

**T.C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

Yüksek Lisans Tezi

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRASİ AÇIĞI VE
AVRUPA PARLAMENTOSU**

Osman SARIASLAN

2501030407

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Naz ÇAVUŞOĞLU

İstanbul 2007

ÖZ

Bu çalışmada, Avrupa Birliğinin yapılanmasındaki demokrasi eksikliği, tarihsel bir yaklaşımla kurumsal bir çerçevede incelenmiştir. Birlik, zaman içerisinde sadece ekonomik amaçları olan bir topluluktan politik ve sosyal bir yapıya büründükçe, demokratik kimliği de sorgulanmaya başlanmış, bu eksende hem birlik hukuku bazında hem de kurumsal bazda yeni durumlar ve sorunlar ortaya çıkmıştır. Literatür taraması yönteminin kullanıldığı bu çalışmada, Birliğin modern devlete yakın özellikler ve işleyişler göstermesine karşın uluslar üstü kimliği ile teknokrat ve elitist kurumsal yapılanmasının söz konusu demokrasi eksikliğine yol açtığı savunulmakta ve bunun nedenleri üzerinde durulmaktadır. Bununla birlikte, Birlik yapılanması içinde demokrasi ve demokratik taleplerin dile getirilmesi noktasında doğrudan ilişkili olan Avrupa Parlamentosu demokrasi açığı bağlamında analiz edilmiştir. Bu bağlamda, meşruiyet ve demokrasi açığı arasındaki ilişkiyi düzenlemenin temel bir sorun olarak ortaya çıktığı bir süreçte, Avrupa Parlamentosu'nun hem kurumsal özelliklerinin hem de demokrasi açığının çözümüne yönelik sürecinin irdelenmesine kaçınılmaz olarak ihtiyaç duyulmuştur. Ayrıca hem Avrupa Parlamentosu hem de demokrasi açığı sorunsalını bire bir ilgilendiren Avrupa Anayasası Taslağı ile Avrupa Vatandaşlığı da yine bu çerçevede analize dahil edilmiştir.

ABSTRACT

This thesis analyzes the democratic deficit problem of the European Union in the historical context, regarding the framework of the Union's institutional structure. As the Union develops from a purely economic community into political and social entity, its democratic credentials are put into question. In the study, literature review method was used. In this thesis, it is argued that technocratic and elitist institutional structure of the Union causes this democratic deficit. Nonetheless, the European Parliament, as a crucial institution both for democracy itself and expressions of the requests for a more democratic system, is also analyzed within the context of democracy deficit problematic of the Union. It has also become a necessity to consider European Parliament's institutional features and the evolving process of initiatives to overcome democratic deficit while one of the pivotal issues of the European Parliament is trying to solve right now is the link between legitimacy and democracy deficit in Europe. The Draft Constitution and European Citizenship, as the significant components to overcome the discussion about the legitimacy of the European Union, are also included within the consideration of this study.

ÖNSÖZ

İkinci Dünya Savaşı'nın sonuçları üzerine yeni bir dünya düzeni şekillenmeye başlamıştır. Savaşın yıkıcılığı, tüm dünyayı kasıp kavursa da asıl felaket savaşın merkezinde yer alan Avrupa kıtasında olmuştur. Bu doğrultuda Avrupa'da birlik düşüncesi, işte bu tarihi tecrübeden alınan dersler neticesinde oluşmuştur.

Kendine özgü yapısı ile dünyada bir eşi daha olmayan bu oluşum, ilk oluşumundan günümüze birçok değişim ve gelişme göstermiştir. Bu değişimin içeriğinde çok olumlu yapılanmalar olduğu gibi, ortaya çıkan yeni koşullardan kaynaklanan olumsuz olarak adlandırabileceğimiz bazı durumlar da ortaya çıkmıştır. “Demokrasi Açığı” tartışmaları da bunlar arasında en önemlilerinden biridir. Bu çalışmada bu kavram ve bununla doğrudan ilişkili olan diğer kavramlar ile Avrupa Birliği için en demokratik organ olarak bilinen Avrupa Parlamentosu ekseninde bir analiz yapılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde Avrupa Birliği'nin ne olduğu ve karar alma mekanizmaları kısaca özetlenmiş, ikinci bölümde “Demokrasi Açığı” analiz edilerek tam olarak ne olduğu ve nerelerden kaynaklandığı ortaya konulmuştur. Üçüncü bölümde demokrasi açığı tartışmalarının tam merkezinde olan Avrupa Parlamentosu hem kullandığı yetkiler hem de kurumsal bazda incelenmiştir. Ayrıca konumuzla yakından ilgisi bulunan “Avrupa Anayasası Taslağı” ve AB'ye getirilerinin demokrasi tartışmaları noktasında analizi ile demokratik meşruiyetin temel dayanağı olan “Avrupa Vatandaşlığı” kavramı da dördüncü bölümde ayrıca irdelenmiştir.

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	v
TABLolar	xi
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ	1
I.BÖLÜM.....	6
1. AVRUPA BİRLİĞİ KURUMSAL YAPISI VE KARARALMA	
MEKAZİZMALARI.....	6
1.1. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN KURUMSAL YAPISI	6
1.1.1. Avrupa Birliği Komisyonu.....	7
1.1.2. Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi.....	10
1.1.3. Avrupa Konseyi	14
1.1.4. Avrupa Parlamentosu	16
1.1.5. Avrupa Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi	18
1.1.5.1. İlk Derece Mahkemesi	21
1.2.AVRUPA BİRLİĞİ’NDE KARAR ALMA MEKANİZMASI	22
1.2.1. AB’nin Karar Alma Mekanizması	24
1.2.2. Karar Alma Mekanizmasında Avrupa Birliği Komiteleri ve Çalışma Grupları	27
II. BÖLÜM	30
2. DEMOKRASİ, DEMOKRASİ AÇIĞI VE AVRUPA BİRLİĞİ	30
2.1. DEMOKRASİ VE AVRUPA BİRLİĞİ	30
2.1.1. Sosyo-Psikolojik Beklentiler ve Demokrasi	31
2.1.2. Kurumların Egemenliği ve Demokrasi	32
2.2. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU	32
2.2.1. Demokrasi Açığı Sorununun Anatomisi	32
2.2.1.1. Meşruiyet Sorunu	36
2.2.1.2. Şeffaflık Sorunu	38

2.2.1.3. Oydaşma (Konsensüs) Sorunu	40
2.2.1.4. Hesap Verebilirlik Sorunu.....	41
2.2.1.4.1. Zayıf Parlamento	41
2.2.1.4.2. Sorumluluktan Uzak Avrupa Kurumları.....	42
2.2.1.4.3. Mahkeme Otoritesinin Genişliği.....	44
2.2.1.5. Muhafaza Sorunu	45
2.2.2. Birlik Mevzuatında Demokrasi Açığı	47
2.2.2.1. AAD'nin İzoglikoz Kararı ve Avrupa Parlamentosunun Karar Alma Sürecindeki Etkinliğine Vurgu.....	49
2.2.2.2. 1986 Tek Avrupa Senedi ve Demokrasi Açığı	50
2.2.2.2.1. Tek Avrupa Senedine Göre Kurumsal Yapı	51
2.2.2.2.2. Tek Avrupa Senedinde Karar Alma Mekanizması:	
Uygun Görüş Verme ve İşbirliği Usulleri.....	52
2.2.2.3. Maastricht Antlaşması ve Demokrasi Açığı	55
2.2.2.3.1. Subsidiarite İlkesi.....	58
2.2.2.3.2. Maastricht Antlaşmasına Göre Kurumsal Yapı	58
2.2.2.3.3. Maastricht Antlaşmasında Karar Alma Mekanizması:	
Ortak Karar Usulü	61
2.2.2.3.4. Maastricht Antlaşması ile Demokrasi Açığı'nın Kapatılmasına Yönelik İşleyiş	65
2.2.2.4. Amsterdam Antlaşması ve Demokrasi Açığı.....	66
2.2.2.4.1. Karar Alma Mekanizması ve Amsterdam Antlaşması..	67
2.2.2.5. Nice Antlaşması	69
2.2.2.5.1. Karar Alma Mekanizması ve Nice Antlaşması.....	70
2.2.2.6. Laeken Bildirisi ve Avrupa'nın Geleceğine Dair Konvansiyon ...	71
2.2.2.7. Birlik Yönetimi İçin Beyaz Kitap	74
2.2.2.8. Konvansiyon: Avrupa'nın Anayasalaşma Süreci ve Demokrasi Açığı.....	77

