

**Avrupa Anayasası ve Onay Sürecinin Bir Parçası Olarak Referandumlar:
Avrupa Bütünleşmesi Açısından Bir İnceleme**

Araş. Gör. Pelin Sönmez

1 GİRİŞ

AB'nin, özellikle siyasi alanları içeren bütünleşme konusu Birliğin kuruluşundan bu güne kadar gerçekleştirilmesi düşünülen ve özellikle 1990'lı yıllardan itibaren sürekli gündeminde yer alarak gelişen bir alandır. Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon'un çalışmalarına başlamasıyla da Avrupa için ortak ve bağlayıcı bir çatı oluşturacak olan Anayasa girişimleri resmen faaliyete geçmiş ve böylece bütünleşme adına Birliğin en son girişimi gerçekleşmiştir. Avrupa Anayasası'nın kapsayıcı doğası ve üyelerine bazı ağır sorumluluklar yüklemesi bu metnin onaylanma sürecinin sadece Avrupa Konseyi'ne bırakılmasını engellemiştir. Bu durumda Birlik, Avrupa Anayasası'nın onaylanarak yürürlüğe girebilmesinin ön koşulu olarak üye ülkelerin kendi içlerinde karar mekanizmaları olan parlamento oylaması veya referandumların kullanılmasını düşünmüştür.

İşte bu makale, AB'nin siyasi bütünleşmesinin son çıktısı niteliğinde olan Avrupa Anayasası'nın referandumlar yöntemi kullanılarak özellikle Fransa ve Hollanda'da başarısızlıkla sonuçlanmasının ardında yatan nedenleri araştırmak ve bu sonuçların genel olarak bütünleşme konusuyla ne düzeyde ilgili olduğunu bulmak amacıyla hazırlanmıştır.

Bu bağlamda makale ilk olarak Anayasa'nın Avrupa bütünleşmesine nasıl bir katkı sağladığını ve yürürlüğe girebilmesi için onay süreçlerinin nasıl işlediğini açıklamıştır. Bir sonraki bölümde referandumların yapısı, onun sonuçlarını etkileyen faktörlerle birlikte anlatılmıştır. Bu bağlamda Anayasa referandumunun düzenlendiği ilk ülke olan İspanya ile referandumda ard arda olumsuz karar veren ülkeler olan Fransa ve Hollanda seçilerek bu ülkelerdeki sonuçların analizleri yapılmıştır. Bu bölümde bahsi geçen analizler, referandumların hemen ardından söz konusu ülkelerde anketler kapsamında hazırlanan Eurobarometer çalışmalarına dayanarak hazırlanmıştır.

Makalenin sonuç bölümünde ise iki ülkenin hayır oyu ile Anayasa'nın onay sürecine ve bütünleşmeye fiili olarak zarar veren referandumların bütünleşme ile ilgisi ortaya konularak bu durumun bütünleşmenin geleceğinde nasıl bir etki yaratabileceği üzerine değerlendirmeler yapılmıştır.

2 AVRUPA ANAYASASI

Anayasaların çoğu yapısı itibariyle vatandaşların temsil ettikleri kimliklerin bir ifadesidir. Bu bağlamda Anayasa, kimliklerini yansıttığı vatandaşlarına sivil ve siyasi haklar vererek onların ortak kimliğinin motor gücü olarak hizmet sunmaktadır.

Anayasaların bu karakteristik özelliği göz önünde bulundurulduğunda AB çapında oluşturulan Avrupa Anayasası'nın meydana getirilmesi ve yürürlüğe girmesi sürecinin problemsiz bir şekilde tamamlanması düşünülemez. Nitekim Anayasa'nın kabulünden sonra üye devletlerin onayına sunulması büyük bir başarısızlık örneği olmuştur. Bunun nedenlerinden biri çok farklı anayasal geleneklerden gelen Avrupalı devletlerin ortak bir metin oluşturarak kendilerini bu metinle bağlamalarının üye devletler açısından zorluklar yaratmasıdır. Öncelikle, Avrupa Anayasası'nın hazırlanması bile diğer anayasalardan farklılıklar göstermektedir; örneğin Amerika Birleşik Devletleri(ABD), gizlilik içinde yürüttüğü anayasa hazırlama çalışmalarında, ortak gelecek doğrultusunda birleşmiş yeni bir millet yaratırken; AB Anayasası zaten varolan ulusal kimlikleri, ait oldukları siyasi gelenek ve kültürlerle birleştirecektir.¹ Ayrıca Anayasa'nın yürürlüğe girmesi aşamasında da meydana gelebilecek en tipik problemin, İngiltere ya da Fransa ile yaşanması büyük bir olasılıktır. Nitekim İngiltere gibi bu güne kadar yazılı bir anayasası olmayan bir ülkenin Avrupa Anayasası'nı koşulsuz benimseyip buna uygun iç hukuk düzenlemeleri gerçekleştirmesi ya da Fransa gibi sosyal hakların korunmasına özel önem atfeden bir ülkenin Avrupa Anayasası'nda sosyal haklar konusunda çekincesiz, mutlak bir uyum sağlaması beklenemez.

Avrupa Anayasası her ne kadar karşıtları tarafından güçlü argümanlarla desteklense de, Birliğin günümüzde içinde bulunduğu durumun daha güçlü bütünleşme arayışlarını beraberinde getirdiği de bir gerçektir. Çünkü AB için genişleme, sadece sayıca bir artış olmaktan öte; Birliğin iç yapısında ve kurumlarında farklı üye ülkelerden kaynaklanan köklü değişiklikler meydana gelmesi anlamını da taşımaktadır. Bu bakış açısına göre, üye ülkelerinin

¹ Deniz Altınbaş Akgül, " ...Ve AB Devletini Kuruyor: Avrupa Anayasası Taslağı Üzerinden Bir Değerlendirme", *Stratejik Analiz*, Aralık 2002, Sayı 32, Erişim: 15.9.2003 <http://www.avsam.org/>

egemenliklerinin bir kısmını üst bir otorite olan Birliğe devretmeleri bağlamında ‘gönüllü bir imparatorluk’ haline gelen AB’nin bir anayasaya ihtiyacı vardır. AB’nin hem genişlemenin yan etkileriyle başa çıkabilmesi, hem de ABD’ye rakip küresel bir güç olabilmesi için bir devletler topluluğu gibi değil, tek bir devlet gibi hareket etmesi gerekmektedir. Bu bağlamda özellikle federalistler Birliğin ulus devlet düzeyinde kalmasını, başarı hikâyesinin önünü keseceğine inanmaktadır.² Federalistlere göre Anayasa, AB Hukukunun üstünlüğünü göstererek hukuk alanında federal bir yapının varlığını kanıtlayacaktır.

2.1 AVRUPA ANAYASASI’NIN OLUŞUMU ve ANAYASA’NIN BÜTÜNLEŞME SÜRECİ İÇERİSİNDEKİ YERİ

Avrupa için bir “anayasa” oluşturma düşüncesi aslen, siyasi entegrasyonun bir parçası olarak Avrupa Birliği’nin oluşumunun en başından bu yana düşünülmektedir, fakat Avrupa Anayasası’nın oluşumu için yapılan çalışmaların resmen faaliyete geçmesi 28 Şubat 2002 tarihinde Avrupa’nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon’un göreve başlamasıyla gerçekleşmiştir.

Bu tarihin öncesinde Birliğin Anayasal sürecini başlatan resmi çalışmalar, 1987 yılında yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi(TAS) ile gerçekleşmiştir. TAS ile nitelikli çoğunluk ve Avrupa Parlamentosunun gücünün artırılması gibi alanlarda bazı yenilikler getirilmiş; fakat bunun yanında bütünleşmenin hangi yönde olması gerektiği, işleyişin daha demokratik olabilmesi ve bu yönde halk meşruiyetinin nasıl sağlanacağı gibi birçok sorun da çözümsüz bırakılmıştır. Sonrasında gerçekleşen Maastricht Antlaşması da tek paraya geçiş, merkez bankasının kurulması, Birliğin işleyişinde devletlerarası ve ulus üstü alanların netleştirilmesi gibi birçok yeniliği getirmekle beraber bahsi geçen cevapsız sorulara yanıt verememiştir. Oluşturulan bu kötümser ve güvensiz hava Amsterdam ve Nice Antlaşmaları’nda da devam etmiş ve her antlaşmada gerçekleştirilen yeni düzenlemelerle birlikte cevapsız sorunlar da bir diğer antlaşmaya atılarak süreç devam etmiştir. Böylece sorunların Konvansiyon metoduyla çözülmesine yani Leaken Deklarasyonu’na ve Avrupa’nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon’un oluşmasına karar verilmiştir.³

Bu Konvansiyon, AB tarihinde ilk kez antlaşmaların reformu ve kurumsal ve anayasal konularla ilgili hükümetlerarası bir konferansın hazırlık

² y.a.g.e.

