demokratik sistemin denetlenebilirliğini ve şeffaflığını da önemli ölçüde azalttığı için eleştirilmektedir. Bunun sonucunda parlamenter sistemlerdeki yasama, yürütme ve idare arasındaki ilişkiler de bulanıklaşmaktadır (Wessels, 2003: 103).

Bu durum Avrupa kamuoyunda global halkla ilişkiler açısından birliğe olan güvenin ve itibarın azalmasına da zemin hazırlamaktadır. Demokrasilerde, kurumlar arası şeffaflığın sağlanması, vatandaşların kendilerini sistemin bir parçası hissederek yasama sürecinde söz sahibi olabilmelerini gerekmektedir. Ancak Avrupa Birliği'nde var olan bu kurumsal ve sosyal boyutlu sorunlar demokrasinin gelişimine engel olmuştur. Aslında kamuoyundaki genel endişeler Avrupa Birliği'nin karmaşık sisteminden, sorumluluk eksikliğinden, şeffaf olmayışından, sosyal tabakaya hitap edememesinden ve bir Avrupa halkı kavramının olmayışından kaynaklanmaktadır. AB antlaşmalarının birkaç yılda bir sürekli değişmesi belirsizliğe ve karmaşıklığa sebep olmuştur. Örneğin, AB Anlaşması (Maastricht) ile oluşturulmuş olan üç

sütunlu yapıdaki her bir sütun kendi yasalarına ve karar-yapımına sahip olmuştur. Avrupa Birliği ile üye devlet hükümetlerinin iktidarlarının ayrı olması gevşek bir yapılanma yaratmıştır. Diğer taraftan Avrupa Birliği kurumları arasında belirgin bir yetki ayrılığı vardır. Yine kurumlar arasında karar alma sürecindeki değişken metotlar ve gayri resmi istişareler, nasıl bir mevzuat oluşturulacağına dair öngörülerini de zorlaştırmaktadır. Bu belirsizlik kurumların nasıl daha demokratik hale getirileceği hususunda giderek farklılaşan görüşler ortaya çıkarmıştır. Avrupa Parlamentosu ise bu tartışmaların tam merkezinde yer almaktadır (Shackleton, 2005: 346).

Demokrasi Açığı Sorununu Çözmeye ve Kamuoyu Desteğinin Azalmasını Önlemeye Çalışan Avrupa Birliği

Artık 1990'ların ortalarında AB'nin bir demokrasi açığı sorunu yaşadığı, tüm Avrupa kamuoyunda kabul edilen bir konuydu. Esasında bu ortak kanağe göre AB, kendisine başvuruda bulunan ülkelere zorunlu tuttuğu üyelik için gerekli demokratikleşme şartlarını karşılayamayacak durumdaydı. Oysa bundan kırk sene önce, bütünleşme sürecinin demokratik ilkeleri adeta kimse tarafından sorgulanmıyordu. O günlerden bugünlere düşünce ikliminde yaşanan bu kökten değişimin nedeni, Avrupa kurumlarının yetki alanlarındaki genişleme olarak algılanıyordu. Bu kurumların yetkileri arttıkça, demokratik denetim ve toplumsal katılım daha önemli meseleler haline geldi. Avrupa kurumlarının nasıl daha demokratik hale getirileceği konusunda yoğun tartışmalar yaşandı ve buna bağlı olarak çözüm önerileri geliştirildi (A.g.e. 346-352).

Demokrasi açığı kavramı; hem kurumsal düzenlemelerin ve siyasi pratiklerin AB içinde demokratikleşmeyi geliştirememesi, hem de ulusal düzeydeki parlamenter demokrasi kavramının, AB ölçeğinde idealize edilmesi açısından tartışma alanına girmesiyle konu daha karmaşık bir hal almıştır. Böylelikle bu kavramla birlikte ele alınan sorunlar mekan ya da düzlem değiştirerek Birlik kurumsalına da taşınmıştır. AP'nin birlik içindeki ağırlığı halkların iradesinin ağırlığı anlamına geleceğinden, parlamentonun yetkilerinin artması, demokrasinin olgunlaşması yolunda atılan önemli adımlar olarak değerlendirilmektedir. Dinamik bir yapıya sahip olan birliğin, kümülatif sürecinde halkın ağırlığının zamanla artması, ideal yönetim tarzının ileride tesis edilebileceği umudunu beslemektedir. Bu bağlamda “demokrasi açığı” olarak nitelendirilen bu durumun doldurulması kaygısıyla Birlik içinde Parlamentonun etkinliğinin artması için çabalar sürdürülmektedir (Wessels, 102-103).

Bu bağlamda, AB'nin demokrasi açığı problemine çözüm bulmak amacıyla Avrupa Parlamentosu'nun da yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Maasricht Antlaşması'yla AP, gerçek bir ulusal parlamento kadar olmasa da yasama çerçevesinde bir güç kazandırılarak AB'nin demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesi yani demokrasi açığının kapatılması için karar alma sürecine yönelik yetkileri de artırılmıştır.

Diğer taraftan Avrupa Parlamentosu, sadece Topluluk içinde değil, aynı zamanda dünyada da demokrasinin ve özgürlüklerin savunuculuğunu yaptığını iddia etmektedir. Ancak demokratik bir organ olan parlamentonun konumu, demokratik meşruiyet açısından istenen yerde değildir. Bu noktadaki eksiklik de yine demokrasi açığı

kavramıyla ifade edilmektedir. Parlamentonun AB içindeki demokrasi açığının giderilmesi ve demokratik meşruiyetin işlerlik kazanması yolunda mücadele edilen bir zemin veya platform haline getirilmeye çalışıldığı da görülmektedir.³

Avrupa Birliği'nin siyasi yapısının kendisini oluşturan ulusal devletlerden farklı olması, kurumların özellikle Avrupa Parlamentosu'nun büyük ölçüde farklı bir konumda bulunması, kurumsal ve örgütsel yapısının karmaşıklığı; anlaşılabilirliğini ve saydamlığını engellemiş, vatandaşından uzaklaştırmıştır. Bu bağlamda, Avrupa Parlamentosu'nun, klasik devlet örgütlerindeki parlamentolar gibi birtakım yetkilere sahip olması, onun diğer parlamentolar kadar etkin olmasına yetmemiştir. Bu durum, AB'de çokça tartışılan kurumsal meşruiyet sorunu ve demokrasi açığı kavramının ortaya çıkmasına da neden olmuştur. İşte AP'nun bu farklı konumu onun işleyişine, etkinliğine hatta seçim yapısına bile yansımıştır.

Adeta Avrupa halklarının temsilcisi olarak kurgulanan Avrupa Parlamentosu'nun Avrupa Birliği projesi ve kamuoyu oluşturma açısından yegane bir yere sahip olması beklenmiştir. Temeli özgürlük ve demokrasiye dayandırılarak inşa edilen uluslararası örgütlenmesini daha aktif kullanmasına ilaveten, yegane seçilmiş kurum olma niteliğinin Parlemantoyu daha etkin ve güçlü kılması beklenmektedir. Aksi halde Birlik'in, halkın gözündeki inancını ve siyasi birlik oluşum sürecindeki hızını kaybetme riskini göze almak zorunda kalacağı ihtimal dahilindedir (Welsh, 60-61).