III. BÖLÜM.....	79
3. SİYASAL VE KURUMSAL OLARAK AVRUPA	
 PARLAMENTOSU’NUN ANALİZİ.....	79
 3.1. AVRUPA PARLAMENTOSU.....	80
3.1.1. “Birlik” Süreci içinde Avrupa Parlamentosu	81
3.1.2. Ulusal Parlamentolara Nispetle Avrupa Parlamentosu	83
3.1.3. Doğrudan Seçimler ve Avrupa Parlamentosu	84
3.1.4. Tek Avrupa Senedi ve Avrupa Parlamentosu	86
3.1.5. Maastricht Anlaşması ve Avrupa Parlamentosu	87
3.1.6. Amsterdam Anlaşması ve Avrupa Parlamentosu.....	89
3.1.7. Nice Anlaşması ve Avrupa Parlamentosu.....	90
 3.2. AVRUPA PARLAMENTOSU’NUN KURUMSAL YAPISI.....	93
3.2.1. Çalışma Merkezi Ve Çalışma Yerleri	94
3.2.2. Avrupa Milletvekilleri.....	95
3.2.3. Başkanlık, Büro, Başkanlar Konferansı	96
3.2.4. Politik Gruplar.....	98
3.2.4.1. Yeni Avrupa Parlamentosu	99
3.2.5. Parlamento Komisyonları	99
3.2.6. Genel Sekreterlik.....	101
 3.3. AVRUPA PARLAMENTOSU’NUN YETKİLERİ VE SİYASAL ROLÜ..	101
3.3.1. Yasama Yetkisi	101
3.3.1.1. Danışma Usulü’ne İlişkin Yetkileri	102
3.3.1.2. İşbirliği Usulü’ne İlişkin Yetkileri	102
3.3.1.3. Ortak Karar Usulü’ne İlişkin Yetkileri	103
3.3.1.4. Uygun Görüş Belirtmeye İlişkin Yetkileri.....	103
3.3.1.5. Yasama Sürecine İlişkin Diğer Yetkileri	104
3.3.1.6. Parlamento ve Yasamaya İlişkin Süreç.....	105
3.3.2. Bütçeye İlişkin Yetkisi.....	106
3.3.2.1. Bütçe İçin Gerekli Fonların Sağlanması	107
3.3.2.2. Bütçe Uygulamasının Denetimi	108
3.3.3. Denetim Yetkisi	109
3.3.3.1. Avrupa Parlamentosu’nun Denetim Yolları.....	109

3.3.3.1.1. Soru	109
3.3.3.1.2. Gensoru	110
3.3.3.1.3. Parlamenteoya Rapor Sunulması	111
3.3.3.1.4. Avrupa Parlamentosu'nun Avrupa Adalet Divanı'na Başvurabilmesi	111
3.3.3.1.5. Ombudsman	111
3.3.3.1.6. Dilekçe Hakkı	112
3.3.4. AP'nin Gittikçe Artan Siyasi Etkinliği	112
3.3.4.1. Dış Politika ve Ortak Güvenlik	112
3.3.4.2. Uluslararası Paktlar ve Antlaşmalar	113
3.3.4.3. Küreselleşme	113
3.3.4.4. İnsan Haklarının Korunması	114
3.3.4.5. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Ortamı	114
3.3.4.6. Avrupa Birliğinin Temel Haklar Şartı	115
3.3.4.7. Ekonomik ve Mali Birlik	115
IV. BÖLÜM	116
4. AVRUPA ANAYASASI TASLAĞI VE AVRUPA VATANDAŞLIĞI	116
4.1. AVRUPA KONVANSİYONU VE AB ANAYASASI	116
4.1.1. Avrupa Konvansiyonu	117
4.1.2. Anayasa Taslağı'nın Onay Süreci ve Öngörülemezliği	118
4.1.3. Avrupa Anayasa Taslağı ile Gelen Yenilikler	118
4.1.4. Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ve AB'de Demokratikleşme Çabaları ...	121
4.1.4.1. Olağan Yasama Usulü	121
4.1.4.2. Özel Yasama Usulleri	122
4.1.4.3. Avrupa Birliği Anayasası Taslağı'nda Demokratik Öğeler	125
4.2. AVRUPA PARLAMENTOSU VE AVRUPA VATANDAŞLIĞI	127
4.2.1. Avrupa Vatandaşlığının Nitelikleri	129
4.2.2. Avrupa Vatandaşlığının Kazanılması Ve Kaybedilmesi	131
4.2.3. Avrupa Vatandaşlığının Kapsamı	132
4.2.3.1. AB Sınırları Dâhilinde Serbest Dolaşım ve Yerleşim Hakkı	132
4.2.3.2. Yerel Seçimler ile Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde Seçme ve Seçilme Hakkı	133

4.2.3.3. Avrupa Parlamentosu’na Dilekçe Verme Hakkı ve Ombudsman’a Başvurma Hakkı	135
4.2.3.4. Diplomatik ve Konsolosluk Korumasından Yararlanma Hakkı	136
SONUÇ	137
KAYNAKÇA	140

TABLÖLAR

Tablo 1.1. Üye Ülkelerin Bakanlar Konseyindeki Oy Ağırlıkları.....	11-12
Tablo 2.1. Danışma Usulü.....	53
Tablo 2.2. İşbirliği Usulü.....	54
Tablo 2.3. Ortak Karar Alma Usulü.....	63
Tablo 2.4. Ortak Karar Usulünün Kapsamına Giren Alanlar.....	64-65
Tablo 3.1. AP Üye Sayısının Yıllara ve Dönemlerine Göre Dağılımı.....	86
Tablo 3.2. Yirmiyedi Üyeli AB’de AP’nin Üyelerinin Ükelere Göre Dağılımı...92-93	
Tablo 3.3. AP’nin 1958–2004 Yılları Arasındaki Başkanları.....	96-97
Tablo 3.4. 2004 AP Seçimleri Sonucu Parlamento’daki Siyasal Partilerin Üye Dağılımı.....	99
Tablo 4.1. AB Anayasası Taslağı İle AB’nin Kurumsal Yapısında Yapılan Değişiklikler.....	119-120

KISALTMALAR

- AAD: Avrupa Adalet Divanı
AAET: Avrupa Atom Enerji Topluluğu
AB: Avrupa Birliği
ABD: Amerika Birleşik Devletleri
AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AMB: Avrupa Merkez Bankası
AP: Avrupa Parlamentosu
APE: Avrupa Para Enstitüsü
AT: Avrupa Topluluğu
COREPER: Daimi Temsilciler Komitesi
DTÖ: Dünya Ticaret Örgütü
GATT: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması
HAK: Hükümetler Arası Konferansların
SSCB: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TAS: Tek Avrupa Senedi
THŞ: Temel Haklar Şartı

GİRİŞ

“Büyük Kara Kıta Avrupa’sı istiyoruz.

Avrupa Birleşik Devletleri istiyoruz”

Victor Hugo

AVRUPA “BİRLİĞİ”NİN İNŞASI

Birleşik bir Avrupa düşüncesi, çok eski geçmişi olmasına, tarihin çok çeşitli zamanlarında bu düşünceyi hayata geçirmeye çalışan devlet ve liderlerin varlığına rağmen tam anlamıyla başarılamamış bir düşüncedir. Avrupa tarihi aslında böylesi bir maksadın da tarihidir de denilebilir. Zira savaşlar, barışlar ve hatta kilise faaliyetlerinin gayesi bu maksat doğrultusunda yorumlanabilir. En son olarak Napolyon ve Hitler’in zorla Avrupa’yı denetim altına alma çabaları bu bağlamda değerlendirilebilir. Bilindiği gibi güç kullanılarak bu amaca asla tam anlamıyla ulaşılmamıştır. Ancak bunlardan alınan dersler neticesinde kıtada “birlik” sıkça tartışılan bir konu olmuştur. Bu durum İkinci Dünya savaşı için özellikle geçerlidir.