³ Maureen Covell, “European Union Constitution Making in Comparative Perspective”, *The Federal Trust*, Ekim 2003, Erişim: 6.11.2003
http://europa.eu.int/futurum/analyse/contrib/acad/0006_c2_en.pdf

çalışmalarına hükümetler dışında parlamenterlerini de dahil eden anayasal bir süreç olmasıyla ilgi çekicidir.⁴ Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon'un yaptığı çalışmaların çıktısı niteliğinde olan Avrupa için Taslak Anayasa, 18 Temmuz 2004 yılında düzenlenen Hükümetlerarası Konferansta onaya sunulmuş ve sonrasında Anayasal Antlaşma ismini alarak 29 Ekim 2004 tarihinde imzalanmıştır.

Anayasal Antlaşma içerdiği maddeler ve başlıklar itibariyle taslağıyla büyük farklılık göstermemektedir. Nitekim Avrupa Konseyi'nden sonraki gün Konvansiyon Başkanı Giscard d'Estaing, yaptığı açıklamada Konvansiyon çalışmaları ile oluşturulan Taslak Anayasa'nın içeriğinin %90 oranında Anayasal Antlaşmaya aktarılmasından dolayı tatmin olduğunu belirtmiştir.⁵

Günümüzde AB'nin ulus devlet formu taşımamasına rağmen anayasal düzenlemeler gerçekleştirilmesi bütünleşme karşıtları tarafından Birleşik Avrupa Devleti endişelerine yol açmaktadır. Avrupa anayasacılığı tartışmasının öncüleri ise, hazırlanacak bir anayasa ile AB'deki demokrasi eksikliği, meşruiyet açığı ve buna bağlı diğer sorunların da çözüleceğine inanmaktadırlar. Fakat Avrupa Anayasası'nın meşruiyet problemini çözebilmesi, demokratik meşruiyeti sınırlı hükümetten verimli kurumsal etkileşime dayanan bir meşruiyet temeline oturabilmesine, daha açık bir ifade ile, AB içindeki tüm kurum ve organların etkileşimine olanak tanınmasına bağlıdır.⁶ Bu noktada konuyu farklı bir bakış açısıyla değerlendiren Dieter Grimm "Avrupa'nın Bir Anayasaya İhtiyacı Var mı?" başlıklı makalesinde, Avrupa'da temel değerler uzlaşısıyla birleşen ortak bir kimliğin olmadığı argümanını savunarak Avrupa için Hazırlanan bir anayasanın demokratikliği ve dolayısıyla meşruiyetini sorgulamaktadır.⁷

Farklı bakış açılarının ortak görüş olarak savundukları nokta, AB'nin bir anayasasının olmasının onun yapısı hakkında kesin bir sonuç vermeyeceğidir. Bu noktada tartışmacılar, Birliğin yapısını anayasanın içeriğinin belirleyeceğini ve dolayısıyla Avrupa bütünleşmesinin de anayasanın içeriği ile kesinlik kazanacağını savunmaktadır.⁸

⁴ M. Gülce Kumrulu, "Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt 2, Sayı 4, Bahar 2003, s. 171.

⁵ Kluwer Law International, "A Constitution for Europe", Common Market Law Review, 2004, Sayı 41, Hollanda, s. 900.

⁶ Aykut Çelebi, Avrupa: Halkların Siyasal Birliği, Metis Yayınları, İstanbul, 2002, s. 62.

⁷ Heidrun Abromeit ve Sebastian Wolf, "Will the Constitutional Treaty Contribute to the Legitimacy of the European Union?", European Integration Online Papers, 2005, Cilt 9, Sayı 11, s. 7.

⁸ Kumrulu, a.g.e., ss. 174-175.

Diğer yandan Anayasal Anlaşma'nın Avrupa bütünleşmesine katkısı genel olarak değerlendirildiğinde, bu Anlaşma'nın AB'nin tüm yapısında önemli bir değişiklik yaratacağı söylenebilir, çünkü Anayasal Antlaşma ile Birliğin sütunlu yapısı kaldırılmıştır. Daha açık bir anlatımla Anayasal Antlaşma, daha önceki Antlaşmalarda bulunan sütunlu yapıyı, nitelikli çoğunluk ve ortak karar prosedürlerini kullanarak ortadan kaldırılmıştır. Yeni düzenleme ile II. sütunu oluşturan ortak dış ve güvenlik politikası ve III. sütunu oluşturan suç konularında polis ve adli işbirliği alanları, I. sütunu oluşturan merkezi ulusüstü sütun ile birleştirilmeye çalışılmış ve III. sütunun faaliyetleri AB düzeyine taşınmıştır. Örneğin Anayasal Anlaşma'nın yürürlüğe girmesi durumunda, hükümetlerarası aktivitelerden, Konsey içerisindeki üye ülkelerin Komisyon önerileri temelinde hareket ettiği ve AP ile işbirliği içerisinde olduğu modele geçilecektir.⁹

Anayasa, vatandaşlarının gözünde AB'yi meşru gösterebilecek bir araçtır, çünkü bu sayede normlara olan sorumluluk artacak ve meşruiyet olumlu yönde etkilenebilecektir. Vatandaşların tüm haklarını koruyan bir anayasa, Avrupalıların AB vatandaşı kimliğini güçlendirebilecektir. Ayrıca anayasa yolu ile karar verme usullerinin, sürecinin, kullanılan hukuki araçların ve antlaşmaların basitleştirilmesi ve sayısının azaltılması AB politikalarını daha anlaşılır ve demokratik kılacak; yurttaşların AB'ye olan ilgisini ve desteğini artıracak faktörler arasında yer alabilir.¹⁰

Nitekim AB, Anayasa taslağını Konseye sunarken hazırladığı Roma Deklarasyonu'nda bu problemlerin üstesinden gelinmesinin amaçlandığını dile getirerek şunları belirtmiştir:

“Bu Anayasa ile Avrupa siyasi birlik için büyük bir adım atacaktır: AB, vatandaşların ve üye devletlerin Birliği olacaktır. Anayasa, Avrupa Temel Haklar Şartı'nı bünyesine dahil ederek vatandaşlarının haklarını güçlendirecektir; Vatandaşlarına katılım için yeni fırsatlar sağlayarak Avrupa'yı onlara doğru yöneltecektir; Birlik ve ona Üye Devletler arasında açık ve şeffaf bir güç dağılımı kurarak ulusal parlamentoların müdahalelerini mümkün kılacaktır. Birliğin güçleri kendi vatandaşlarının istediği alanlarda genişletilecektir: Özgürlük, güvenlik ve adaletin uygulanması alanında temel suçlarla savaşmak için daha etkili olmak ve Üye Devletlerin kendi aralarında farklı medeni hukuk

⁹ David Phinnemore, “The Treaty Establishing a Constitution For Europe: An Overview”, The Royal Institute of International Affairs, Temmuz 2004, s. 4.

¹⁰ Kumrulu, a.g.e., s. 178.

sistemlerinin varlığını kabul etmek için; Avrupa’da daha istikrarlı, demokratik ve etkili kurumlar oluşturacaktır.”¹¹

Avrupa Anayasası ile hedeflenenin halka yaklaşarak bütünleşme sürecini daha da derinleştirmek olduğunun bir diğer göstergesi de, tüm Kurucu Antlaşmalar, değişiklikler ve protokollerin basitleştirilerek Anayasaya dahil edilmesi yönünde gösterilen çabadır. Nitekim Konvansiyon Başkanı d’Estaing de Anayasa’nın dilinin basit, sade ve kolay okunabilir olmasının önemi üzerinde durmuştur.¹² Fakat bu açıklamaların aksine Birliğe ilişkin resmi çalışmalar ve raporlar, AB’nin mevcut hukukî metinlerinin anlaşılmasının zorluğunu ve metinlerin ancak AB hukuku uzmanlarınca anlaşılabilirliğini belirtmektedir. Nitekim aynı olgu Anayasa metninde de kendisini göstermiş ve Konvansiyon’un rahatça okunabilir bir metin oluşturmakla ilgili planlarının aksine, Anayasal Antlaşma diğer Birlik antlaşmalarından daha uzun bir hale gelmiştir. Anayasa, AT Antlaşması’ndan 100 madde daha fazladır ve buna 36 protokol eşlik etmektedir.¹³ Bu durum ise, insanların Birlik hukuku ve işleyişini anlamalarını güçleştirmekte ve dolayısıyla AB’den uzaklaşmalarına neden olarak Anayasal Antlaşma’nın referandumlar yoluyla başarısız bir onay süreci yaşamasının nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