3 Ayrıntılar için bk: Juliet Lodge, “The Transformation of the European Parliament” in *Marmara Journal of European Studies*, volume:9, no:2, 2001, s. 45-67.

İlk dönemde yasama konusunda sadece danışma görevi olan AP'nin etkisinin bir ölçüde artmasına rağmen ⁴ AB'deki demokrasi açığı tartışmalarının odaklandığı nokta, AP'nin oynamakta olduğu rolün yetersizliğine ilişkindir. Çünkü demokratik yollarla seçilen AP, ulusal parlamentolarda olduğu ölçüde, yasama ve yürütmeyi sorumlu tutma yetkilerine sahip değildir. Bu ve benzeri sorunlarla beraber yöneltilen eleştiriler Avrupa Parlamentosu'nun işlevinin demokrasilerde olması gerekenden eksik olduğu; demokratik zemini olmayan karar organlarının oluşturduğu Birlik politikalarının önemli bir demokrasi sorunu yarattığı noktasında yoğunlaşmaktadır. Seçimlerde verilen oyların gerçek bir politik etki ve sonuç yaratmaktan çok, AP'ye, Birliğin demokratik meşruiyetinin göstergesi olma özelliğini sağladığı belirtilmektedir (AndrewScott, 53). Diğer taraftan her ülkenin kendi seçim sistemi içinden seçilerek AP'ye gelen Avrupalı parlamenterler aynı zamanda uluslar arası siyasi oluşumlar içinde de yer aldıklarından, tümüyle AB temsilcileri değildirler ve halklar da bunu bilmektedir. Avrupa kamuoyunda onlar ne gerçek Avrupa partileri, ne bir Avrupa bilinci oluşturabilmişlerdir ve bu da AB'nin kırılganlığının en önemli nedenlerinden biridir (AB, md. 189b).

Bu anlamda bir uluslarüstü kurumsallaşma olan AB'nin meşruiyet problemi de göze çarpmaktadır. Özellikle demokrasi açığı kavramına bağlı olarak da düşünülebilecek bir gelişme olan ve referandumlardan hayır oyuyla dönen Avrupa Anayasası, Avrupa halklarının gözünde AB'ye karşı geliştirilen meşruiyet sorunsalının özünü

oluşturmuştur. Esasında kurucu ülkelerde yapılan Anayasa referandumlarında halkın Avrupa siyasi bütünleşmesi için gerekli olan anayasaya hayır demesi de, bütünleşme konusunda halkın düşüncesinin daha fazla dikkate alınması gereğini açıkça göstermiştir.

Teknik olarak Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerini arttırmak ve böylece AB'nin demokratik hesap verme sorumluluğunu genişletmek amacıyla Avrupa Birliği Antlaşması'nda ortaya koyulan aşırı karmaşık ortak karar usulü (AB, md. 189b) daha önceki işbirliği usulündeki iki aşamaya üçüncü bir aşama eklemekte ve AP'ye onaylamadığı teklifleri veto etme hakkı vermektedir. Aslında, ortak karar usulünün en ayırt edici özellikleri sahneye, ikinci görüşme safhasında Bakanlar Konseyi ile AP'nin tutumları farklılık gösterdiğinde çıkmaktadır. Bu durumda her iki kurumdan eşit sayıda temsilcinin yer aldığı bir uzlaşma komitesi toplanabilir. Eğer komite ortak bir metin üzerinde anlaşır, hem Konsey hem de AP, yürürlüğe girmesi için bu metne onay vermek zorundadır. Eğer komite bir ortak metin üzerinde anlaşamazsa, Konsey bu metni tek taraflı kabul edebilir, fakat salt çoğunlukla karar alan AP, metnin kabulünü veto etme yetkisine sahiptir. Ortak karar usulüyle kamuoyunda AB'nin demokratik hesap verme sorumluluğu zayıflığına ilişkin yaygın kanaatin ortadan kaldırılması amaçlanmış olmasına rağmen, usul karmaşıklığı nedeniyle AB'nin vatandaşlarıyla arasındaki fiili mesafeyi ve vatandaşları tarafından kolay anlaşılmasını sorununu karikatürleştirmiştir. ⁵

4 10 Eylül 1952 tarihinde 78 üye ile yaptığı ilk toplantısından Maastricht'e gelene kadar AP'nun yetkileri devamlı artış göstermiştir.

5 Fakat belki de, karar alma sürecine parlamentonun daha fazla katılmasıyla sürecin etkinliğinin birbirine ters düşmediğini kanıtlamak yönündeki AP arzusu nedeniyle veya belki de yalnızca bu yeni

Nitekim, “Avrupa Anayasası” iken Fransa’da halk oylaması sonucu reddedildikten sonra AB içinde uzun süreli bir krize neden olan ve yeniden düzenlenerek “anayasalıktan çıkarılan” AB Anlaşması (Lizbon Anlaşması), Fransa’da bu sefer parlamento tarafından onaylanmak zorunda kalınmıştı. İşte konumuz açısından bu olay bile yani birtakım revizyonlardan sonra adeta anayasa olmaktan çıkarılan belgenin Parlamento’da onaylanması, AB sürecindeki demokrasi açığının bir kez daha gözler önüne serilmesi açısından dikkat çekicidir. Her zaman olduğu gibi elitist-entellektüalist bir anlayışla Fransa’nın anlaşmayı, parlamentosunda *sorunsuz* bir şekilde onaylamasının ayrı bir önemi olmuştur. Bu noktada Fransa’nın Anayasayı reddederek AB’yi krize soktuğu gibi, ilk kabul edenlerden olarak krizden çıkma sürecinde de büyük bir adım attığı düşünülmektedir. Ancak, krizden çıkmanın bedeli demokrasiden uzaklaşmakla ödenmiş oldu. Fransa Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy’nin cumhurbaşkanlığı seçim propagandasında da AB Anlaşması’nı halk oylamasına götürerek risk almayacağı açıkça belirtiliyordu. AB’yi içinde bulunduğu krizden çıkarmanın tek yolunun parlamento oylaması olduğunu belirten Sarkozy ve bunu onaylayan üye devletlerin liderlerinin neredeyse tamamı, bu şekilde AB’nin sorunsuz işleyişini, demokrasiye tercih etmiş oldular. Belgenin halkın oyuna sunulmamasına

teknik kullanışlı olduğundan her ortak kararın alınması ortalama bir yıl sürse de, ortak karar, usul açısından başarı sağlamıştır. Nice Antlaşması ile ortak karar usulünün kapsamı genişletildi ve bu usulün kapsamına giren bir alanda güçlendirilmiş işbirliği kurmak için gereken onay yoluyla AP’nin sorumlulukları artırıldı. Bu prosedür, oybirliğinden nitelikli çoğunluk oylamasına geçen yedi hüküm için geçerli olacaktır. Ayrıntılar için bk: Desmond Dinan, *a.g.e.*, s. 223-224.

muhalefetteki Fransız Sosyalistleri’nin büyük çoğunluğu itiraz etmesine rağmen, parlamentodaki oylamada olumlu oy kullandılar (Altınbaş, 2008).