Birinci Dünya Savaşı’nın izleri henüz silinmişken; Avrupa, İkinci Dünya Savaşı ile sarsılmış, yıkım ve yoksulluk yine kıtaya egemen olmuştur. Bu dönemde Avrupa’da ekonomik yapı ciddi şekilde tahrip olmuş, siyasal istikrar kalmamıştır. Savaş sonunda en güçlü iki devlet olarak Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) bir nüfuz çatışmasına girmiş, bunun da genelde tüm dünya olmakla birlikte özelde coğrafyası Avrupa kıtası olmuştur.¹

¹ Veysel Bozkurt, **Avrupa Birliği Ve Türkiye: Siyasal Kurumlar, Çıkar Grupları, Kamuoyu Ve Ortaklık Belgeleri**, Bursa, Vipaş Yayınları, 2001, s. 51. Ayrıca bkz. Ali Ulurasba, **Orta Asya’dan Brüksel’e Sessiz Devrim: Şifre 59/17**, İstanbul Merdiven Yayınları, 2005, s. 16–17

Savaş sonrası kurulan Birleşmiş Milletler örgütü, tıpkı Birinci Dünya Savaşı sonrası kurulan Milletler Cemiyeti gibi evrensel tasarılar ve ütopyik düşünceler üzerine oturtulmuştu. Farklı yanları ise, yeni bir uluslararası iktisadi sistem oluşturmaya idi. Bu sistem içinde Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması (GATT) yoluyla ekonomik işbirliği amaçlanıyordu. Ancak Avrupa'nın sorunları, dünyanın diğer bölgelerine nazaran *sui generis* bir niteliğe sahipti. Bu da Avrupa için daha sıkı bir işbirliğinin gerekliliğini ortaya koymuştu.²

Aslında Avrupa'da birlik kurma düşüncesi çok eskilere dayanır.³ Tarihin çeşitli dönemlerinde özellikle de 20. yüzyılda La Rochefoucauld, Saint Simon, William Penn, Due de Sully, Augustin Thierry, Emile de Girardin, Victor Hugo, Count Coudenhove Kalergi gibi düşünürler, Avrupa Birliği'nin kurulmasına inanan kişilerdi.⁴

Avrupa'da "birlik" yaratma düşüncesi, bu kıtada devletlerin ortaya çıkmasıyla hemen hemen eş zamanlıdır denebilir. Ancak Avrupa'da "birlik" yaratma düşüncesi yukarıda da değinildiği gibi savaş sonrası edinilen acı deneyim ve kayıplar ile İkinci Dünya Savaşı'nın sonunda ortaya çıkmıştır. 1946 yılının 19 Eylül'ünde W. Churchill'in İsviçre'nin Zürih kentinde yaptığı konuşmasında "Avrupa Birleşik Devletleri"nin kurulması çağrısı⁵, bu durumu tespit etmemiz için mevcut birçok unsur arasından en çok göze çarpanı olacaktır.

Savaş sonrasında en önemli girişim, Fransa Planlama Teşkilatı başkanı olan Jean Monnet'den gelmişti. Monnet, savaş için gerekli olan maddelerin başında gelen kömür ve çelik madenlerinin (Avrupa için) devletlerin tekeline çıkarılıp devletler

² İsmail S. Canbolat, **Avrupa Birliği: Uluslar Üstü Bir Sistemin Tarihsel Teorik Kurumsal**

Jeopolitik Analizi ve Genişleme Sürecinde Türkiye İlişkileri, Bursa, Alfa Yayıncılık, 2002, s. 96

³ D. M. Wood, Birol A. Yeşilada, **The Emerging EU**, New York, Longman Publishers, 1996, s. 100–102

⁴ Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, Beta, 2003, s. 1

⁵ Desmond Dinan, **Ever Closer Union, An introduction to European Integration**, New York, Palgrave, 1994, s. 13

üstü (supranational) bir örgüte devredilmesiyle hem kıtada kalıcı bir barış sağlama hem de Avrupa halklarının refahını artırma gibi gayelerin vücut bulmasına imkân vermesi açısından fevkalade öneme sahip olacak Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun kurulması önerisini getirmiştir. Monnet'e göre bu topluluk, Yüksek Otorite (High Authority), Adalet Divanı (Court of Justice), Bakanlar Konseyi (Council of National Ministers) ve Ortak Meclis'ten (Common Assembly) oluşacaktı. 18 Nisan 1951'de Paris Anlaşması ile hayata geçen bu proje "Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu"nu (The European Coal and Steel Community) kurmuş, bu da bugünkü Avrupa Birliği'nin başlangıcı olmuştur.

Böylelikle Avrupa kurumsal mimarisi, Monnet'nin öngördüğü bu dört kurumu hayata geçiren Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) antlaşması ile başlamıştı: "Ortak Pazar"ı⁶ yönlendiren ülkelerden bağımsız bireyleri içeren bir Yüksek Otorite, siyasal kontrolden sorumlu bir Meclis, üye ülkelerin temsilcilerinden oluşan özel bir Bakanlar Konseyi ve bir de Avrupa Adalet Divanı.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kendinden bekleneni ziyadesiyle vermesi sonucu, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) 27 Mart 1957'de Roma'da imzalanan anlaşmalarla kurulmuşlardır. Bunlardan AKÇT ve AAET, sektörel işbirliğini amaçlarken, AET'yi kuran antlaşma Ekonomik işbirliğini hedefliyordu.⁷

Roma Antlaşmaları, AKÇT modelin kendine örnek aldı. Yüksek Otorite Komisyona dönüşürken, Hükümetler arası örgüt yani Bakanlar Konseyi bütün yapının ağırlık merkezini oluştuyordu.

AET ve AAET'yi kuran antlaşmalarla aynı zamanda çıkan sorumluluklardan kaçınmak için imzalanan Roma Konvansiyonu daha sonra Avrupa

⁶ Ortak Pazar deyimi, birçok ülkeden oluşan bir topluluğun tek bir pazar haline gelmesini belirtmek için kullanılır. Bkz. Ayşe Ceyhan, **Avrupa Topluluğu Terimleri Sözlüğü**, İstanbul, Afa Yayınları, 1991, s. 399

⁷ Adrian Nastase, **Quo Vadis Avrupa? Birleşik Bir Avrupa'ya Doğru**, İstanbul, Literatür Yayın Dağıtım, 2004, s. 13

Parlamentosu'na dönüşen ortak bir Parlamenterler Meclisi ile tek bir Avrupa Birliği mahkemesini (AAD) kurdu.

Merger Antlaşması olarak da bilinen ve Nisan 1965'te imzalanan Brüksel Antlaşması ile farklı antlaşmalar arasında işlevsel bir bağ kuruldu ve bu toplulukların kurumları birleştirildi.⁸

1970'li yıllara gelindiğinde Avrupa Toplulukları için verimli bir dönem gelmişti denilebilir. Zira bu dönemde birçok alanda ilerleme konusu olmuştur. Söz konusu gelişmelerden ilki Avrupa Siyasal İşbirliği'nin ortaya çıkışıydı. İkinci önemli adım Mart 1979'da, Avrupa'da, parasal işbirliğine yeni bir boyut kazandıran Avrupa Para Sistemi'nin kurulmasıydı.

1980'lerin başları "ikinci kuşak Avrupa", "yeniden Avrupa", "Avrupa Birliği" gibi başlıklar altında yoğun bir reform tartışmasına sahne oldu.⁹ Bunlardan en dikkat çekici olanı konumuzla da yakından ilgili olan, Avrupa Parlamentosunca 14 Şubat 1984'te benimsenen "Avrupa Birliği'nin Kuruluşuna İlişkin Antlaşma Taslağı"¹⁰ idi. Bu taslak, Avrupa Birliği'ne giden yolda Parlamantonun ileriye doğru niteliksel bir sıçramasını ifade ediyordu. Birlik nezdinde kanunlar federal sisteme benzer bir düzenlemeyle iki meclisli bir yapı içinde çıkarılacaktı. Bu düzenleme ile demokratik yollardan seçilmiş Avrupa Parlamentosu ile üye hükümetlerin temsilcilerinin yer aldığı Bakanlar Konseyi arasında bir denge sağlamak amaçlanmıştı. Ulusal parlamentolarca onaylanma ve böylece yasalaşma şansı bulabilecekti.¹¹ Bunun zamanla sıkça tartışılan ve tezimizin de temel dinamiğini oluşturan "Demokrasi Açığı" ("Democratic Deficit") sorununun çözümüne yönelik ilk çözüm girişimi olduğunu söylemek mümkündür. Sözü geçen taslak, üye

⁸ A. e. s. 15

⁹ Klaus-Dieter Borchart, **Avrupa Bütünleşmesi, Avrupa Birliği'nin Kökenleri ve Büyümesi**, İstanbul, Avrupa Komisyonu Temsilciliği, 1996, s. 11

¹⁰ Altiero Spinelli'nin fikir babası olduğu bu taslak ve daha fazlası için bkz. Sergio Pistone, "Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe", **The European Union: Readings on the Theory and Practise of European Integration**, Ed. Brent F. Nelsen, Alexander C-G. Stubb, London, Lynne Rienner Publishers, 1994, s. 69-76

¹¹ A. e. s. 12

devletlerin bir “birlik” oluşturma noktasında samimiyetlerini ölçmesi açısından sıkıntıyla karşılanmışsa da Birliğe (Topluluğa) ivme kazandıran bir adım olmuştur.

Nitekim dünyada bir benzeri daha olmayan politik, ekonomik ve sosyal bir yapı haline gelen Avrupa Birliği, geride bıraktığı yarım asır içerisinde; parasal birlikten, sosyal politikalara, ortak dış ve güvenlik politikalarından, çevreye; adalet ve işlerlerinden, bölgesel politikalara kadar genişlemiştir.¹² Ancak AB’nin geleceğine ilişkin kararların en azından çerçevesi, seçim ve temsil mekanizmalarını dışta bırakan bir süreç içinde oluşmuştur¹³; ve bu demokratik olmayan işleyiş hâlâ devam etmektedir.