2.2 AVRUPA ANAYASASI’NIN ONAY SÜRECİ

Anayasal Antlaşma’nın 2004 yılında düzenlenen Hükümetlerarası Konferansla imzalanması, Nice Antlaşması ile başlayan ve Konvansiyon’un çalışmaları ile devam eden süreci, somut bir metin meydana getirerek sona erdirmiştir; fakat bu noktadan sonra Anayasal Antlaşma’nın onay sürecine girmesi açısından da henüz tamamlanmamıştır. Anayasal Antlaşma’nın yasal olarak yürürlüğe girmesi AB’ye üye olan 25 ülkenin her biri tarafından onay görmesinin ardından gerçekleşecektir.¹⁴

Daha önce de belirtildiği gibi, Anayasal Antlaşma’nın oluşturulması uluslararası organizasyonlar içerisinde bir ilk olması itibarıyla hem Birlik içerisindeki bazı üye devletlerce, hem de Birliğin dışında kalan bir takım grup ve organizasyonlar tarafından eleştirilere konu olmuştur. Yapılan eleştirilerin çıkış noktası ise genellikle, milliyetçilik kapsamında şekillenen egemenlik devri

¹¹ Avrupa Konvansiyonu Başkanı V. GISCARD D’ESTAING, Roma Deklarasyonu, Roma, 18 Temmuz 2003, ss. 3, 4.

¹² Akgül, a.g.e.

¹³ Kluwer Law International, “A Constitution for Europe”, a.g.e., s. 902.

¹⁴ Phinnemore, a.g.e., s. 1.

tartışmalarını ve anayasa ile bağlı kılınan bir yapının üye devletlerin her biri için olumsuz sonuçlar doğurabileceği konularını içermektedir. İşte yapılan tüm bu tartışmaların etkisiyle üye ülkeler, gerek Anayasa'nın hazırlandığı süreç içerisinde, gerekse Anlaşma'nın imzalanmasının ardından onaylama sürecinin başlamasıyla, onay sürecine ilişkin referandum gibi farklı yollar kullanacaklarını bildirmişlerdir.

Her ne kadar bu referandumların sonuçları farklı olacaksa da, bir ülkedeki başarısızlık Anlaşma'nın hayatta kalmasını tehlikeye sokacağından bu sonuçlar birbirleriyle etkileşim içerisinde olduğu şüphesizdir. Bunun bilinciyle, onay sürecinin sonunda, üye devletlerin %80'inin onay gösterdiğini belirten imzasının ardından, bir veya daha fazla devletin onay sürecinde zorluklarla karşı karşıya kalması durumunda konunun Avrupa Konseyi'ne taşınması üzerinde anlaşmaya varılmıştır. Fakat Avrupa Konseyi'nin bu konuda neler yapabileceğine ilişkin detaylı bir çalışma bulunmamaktadır.¹⁵

Referandum ve ulusal Parlamento oylaması yöntemleri kullanılarak yapılan onay süreci, ilk olarak 11 Kasım 2004 tarihinde Litvanya'nın Anayasaya ilişkin verdiği olumlu kararla başlamış ve bu tarihten sonra Mayıs 2005 dönemine kadar sırasıyla Macaristan, Slovenya, İspanya, İtalya, Yunanistan, Slovakya, Avusturya, Almanya ve Letonya Anayasal Anlaşma'nın yürürlüğe girmesi yönünde oy kullanmışlardır. Bu onaylardan sonra, Anayasal Anlaşma'nın geleceğini tehlikeye sokan iki referandum sonucu arka arkaya gelmiş ve önce 29 Mayıs 2005 tarihinde Fransa, sonra da 1 Haziran 2005 tarihinde Hollanda'da halk Anayasal Anlaşma'nın yürürlüğe girmemesi için referandumlarda hayır oyu kullanmışlardır.

Tüm bu gelişmeler AB'deki bürokratlar tarafından endişeyle karşılanmakla birlikte, liderlerin basına verdikleri demeçler, genellikle onay sürecinin iki ülkenin verdiği olumsuz oylarla askıya alınmadan devam edeceği ve Anayasal Anlaşma'nın da herhangi bir değişikliğe veya yeniden müzakere sürecine uğramadan aynı şekliyle kalacağı üzerinedir. Hollanda ve Fransa'nın hayır oylarından sonra Anayasa'nın geleceğinin tartışıldığı 16 Haziran 2005 tarihli Brüksel Zirvesi'nde ise Avrupalı liderler önceki söylemleri ile uyumlu bir şekilde, onay sürecinin ucu açık olarak devam etmesi ve bu sürecin geleceğini konuşmak için Haziran 2006'da yeni bir Zirve düzenlenmesi konusunda uzlaşmışlardır. Liderlerin görüşünün aksine AB'nin geleceğini çalışan Avrokratlar ise bu süreçte ölü olarak doğan Avrupa Anayasası'nın derhal yeni bir antlaşma metni ile değiştirilmesi gerektiğini ve hatta bunun için yeni bir anayasal konvansiyon grubunun seçilmesi gerektiğini düşünmektedirler.

¹⁵y.a.g.e.

AB'nin Anayasal Anlaşma'nın onay sürecinde yaşadığı referandum krizi Birlik tarihinde ilk kez yaşanan bir durum değildir. Nitekim öncesinde özellikle Maastricht Antlaşması'nın onaylanması sırasında da benzer durumlarla karşı karşıya kalınmıştır. Bütün bunlar günümüzde AB'nin bütünleşme sürecini demokratik yönetim unsurlarıyla güçlendirmeye çalışırken aslında halen kendi vatandaşları gözünde meşru temellere oturtulmadığı anlamına gelmektedir.

Genişleme süreci ile birlikte üye devletlerdeki vatandaşların istihdam veya sosyal hak kaybı gibi endişelerle ya da, Fransa örneğinde dile getirildiği gibi, iç siyasetteki yanlış politikalara tepki olarak referandumlarda Birliğin bütünleşmesine karşı olumsuz tavır takınmaları şüphesiz ki bütünleşme sürecini tehlikeye sokan bir olgudur. Bununla birlikte, Birlik açısından zaman içerisinde değişmeyen önemli gerçeklerden biri, demokratik açık veya meşruiyet açığı gibi problemlerin AB'ye yönelik tartışmalarda halen öncü konumunda olması, yeni düzenlemeler ve Antlaşmalarla meydana gelen reformların dahi, fiili olarak bu problemleri çözmeye yetersiz kalması ve tüm bunlarla bağlantılı olarak Avrupa halkının kendisini büyük oranda AB'nin bir parçası olarak görmemesi ve Birliğe olan güvensizliğini referandum gibi yöntemlerle dile getirmesidir.

Tüm bu olgulara bağlı olarak bir sonraki bölümde Avrupa'nın anayasalaşma süreci dahilinde referandumlar incelenecek ve referandumların sonucunda evet oyu kullanan İspanya ve hayır oyu kullanan Hollanda ve Fransa'nın kampanya sonuçlarının karşılaştırmalı değerlendirmesi yapılacaktır.

3 AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİNDE KARAR ALIM MEKANİZMASININ BİR PARÇASI OLARAK REFERANDUMLAR

Özellikle yarı doğrudan demokrasi modelinde kullanılan referandumlar, seçimler dışında halkın yönetime katılımını sağlayan araçlardan biri olarak tanımlanmaktadır, çünkü bu modelde vatandaşlar adil, özgür ve düzenli seçimlerle iktidarı elinde bulunduran temsilcileri seçmenin ötesinde bazı konularda son söz söyleme hakkını da elde ederek iktidar sahiplerine belirli bazı hakları devretmemektedirler. Bu bağlamda referandumların en önemli özelliklerinden biri vatandaşların, siyasi temsilcilerin yaptıkları yasaların veya kararların uygulanabilmesi için nihai kararı belirleme hakkını elinde bulundurması ve ancak halk onayının alınmasının ardından karar ya da yasanın yürürlüğe girebilmesidir. Bu yol ile halk iktidarın kullanılmasını temsilcilerle paylaşmaktadır ve böylece belirli yasaların yürürlüğe girmesi için halkın onayı gerekiyorsa referandum zorunlu nitelikte olmaktadır.¹⁶

¹⁶ Davut Dursun, Siyaset Bilimi, Beta Yayınları, İstanbul, 2002, ss. 89,90.