Zaten Almanya’nın güçlenmesi ve AB’nin genişlemesi gibi sebeplerle Birlik içindeki liderlik konumunu yitiren Fransa, belgeyi reddederek entegrasyon sürecine ve AB’nin geleceğine yönelik şüpheci tavrını ortaya koymuştur. Bu durumun, ülkeyi Birliğin çekirdeğinden daha da uzaklaştırarak bölgesel gücünü ve etkinliğini kaybetmesine neden olacağı inancı, aslında sosyalistlerin de anlaşmayı kabul etmesindeki başlıca neden olarak algılanmıştır. Nitekim Sarkozy’nin anlaşmanın kabul edilmesiyle Fransa’nın “Avrupa’daki yerine döndüğünü” söylemesi bu düşüncüyü güçlendirmiştir. ⁶

Bu örnekten de anlaşılacağı gibi; AB içindeki demokrasiden uzaklaşma süreci, ulus devletlerin sadece halk oylamalarından kaçmalarıyla sınırlı olmayıp, adeta elitlerin can çekişen projelerine sahip çıkarak durumu düzeltmeye çalıştıkları geleneksel bir vakanın tipik bir yansımasıdır. Ayrıca AP’deki şeffaflık sorunu da bu durumun bir başka örneğini teşkil etmiştir. Bu bağlamda örneğin, Avrupa kamuoyunda da çok tartışılan AP’de yaşanan hortumcu vekil kriziydi (Vatan Gazetesi, 2009). Ekonomik kriz nedeniyle her geçen gün daha da gerilen Avrupa’da bir de hortumcu vekiller kriz yaratmıştı. İngiliz Sunday Times Gazetesi’nin haberine göre; 25 ülkeden 785 milletvekilinin görev yaptığı AB’nin yasama organı AP’de vekil ödeneklerinin doğrudan mil-

6 Diğer taraftan, 2008 yılının ikinci yarısında dönem başkanlığını alan ve büyük planları bulunan Fransa’nın, bu altı ayı verimli bir şekilde kullanabilmesi için, AB’nin tam da çekirdeğinde yer aldığı kanıtlanması gerekliydi. *A.g.m.*

letvekillerinin cebine girdiği, vekillerin paravan şirketlerle ödeneklere konduğu, hatta akrabalarını yanlarında çalışıyormuş gibi gösterip yüzbinlerce dolar haksız kazanç elde ettikleri tespit edilmişti (Times Gazetesi).

Diğer taraftan özellikle lobicilik konusunda AP'nin daha etkili şeffaflık uygulamaları geliştirmesi gerektiği, kamuoyunun önemli tartışmaları arasında yerini almıştı. Brüksel'de 15-20 bin kadar farklı çıkar gruplarına hizmet eden lobici bulunmaktadır. Ancak, bunların çok az bir bölümünün gerçekten kim olduğu, neyi ve kimleri temsil ettiği ve ne kadar harcama yaptığı bilinmemektedir. AP'deki komitelerden bir çoğu lobiciler için daha şeffaf ve katı kurallar getirmek istediğini açıklarken, buna karşı çıkan milletvekilleri, bürokrasiyle başa çıkmanın zorluklarını ileri sürerek gönüllülük, gizlilik ve esneklik esasını savunmaya devam etmişlerdir. İlginç olan, AP'nin önceki yıllarda lobilerle ilgili şeffaflık ve etik alanlarında yapmaya çalıştığı düzenlemeler, lobicilerin etkisiyle kabul edilmemiştir. Bugün de hâlâ özellikle mali alanlardaki düzenlemelere itiraz ederek mevcut durumun korunmasını savunmaktadırlar. Demokrasi savaşı verenler, bir kez daha kaybedecek gibi görünmektedir.

Bilindiği gibi 1997 Amsterdam Antlaşması ortak karar usulünün kapsamını büyük ölçüde genişletmiş ve üçüncü aşamayı kaldırarak usulü basitleştirmiştir. Maastricht ve Amsterdam Antlaşmalarıyla demokratik meşruiyete bir adım daha yaklaşarak Konsey ve Parlamento arasında karar alma süreci bakımından bir denge sağlamak söz konusu olsa da bu yeterli görülmemektedir. Hala Avrupalılar tarafından kuşkuyla bakılan, bilinmeyen ve her alanda denk olmayan oldukça geniş yetkilere

sahip, görece genç bir parlamento olan AP'nin AB içindeki rolü özellikle federalistlerin çabaları sonucu, son yıllarda önemli bir gelişme göstermiştir. Rolünün ve etkinliğinin daha da gelişmesi, temelde Avrupa bütünleşmesinin geleceği gibi gelecekteki rolü de belirsizliğini korumaktadır. Ayrıca AB derinleşme yolunda ilerlese de, merkezi bir yapıya dönüşme ihtimali saklı kalsa da, AB kurumlarının demokratik hesap verebilirliğinin güçlendirilmesi gerekeceğinden, bu süreç sırasında AP'nin, kendisini daha iyi tanıtmak ve kabul ettirmek için çaba göstermek zorunda kalacağı ve giderek daha tutarlı ve daha denk yetkilere sahip olabileceği yönünde genel kabul gören bir algı söz konusudur (Jacobs, 52).

Demokrasi açığı konusunda sorunun sadece AP'nin yetkilerinin kısıtlı olması ya da ulusal parlamentolar seviyesinde olmamasında aranması, eksik bir yaklaşım olabilir. Burada görülen ve demokrasinin gereklerinden en önemli unsur olan kamuoyu eksikliği ve kamusal alan yaratılması sorunu da, konunun bir başka boyutunu oluşturmaktadır. Bu sorunlar halledildiği ölçüde ve AB'nin nasıl bir yönetim modeline göre şekilleneceği belirlendikten sonra Avrupa Parlamentosu'nun konumu daha iyi bir biçimde ortaya çıkacaktır. Zaten demokrasi üzerine temellenen böyle bir oluşumda halk tarafından seçilmiş bir kurumu geri plana itmenin düşünülemeyeceği de açıktır (Demir, 155). Bu çerçevede, başka bir çalışmanın konusunu oluşturan, AP'nin Türkiye'yi özellikle demokrasi konusunda eleştirmesi, diplomatik nezaketten uzak, kaba ve çok kırıcı ifadelerle kararlar alması dikkat çekicidir. Temsili bir kurum olması ve demokratik değerleri tüm dünyada yaygınlaştırma konusunda verdiği çabalar, Parlamento'nun Birliğin demokratikleşme süreci

çinde önemli bir konumu olduğunu göstermektedir. Bununla beraber, kendisinin de çok önemli bir kaygısı olan demokrasi açığı problemiyle baş etmeye çalışırken, öncelikle insan hakları, demokratikleşme bağlamında Kürtçülük olmak üzere yaratılmak istenen yeni Azınlıklar Sorunu, Kıbrıs, Ege Sorunları, sözde Ermeni Soykırım İddiaları, Patrikhane ve Heybeliada Ruhban Okulu, IMF programlarının uygulanması vb. meselelerle ilgili aldığı kararlar ve hazırladığı bazı raporlar, üyelik için bekleyen Türkiye'nin önüne zaman içinde farklı formatlarda fakat aynı içerikte Konsey veya Komisyon kararı olarak çıkmaktadır. Dolayısıyla, Avrupa Parlamentosu'nun Türkiye'ye yönelik politikalarının analizi, özellikle Gümrük Birliği Protokolünün imzalanmasından sonra Türkiye'nin tam üyeliğinin Avrupalılar için öneminin ve anlamının kalmadığı, 1995-2005 yılları arasında Türkiye'nin ulusal ve stratejik çıkarlarıyla örtüşmeyen, birlik ve bütünlüğünü tehdit eden kararları ve raporlarının hazırlanması sürecinin irdelenmesini elzem kılmaktadır.