¹² Stephen George, **Comparative European Politics And Policy in the Eropean Community**, New York, Oxford University Press, 1991, s. 4–5

¹³ Etyen Mahçupyan, “Avrupa’nın Konvansiyon Macerası”, (Çevrimiçi) www.sivilforum.org, 09 Aralık 2005

1. BÖLÜM

“Demokrasi şişirilmiş bir botta seyahat etmek gibidir. Kolay kolay dibe batmazsın fakat ayakların hep ıslaktır.”

Fisher Ames

1. AVRUPA BİRLİĞİ KURUMSAL YAPISI VE KARAR ALMA MEKANİZMALARI

1. 1. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN KURUMSAL YAPISI

Bu başlık altında Birlik içinde, karar üretme mekanizması noktasında, etkili olan kurumlar üzerinde durulacak, bu kurumlar vesilesi ile oluşturulan Avrupa Birliği siyasal mekânının analizine, işleyiş bazında temas edilecektir. Nitekim Birliğin karar alma sistematığına ve sistemdeki etkili kurumlarına kısa da olsa değinmek, incelediğimiz Demokrasi Açığı kavramının daha net ortaya konulması ve araştırmamızın diğer boyutu olan Avrupa Parlamentosu’nun (AP) bir yandan bu sistematik içindeki yerinin anlaşılması, diğer yandan da AP’nin Demokrasi Açığı tartışmalarında nereye oturduğunun görülmesi açısından faydalı olacaktır.

Avrupa Birliği içinde ortak kurumları¹ bulunan üç topluluk yer alır. Bunlar 1951 Paris Anlaşması ile kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, 1957’de Roma Anlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerji Topluluğu’dur. 1967 Füzyon (birleşme) anlaşmasından sonra 1992 yılında yeni bir yapılanmaya gidilerek bugün kullandığımız anlamda Birlik yapısı oluşturulmuştur.²

Birliğin temel kurumları şunlardır: Seçimle oluşturulan **Parlamento**, üye ülkeleri temsil eden bakanlardan oluşan **Konsey**, **Avrupa Konseyi**³, Birlik anlaşmalarının koruyucusu olan **Komisyon**, Topluluk Hukukuna uyulmasını sağlayan **Adalet Divanı** ve Birliğin mali yönetimini izleyen **Sayıştay**. Ayrıca ekonomik, sosyal ve bölgesel çıkar gruplarını temsil eden çeşitli danışma kurulları (**Ekonomik ve Sosyal Komite**, **Bölgeler Komitesi**) vardır. **Avrupa Merkez Bankası**, **Avrupa Para Enstitüsü** ve Birliğin dengeli gelişimine katkıda bulunan projelerin finansmanını kolaylaştırmak için kurulmuş bir **Avrupa Yatırım Bankası**,⁴ bulunmaktadır.

1. 1. 1. Avrupa Birliği Komisyonu

Komisyon, kimi yazarlara göre gelecekteki Avrupa Birleşik Devletleri’nin bir anlamda devlet başkanlığını yüklenerek uluslarüstü bir kurumdur.⁵

Avrupa Birliği’nin genel çıkarlarını temsil etme iddiasındadır. Komisyonun üye sayısı Birliğin tarihsel durumuna göre değişmekle birlikte, son genişlemelerden sonra 20 olan üye sayısı 25’e yükseltilmiştir.⁶ Komisyonun görev süresi Avrupa

¹ Walter Hallstein, **Europe in the Making**, New York, W. W. Norton & Company Inc, 1972, s. 57–80

² Veysel Bozkurt, **a. g. e.** s. 90

³ Kurucu anlaşmalarda öngörülmemen fakat 1970’lerin ikinci yarısından itibaren fiilen etkili olmaya başlayan, 1986’da “Avrupa Tek Senedi” ile de resmen onaylanan bir topluluk organıdır. Canbolat, **a. g. e.** s. 152

⁴ Klaus-Dieter Borchart, **Avrupa Birliği’nin Kurumları**, İstanbul, Avrupa Komisyonu Temsilciliği, 1996, s. 3. Ayrıca AB kurumlarının Avrupa entegrasyonunda oynadığı rolü görmek için bkz. Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis”, **European Integration and Supranational Governance**, Ed. Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet, Oxford, Oxford University Press, 1998, s. 25–58

⁵ Veysel Bozkurt, **a. g. e.** s. 90–91

⁶ (Çevirimiçi) http://www.europa.eu.int/comm/index_en.htm , 28 Mart 2006

Parlamentosu gibi beş yıldır. Komisyonda “Eurocrate” denilen yirmi binin üzerinde görevli çalışmaktadır.⁷

Komisyonun en önemli görevi, AB anlaşmalarının bekçiliğini yapmak yani anlaşmaların korunması ve gözetilmesidir.⁸ Komisyon üyeleri görevlerini yerine getirirken kendi ulusal hükümetlerinden tamamen bağımsız olarak davranmak ve sadece AB’nin çıkarlarını gözetmekle yükümlüdürler. Komisyonu görevden alabilecek tek organ Avrupa Parlamentosudur. Komisyonun her üyesinin bir veya birkaç politika alanında özellikle sorumluluğu vardır. Bununla birlikte kararlar kolektif sorumluluk ilkesi temeline dayanır.

Üye devletlerden herhangi birine karşı “Anlaşma İhlali Soruşturması” başlatabilen Komisyon, gerekli gördüğünde konuyu Avrupa Adalet Divanı’na götürebilir. Bunların yanı sıra, AB’nin rekabet kurallarını ihlal etmeleri durumunda kişilere ve şirketlere para cezası verebilir.⁹

Komisyon Birliğin karar mekanizmasını harekete geçiren organdır. Zira yasama sürecini başlatmada tek yetkilidir ve yeni bir Avrupa “yasası”nın kabulü sürecinin her aşamasında etkili olabilmektedir. Hükümetler arası işbirliği alanında tıpkı üye devletler gibi teklifte bulunma hakkına sahiptir.

Nihayetinde Komisyon, Avrupa Birliği’nin yürütme organdır. “İcra sekreteryası”¹⁰ olarak da nitelendirilen Komisyon’unun yetki alanına, belirli anlaşma maddelerinin uygulanmasına ilişkin kuralların belirlenmesi ve birlik faaliyetleri için ayrılmış bütçe ödeneklerinin kullanılması da dâhildir. Bunların arasında Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Sosyal Gelişme ve Kaynaşma Fonu vardır. Bu noktada belirtmek gerekir ki Komisyon, yürütme görevini yerine getirirken üye devletlerin uzmanlardan oluşturduğu

⁷ Laura Cram, “The Commission”, **Developments in the European Union**, Ed. Laura Cram, Desmond Dinan, Neil Nugent, New York, Macmillan Press Ltd., 1999, s. 45

⁸ Klaus-Dieter Borchart, **a. g. e.** s. 8

⁹ **A. e.** s. 9

¹⁰ Gülüm Çapan-Gürbüz Sarı, “Avrupa Birliği Kurumları ve Genişleme” **Avrupa Birliği’nde Genişleme Süreci**, Ed. Cengiz Aktar, İstanbul, İletişim Yayınları, 2002, s. 12

komitelerin görüşlerine başvurur. Komisyon, diğer uluslararası kurumlardan farklı olarak mali özerkliğe sahip olup, kararlarını uygulamada tam bir bağımsızlığa sahiptir.

AB Komisyonu Kapsamındaki Diğer Servisler/Ofisler:¹¹

- Genel Sekreterlik
- Hukuk Servisi
- Basın ve İletişim
- Basın Sözcüsü
- Kaçakçılığı Önleme Ofisi
- İç Denetim Servisi
- Çeviri Servisi
- Konferans Servisi
- Dış Yardım Ofisi (Europaid)
- Yayınlar Ofisi
- Ortak Araştırma Merkezi

AB'nin kuruluşundan bu yana Komisyon başkanlıklarını aşağıda verilen isimler yapmıştır:¹²

1958-Temmuz-1967	Walter Hallstein	Almanya
Temmuz 1967-Temmuz 1970	Jean Rey	Belçika
Temmuz-1970-Mart 1972	Franca M. Malfatti	İtalya
Mart 1972-Ocak 1973	Sicco L. Manshot	Hollanda
Ocak 1973-Ocak 1977	Fracois Xavier Ortoli	Fransa
Ocak 1977-Ocak 1981	Roy Jenksin	İngiltere
Ocak 1981-Ocak 1985	Gastorn E. Thom	Lüksembourg
Ocak 1985-Ocak 1995	Jacques Delors	Fransa
Ocak 1995-Ocak 1999	Jacques Santer	Lüksembourg
Ocak 1999-Ocak 2004	Romano Prodi	İtalya
Ocak 2004-Ocak 2009	José Manuel Barroso	Portekiz