Özellikle AB'nin bütünleşme süreci açısından değerlendirildiğinde, referandumlar bu sürecin büyük bir parçası haline gelmiştir. Nitekim AB'de son 20 yıldır referandumlar bütünleşme sürecinde çok önemli bir rol oynamışlardır. Öncelikle 1986 yılında Danimarka ve İrlanda'da TAS'ın onaylanmasında ve ardından Maastricht, Amsterdam ve Nice Anlaşmaları'nda kullanılan referandumlar sonradan Euro gibi bazı entegrasyon politikalarının üye ülkelerde yürürlüğe girip giremeyeceğinin öğrenilmesi için de başvurulmuş bir yöntem olmuştur. Referandumların bütünleşme süreci boyunca üstlendiği bu görev, AB üyelerinin daha fazla katılımlarının sağlanması için gerekli olan iç hukuk düzenlemelerini de meşru hale getirmiştir.¹⁷

Avrupa bütünleşmesine ilişkin ilk referandum, 1972 yılında Fransa'da yapılmıştır ve o tarihten bu yana üye ve aday ülkelerde aynı konuyu içeren toplam 40 referandum düzenlenmiştir.¹⁸ Düzenlenen tüm bu referandumlarda ortak nokta referandumların aktörleridir. Buna göre AB referandumlarının temel aktörleri oy verenler, ulusal hükümetler ve AB kurumlarıdır. Çünkü Birlik dahilinde günümüze kadar yapılan referandumlar temel olarak üç konuyu içermiştir. Bunlar üyelik referandumu, kamu referandumu ve anlaşma referandumudur. Üyelik referandumu hükümet ve vatandaşlar arasındaki mücadele şeklinde gerçekleşirken, belirli bir konuya ilişkin referandumlar hem vatandaşlar hem de hükümet düzeyinde ulus altı ve sektör bazlı çatlama yapılarıdır. Anlaşma referandumları ise üç düzeyi de içeren bir görüşmeyi destekler. Bu sebeple anlaşma referandumlarının kaotik yapısı Avrupa'nın Anayasallaşmasına yardımcı olabilecek niteliktedir. Farklı referandum tiplerindeki aktörler arasındaki hareketlilik ise referandumların, bütünleşme sürecinin ve buna bağlı olarak anayasallaşma sürecinin siyasi dinamiğini oluşturur. Fakat bu üç aktörün de referandumlardaki siyasi hareketlilik mekanizmaları farklılık göstermektedir. İlk olarak oy verenlerin hareketliliği seçim süreciyle sınırlanırken, hükümetler daha çok kendi istedikleri seçim sonuçlarını kontrol etmeye ilgilidirler. AB kurumları ise Avrupa bütünleşmesine ilişkin yapılan referandumlara müdahale etmek için kurumsallaşmamışlardır, fakat uluslararası çıkarları yüzünden bu kurumsal aktörler, popüler oyu etkilemek için ellerinde bulunan kaynakları kullanmaya hazırdırlar.¹⁹

¹⁷ Min Shu, "Referendums and the Constitutionalisation of the EU", IPSA Congress (Bildiri Metni), Durban- South Africa, 29 Haziran-4 Temmuz 2003, s. 4. Erişim:22.8.2005 <http://mail.bris.ac.uk/~poxms/documents/IPSA-Shu.pdf>

¹⁸ Sara Binzer Hobolt, "When Europe Matters: The Impact of Political Information on Voting Behaviour in EU Referendums", Journal of Elections, Public Opinion and Parties, Nisan 2005, Cilt 15, Sayı 1, s. 85.

¹⁹ Shu, a.g.e., ss. 26, 10.

3.1 Referandum Sonuçlarını Etkileyen Unsurlar

Referandumdaki aktörlerin birbiriyle ilişkisi ya da aralarındaki hareketliliğin sürece olan etkisi ne kadar önemliyse, bu hareketlilikle ilişkili olarak referandumlar boyunca vatandaşlardaki bilinç düzeyi, iç siyasetteki tavırlar, yürütülen referandum kampanyalarının kalitesi veya katılım oranı gibi etkenler de genel tutumu belirlemede o kadar etkili olmaktadır. Hatta bu değişkenler zaman zaman Norveç ve İsveç gibi potansiyel üyeler ve Danimarka, Fransa ve son olarak İrlanda gibi üye ülkelerin referandumlar yoluyla bütünleşme sürecine karşı takındıkları olumsuz tavrın kalıplaşmış simgeleri olarak da nitelendirilmektedir.²⁰

Avrupa entegrasyonuna ilişkin referandumlarda oy verme davranışlarının bilimsel araştırmaları, üç ekol arasında tartışmalar çıkmasına neden olmuştur. Bunlar “tutum” ekolü, “ikinci düzey seçimleri” ekolü ve “faydacı beklentiler” ekolüdür. İlk ekol bireylerin inanç ve değerleri üzerine şekillenmiştir. Burada bireylerin AB referandumlarındaki oy verme davranışlarının Avrupa entegrasyonuna karşı geniş tutumlarını yansıttığını belirtilmektedir. İkinci ekol, ulusal konuların kampanyaları egemenliği altına aldığını ve oy verenlerin de oylarını ulusal partilerin önerileri doğrultusunda ya da hükümet politikalarına karşı hissettikleri tatmin veya tatminsizlik düzeyini yansıtmak için kullandıklarını savunmaktadır. Son olarak üçüncü ekol, faydacı beklentilerin Avrupalı vatandaşların oy verme potansiyelini etkilediğini savunmaktadır. Bu ekolün savunucularından olan Matthew Gabel, Avrupa entegrasyonuna verilen desteğin AB’de yaratılan piyasa liberalizasyonu sayesinde ekonomik fırsatlardan faydalanmak için olduğunu belirtmiştir.²¹

Ekollerin oy verme davranışı üzerindeki etkisinin yadsınamaz ölçüde olmasının yanı sıra kimi zaman vatandaşlar tek bir ekolün etkisiyle karar vermemektedirler. Ayrılmaz tercihler olarak tanımlanan bu durum, belirli bir X konusundaki kararın sadece X’i göz önünde bulundurarak değil aynı zamanda başka konular olan Y ve Z’nin tercihlerine de bağlı olduğunu açıklamak için kullanılır. AB kapsamında kamunun etkilendiği noktalar öncelikle elde edilen ekonomik çıkarlar ve bütünleşme sürecinin bedelleridir, sonrasında içişlerinde gelişen siyasi boyut da etkileyici faktörler arasında yer alır ve son olarak ulusal kimlik ve bu bağlamda kültürel tehdit veya ulusal kültür gururu gibi durumlar kamu oyunu etkileyen faktörler arasında yer almaktadır. Avrupa bütünleşmesindeki kamu desteği göze çarpan siyasi konulara dayalı özel destek

²⁰ y.a.g.e., ss. 5-6.

²¹ Hobolt, a.g.e., ss. 86-87.

ve Brüksel'deki siyasi imajın dağılık desteğinin bir karışımıdır.²² Bu karışım ise daha önce bahsedilen ayrılmaz tercihler modeline bir örnek teşkil etmektedir. Burada siyasi konular daha küçük ve kısa süreli tercihleri, siyasi imaj ise rejimi ve daha uzun süreli tercihleri yansıtır. Bütünleşme sürecinde referandumlarla görüşü alınan kamu, zaman içinde bu karışımında ağır gelen tarafa uygun olarak kararını vermiştir.

Tek bir siyasi konu üzerine düzenlenen referandalarda oy verenler kararlarını çoklu kriterleri göz önünde bulundurarak verirler. Böyle durumlarda genellikle referandum konusu AB'nin dağılmış imajıyla ilişkilendirilir ve bu imaja dahil olan demokratik açık, bütünleşmenin belirsiz geleceği ve küçük ve büyük devletler arasındaki denge gibi konular referandum sonucunun belirlenmesinde rol oynayabilir. Özellikle bütünleşmenin geleceğinin belirsiz oluşu oy verenleri Avrupa bütünleşmesine ilişkin kesinleşmiş kararlar vermesini engellemektedir. Ayrıca somut bilginin olmaması da algılamayı geciktirerek Avrupa halkının özel ve yayılmış desteğini engellemektedir. Bu durumda vatandaşlar referandumlar yoluyla Avrupa entegrasyonuna ilişkin karar verirken ayrılmaz tercihler modelini kullanarak aslında konuyla ilgisi olan ya da olmayan başka endişeler ve soruları da kararlarına yansıtmaktadırlar. Böylece AB referandumlarında olağanüstü oy kampanyaları ya da beklenmeyen karar değişiklikleri gittikçe yaygınlaşmaktadır.²³