Tercih Sıkıntısı: Demokrasi mi? Teknokratlar Avrupa'sı mı?

Bireylere içselleştirme sorunu yaşatan en önemli faktörler maddi ve manevi açıdan kitlesel etkiler yaratan siyasi, ekonomik ve sosyal krizlerdir. Yaşanan son ekonomik kriz İtalya ve Yunanistan gibi üye ülkelerin bütçelerinin dahi istikrar gerekçesiyle siyasetin etki alanından uzak teknokrat idarecilerle yönetilmesi sonucunu doğurmuştur. Esasında bu projenin başlangıcında halklar yoktur, halkların ikna edilmesi gerekmektedir. Avrupa projesinin başlangıcında ve ilerleme sürecinde, Avrupalı halklar, olup bitenin çok da farkında değildir. Bu proje, tamamen elitist-entellektüa-

list bir siyasi mühendislik ürünüdür. Çok geniş kapsamlı, sistematik ve ince hesaplar yapılarak hazırlanmış bu planın uzun soluklu programlar, uluslararası halkla ilişkiler ve kamu diplomasisi faaliyetleri ile desteklenmesi, hayati önem arz etmektedir. Yani; halkların bu projeye ikna edilmesi ve inandırılması gerekmektedir (Pagden, 2002).

Bu sonuç, siyasetin, ulusal hükümetlerin kontrolünden çıkmasına zemin hazırladığı gerekçesiyle Avrupa kamuoylarınınca eleştirilmektedir. AB'de, özellikle kriz dönemlerinde, seçilmiş yöneticiler yerine teknokrat yöneticilerin irade sahibi olması, siyasi temsilcileri, teknokratların hâkimiyetinde olan karar alma mekanizması içerisinde etkisizleştirmektedir. Hatta bunun da ötesinde iktidardakileri kriz sorumluları olarak itibarsızlaştırıp seçim yenilgisi yoluyla siyaset sahnesinden çekilmelerine zemin hazırlamaktadır. Bu hususlar ışığında Avrupa kamuoyunda 'AB teknokrasisinin', yerini 'AB demokrasisine' bırakması gerektiği yönünde tartışmalar yapılmaktadır.

Yunanistan'ın içinde bulunduğu kriz koşullarındaki durumunun, son dönemde demokrasi açığının önemli örneklerinden biri haline geldiği ileri sürülmektedir. Bunu birkaç durumla açıklamakta fayda vardır. Almanya Başbakanı Angela Merkel Yunanistan'ın Avro bölgesinde kalıp kalmamasıyla ilgili ülkede referanduma gidilmesini önermiş, hatta Fransa'nın eski cumhurbaşkanı Nicholas Sarkozy ile birlikte Yunanistan'ın eski başbakanı George Papandreou'yu referanduma gitmeye teşvik ederek adeta iktidardan düşmesine zemin hazırlar bir tutum sergilemişlerdir. Siyasi sürecin işlemesine fırsat vermek Papandreou için AB ile yapılan anlaşmalara bağlı kalma yönünde bir zorunluluk olabilirdi. Fakat durum böyle olma-

mış, siyasi süreç askıya alınarak teknokratik bir hükümet iktidara gelmiştir. Referandum önerisinde olduğu gibi Merkel, bu sefer de Yunanistan'da siyasetin meşruluğuna zarar veren müdahalelerle teknokratik hükümetin gözetmenliğini yapmıştır. Yunanistan'da Haziran ayında gerçekleştirilen seçimlerle iktidara gelen Antonis Samaras hükümeti, Almanya ve Fransa'nın isteklerini göz önünde tutmak durumunda kalmıştır. Bütçesinde 14 milyar avroluk açık bulunan Yunanistan, ekonomik durumunu iyileştirmek için AB'deki demokrasi açığını genişleten bir aktör konumuna gelmiştir. Esasında bunun sorumlusu tek başına Yunanistan değildir. Yunanistan'ın bu konumu Avrupa'daki bütünleşme sisteminin de bir sonucudur. Bu noktada sistemle aktörler arasında karşılıklı bir etkileşim söz konusudur (Leonard, 2012).

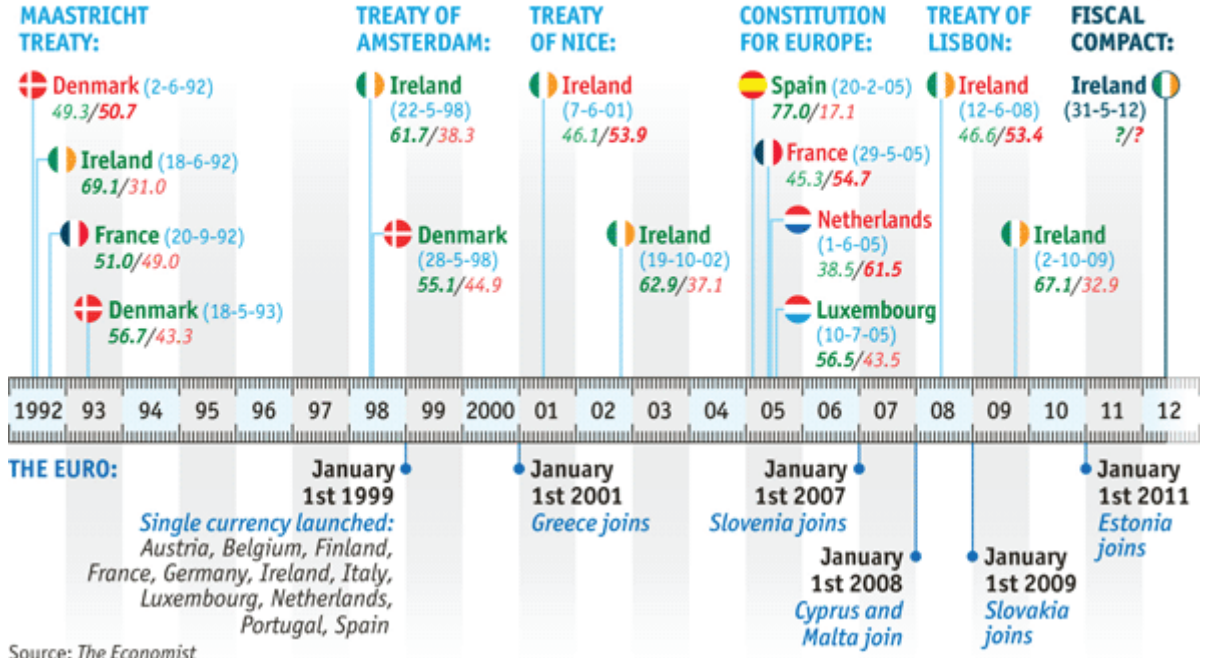
Avrupa bütünleşme sisteminin geleneksel metodu siyasi ve ekonomik meselelerin bürokratik meseleler haline dönüştürülmesini içermektedir. Buna 'Monnet Metodu' da denebilir. Bu metodun temel özelliği, üye ülkelerdeki siyasal alanların, Avrupa düzeyinde geniş çaplı bir siyasal alan yaratılmadan daraltılmasıdır. Bir başka deyişle, üye ülkelerdeki siyasi ve ekonomik meseleler, bürokratik meseleler haline getirilmekte ve bu siyasi meselelerin Avrupa düzeyinde temsil edilmesine zemin olacak bir siyasal alan yaratılmamaktadır. Avrupa'da piyasalar, liderler bütünleşme yönünde gerekli adımları atmadıkları takdirde AB'nin dağılabileceği yönünde korkuya sahiptirler. Bu korku hükümetlerin kendilerine kabul ettirilen kurallara uymalarını gerektirir. Bunun paralelinde, siyasal alan eksikliğinin de teşvikiyle ilgili kamuoylarında hâkim olan alternatifsizlik algısı ya da kaygısı tepkisel hareketlerle birlikte meşruiyet sorununu beslemektedir (A.g.e).