¹¹ Laura Cram, **a. g. e. s.** 46

¹² Desmond Dinan, **a. g. e. s.** 207

1. 1. 2. Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi

Avrupa Birliği'nin asıl “yasama ve karar alma organı”dır. Konseyde her ülke bir bakanla temsil edilir. ye lkeleri temsil edenler genellikle dışışleri bakanları olmakla beraber görüşülecek konuya göre ye ülkelerin Tarım, Orman, Sağlık, Eğitim, vs. bakanları da temsil edebilmektedirler.¹³

Bakanlar Konseyi, hükümetler arası bir kurumdur. Komisyon'dan farklı olarak ye ülkelerin çıkarları karşılıklı mücadeleye burada konu olur. Neill Nugent'in vurguladığı gibi Avrupa Birliği'nin oluşum yılları olan 1950'lerde Komisyon'un yetkilerini Bakanlar Konseyi aleyhine güçlendireceği ve bu kurumun nispeten zayıf bir konuma geleceği tahmin edilirken bilakis, Bakanlar Konseyi, Birlik süreci boyunca, önemli yetkileri bünyesinde barındıra gelmiştir.¹⁴

Avrupa Birliği'nde Komisyon ve Bakanlar Konseyi arasındaki denge, bir anlamda ulusal ve uluslarüstü çıkarlar arasındaki dengeyi resmetmektedir. Pratikte, bu dengenin çıkar boyutu ağırlıktadır; zira Konsey yeleri önce kendi ülkelerinin ulusal çıkarlarını hesap etmekte daha sonra da Birlik menfaatleri için karar vermektedirler.

AB'ye ye ülkelerin Birlik nezdindeki bykelilerinden oluşan “Daimi Temsilciler Komitesi” (COREPER), Konseyin alacağı kararlardaki teknik hazırlığı yapar. Gerektiğinde ise belli hazırlıkların yapılmasında görevli özel komitelerin kurulması konusunda Konsey'in talimatlarını yerine getirir.

¹³ Veysel Bozkurt, **a. g. e.** s. 95

¹⁴ Neill Nugent, **The Government and Politics of The European Union**, New York, Palgrave Macmilian, 2003, s. 150

Dokuz farklı Konsey yapılanması vardır: ¹⁵

- Genel İşler ve Dış İlişkiler,
- Ekonomik ve Mali İşler,
- Adalet ve İçişleri,
- İstihdam, Sosyal Politika, Sağlık ve Tüketici Hakları,
- Rekabet (İç Pazar, Sanayi ve Araştırma),
- Ulaştırma, Telekomünikasyon ve Enerji,
- Tarım ve Balıkçılık,
- Eğitim, Gençlik ve Kültür.

Konsey, kararlarını basit çoğunlukla, nitelikli çoğunlukla veya oybirliğiyle alır. Nitelikli çoğunluk gerektiren kararlarda üye ülkelerin oyları ekonomik ve politik durumları ile nüfuslarına göre belirlenen bir ağırlıkla hesaplanmaktadır. Buna göre ülke bazında oy dağılımı şöyledir: ¹⁶

Tablo 1. 1. Üye ülkelerin Bakanlar Konseyindeki oy ağırlıkları ¹⁷

Ülke	Nice Antlaşması'ndan önceki oylar	Nice Antlaşması'ndan sonraki oylar
Almanya, Fransa, İtalya, İngiltere	10	29
İspanya	8	27
Polonya	-	27
Romanya	-	14 (2007'den itibaren)
Belçika, Yunanistan, Hollanda, Portekiz	5	12

¹⁵ Fiona Hayes-Renshaw, "The European Council and the Council of Ministires", **Developments in The European Union**, Ed. Laura Cram, Desmond Dinan, Neil Nugent, London, Macmilian Press Ltd, 1999, s. 27

¹⁶ (Çevrimiçi) <http://ue.eu.int/en/summ.htm> ve <http://www.deltur.cec.eu.int/default>, 19 Nisan 2006

¹⁷ Rıdvan Karluk, **a. g. e.** s. 152

Macaristan, Çek Cum.	-	12
Avusturya, İsveç	4	10
Bulgaristan	-	10 (2007'den itibaren)
Danimarka, İrlanda, Finlandiya	3	7
Slovakya, Litvanya	-	7
Lüksemburg	2	4
Letonya, Slovenya, Estonya, Kıbrıs	-	4
Malta	-	3
TOPLAM (AB-15)	87	237
TOPLAM (AB-25) Kasım 2004		321
TOPLAM (AB-27)		345

Antlaşmalarda başka türlü belirtilmediği takdirde, AB Konseyi kararları basit çoğunluk yöntemiyle alır. Ancak prosedürel konular dışında bu, pek de başvurulmayan bir yöntemdir.

Nice Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte, nitelikli çoğunluk için gerekli oy sayısı 237 oyun yüzde 71'i olan 169, kararı bloke etmeye yetecek azınlık oy ise 69 olmuştur. Yeni üyelerin katıldığı 1 Kasım 2004'ten sonra ise toplam oy sayısı 321'e yükselmiştir. Bu durumda nitelikli çoğunluk için geçerli olan oy sayısı tüm oyların yüzde 72,3'ü olan 232 olmuştur.¹⁸

Vergi, sosyal güvenlik gibi alanlardaki kararlar ise oybirliği ile alınır. Komisyonun bir önerisinde değişiklik yapmak için de oybirliği kararı gerekir. Oybirliği ile karar alma yöntemi veto hakkını da içerdiğinden, karar alma sürecini yavaşlatan bir prosedürdür. Bir ülkenin üyeliğe kabulü, ekonomi politikasına ilişkin konular veya üye bir ülkenin ulusal çıkarları söz konusu olduğu durumlarda kararlar oybirliği ile alınır.

¹⁸ Neill Nugent, **a. g. e.** s. 84–85. Diğer yandan yeni üyelerin katıldığı 1 Mayıs 2004 ile 1 Kasım 2004 arasındaki süre geçiş süresi olarak düzenlenmiştir.

Nice Antlaşması ayrıca, 1997 Amsterdam Antlaşması'yla gündeme gelen 'güçlendirilmiş işbirliği' konseptini daha da kolaylaştırmıştır. Güçlendirilmiş işbirliğinin amacı, bir grup üye devletin Birliğe bazı alanlarda daha hızlı entegre olmasını sağlamaktır. Çok sıkı kurallara bağlı olan bu uygulamanın ortak dış politika ve güvenlik konularında kullanılması ancak sınırlı olarak mümkündür. Nitekim güçlendirilmiş işbirliği şu kurallar çerçevesinde olmalıdır: Topluluğun münhasır yetkiye sahip olduğu bir alanda uygulanmaması, Birlik politikalarını etkilemeyecek olması, Avrupa vatandaşlığını zedelememesi ve ayrımcılığa neden olmaması. Böylece kararların en azından bloke edilmesinin önüne geçilmesi istenmektedir. Nice Antlaşması, üyelerin çoğunluğunun değil, en az 8 üyenin savunma ve askeri konular dışında bir araya gelerek işbirliği yapmasını öngörmektedir. Ancak en az 8 üyenin işbirliği yapmasına izin verilmesine karşın, bu grup yeni üyelerin de katılımına açık olmalıdır. Ayrıca, birçok alan da Avrupa Parlamentosu'nun onayına bağlıdır.

AB Konseyi çalışmalarını bir Genel Sekreterlik başkanlığında yürütmektedir ve 2006 yılı itibariyle Genel Sekreter Javier Solana'dır.

Birliğin faaliyetleri, AB anlaşmasına göre topluluk faaliyetleri, ortak dış politika ve güvenlik politikası, adalet ve içişleri olmak üzere üç grupta toplanır. Konseyin görevlerinden birisi de Avrupa Parlamentosu'nun onayını da aldıktan sonra Komisyon'un sunduğu öneriler doğrultusunda üye ülkelerin makro ekonomik dengelerin koordinesi ve Avrupa Birliği Anlaşmaları'nın gerçekleşmesini sağlamaktır. Ayrıca Konsey ortak dış politika ve güvenlik politikaları gibi konularda hükümetler arası işbirliğini sağlar.¹⁹ Bu önlemlerin uygulanmasından da Birliğin temsilcisi sıfatıyla Konsey Başkanlığı sorumludur. Bir diğer önemli alan olan Adalet ve İçişleri'nde ise Konsey, ortak eylemler belirlemek ve üye ülkelerin imzalayacağı sözleşmeleri hazırlamak ve öneri sunmaktır. Ayrıca Bakanlar Konseyi normal olarak Brüksel'de toplanmakta; her yıl üç ayda bir Lüksemburg'da da bu toplantı gerçekleşmektedir.²⁰

¹⁹ Fiona Hayes-Renshaw, **a. g. e.** s. 26

²⁰ Neill Nugent, **a. g. e.** s. 170

Bakanlar Konseyi'nde kararlar nitelikli çoğunluk ve oybirliği ile alınmaktadır. Bu alınacak kararın önemine göre değişmektedir. Mesela Komisyon'un önerilerinin değiştirilmesi veya Parlamento'dan geçen değişikliklerin geri çevrilmesi gibi yasamaya ilişkin konularda oybirliği gerekmektedir.