3.1.1 Bilgi Düzeyi

Politik psikoloji alanındaki çalışmalar bilginin tutum-davranış ilişkisini etkilediğini çünkü davranışsal durumlarda tutumların düzeltilebilir olması kapsamında iki kavramın birbiriyle tutarlı olduğunu göstermektedir. Bu sebeple bir konudaki bilgi daha güçlü, istikrarlı ve ulaşılabilir tutumlar oluşturabilir. Diğer yönden siyasi bilgi bireylerin tutumlarını özel politikalarla bağlantılı kılmayı ve bu tutumlar temelinde hareket etmelerini sağlar. Bu durum AB referandumlarındaki karar alım süreciyle de ilgilidir. Referandum sürecinde bilgi az olduğunda oy verenler Avrupa entegrasyonu ile ilgili açık fikirlere sahip olmayabilir ve bir bütün olarak yerel siyasi konular gibi farklı alanları oy verme

²² Min Shu, "Nonseperable Preferences, Public Opinion and Referandums on European Integration", ECPR Conference, Panel 14-10, Marburg, 2003, s. 5, 9-10, Erişim: 15.8.2005
<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/14/10/Shu.pdf>

²³ y.a.g.e., ss. 13, 24-25.

davranışının temelini koyabilirler ya da ülkelerindeki elitlerin tavsiyelerine güvenerek bu doğrultuda oy kullanabilirler.²⁴

Referandumlarda oy kullananların konuya ilişkin bilgi düzeyi referandumun bir başka değişkeni olan katılım oranıyla da yakından ilgilidir. Yapılan araştırmalar, vatandaşların referandum konusuna ilişkin bilinç düzeylerinin referanduma katılmaları ile doğrudan bağlantılı olduğunu göstermiştir. Buna göre, referandum öncesinde genellikle kampanyalarla yapılan bilgilendirmenin halk üzerinde olumlu bir etkiye sahip olması referandumdaki yüksek katılım düzeyi ile kendisini göstermektedir. Nitekim 1994 yılında Norveç’de AB üyeliğine ilişkin düzenlenen referandum ve 2000 yılında Danimarka’da Euro için düzenlenen referandumda katılım oranı, genellikle iddia edilenin aksine, ulusal seçimlerdeki katılımdan daha yüksek çıkmıştır.²⁵

3.1.2 Kampanyalar

Referandumlarda oy verenler genellikle kararlarını kampanya çevresinde verirler, bu sebeple yapılan kampanyanın şiddeti kararları etkiler. Kampanyanın dikkat çekme düzeyi yüksek olduğunda oy verenlerin daha fazla bilgi sahibi olabilmelerinin mümkün olduğu ve böylece de referandumlarda kendi tutumlarıyla orantılı olarak daha ince yargılamalar yapabilecekleri savunulmaktadır.²⁶

Kampanyaların etkisine ilişkin tipik örneklerden biri 2000 yılının Eylül ayında Danimarka’nın Euro’yu para birimi olarak kullanması için düzenlenen referandumdur. Yapılan bu referandum öncesinde siyasi elitleri de içerecek şekilde, Danimarka parlamentosu seçmenlerinin %80 i ve tüm büyük gazeteler “evet” yanlısı bir tavır takınmış, fakat 28 Eylül 2000 tarihinde yapılan referandum sonrası halk %53 lük bir çoğunlukla “hayır” oyu vermiş ve Danimarka Euro bölgesinin dışında kalmıştır. Referandum sonrasında yapılan araştırmalar göstermiştir ki Hükümetin popülerliği, kampanya sırasında ve kampanya boyunca performansındaki düşüş 2000 yılındaki Danimarka referandumunda hayır sonucunun çıkmasına neden olmuştur.²⁷

²⁴ Hobolt, a.g.e., ss. 87-88.

²⁵ Lawrence Leduc, “Opinion Change and Voting Behavior in Referendums”, European Journal of Political Research, 2002, Sayı 41, s. 715.

²⁶ Hobolt, a.g.e., s. 89.

²⁷ Claes H. de Vreese, “Primed by the Euro: The Impact of a Referendum Campaign on Public Opinion and Evaluations of Government and Political Leaders”, Scandinavian Political Studies, 2004, Cilt 27, Sayı 1, ss. 46-47,60.

Kampanyaların referandum sonuçlarını büyük ölçüde etkileyebilme durumunun bir etkeni de konunun yeni olması ya da ülke içinde, özellikle partiler bazında konuya ilişkin bir birlik oluşturulamamasıdır. Referandumlar sırasında yapılan kampanyalarda güçlü eğilimler desteklendiğinde burada da seçimlerin genel özellikleri olan parti kimikleştirmesi ya da ideolojik yönlendirme görülmeye başlanır. Fakat partiler kendi aralarında bölünmüşse ya da konu yeni bir konuya ideolojik sıralamalar belirsizleşir ve halk dikkati ve kararını kampanyanın söylemi üzerine yönlendirir. Bu tip durumlarda mücadelenin sonucu büyük oranda belirsizdir.²⁸ Kampanyanın söylemi noktasında ise konuya ilişkin argümanların yapılandırılış şekli son derece önemli olmaktadır. Bu tip referandumlarda argümanlar, ne kadar halkın mutlak yararına işaret eden bir konu üzerinden kurulursa sonucun olumlu çıkması ihtimalli de o kadar artar. Örneğin üyelik referandumlarında ekonomik argümanlar daha başarılı olmuştur. Bunun en tipik örneği 1994 İsveç referandumunda yaşanmıştır. Bu referandumda ekonomik beklentiler tarafsızlık geleneğine üstün gelmiştir. Birliğe üye olduktan sonra eşya fiyatlarının düşmesi umudu İsveç gibi Avrupa'ya şüpheyle yaklaşan bir ülkenin Birliğe katılmasına neden olmuştur.²⁹

3.1.3 Siyasi Partilerin Tutumu

Referandumlar halka seçimlerden daha farklı seçenekler sunar. Referandumlarda oy pusulası üzerinde parti ya da aday ismi yer almaz, oy verenler de bazen tanımadıkları ve hatta tam olarak güvenmedikleri alternatifler arasında oy vermek durumundadır. Fakat bazen seçmenler partizan seçimlerin etkisinde kalabilir ve bazı durumlarda oy verme işlemi, partizan veya ideolojik tercihlerin etkisiyle yapılabilir. Siyasal partiler ise referandumun konusu üzerinde siyasi tercihlerinden bağımsız olarak karar verebilir. Örneğin 1994 yılında AB'ye üyelik ile ilgili yapılan Norveç referandumunda birbirleriyle zıt kutuplarda bulunan siyasi partilerin kampanya boyunca aynı yönde hareket ettiklerini; ya da 1992 Maastricht Anlaşması'nın yürürlüğe girmesine yönelik referandumda aynı parti içerisinde önde gelen siyasi figürlerin kampanya sırasında farklı taraflarda olduğu görülmüştür.³⁰

Referandumlarda ülke içi siyasi partilerin konuya göre karar vermesinin bir başka örneğini teşkil eden konu şüphesiz ki göç konusudur. Çünkü Avrupa'da anti göç ve anti AB yanlısı siyasi partilerin varlığı son zamanlarda

²⁸ Leduc, a.g.e., s. 713.

²⁹ Shu, "Referandums and the Constitutionalisation of the EU", a.g.e., s. 14.

³⁰ Leduc, a.g.e., ss. 711-712.

oldukça büyük destek almıştır. Bu partiler üye ülkelerde genellikle muhalefet gruplarını oluşturmakta ve farklı oy motivasyonlarına sahip olmaktadır. Bu noktada bahsi geçen partilerin ortak yönü göç ve yabancıların entegrasyonu konularını hem kamu gündeminin hem de siyasi gündemin başına taşıyarak vatandaşlar arasında destek kazanmaları ve referandum gibi araçlarla bütünleşme karşısında ortak bir tavır takınmalarınıdır.³¹

Kimi zaman liderlerin siyasi manevraları da diğer ülkelerdeki partilerin ve vatandaşların tepkisine yol açarak referandumlarla bu tepkileri göstermelerine sebep olmaktadır. Örneğin İngiltere Başbakanı Tony Blair'in yeni Komisyon Başkanlığı için Jose Manuel Barroso'yu desteklemesi Avrupa siyasetinde Fransa ve Almanya'nın önüne geçebilmesi için büyük bir adım olarak değerlendirilmiştir. Blair'in Barroso'yu desteklemesi ardındaki nedenlerin başında onun ticaretin liberalleşmesini savunan merkez sağa ait bir siyasetçi olması ve kurduğu güçlü sınır dışı bağlantılarıyla Irak politikasına Blair ile aynı açıdan yaklaşması gösterilmektedir. Bu bağlamda Barroso'nun Komisyon Başkanlığı'na atanması, Birleşik Krallık ve yeni Avrupa'nın diğer devletleri açısından Birliğin etkisi altında olduğu Fransız-Alman ekseninde oluşan bir zafer olarak nitelendirilmektedir.³² İşte Avrupa Anayasası'nın 29 Ekim tarihinde onaylanmasının hemen ardından yaşanan bu olayın Fransa'nın anayasa referandumunda hayır oyu kullanmasıyla sonuçlanması iç siyasetteki girişimler sonucu yaşanan değişimlere tepki olarak verilen kararları akıllara getirmektedir.