Geleneksel olarak konuyu ele aldığımızda Avrupa'da demokrasi açığı, bir başka deyişle bütünleşme sisteminin zayıflığı, ekonomik krizle öne çıktığı gibi sadece harcamalar meselesi ve büyümenin nasıl sağlanacağıyla ilgili değil; meşruiyetle ilgilidir. Avrupa genelinde yapılan seçimler ve referandumların demokrasinin güçlendirilmesi için tek başına yeterli olup olmadıkları yönündeki bir sorunun cevabı olumlu olmayacaktır. Bunun belirtilerini tipik örnekler olarak; 1992'den 2008 yılına kadar geçen sürede gerçekleştirilen referandum sonuçlarından anlamak mümkündür. Maastricht Antlaşması'na 1992'de Danimarka'da yapılan referandumda %50.7'yle; Nice Antlaşması'na 2001'de İrlanda'daki referandumda %53.9'la karşı olunmuş; AB Anayasası 2005'te Hollanda ve Fransa tarafından sırasıyla %61.5 ve % 54.7'lik karşı oylarla reddedilmiş, Lizbon Antlaşması'na 2008'de İrlanda halkı tarafından %53.4'le karşı duruş sergilemişti. Sonrasında ise hükümetlerin yönlendirmeleriyle, tekrarlanan oylamalarda sonuçlar olumlu hale getirilmeye çalışılmıştı. Bu durum aşağıdaki şemada görüldüğü gibidir (The Economist, 26.05.2012).

Continental covenants

EU treaty referendums since 1992

Result: *for/against*



Esasında mesele sadece AB içerisinde de değildir. Birlik, üye ülkeler dışında, başta Türkiye olmak üzere AB üyeliğine aday tüm ülkelerle ilişkilerini belli ölçülerde teknokratik bir nitelikte yürütmektedir. Bu da taraflar arasında ihtiyaçların ve tercihlerin değil, teknik koşulların ya da yeterliliklerin ön plana çıktığı adeta suni bir ilişkiye yol açabilmektedir. Birlik idaresinin halkın ihtiyaç ve tercihlerini göz ardı ederek yönetim işlevini yerine getirmesinden kasıt budur. Bunun diğer bir ayağı da, kararlaştırılan politikaların sosyal etkilerinin yeterince dikkate alınmamasıdır. AB, ihtiyaçlarla teknik koşulları uyumlaştırdığı ölçüde teknokrasiden demokrasiye kayacaktır.

Avrupalı bürokratlar ve teknokratlar tarafından AB'de genişleme süreci derinleşerek ve yaygınlaşarak sürdürülmeye çalışılmıştır. Daha geniş bir AB'nin daha zayıf bir AB olmaması kaygısıyla, AB'nin genişlerken aynı zamanda derinleşmesi

gerektiği konusunda genel bir kanı mevcuttur. Bu yüzden AB teorisyenleri ve elitler tarafından AB kurumları yeni yetkilerle donatılırken, üyeler arası bağları güçlendirici önlemler alınarak içerik desteklenmeye ve aynı zamanda yeni üyelerle kapsam yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. (Europarl).

Görünen o ki gelişmenin en önemli ayağı bütçeye yönelik mali sorunlar ve tartışmaların kaynağı da bütçe sorunlarından çıkmaktadır. Şöyle ki, bütçeye, üye ülkelerden her birinin ne kadar katkıda bulunacağı; bölgesel politikalara kaynak ayrılması; yeni üyelerin sebep olacağı ek giderler; tek paranın getireceği sorunlar; tarım alanında çözümsüz sorunlar ve ekonomiyi etkileyen sosyal tepkiler, göç sorunu gibi zaman içinde ve AB genişledikçe çoğalan bir yığın problem, iç ve dış tartışmalara ve sıkıntılara sebep olmaktadır. Bu bağlamda, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması diğer adıyla

Maastricht Antlaşması, genişleyen Avrupa'da kurumsal yapıyı önemli ölçüde değiştirmiş ve revize etmiştir (Leiden, 1993).

Büyük ümitlerle 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, hukuki açıdan, AB Antlaşmasını ve Avrupa Topluluklarının kurucu antlaşmalara bazı eklemeler yapmakta ve AB'nin kurumsal yapısını, Maastricht Antlaşması ile tespit edilmiş olan AB'nin üç temel direği çerçevesinde sağlamlaştırmaktaydı. Zamanın konjonktürüne ve iklimine uygun olarak Amsterdam Antlaşması'yla alınan temel kararlar demokrasi eksenliydi. Avrupa Birliği'ne üyelik için yeni koşullar getirilmiş, temel hak ve özgürlükler ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne riayet etmek, AB'ye tam üyelik için bir koşul olmuştur. Bu ilkelere aykırı davranma eğilimini sıklıkla gösteren ülkelerin AB Konseyi'ndeki oy hakkı, diğer üyelerin üçte birinin teklifi ve oybirliği ile karar alması sonucu askıya alınabilecektir. Topluluk politikaları açısından; kamu sağlığı ve tüketicinin korunması gibi konularda Topluluk politikaları geliştirilmektedir. Ortak Dış ve Güvenlik Politikası açısından Petersberg Bildirisi çerçevesindeki misyonlar, AB savunma politikasının kapsamında yer almaktadır.⁷ Adalet ve içişleri alanında işbirliği konusunda ise Avrupa Parlamentosu'nun yalnızca Topluluk politikaları açısından değil, ikinci ve üçüncü temeller çerçevesindeki rolü de artırılmaktadır. Avrupa Komisyon Başkanı'nın atanması için Parlamento'nun uygun

7 Petersberg Bildirisi, 1992 yılında kabul edilmiş ve Batı Avrupa Birliği'nin AB'nin savunma unsuru olarak geliştirilmesi ve NATO'nun Avrupa kanadının kuvvetlendirilmesini öngören bir deklarasyondur.

görüşü gerekli kılınmaktadır (Bomberg ve diğ.; 2003: 57-58).