1.1.3. Avrupa Konseyi

Bazı kaynaklarda Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi olarak da anlatılan Avrupa Konseyi, kurucu antlaşmalarla öngörülmemesine karşın, Topluluk üyesi devlet ve hükümet başkanlarının yaptıkları zirve ve konferanslar sonucunda “de facto” olarak ortaya çıkmıştır. Bu konferanslardan ilki Şubat 1961'de Paris'te gerçekleştirilmiş ve 1970'lerin başlarından itibaren etkinlik kazanmış ve nihayet 1974 Paris Zirvesi'nden sonra böyle bir kurumun resmen oluşumu için harekete geçilmiştir.²¹

Nitekim 1974 Paris konferansında, Fransa Cumhurbaşkanı V. Giscard d. Estaing konferansların kurumsallaştırılmasını ve adının da “Avrupa Konseyi” (European Council) olmasını önermiştir. 1986 yılında ise Avrupa Tek Senedi ile birlikte Avrupa Konseyi kurumsallaştırılmış ancak yetki alanı tam olarak belirlenmemiştir. Maastricht Antlaşması ile Birlik Hukuku bağlamında resmi bir hüviyet kazanan bu kurumun yetki alanı genel perspektifler içinde Anlaşmanın 4. maddesinde (eski madde D) belirtilmiştir.²²

Anılan maddede, Avrupa Konseyi, Birliğe, kalkınması için gerekli motivasyonu sağlar ve genel politik yönelimleri tanımlar, diyerek anılan kurumun yasal yetki alanını genel olarak belirlemiştir. Genel politikaların belirlenmesine ilişkin en bilinen örnek: 1993 yılı Haziranın da yapılan Kopenhag Avrupa Zirvesi'nde, Avrupa Konseyi tarafından genel hatları belirlenen “Kopenhag Kriterleri”dir.

²¹ A. e. s. 178. Ayrıca İbrahim S. Canbolat, a. g. e. s. 152

¹³ Rıdvan Karluk, a. g. e. s. 204

²² Neill Nugent, a. g. e. s. 180 ve Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2005, s. 258

Aynı maddenin ikinci fıkrasında, Avrupa Konseyi, üye devletlerin hükümet başkanları veya devlet başkanları ile Komisyon Başkanı'nı bir araya getirir, ifadesiyle de kurumun yapısı ve oluşumunu açıklamıştır. Bunlara üye devletlerin Dışişleri bakanları ile Komisyon'un bir üyesinin yardımcı olacağı ve Avrupa Konseyi'ne, Konsey Başkanlığını icra eden üye devletin Devlet ya da Hükümet Başkanı'nın başkanlığında yılda en az iki kez toplanacağı hükme bağlanmıştır.

Maddenin son fıkrasında ise Avrupa Konseyi'nin her toplantı sonrasında bir rapor ile Birlik'te gerçekleştirilen ilerlemeleri içeren yıllık yazılı bir raporu Avrupa Parlamentosu'na sunacağı belirtilmiştir. Bu durum, Maastricht Anlaşması'nın daha demokratik bir yapının inşasına yönelik tutumunu sergiler nitelikte bir adım olarak yorumlanabilir.

Bununla beraber Maastricht Anlaşması'nın Amsterdam Anlaşması ile değişik 13. maddesinin (eski madde J 3) ilk iki fıkrasında, Avrupa Konseyi'ne ortak dış ve güvenlik politikaları bağlamında önemli yetkiler verilmiştir. Burada; Avrupa Konseyi, savunmaya etkileri olan konular da dahil olmak üzere, ortak dış ve güvenlik politikasının ilkelerini ve politika için genel yönlendirici ilkeleri tanımlayacağı; ikinci fıkrasında Avrupa Konseyi, üye devletlerin önemli ortak çıkarlarının olduğu alanlarda Birlik tarafından yürürlüğe konulacak ortak stratejiler üzerine karar vereceği hükme bağlanmıştır. Maddenin devamında da Bakanlar Konseyi'nin, Avrupa Konseyi tarafından tanımlanan genel ilkelere dayanarak ortak dış ve güvenlik politikasını tanımlamak ve yürürlüğe koymak için gerekli kararları alacağı, özellikle ortak eylem ve ortak tutumlar benimseyerek Avrupa Konseyi'ne ortak stratejiler tavsiye edeceği ve bu stratejileri yürürlüğe koyacağı belirtilmiştir.²³ Böylece fiili durum yani devlet ve hükümet başkanları tarafından kullanılan yetkiler AB müktesebatına alınmış deyim yerindeyse bir kodifikasyon gerçekleştirilmiştir.

²³ Neill Nugent, **a. g. e.** s.181 ve Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **a. g. e.** s. 262

1. 1. 4. Avrupa Parlamentosu

Çalışmanın üçüncü bölümünde daha detaylı incelenecek olan bu kurum, burada, karar alma mekanizmasını tanımlamaya yardımcı olması açısından özet olarak ele alınacaktır.

Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği'nde denetim, bütçe, yasama ve danışma konusunda etkili bir kurumdur. Birlik bütçesinin ve yasalarının hazırlanmasında yönlendirici etkiye sahiptir. Belirtmek lazım ki bütçenin hazırlanıp onaylanması ile başlayan sınırlı bir yasama yetkisi AP'nin 1970'lerin başından itibaren edindiği bir durumdur. Ayrıca 1975'de Parlamento'nun bütçe yetkisi genişletilmiş; yine genel yasama sürecinde de yeni haklar elde etmiştir. Bunu 1979'da yapılan doğrudan Avrupa Parlamentosu seçimleri, 1987'de Avrupa Tek Senedi Parlamento için tam bir dönüm noktası niteliğine dönüşmüş, Parlamentonun yetki ve etki alanı genişletilmiştir. Örneğin Parlamento, 1989 yılında yasama hakkını kullanmış ve Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilen AB'de otomobillerin çıkardıkları atık gazlara ilişkin “yasa” taslağının kendi isteği doğrultusunda Komisyon tarafından değiştirilmesini sağlamıştır.²⁴

Beş yıl için tek dereceli genel oyla seçilen Avrupa Parlamentosu'nun milletvekilleri siyasi eğilimlerine göre gruplar oluştururlar. Bu uluslar üstü gruplar ya da “Avrupa siyasal partileri”ndeki milletvekilleri ise kendilerini seçip gönderen ülkeleri değil “Avrupa Birliği halkı”nı temsil ederler.

Avrupa Parlamentosu'nda genel kurul çalışmaları için hazırlık yapan toplam yirmi komite (kurul) vardır. Bunlar Parlamento içindeki tüm grupların katılımıyla oluşturulmaktadır. Belli başlıları ise şunlardır:²⁵

²⁴ İbrahim S. Canbolat, **a. g. e.** s. 156

²⁵ **A. e.** s. 158

- Güvenlik, silahsızlanma ve insan hakları alt komitelerini içeren siyasi komite
- Tarım, balıkçılık ve kırsal kesimin geliştirilmesine yönelik komite
- Dış ekonomik ilişkiler komitesi
- Çevre sorunları, halk sağlığı ve tüketicilerin korunmasına yönelik komite
- İstihdam, iş piyasası ve sosyal işler komitesi
- Kalkınma ve işbirliği komitesi
- Bütçe denetim komitesi
- Gençlik, kültür, eğitim, medya ve spor komitesi

Bunlarla beraber Parlamento, soruşturma komiteleri de oluşturabilmektedir.

Avrupa Parlamentosu Strasburg, Lüksembourg ve Brüksel’de çalışmaktadır. Genel kurul toplantıları Strasburg’da yapılırken komite ve siyasi parti gruplarının toplantıları ise genellikle diğer AB kurumları gibi Brüksel’de gerçekleştirilmektedir.²⁶

Avrupa Birliği “vatandaşları”nın sesi olarak kabul edilen Avrupa Parlamentosu, aynı zamanda kendini “Avrupa Bütünleşmesi”nin dinamosu olarak görmektedir. Dolayısıyla üye ülkelerin sınırlarında kontrollerin kaldırılması, iç pazarda dengenin sağlanması, işsizliğin önlenmesi, birlik düzeyinde dengeli büyümenin gerçekleştirilmesi gibi daha genel ve daha Avrupa merkezli faaliyetler için gayret sarf etmektedir. Bu nedenledir ki AP, ekonomik bütünleşmenin yanı sıra siyasi entegrasyonun da en etkili unsuru konumundadır; bu durum, özellikle de diğer kurumlara oranla kendini gösterir.