3.2 Anayasa Referandumunun İspanya, Fransa ve Hollanda'da Karşılaştırmalı Sonuçları

Avrupa Anayasası'nın onaylanması için referandum yöntemini benimseyen bu üç ülkede referandum sonuçları; verilen kararlar, katılım oranları, bilgilendirme düzeyi ve öncelikli olarak belirlenen tercihler bakımından hem benzerlikleri hem de farklılıkları içinde barındırmaktadır. Referandumların ardından her ülke için ayrı ayrı düzenlenen Eurobarometer anketleri ise buna benzer değişkenleri inceleyerek oransal verilere ulaşmıştır. Buna göre 20 Şubat

³¹ Claes H. De Vreese ve Minda de Gunzburg, "Why European Citizens Will Reject the EU Constitution", Center for European Studies Working Paper, Sayı 116, s. 5, Erişim: 1.8.2005 <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/deVreese.pdf>

³² Euan MacDonald, "The Blair Necessities", European Constitutional Law Review, 2005, Cilt 1, Sayı 2, ss. 190-191.

2005 tarihinde Avrupa Anayasası için referanduma giden ilk ülke olan İspanya'daki referandum sonucunda %42.32'lik katılım sağlanmış ve katılımcıların %76.72'si Avrupa Anayasası için evet oyu kullanmıştır. Sonrasında 29 Mayıs 2005 tarihinde Fransa'da Avrupa Anayasası'na ilişkin düzenlenen referandumda katılım oranı %69.3'e çıkarken referanduma hayır oyu kullananlar %54.7 düzeyine ulaşarak Anayasa Fransızlar tarafından kabul edilmemiştir. Hemen ardından 1 Haziran 2005 tarihinde yapılan referandum sonucunda ise Hollanda halkı %61.6 oranında hayır oyu kullanarak Anayasa için olumsuz oy kullanan ikinci ülke olmuştur.

İspanya örneğinde referandumdan evet sonucunun çıkması, düşük katılım oranı ve başarısız kampanya süreci göz önünde bulundurulduğunda bir başarı olarak nitelenmemelidir. Bu durumda seçmen katılımının karakteristiği ve kampanyaya ilişkin genel eleştiriler birbirini doğrulamaktadır. Buna göre oylar etkili ve yeterli bilgi içeren bir kampanya sonucunda değil, uzlaşmanın yansıyan nedenlerinden dolayı olumlu olarak kullanılmıştır. Daha açık bir ifadeyle insanlar Anayasadan çok Avrupa için oy kullanmıştır. Nitekim referandumda oy kullanmak için sizi motive eden temel unsur nedir diye sorulduğunda %33 oranıyla AB'ye ilişkin genel düşünceler cevabı ilk sırayı almıştır.³³

Buna benzer bir durum Fransa ve Hollanda örneğinde de görülmüş ve her iki ülke de AB üyeliğinden ve AB Kurumlarından memnun olduğu anketlerde dile getirmiştir. Bu iki ülkenin Anayasa referandumunda olumsuz tavır takınmaları ise Anayasa metninin içeriğinden çok, AB bütünleşmesinin ekonomik sonuçlarına ilişkin tepkiler, kampanyaların başarısızlığı, konuya ilişkin bilgi yetersizliği ve referandumlar yoluyla iç siyasette vatandaşların hükümetlerine yaptığı eleştiriler gibi çok değişkenli ve karmaşık bir yapının çıktısı olarak meydana gelmiştir.

3.2.1 Bilgi Düzeyi

Genel olarak incelendiğinde üç ülkede de yapılan referandum sonucunda konuyla ilgili bilgilenme düzeyinde bazı eksiklikler ortaya çıkmaktadır. Öncelikle İspanya ile başlamak gerekirse referandumda oy kullanmadan önce bütün gerekli bilgileri biliyor muydunuz sorusuna ankete katılanların verdikleri cevaplara göre, toplamda %52 oranında bir çoğunluk gerekli olan tüm bilgileri bilmedikleri yönünde cevaplar vermiştir. Bu bağlamda bilgi eksikliğinin ilişkili olduğu bir başka konu olan katılım oranının da

³³ Avrupa Komisyonu, "The European Constitution: Post-referendum Survey in Spain", Flash Eurobarometer 168, Mart 2005, s. 18.

İspanya’da çok düşük olması bu durumun bir kanıtıdır. Nitekim anket uygulananların %30’u, ayrıca %10’luk kamu tartışmaları ve seçim kampanyalarına ilişkin tepkilerle birlikte toplam %40 oranındaki kesim, oy kullanılmamasının nedenini Avrupa ve Anayasa’ya ilişkin kısa kampanyanın sonucunda oluşan yetersiz bilgi olarak göstermiştir.³⁴

Fransa’da referanduma katılım düzeyi çok yüksek olduğu için vatandaşlar arasında konuya ilişkin bilinç düzeyinin yüksek olduğu söylenebilir, nitekim %69.3’lük bir oran, Maastricht Anlaşması’na yönelik referandum da dahil olmak üzere Fransa’nın katılım oranı en yüksek referandumlarından biridir. Oy kullanan seçmenlerin %70 i referandumda oy kullanmadan önce yeterli düzeyde bilgi sahibi olduklarını belirtmiştir. Bu oran ise yapılan referandum kampanyası, günlük basın yazıları, radyo-televizyon tartışmaları ve Cumhurbaşkanı’nın yaptığı bir çok televizyon yayını sayesinde gittikçe artan halkın ilgisi sebebiyle bu denli yüksek olmuştur. Diğer yandan bilgi düzeyine ilişkin söylenmesi gereken bir diğer konu, referanduma katılmayanların %54 ü gibi büyük bir oranın yeterli bilgi sahibi olmadıklarından dolayı katılım göstermemeleridir.³⁵

Hollanda bilgi düzeyi ve katılım oranı gibi veriler bakımından Fransa ile benzerlik göstermektedir. Hollanda’da referanduma katılım oranının % 62.8 olması bu referandumu Hollanda tarihinin ulus bazında en geniş katılımlı referandumu yapmıştır. Katılım olmamasının en büyük nedeni ise bilgi eksikliğidir. Fransa örneğinde de olduğu gibi referanduma katılmayan vatandaşların arasında yeterli bilgi sahibi olmayanlar genelin % 41’ini oluşturmuştur. Bunun yanı sıra görüşme yapılanlar arasında görüş bildirenlerin % 41’i referandumda oy kullanmadan önce yeterli bilgi edindiklerini belirtirken % 56 ise tam bilgi edinemediklerini söylemiştir. Anayasa için “evet” oyu kullananlar arasında %51 gibi bir oran yeterli düzeyde bilgi sahibi oldukları için bu kararı verdiklerini; “hayır” oyu kullananlar arasında da % 54 oranında da yeterli bilgi edinilmediği için böyle bir karara vardıklarını açıklamışlardır. Tüm bu veriler göstermektedir ki, referandum öncesinde Hollanda vatandaşları arasında bilgi eksikliği vardır ve buna dayanarak da bilgilenme düzeyinin oy sonuçlarını belirlemede önemli bir payı olduğunu varsayabiliriz.³⁶

³⁴ y.a.g.e., ss. 9, 7.

³⁵ Avrupa Komisyonu, “The European Constitution: Post-referendum Survey in France”, Flash Eurobarometer 171, Haziran 2005, Erişim: 22.8.2005
http://www.jugendpolitikineuropa.de/static/common/jp_download.php/256/reffrance.pdf

³⁶ Avrupa Komisyonu, “The European Constitution: Post-referendum Survey in the Netherlands”, Flash Eurobarometer 172, Haziran 2005, ss. 3, 4, 6.