Böylece özellikle 1992 Maastricht ve 1997 Amsterdam Anlaşmaları, Avrupa Parlamentosu'nu da danışma organı kimliğinden yasama parlamentosu kimliğine taşımış ve ulusal parlamentolara benzer yetkilerle donatmıştır. Tüm Parlamentolar gibi Avrupa Parlamentosu'nun üç temel yetkisi vardır; yasama, denetim ve bütçe. Avrupa Parlamentosu AT hukukunun ve Topluluk bütçesinin oluşturulması ve Avrupa Komisyonu ve Bakanlar Konseyinin faaliyetlerinin denetlenmesi sorumluluklarına sahiptir. Bu çerçevede AP, Komisyon'un önerilerini inceler ve Konsey ile birlikte yasama sürecine katılır; yönelttiği yazılı veya sözlü sorularla başta komisyon olmak üzere tüm AB kurumlarını denetleme yetkisine sahiptir. AB'nin yıllık bütçesini onaylamak ve uygulanmasını denetlemek suretiyle Konsey ile birlikte bütçe yetkisini paylaşır.⁸

AB Antlaşması madde üçe göre " Birlik tek bir kurumsal çerçeveden yararlanır ve bu çerçeve Birliğin amaçlarına ulaşmak amacıyla sürdürdüğü etkinliklerin tutarlılık ve sürekliliğini sağlar; AB öte yandan, topluluğun kazanılmış haklarına saygılıdır ve bunları geliştirir." Bilinen anayasa yapılarında hiçbir şey aynı değildir; demokrasilerde denenmiş güçlerin ayrılması ve işbirliği AB'de de aynı değildir. Anayasa projesi metinleri belirginleştirmiştir ki birçok kurum farklı düzeylerde yasama ya da icra denebilecek işlemlere katılabilirler (Mathieu, 2006: 46).

2000'li yıllarda AB, geçen 40 yıl içinde gerçekleştirmiş olduğu ilerlemenin ışığında, geleceğini

8 Toplantıları ve tartışmaları kamuya açık olan AP'nin kararları, tutum belgeleri ve toplantı tutanakları AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanır.

yeniden tartışılmaktadır. Bütün Avrupa kıtasını şemsiyesi altına almaya hedefleyen AB, aynı zamanda, bu geniş birliğin kurumsal altyapısını oluşturmaya çalışmaktadır. Nitekim 2000 Nice zirvesine genişleme perspektifi ve kurumsal reformlar damgasını vurmuş, temel tartışma konusunu oluşturmuştu. Zaten Avrupa Birliği'ndeki kurumsal reform konusu 1990'lı yılların başından beri gündemde olan bir konudur. Özellikle Doğu Bloku'nun yıkılması sonucu özgürlüğüne kavuşan Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinin AB'ye girmek istemeleri ve AB'nin genişleme perspektifi çerçevesinde ele alınan kurumsal reform konusudur. ⁹

26 Şubat 2001 tarihinde imzalanan ve 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe giren Nice Antlaşması'nın¹⁰ başlıca amacı Birliği, yeni üyeler olarak genişlemeye hazırlamaktı. Zirve sonucunda kabul edilen Nice Antlaşması, genişleme dalgalarıyla büyüyen birliğin kurumsal sisteminin bu genişlemelere uygun olarak düzenlenmesine yönelik ilke ve kuralları saptamaya yönelmişti Birlik kurumlarının üye sayılarında ve yapılarında değişiklikler yapılmış, Konseyde oy ağırlıkları, salt çoğunluk uygulamasının genişletilmesi ve Komisyon reformu olarak bilinen üç alan bu Antlaşmada ele alınmıştı. Antlaşma ile Bakanlar Konseyi'ndeki ağırlıklı oy

⁹ Ayrıca karar alma süreçleri, temel hak ve özgürlükler, güvenlik ve savunma politikası, ceza hukukunda işbirliği, Avrupa siyasi partilerinin niteliği gibi çeşitli konularda da bazı değişiklikler söz konusu olmuştur.

¹⁰ 7-11 Aralık 2000'de gerçekleştirilen Nice Zirvesi AB tarihindeki en uzun ve çekişmeli zirve olmuştur. Zirve sonucunda kabul edilen Nice Antlaşması 26 Şubat 2001'de üye devletlerce imzalanmış ve üye devletlerin kendi iç hukuklarında öngörülen onay prosedürünün ardından 1 Şubat 2003'te yürürlüğe girmiştir. Nice Antlaşması için bk: *Treaty of Nice: A Comprehensive Guide*, (http://europa.eu.int/scadplus/nice_treaty/index_en.htm)

oranları değiştirilmektedir. Konsey'de toplam 237 oy olacaktır. Yeni sistemde herhangi bir kararın çıkması için 169 oy yeterli olacaktır. Salt çoğunluk için aranan eşik yeni üyeler Avrupa Birliği'ne katıldıkça değişecektir. Konsey'in karar verme mekanizması da sadeleştirilmekte, Antlaşma'da bulunan 27 hüküm ile oybirliği kuralından nitelikli çoğunluk koşuluna geçilmektedir. Yeni üye ülkelerin temsil edildiği 2004-2009 dönemi Avrupa Parlamentosu'nun üye sayısı 732'ye çıkarılmıştır. Avrupa Komisyonu'nun üye sayısı her devleti temsil eden bir üye olacak şekilde 25 olarak sınırlandırılmıştı. Avrupa Birliği 27 üye devlete ulaştığında atanacak ilk Komisyon'dan başlayarak, Komisyon üyelerinin sayısı üye devletlerin sayısından daha az olacaktır. Komisyon üyeleri, bütün ülkeler için adil olan bir rotasyon sistemiyle seçileceklerdir. Komisyon'un oluşumunda ve oyların ağırlık dağılımında Nice Antlaşması'nın getirdiği değişiklikler, 1 Kasım 2004'ten başlayarak geçerli olacak, Avrupa Parlamentosu'nun yeni oluşumu ise 2004 seçimlerinden başlayarak geçerli olacaktır. ¹¹

SONUÇ

21. yüzyılın ilk döneminde Avrupa Birliği'nin siyasi bütünleşmesini değerlendirenlerin dile getirdikleri ve tartıştıkları demokrasi açığı olgusu ve kurumsal meşruiyet sorunu genişlemeyle birlikte derinleşmiş, yaşanan son ekonomik, sosyal ve siyasi krizle zirve yapmıştır. Avrupa kamuoyunda daha fazla yurttaş katılımı, daha fazla saydamlık, daha fazla demokrasi nasıl gerçekleşebilir? Sorularına yanıtlar aranmaktadır. Geleneksel

¹¹ Ayrıntılar için bk: *Treaty of Nice: A Comprehensive Guide*, (http://europa.eu.int/scadplus/nice_treaty/index-en.htm)

Avrupa sorunsalı ‘Demokrasi demokratikleştirilebilir mi?’ tartışması Avrupa’da bir kez daha güncellenmektedir.