AP, Komisyon üyelerinin atanmaları ve görevden alınmalarının yanı sıra, önemli Konsey kararlarında onay yetkisine sahiptir. Komisyon ve Konsey’e yazılı ve

²⁶ Desmond Dinan, **a. g. e.** s. 268

sözlü sorular yöneltebilmekte beraber Birlik vatandaşlarının şikâyetlerini de takibi bu kurum için önemli bir diğer yetki alanıdır.²⁷

1.1.5. Avrupa Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi

Merkezi Lüksemburg’da bulunan Avrupa Adalet Divanı (AAD), AB’nin temel yargı organıdır. Avrupa Birliği’ni kuran anlaşmalarda belirlenen hedeflere ulaşılması için öngörülen politikalara, hem Birlik organlarının hem de üye devletlerin harfiyen uymak ve uygulamak zorunda oldukları düşünüldüğünde AAD’ın önemi ortaya çıkmaktadır.²⁸

Divan, Topluluğu/Birliği kuran anlaşmaların uygulanmasında ve yorumlanmasında hukuka uygunluğu güvence altına alır. Divan’ının bu yetkisi sadece kurucu anlaşmalarla sınırlı değildir. Bu anlaşmalarla belirtilen yetkili organlar tarafından oluşturulan ikincil hukuk normlarının da uygulanması ve yorumlanması yine Divan’ının yargı yetkisi içindedir. Divan yapmış olduğu yorumlara ve oluşturduğu içtihatlarla Birlik Hukuku’nun uygulanmasında bir dinamizm sağlamış ve AB’nin bütünleşme sürecine önemli katkılar yapmıştır.²⁹

AAD ne Birleşmiş Milletler’e bağlı olan La Haye Uluslararası Adalet Divanı ile ne de merkezi Strasburg’da olan ve Avrupa Konseyi’ne bağlı olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ile karıştırılmamalıdır.

Maastricht Anlaşması’nın Nice Anlaşması ile değişik 221. maddesinde (eski madde 165), Divan’da her üye devletten bir yargıcın görev yapacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla hâlihazırda toplam 25 yargıç görev yapmaktayken 2007 yılından itibaren Romanya ve Bulgaristan’ın üyeliği ile bu sayı 27’ye çıkacaktır. Aynı maddenin devamında, Divan Statüsü’nde benimsenen düzenlemelere göre Divan, Büyük Daire

²⁷ İbrahim S. Canbolat, **a. g. e.** s. 158

²⁸ Daniel Wincott, “The Court of Justice and the Legal System”, **a. g. e.** , Ed. Laura Cram, Desmond Dinan, Neil Nugent, s. 86

²⁹ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2006, s. 119

ve Daireler (3 ve 5 üyeden oluşan) şeklinde toplanır. Divan'da hâlihazırda iki adet 5 yargıçlı Daire dört adet 3 yargıçlı Daire vardır. Ve bu Daireler kararlarını basit çoğunlukla alır. Adalet Divanı Statüsü'nün öngörmesi halinde, Divan, aynı zamanda Genel Kurul şeklinde de toplanabilir.³⁰

Yine Maastricht Anlaşma'sının Nice Anlaşması ile değişik 222. maddesinde (eski madde 166) ise yargıçlar dışında Divan'da, açılan davalar hakkındaki mütalaalarını, maddi olguları ve hukuki sebepleri tam bir tarafsızlık ve bağımsızlık içinde açık celselerde sunmakla görevli ve daha önceleri sayıları 6 iken son haliyle 8'e çıkan savcılar (hukuk sözcüleri) da vardır. Divan'ının isteği üzerine Konsey, oybirliği ile yargıç ve savcı sayısını artırabilir. Savcılar Divan'a gelen uyuşmazlıklar konusunda çözüm yolları önerirler ve bu çözüm yollarının daha sonraki kararlarda, ne şekilde yol göstereceği konusunda açıklamalarda bulunurlar.³¹ Hukuk sözcülerinin başkanı yoktur. Bunun yerine Divan tarafından seçilen Baş Hukuk Sözcüsü vardır. Baş Hukuk Sözcüsü, Divan Başkanı tarafından seçilen raportör yargıcın belirlenmesinden sonra o davada görüş belirtecek Hukuk Sözcüsünü belirler.³²

Yargıç ve savcılarının görev süreleri altı yıldır. Ancak davalarda sürekliliği sağlamak için yargıç ve savcılarının yenilenmesi, üç yılda bir kısmen yapılır. Görev süresi dolan yargıç ve savcılar yeniden atanabilirler. Yargıçlar kendi aralarında üç yıl için AAD başkanını seçerler. Başkan'ının görev süresi yenilenebilir. AAD, Yargılama Usul Tüzüğü'nü hazırlar. Bu tüzük Konsey'in onayına sunulur. AAD kâtibini atar ve statüsünü belirler (Maastricht Anlaşması: md. 223).

AAD, aynı zamanda AB'nin entegrasyon sürecinde çok önemli katkıları olan bir AB organıdır. Divan'ın bu katkısını, genellikle *önkarar prosedürü* çerçevesinde önüne gelen davalara vermiş olduğu kararlarda görmek mümkündür. Nitekim AAD, Topluluk hukukunun uygulanması açısından 15 Temmuz 1964 sayılı Costa/Enel kararında, Topluluk hukukunun ulusal hukuk sisteminden bağımsız bir hukuk sistemi

³⁰ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, s. 400

³¹ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, s. 120

³² Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, Ankara, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu Yayınları, 2005, s. 82

olduğunu ve ulusal hukuk sistemlerinin hiyerarşik olarak üstünde bir hukuk sistemi olduğunu kabul ederek Topluluk hukuk yapısının bu temel esasını vurgulamıştır. Aynı şekilde AAD, Van Gend/Loos kararında da Topluluk hukukunun kurallarının üye devlet mahkemelerinde doğrudan uygulanabilir olduğu yönünde hükme varmıştır.³³

Öte yandan AAD, bazı prensiplerin yerleşmesinde de çok önemli kararlara imza atmıştır. Bunlar arasında insan hakları en önde gelen konu başlığıdır. Özellikle de 14 Mayıs 1974 tarihli Nold kararı bu bağlamda çok dikkat çekicidir. Bu kararda “*jurisprüdansiyel*” bir temel hak korumasına giden kapı açılmış olmaktadır.³⁴

Divan’da açılacak davalar, nitelikleri ve ortak özellikleri bakımından

- Yorum davaları
- Hukuka aykırılık davaları
- Tam yargı davaları olarak üç gruba ayrılırlar.

AAD’ın yukarıda belirtilen davalar neticesinde vermiş olduğu kararlar, tamamen Topluluk hukukunun uygulanması ve yorumlanması ile ilgilidir. AAD, kararlarında üye ülkelerin ulusal hukuk kurallarını ele alabilmekle birlikte, bu kuralları ölçü norm olarak kullanmaz. Ulusal hukuk uygulayıcıları ile AAD arasındaki ilişki ulusal yargıçların Topluluk hukuk kurallarına ilişkin kuralların yorumlanmasında Mahkeme’nin kararlarının izinde olma zorunluluğu vardır. Gerçekten de ulusal yargıçlar önlerine gelen davalarda Topluluk hukuk normlarını uygularken, Divan kararlarını ve içtihatlarını değiştirmeksizin önlerindeki davalara uygulamak zorundadırlar.³⁵

³³ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, s. 122

³⁴ *Jurisprüdansiyel* (içtihadı) hukukun AB nezdinde incelenmesi ile kararların yorumu ve analizi için bkz. Engin Selçuk, “Topluluk Anayasal Düzeninde Temel Haklar Koruması: Özerk Bir Koruma Düzenine Doğru”, İstanbul, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003, s. 26

³⁵ Ayrıntı ve AAD yapısı hakkında bkz. Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş **Avrupa Birliği Hukuku**, s. 123. Ayrıca konuyla ilgisi bakımından uluslararası anlaşmaların Türk hukukunda kanun hükmünde sayılması ve bununla ilgili Danıştay Uygulamaları için bkz. Emin Memiş, **Kanun Hükmünde’ Andlaşma ve Danıştay Uygulamaları Avrupa Ortak Normuna Uyum Analizleri**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2004

1.1.5.1. İlk Derece Mahkemesi

İlk derece Mahkemesi, Birliği (Topluluğu) kuran Anlaşmaların orijinal metinlerinde bulunmamaktadır. İlk derece Mahkemesi'nin kurulması ile ilgili hukuksal temel Tek Avrupa Senedi (TAS) ile atılmıştır. TAS ile Kurucu Anlaşmalara eklenen birer maddeyle İlk Derece Mahkemesi'nin görevleri, üyelerinin nitelikleri, kuruluş prosedürü ve yargılama kuralları belirlenmiştir. Ancak Mahkeme'nin kuruluşu 24 Ekim 1988 Konsey kararı ile olmuştur. fiili olarak çalışmaya başlaması da 1 Kasım 1989'da olmuştur.³⁶

İlk Derece Mahkemesi, Divan'ının dava yükünün zaman içinde çok fazla artması ile Mahkeme'nin belli konularda yoğunlaşarak bir tür uzmanlaşma daireleri oluşturmak suretiyle daha sağlıklı ve daha doğru kararlar temin etmek için oluşturulmuştur.