3.2.2 Kampanyalar

Anayasa referandumu öncesinde yapılan kampanyaların başarısının, sonuçları ne şekilde etkilediğini ölçmek için yapılan anket sonuçları incelendiğinde İspanya'nın göreceli olarak başarılı olduğu söylenebilir. Anket için görüşme yapılanların % 46'sı Avrupa Anayasası'na ilişkin tartışmaların İspanya'da çok geç başladığını, buna karşılık sadece %13'lük bir kesim de çok erken olduğunu, %22'lik kesim ise tam zamanında gerçekleştiğini öne sürmüştür. Şunu bilmek gerekir ki Anayasa metninin içeriğine ilişkin üstün bilgi sahibi olanlar arasında %51 oranındaki çoğunluk da kampanyanın daha önce başlaması gerektiğini düşünmektedir. Sonuç olarak, yeterli olsun ya da olmasın kampanya, seçmenlerin önemli bir çoğunluğunu sağlayarak görevini yerine getirmiştir ve %39'luk bir oran oylarına ilişkin kararını kampanya süresinde verdiklerini açıklamıştır. Bu orana %15'lik referandumdan bir hafta önce karar veren kesim ve %10 oranındaki oy verilecek günde karar verenler eklenirse kampanyanın bilgiyi yaymak konusunda oy kullananlar üzerinde %60 başarılı olduğu söylenebilir.³⁷

Fransa'da yürütülen referandum kampanyasının vatandaşların çoğu üzerinde etkili olmakla birlikte başarıyla sonuçlanmaması dikkati çeken bir unsur olmaktadır. Referandum kararına ilişkin çalışılan verilerde Fransız seçmenlerinin %29'unun referanduma gidileceği ilan edildiği andan itibaren kararlarını verdikleri, %29'unun kampanyanın başında karara vardıkları, %20'sinin referandumdan önceki hafta karara vardıkları, %15'inin kampanyanın son haftalarında karara vardıkları ve son olarak %7 gibi bir kesimin de referandum gününde karar verdiği anlaşılmıştır. Bu verilere göre kampanyanın seçmenleri büyük çoğunluğu üzerinde etkisi olduğu söylenebilir, çünkü kampanyanın başlangıcından beri oy kararı verenlerin toplam oranı %70'dir.³⁸

Referandum kampanyasının Hollanda'daki sonuçları incelendiğinde, öncelikle Anayasaya ilişkin tartışmaların zamanlamasının uygun zamanda başlamadığı görüşü vatandaşlarca desteklenmektedir. Nitekim ankete katılanların %67'si kampanyanın çok geç başladığını belirtmiştir. Bu bilgi ise Hollanda vatandaşlarının neden bilgilenme düzeyi hakkında şikayette bulduklarını açıklamaktadır. Hollanda vatandaşlarının kararlarını verme

³⁷ Avrupa Komisyonu, "The European Constitution: Post-referendum Survey in Spain", a.g.e., ss. 12-13.

³⁸ Avrupa Komisyonu, "The European Constitution: Post-referendum Survey in France", a.g.e.

süreleri ise, Fransa'dakilerden farklı bir şekilde gerçekleşmiştir. Buna göre vatandaşların yaklaşık üçte biri referandumdan bir gün önce; % 11'i ise referandum günü verecekleri oy konusunda karara varmışlardır. Bu veriler de kampanyanın vatandaşların büyük çoğunluğunu referandum gününe kadar kararsızlıkta bıraktığını ve Anayasa tartışmalarının yetersiz olduğunu kanıtlamaktadır.³⁹

3.2.3 Siyasi Partilerin Tutumu

İspanya'da ülke içindeki büyük partilerin kampanya boyunca evet oyu için çalışmalarına rağmen sadece hükümetin partisi seçmenlerinin büyük çoğunluğunu oy kullanmaya teşvik edebilmiştir. Oranlara bakıldığında hükümet partisine mensupların %58'inin referanduma katıldığı görülürken, ana muhalefet partisinde %57'lik bir kesim oylamaya katılmamıştır. Ayrıca kampanya boyunca iki taraf birbirini referandumu siyasi amaçları için kullanmakla suçlamıştır. Aslında muhalefet, düşük katılım oranını kendi seçmenlerinin oy kullanma alanlarından uzak kalarak düşüncelerini niteliksiz olarak görmelerinin mutlak bir kanıtı olarak göstermeye çalışmıştır.⁴⁰

Fransa'da referandumda evet oyu kullananların %52 lik çoğunluğu kararlarını verirken, İspanya örneğinde görüldüğü gibi, Avrupa boyutu üzerinde yoğunlaşırken hayır oyu kullananların %47 si Fransa'nın ekonomik ve sosyal durumunu göz önünde bulundurarak kararını vermiştir. Daha açık bir anlatımla Fransa'da referandum konusuna ilişkin bilinç sahibi olan vatandaşlar tercihlerini günlük yaşamlarını etkileyen ekonomi ve çalışma yaşamında elde ettikleri haklar gibi konulardan yana kullanmışlardır. Buna bağlı olarak da referanduma hayır oyu verenler, aktif olarak çalışan grup olan 18-24 ve 40-54 yaş grubu ile özellikle kol gücüne dayalı işçilerdir ve bu grupların desteklediği siyasi partiler de hayır zaferinin baş kahramanları olmuşlardır.⁴¹

Son olarak Hollanda'da, referandum için hayır oyunu destekleyen parti seçmenlerinin kampanya boyunca partilerinin talimatlarına büyük oranda uydukları görülmektedir. Hatta hükümetin partisinin Anayasa yanlısı bir tavır takınarak kampanya boyunca evet oyu için çaba sarf etmesine rağmen, parti

³⁹ Avrupa Komisyonu, "The European Constitution: Post-referendum Survey in the Netherlands", a.g.e., ss. 7, 9.

⁴⁰ Avrupa Komisyonu, "The European Constitution: Post-referendum Survey in Spain", a.g.e., s. 6.

⁴¹ Avrupa Komisyonu, "The European Constitution: Post-referendum Survey in France", a.g.e.

seçmenlerinin yarısına yakını olan %47'si referandumda hayır oyu kullanmıştır.⁴²

4 Sonuç

Avrupa Anayasası'nın, özellikle hukuksal açıdan Birliğin kurumlarını ve işleyişini tek bir çatı altına sokması ve böylece AB'nin işleyişinde ulus devlet yapısının ötesinde bir federalliğe ulaşarak küresel rekabet potansiyelini artırması, bütünleşme açısından bu metnin kazanımları olarak gösterilmektedir.

Anayasa'nın Avrupa vatandaşlarına sunduğu kazanımların özeti ise Roma Deklarasyonu'yla dile getirilmiştir. Buna göre Avrupa Anayasası'nın vatandaşlarının haklarını güçlendirme; onlara katılım için yeni fırsatlar sağlayarak Avrupa'yı onlara doğru yöneltme; Birlik ve Üye Devletleri arasında açık ve şeffaf bir güç dağılımı kurarak ulusal parlamentoların müdahalelerini mümkün kılma ve Birliğin güçlerini kendi vatandaşlarının istediği alanlarda genişletme gibi bir çok alanda hizmet vereceği belirtilmiştir. Anayasa, vatandaşlar ve ulusal parlamentolara bu denli geniş katılım ve haklar vaat etmesine rağmen bazı üye ülkeler tarafından onaylanmamıştır. Bu noktada ilginç olan ise, bu ülkelerde Anayasa'nın reddi kararının bizzat halk tarafından ve demokratik seçim mekanizmalarından biri olan referandum yolu ile verilmesidir. Fakat bu kararın nedeni, düz bir mantıkla, vatandaşların kendileri için daha fazla hak kazanımı, katılım veya demokrasiyi istememelerinden mi; yoksa bütünleşmenin bir üst aşaması olan anayasa metninin oluşumunun ötesinde bu tip bir bütünleşmenin oluşturabileceği çarpan etkilerden çekinmelerinden mi kaynaklanmaktadır.

Bu sorunun cevabı olarak referandumların doğası incelendiğinde, vatandaşların aslında Anayasa kararını verirken ayrılmaz tercihler modeline uygun bir oy verme davranışı sergiledikleri görülmektedir. Daha açık bir ifadeyle Anayasa'nın Fransa ve Hollanda vatandaşları tarafından reddedilmesi Anayasa metninin içeriğine yapılan eleştirilerin ötesinde, referandum sürecinin kendisinden kaynaklanan başarısızlıklar ve bütünleşmenin bir parçası olarak gösterilen Anayasa'nın, vatandaşların ekonomik ve sosyal yaşantılarına doğrudan olumsuz etki yaratabilme endişesiyle gerçekleşen bir olgudur.

Fransa ve Hollanda'da referandum sürecinden hayır cevabının çıkmasında etkili olan ilk faktör Anayasa'ya ilişkin bilgi düzeyinin yetersiz olması ve buna bağlı bir diğer faktör olan katılım oranının düşüklüğüdür. Nitekim örnek olarak seçilen ülkelerden ikisi olan İspanya ve Hollanda'da

⁴² Avrupa Komisyonu, "The European Constitution: Post-referendum Survey in the Netherlands", a.g.e., s. 12.

referandum sonuçlarının incelendiği Eurobarometer raporlarında bu durum, referandum sonuçlarının başarısızlığının önde gelen sebepleri arasında gösterilmektedir. Burada belirtilmesi gereken nokta, İspanya’da sonucun evet olarak çıkmasına rağmen görülen çok düşük düzeyli referandum katılımı ve bilgi eksikliğinin bu sonucun ne kadar sağlıklı olduğunu sorgulatar nitelikte olmasıdır.