“Demokrasi açığı, ancak Avrupa toplumlarının kendine özgü demokratik gelenekleri ile uyumlu bir yaklaşımla kapatılabilir; AB içindeki sosyal, dayanışmacı, demokratik, barışçı bir Avrupa arayışının başarısı veya başarısızlığı, farklı içerik ve şekle sahip bir demokrasi anlayışını da ortaya çıkaracaktır (Şanlı, 2005).

şeklindeki yaklaşımların gerçekleşmesi Avrupa kamuoyu ve siyasilere yakın tutumla yakından ilgilidir. Avrupa Birliği tarihi süreç içerisinde kamuoyu desteğini artırmak, kurumsal meşruiyet ve demokrasi açığı sorununu giderebilmek için çeşitli antlaşmalar ve düzenlemeler yapmıştır. Bunlardan en dikkat çekenleri Maastricht, Amsterdam ve Lizbon Antlaşmaları olmuştur. Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları’nda AB’nin demokrasi ilkelerine bağlı olduğu vurgulanmış ancak sorunların çözümüne yönelik somut adımlar atılmamıştır. Bundan sonra demokrasi sorunu üzerine düşünülmesi ve çözüm aranması doğrultusunda Laeken Deklarasyonu ve ardından hazırlanan Taslak Anayasa ile Lizbon Antlaşması önemli adımlar olmuştur. 1 Aralık 2009’da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması’nın temel hedeflerinden biri, daha demokratik ve daha şeffaf bir Avrupa algısının yerleştirilmesi yönünde atılan adımlar olmuştur. Lizbon Antlaşması ile Avrupa Birliği demokratik yönetim anlamında; demokratik eşitlik, temsili demokrasi ve katılımcı demokrasiyi garanti etmeye çalışmış ve bu bağlamda kamuoyu desteğini kazanacağını planlamıştır. Böylece; Avrupa kurumlarının tüm Avrupa vatandaşlarına eşit davranacağı, Avrupa

Parlamentosu ve ulusal parlamentolara daha fazla söz hakkı verileceği vaat ediliyordu. Bu noktada Avrupa kurumları ve vatandaşlar arasında yeni etkileşim ve iletişim yollarının geliştirilmesi esas olmalıydı. Bu antlaşmaların getirdiği değişikliklerden güçlenerek çıkan ilk kurum Parlamento olmuştur. Parlamento, Lizbon Antlaşması’yla birlikte ortak karar usulünün uygulama alanının genişlemesiyle yasama faaliyeti içerisindeki rolünü daha da güçlendirmiştir.

Ayrıca bütçe, uluslararası antlaşmalar ile kurucu antlaşma değişikliği sürecinde demokratik meşruiyetin artırılması amacıyla bulunmuştur. Kâğıt üzerinde daha demokratik bir Avrupa için adımlar atılmış olsa da, kurumlar içinde Lizbon Anlaşması ile yapılan reformların uygulanması için denetim mekanizmaları kurulmalı ve süreklilik sağlanmalıdır.

Avrupa Birliği; yurttaşlarına ulaşabilmek için antlaşmanın getirdiği değişikliklerin ötesinde, doğrudan halka ulaşabileceği sosyal politikalara dair yeni yöntemlere başvurmalıdır. Komisyon ve Konsey, parlamenter sistemlerde olduğu gibi Avrupa Parlamentosu’na karşı daha fazla sorumluluk taşımalıdır. Demokratik bir AB için her şeyden önce toplumsal meşruiyetin sağlanması gerekecektir.

Halka daha yakın olma gerekliliği unutulmamalıdır. Bunun için de Lizbon Anlaşması ile getirilen bir yenilik olarak Bakanlar Kurulu yasama toplantılarının kamuya açık yapılması konusunda titiz davranılmalıdır. Lizbon Anlaşması her ne kadar umut vaat etse de antlaşma sonrasında, demokrasi açığının “halk ile yakınlaşma” kısmı üzerinde çalışılmaya devam edileceği açıktır. Sonuç olarak, Avrupa Birliği’nin demokratik

gelişiminin Lizbon sonrası evrimini görebilmek için stratejik olarak biraz daha zamana ihtiyaç olduğu ortadadır.

Avrupa bütünleşmesi önemli bir dönemde bu-
lunuyor. Avrupa Birliği'nin çözmeye çalıştığı en
önemli sorunlardan biri, Avrupa kimliği, meşruiyet
ve siyasi yapı arasındaki ilişkiyi düzenlemek
şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada, Avrupa Birliğinin yapılanmasın-
daki demokrasi açığı, kurumsal meşruiyet ve
kamuoyu eksikliği tarihsel bir çerçeve içerisinde
incelenmiştir. Birlik, zaman içerisinde sadece
ekonomik amaçları olan bir topluluktan politik
ve sosyal bir yapıya büründükçe, demokratik
kimliği de sorgulanmaya başlandığı ve Avrupa
kamuoyunda tartışıldığı tespit edilmiştir. Bu
çalışmada, Birliğin teknokrat ve elitist kurumsal
yapılanmasının, söz konusu demokrasi eksikliğine
yol açtığı savunulmaktadır.

Mevcut kurumsal yapıda gerekli değişikliklere
gidilmediği takdirde demokrasi eksikliği proble-
mini daha da kötüleştirceğinden gerekli tedbirler
bürokratlar ve teknokratlar tarafından alınmış ve
siyasilerin onayına sunulmuştu. Bu nedenle, söz
konusu sorunları ve öncelikle demokrasi eksik-
liği sorununu ortadan kaldırmak ve genişleme
sonrasında Birliği, kendisini oluşturan üye ülke
halklarının gözünde daha meşru kılmak için, Birlik
kurumları yeniden yapılandırılmaya çalışılmıştı.

Soğuk Savaş sonrası dönemde ve özellikle 2004
yılı Mayıs ayında siyasal kaygılar ve stratejik
hedefler yüzünden gerçekleşen genişleme ile
mevcut sorunlar derinleşmiş ve yaşanmakta olan
son kriz ile tüm çıplaklığıyla bu sorunlar gün
yüzüne çıkmıştır.