Referandumların sonucunu etkileyen bir diğer faktör olan kampanyalar konusunda üç ülkedeki vatandaşların genel yargısı, kampanya süresinin çok geç başladığı yönündedir. Aslında bu yargı başarısız kampanyaların ardında yatan nedenin vatandaşın bakış açısıyla değerlendirilmesidir. Fransa örneğinde ise kampanyanın süresinin vatandaşların %70’i üzerinde etkili olmasına rağmen yapılan girişimlerin başarısızlıkla sonuçlanarak hayır sonucunun çıkması, kampanyaların ardındaki isim olan devlet Başkanı Jacques Chirac’ın kişisel başarısızlığıyla ilişkilendirilmiştir. Bu bağlamda Fransa’da iktidar partisinin referandum kampanyasının karşısında, evet sonucunun çıkmasıyla birlikte Fransa’nın sosyal yapısı ve ekonomisinde bozulmalar olacağına yönelik söylemler kullanan siyasi partilerin bir zafer kazandığı söylenebilmektedir. Benzer bir başarı, İspanya’daki muhalefet partilerinin seçmenlerini referanduma katılmamak konusunda etkilemesiyle gerçekleşmiş ve burada sonuç, evet oylarını etkilemese de, çok düşük bir katılımı göstermiştir. Ayrıca Hollanda’nın hayır cevabı da referanduma muhalefet gösteren partilerin başarısıyla sonuçlanmış ve buradaki seçmenler de destekledikleri partinin tutumlarının dışında kalmamayı tercih etmişlerdir ve hatta iktidar partisindeki seçmenlerin büyük bir kısmı da partilerinden bağımsız olarak hareket edip Anayasa için hayır oyu kullanmıştır.

Referandum süreci boyunca yapılan başarısızlıkların dışında vatandaşların Avrupa Anayasası’na onay vermemelerinin ardında günlük yaşamlarına ilişkin düzenlerinin bozulmasına yönelik endişeler de yatmaktadır. Bu bağlamda Anayasa özellikle gençler ve kol gücüne dayalı olarak çalışan işçiler arasında, uzun dönemde istihdam kaybı tehdidi olarak algılanmıştır. Bunu üç ülkede de yapılan anketlerde katılım oranının ve özellikle Fransa ve Hollanda örneklerinde Anayasaya hayır cevabı veren yaş grubunun en yüksek oranda 18-24 yaş grubunda olmasından anlamak mümkündür. Ayrıca bütünleşmenin sembolü niteliğindeki Avrupa Anayasası’na olan tepkiler, ulus-devlet yapısının değişmesini kabul etmeyen, böyle bir durumda egemenlik kybı yaşayacaklarını savunan ve bu bağlamda bütünleşme sonucunda gelişmesi muhtemel olan göç olgusuyla kimlik, kültür ve değerlerinin yok olacağını düşünen kesimlerce de desteklenmiştir. Nitekim bu kesimlerin düşüncelerini savunan Avrupa çapındaki siyasi partiler, ideolojik altyapıları birbirinden farklı olsa da, Anayasa referandumlarında kampanya karşısında birleşerek güçlü bir propaganda yürütmüşlerdir.

Tüm bu gelişmelere rağmen anketler, Hollanda ve Fransa'da Anayasa'nın Avrupa bütünleşmesinde kilit bir rol oynadığını savunanların yadsınamayacak bir orana sahip olduğunu belirtmektedir. Bu veriler, önümüzdeki süreçte Anayasaya ilişkin Konsey tartışmaları ve olası düzenlemeler bakımından çok yoğun ve gergin bir dönem yaşanacağını doğrulamakla beraber bu sürecin ret cevaplarıyla hemen kapanmayacağını da sinyallerini vermiştir. Her ne kadar bazı araştırmacılar son onay süreçleriyle Avrupa Anayasası'nın ölü doğduğunu belirtse de Fransa vatandaşları, anket sonuçlarında Avrupa Anayasası'na ihtiyaç olduğunu fakat bu metnin sosyal haklar bakımından daha fazla geliştirilmesi gerektiğini dile getirmişlerdir. Bu da göstermektedir ki Türkiye ve Hırvatistan'ın da üye olması halinde, ileride 29 üyeli bir yapılanmaya gitmeyi planlayan AB'nin böyle bir ölçekle, siyasi bütünleşme alanında faaliyet göstermemesi olanaksızdır. Bu durumda AB'nin bir yol ayrımına girerek ulusüstü bir Birlik olmaya devam etmesi ya da çok farklı bir sistem kurması gerekmektedir. AB ise 1980'li yıllardan beri siyasi bütünleşme alanında çeşitli girişimler yaparak bu yöndeki kararlılığını göstermiştir. Dolayısıyla uzun dönemde Birlik, halkın rızasının olduğu meşru temellere dayanmak koşuluyla Avrupa için hazırlanan bir anayasa ile bütünleşme sürecine devam edecektir.

KAYNAKLAR

- ABROMEIT , Heidrun., Sebastian Wolf, “Will the Constitutional Treaty Contribute to the Legitimacy of the European Union?”, European Integration Online Papers, 2005, Cilt 9, Sayı 11.
- ALTINBAŞ Akgül, Deniz., ” ...Ve AB Devletini Kuruyor: Avrupa Anayasası Taslağı Üzerinden Bir Değerlendirme”, Stratejik Analiz, Aralık 2002, Sayı 32, Erişim: 15.9.2003 <http://www.avsam.org/>
- Avrupa Komisyonu, “The European Constitution: Post-referendum Survey in France”, Flash Eurobarometer 171, Haziran 2005, Erişim: 22.8.2005 http://www.jugendpolitikineuropa.de/static/common/jp_download.php/256/reffrance.pdf
- Avrupa Komisyonu, “The European Constitution: Post-referendum Survey in the Netherlands”, Flash Eurobarometer 172, Haziran 2005.
- Avrupa Komisyonu, “The European Constitution: Post-referendum Survey in Spain”, Flash Eurobarometer 168, Mart 2005.

- Avrupa Konvansiyonu Başkanı V. GISCARD D'ESTAING, Roma Deklarasyonu, Roma, 18 Temmuz 2003.
- COVELL, Maureen., “European Union Constitution Making in Comparative Perspective”, The Federal Trust, Ekim 2003, Erişim: 6.11.2003
http://europa.eu.int/futurum/analyse/contrib/acad/0006_c2_en.pdf
- ÇELEBİ, Aykut., Avrupa: Halkların Siyasal Birliği, Metis Yayınları, İstanbul, 2002.
- DURSUN, Davut., Siyaset Bilimi, Beta Yayınları, İstanbul, 2002.
- HOBOLT, Binzer Sara., “When Europe Matters: The Impact of Political Information on Voting Behaviour in EU Referendums”, Journal of Elections, Public Opinion and Parties, Nisan 2005, Cilt 15, Sayı 1.
- Kluwer Law International, “A Constitution for Europe”, Common Market Law Review, 2004, Sayı 41, Hollanda.
- KUMRULU, M. Gülce., “Avrupa'nın ;Geleceğine İlişkin Konvansiyon”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt 2, Sayı 4, Bahar 2003.
- LEDUC, Lawrence., “Opinion Change and Votig Behavior in Referandums”, European Journal of Political Research, 2002, Sayı 41.
- MACDONALD, Euan., “The Blair Necessities”, European Constitutional Law Review, 2005, Cilt 1, Sayı 2.
- PHINNEMORE, David., “The Treaty Establishing a Constitution For Europe: An Overview”, The Royal Institute of International Affairs, Temmuz 2004.
- SHU, Min., “Nonseperabla Preferences, Public Opinion and Referandums on European Integration”, ECPR Conference, Panel 14-10, Marburg, 2003. Erişim: 15.8.2005
<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/14/10/Shu.pdf>

- SHU, Min., “Referandums and the Constitutionalisation of the EU”, IPSA Congress (Bildiri Metni), Durban- South Africa, 29 Haziran-4 Temmuz 2003. Erişim:22.8.2005
<http://mail.bris.ac.uk/~poxms/documents/IPSA-Shu.pdf>
- de VREESE, Claes H., “Primed by the Euro: The Impact of a Referandum Campaign on Public Opinion and Evaluations of Government and Political Leaders”, Scandinavian Political Studies, 2004, Cilt 27, Sayı 1.
- de VREESE, Claes H., Minda de Gunzburg, “Why European Citizens Will Reject the EU Constitution”, Center for European Studies Working Paper, Sayı 116, Erişim: 1.8.2005
<http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/deVreese.pdf>