Avrupa vatandaşlarının demokrasi açığı ve tek-
nokrasi sorunuyla karşı karşıya kaldıkları açıktır.
Ulusal düzeylerde vatandaşların sahip olduğu
siyasi-sosyal hakların ve vatandaşlık hissini AB
düzeyinde sağlanamadığı genel kabul gören bir
olgudur. Başlangıcından beri AB, elitist-entellek-
tüalist projelerle bütünleşme sürecinde sınırların
kaldırılmasına dayalı negatif yaklaşıma uzunca
bir süre ağırlık vermesinin bedelini anayasanın
halk tarafından onaylanma sürecinde ve yaşanan
son ekonomik krizde ödemiştir. Ortak bir sosyal
ve kamusal alanın yaratılmasına dayalı 'pozitif
bütünleşmeyi' geri plana atmasının sıkıntısını hala
yaşamakta ve mevcut ekonomik krizin tetiklediği
siyasi ve sosyal yansımaları bu sorunu daha da
derinleştirmektedir. AB'nin, değerlerine aykırı birçok
uygulamaya içten içe sahip olması onu yeni haklar
temelinde geliştireceği dönüşümlere itmektedir.
Söylemde karar verme süreçleri, yetki ikamesi
veya paylaşımı ilkesiyle Avrupa vatandaşlarına
daha yakınlaştırılmakta ve şeffaflık ilkesiyle de
daha görünür kılınmaya çalışılmaktaysa da fiili
durum buna engel olmaktadır. Şeffaflık ilkesi-
nin Bakanlar Konseyi ve üye ülkeler tarafından
pratiğe yansıtılmaması veya gizliliğin gerektiği
konuların olduğunun düşünülmesi nedeniyle yan-
sıtılmak istenmemesinin söz konusu olabileceği
de göz ardı edilmemelidir. Fakat bunlar sistem
sorununun büyüklüğü karşısında küçük adımlar
olarak kalma tehlikesiyle karşı karşıyadır.

AB düzeyinde siyasi bilgi donanımını ve siyasi
katılımı sağlamak için karşılıklı etkileşime dayalı
bir iletişim ağının kurulması, Avrupa vatandaşları
ve Avrupa siyasi sistemi arasındaki kopukluğu
bir ölçüde gidermeye katkı sağlayabilecek çözüm
önerileri olarak gündeme gelmektedir. AB'nin
resmi otoritelerinin çeşitli kurumlarla, çıkar grup-

larıyla, halk temsilcileriyle, uzmanlarla fikir alış verişi yapabilecek, onların Avrupa politikalarını ve yasama sürecini etkileyebilecek bir danışma-diyalog platformunun oluşturulması, benzer bir katkıda bulunabilir.

Ayrıca Avrupa vatandaşlarına Birlik düzeyinde bir siyasal alan sunacak bir parti sistemi de kurulabilir. Demokrasi, teknokrasi ve meşruiyet sorunlarının kaynaşmasından oluşan koşullar ancak halk tercihlerinin sunulabileceği siyasal alanın ve karar alma mekanizmalarını etkileyecek araçların varlığıyla dönüştürülebilir. Bu sayede bürokratik meselelere dönüştürülmeye çalışılan hususlar, aslında ait oldukları siyasal alanda kalabilir yönündeki görüşler dikkate değerdir.

KAYNAKÇA

ARI DÜŞÜNCE ve TOPLUMSAL GELİŞİM

DERNEĞİ, (2001). Değişim ve Gelişim Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye, İstanbul: Form Yayıncılık, Kasım

DENİZ, A., (2008). Krizsiz AB İçin Halksız AB Yaratılıyor, 28 Şubat 2008, Türk Ocakları Genel Merkezi Resmi web sitesi Strateji Yazıları http://www.turkocagi.org.tr/strateji_k_yazilar.php (Erişim: 22.10.2012).

ELIZABETH, B., ALEXANDER, S., (eds), (2003). The European Union: How Does it Work The New European Union Series John Peterson and Helen Wallace(eds), New York: Oxford University Press

HOC AOĞLU, D., (2006). Avrupa Birliği'nin Buhran Kaynakları Üzerine, *Su Dergisi*, sayı:16 Ağustos-Eylül, 2007. Durmuş Hocaoglu resmi web sitesi www.durmushocaoğlu.com.tr.

HOC AOĞLU, D., (2006). AB Nedir, Ne Değildir? **AB'nin Büyüsü mü Bozuluyor? "**, *Bayburt Vakfı Dergisi*, Sayı:4, Kasım 2006. http://www.durmushocaoğlu.com/d_h/yazi.asp?yid=4888062

KARLUK, R., (1998). Avrupa Birliği ve Türkiye, İstanbul:Beta Yayınları, 5.baskı, Haziran

KUTLAY, M., (2011). Stopping 'Blame Game', Revealing the Euro Zone's Design Faults: Complex Interdependence Within the Nation-State Framework', *Review of International Law&Politics*, Uluslararası Hukuk ve Politika, UHP cilt:7, Sayı:27

LODGE, J., (2001). The Transformation of the European Parliament" in *Marmara Journal of European Studies*, volume:9, No:2

LUC, J.M., (2006). Avrupa Birliği, Çev:İsmail Yerguz, Ankara: Dost Kitapevi Yayınları, Eylül

ILGAZ, D., DEMİR, N., (2006). Avrupa Birliği ve Demokrasi, *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, İstanbul: MÜATE yayını, Cilt:14, Sayı:2

MAYNE, R., JOHN, P., JOHN, R., (1990). Federal Union: The Pioneers: A History of Federal Union Basingstoke: Macmillian,

SHACKLETON, M., (2005). Demokrasi Açığı, Avrupa Birliği Ansiklopedisi, Cilt I, ed. Desmond Dinan, Çev:Hale Akay, İstanbul: Kitap Yayınevi

SCOTT, A., (2003). Analysing the Democratic Deficit" in J.J.H. Weiİer, Iain Begg, John Peterson, *Integration* (eds), *Integration in an*

- Expanding European Union: Reassessing the Fundamentals, Oxford: Blackwell Publishing,
- TEZCAN, E., (2003).** Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Mekanizması: Üye Devletlerin Rolü Üzerine Değerlendirmeler, Beril Dedeoğlu (der), Düünden Bugüne Avrupa Birliği, İstanbul: Boyut Yayınları, Ekim
- Treaty of Nice: A Comprehensive Guide,** (<http://europa.eu.int/scadplus/nice-treaty/index-en.htm>)
- Treaty of Nice: A Comprehensive Guide,** (http://europa.eu.int/scadplus/nice-treaty/index_en.htm)
- TAYLOR, P., (1996).** The European Union in the 1990s, New York: Oxford University Press,
- PAGDEN, A., (2002).** Europe: Conceptualizing a Continent' in Anthony Pagden (ed), The Idea of Europe From Antiquity to the European Union, Cambridge: Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press.
- PAGDEN, A., (2002).** The Idea of Europe From Antiquity to the European Union, Cambridge: Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press.
- REDMOND, J., GLEDA, G.R., (1998).** The Expanding European Union: Past, Present, Future, Boulder: Lynne Rienner “*Avrupa Birliği'nde* ‘hortumcu vekil’ krizi”, *Vatan*, 23 Şubat 2009.
- WEIGALL, D., PETER, S., (1992).** The Origins and Development of the The European Community, London Leicester University Press,
- WELSH, M., (?).** Europe United? The European Union and the Retreat from Federalism,
- WESSELS, W., (2003).** Reassessing the Legitimacy Debate: A Comment on Moravcsik, in J.J.H. Weiler, Iain Begg, John Peterson, Integration (eds), Integration in an Expanding European Union: Reassessing the Fundamentals, Oxford: Blackwell Publishing,