İlk Derece Mahkemesi, özerk bir kuruluş olmayıp Divan'ının yargılama prosedürü içine dâhildir. Bu mahkemenin bakmaya yetkili olduğu davalar ise Maastricht Anlaşması'nın Nice Anlaşması ile değişik 225. maddesinde (eski madde 168a) şu şekilde belirtilmiştir: Uzmanlaşmış Yargı Daireleri'nin ve Adalet Divanı'nın yetkisine verilen konuların dışında İlk Derece Mahkemesi, iptal (md. 230), eylemsizlik (md. 232), tazminat (md. 235) davaları, Topluluk görevlilerinin kurumlarına karşı açtıkları davalar (md. 236) ve Sözleşmeye tabi sorumluluk davaları (md. 238) çerçevesinde yetkilidir. Bunların dışında Adalet Divanı'nın Statüsünde yapılacak değişiklikler ile İlk Derece Mahkemesi'ne, daha değişik konularda da yetki verilebileceği belirtilmiştir.³⁷

Maastricht Anlaşması'nın Nice Anlaşması ile değişik 224. maddesinde ise İlk Derece Mahkemesi'nde, Adalet Divanı'nda olduğu gibi her üye devletten en az bir yargıcın olması gerektiği düzenlenmiştir. Ayrıca daha önce sadece AAD'a da tanınan birlik hukukunun yorumlanması ve uygulanmasının hukuka uygulunun

³⁶ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, s.136

³⁷ A. e. s. 138

denetlenmesi yetkisi, İlk Derece Mahkemesi'ne de tanınmıştır. (Maastricht antlaşması md.220).

Son olarak Nice Anlaşmasıyla Maastricht Anlaşması'nın 225. maddesinden sonra gelmek üzere 225a. maddesi eklenerek Uzmanlaşmış Yargı Dairelerinin kurulması yoluna gidilmiştir. Diğer yandan anılan anlaşmaya eklenen 16 numaralı deklarasyonla birlik çalışanlarının, kurumlarına karşı açtıkları davalar konusunda yetkili bir dairenin kurulması için bir karar projesinin hazırlanması, AAD ve komisyondan istenmiştir. Konuya ilişkin olarak Konsey'in 2 Kasım 2004 tarih ve 2004/752 sayılı kararıyla 7 yargıçtan oluşan Birlik Çalışanları Mahkemesi'nin (The European Union Civil Service Tribunal) kurulması öngörülmüştür. Bu doğrultuda Konsey, 22 Temmuz 2005 tarih ve 2005/577 sayılı kararıyla 7 yargıcın atamasını yapmıştır ve bu atama işlemi 1 Ekim 2005 tarihinden itibaren geçerlidir. Yargıçların atanması ve çalışma süreleri AAD ve İlk Derece Mahkemesi'ndeki gibidir.³⁸

1. 2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KARAR ALMA MEKANİZMASI

Uluslararası örgütlerde kurulacak model ya da öngörülecek kurumsal yapı, bu uluslararası örgütü kuran devletler tarafından, örgütün kuruluş amacı da gözetilerek gerçekleştirilir. Bu durum işbirliğinin en gevşek olduğu uluslararası örgütten en sıkı olanına kadar bütün uluslararası örgütler için geçerlidir. Dahası işbirliği ne kadar sıkılaşırsa sıkılaşsın ve ne kadar bütünleşmeye yönelinirse yönelinsin örgütün tüm dinamikleri üye devletlerin elinde kalmaya devam etmektedir.³⁹ Esasında üye devletler bu durumun muhafazasından yana bir tavır sergilerler. Klasik bir uluslararası örgütten farklı özellikler taşıyan Avrupa Birliği'nde belirttiğimiz durum daha da can alıcı bir yapıya bürünmektedir. Zira “demokrasi açığı” tartışmalarının varlığı dahi bu noktaya dikkat çekilmesi gereğine yeterince işaret etmektedir.

³⁸ A. e. s. 139

³⁹ Ercüment Tezcan, “Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Mekanizması: Üye Devletlerin Rolü Üzerine Değerlendirmeler”, **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Ed. Beril Dedeoğlu, İstanbul, Boyut Kitapları, 2003, s. 65

Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısının *sui generis* iç dinamikleri, klasik uluslararası örgütler için geçerli olan bazı teamül ve kuralları kendi etki ve yetki alanı için değiştirmiştir.

Gelinen noktada ise artık “federal devletten az; uluslararası örgütten çok” şey olan bu ‘birlik’ kendine özgü işleyiş mekanizması oluşturmakla kalmamış ayrıca oluşan bu yapı üzerine beklentilerin eklenmesi ile de yeni tartışmalara yol açmıştır. Biz de “demokrasi açığı” kavramını tartışmadan; öncelikle, kısa da olsa Birlik'in karar alma mekanizmasını, yukarıda değinilen kurumlar çerçevesinde analiz etmek gerekmektedir.

Yukarıda da belirtilmeye çalışıldığı gibi; Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısını özgün kılan unsur, birliğin temelini oluşturan ve ilk topluluk olan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran anlaşma ile getirilen, karar yetkisinin üye devletleri temsil eden bir organa değil de bağımsız ortak bir organa verilmesidir.⁴⁰

Daha sonra kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun (AAET) temeli anlaşmalarda AKÇT anlaşmasındakine benzer bir kurumsal yapıdan ziyade, karar yetkisindeki ağırlık merkezinin üye devletleri temsil eden organa yani Konsey'e doğru kaydırıldığı görülmektedir. Hatta bu sapma ile, AKÇT Antlaşmasında tesis edilen ve karar yetkisine sahip Yüksek Otorite'nin bu yetkisi elinden alınmakla kalmamış, bunun yanında ismi de Komisyon olarak değiştirilmiştir. Ayrıca Yüksek Otorite'nin üye devletler üzerindeki bazı denetim yetkileri Avrupa Adalet Divanı'na devredilmiştir.⁴¹

AKÇT anlaşmasına nazaran niçin böyle bir sapmanın yapıldığı sorgulanacak olursa, bunun Ercüment Tezcan'ın ifadelendirdiği gibi üye devletlerin *Avrupa Savunma Topluluğu*⁴² bozgunundan sonra, merkezinde güçlü bir bağımsız organ bulunan bir kurumsal yapıya sıcak bakmamalarıyla yakından ilgili olduğu sonucuna

⁴⁰ A. e. s. 67

⁴¹ A. e. s. 68

⁴² Bilgi için bkz. “Avrupa Savunma Topluluğu”, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, Haz. İrfan Kaya Ülger, İstanbul, AB-Türkiye İşbirliği Derneği, 2003, s. 46

varılabilir. Ayrıca AKÇT'nin sektörel nitelikli bir anlaşma olmasına rağmen AET'nin bir çerçeve anlaşma olmasının da büyük rolü bulunmaktadır.⁴³ Buradaki mevcut tablo, ulus devletlerin, Avrupa mekânında devletlerarası bütünleşmede son sözü söyleme kaygılarını göstermesi bakımından önemlidir.

1. 2. 1. AB'nin Karar Alma Mekanizması

Maastricht Anlaşmasındaki kurumsal yapıya baktığımızda, geçmişe oranla, karar yetkisi elinden alınan Komisyon'un, birlik çerçevesinde yapılacak yasal düzenlemelere ilişkin teklif sunma, Konsey tarafından verilecek yürütme görevlerini yerine getirme gibi yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Diğer yandan aynı anlaşmanın 250. maddesinde Konsey'in Komisyon'un teklifi üzerine karar alması gereken durumlarda Komisyon'un teklifi ancak oybirliği ile değiştirilebileceği hüküm altına alınmıştır.⁴⁴ Ancak Komisyon'un teklif yetkisi bir takım sınırlar dâhilinde alınmıştır. Öncelikle Komisyon'un teklif sunması için Konsey tarafından harekete geçirilebilir. Konseyin bu yetkisi Maastricht Anlaşması'nın 208. maddesinde açıkça ifadelendirilmiştir. Aynı yetki Amsterdam Anlaşması ile Avrupa Parlamentosu'na da verilmiştir.⁴⁵

Öte yandan Komisyon'un teklifinin, ortak karar prosedürü çerçevesindeki “uzlaşma” aşamasında değiştirilebileceğini de belirlemek gerek.⁴⁶ Buna göre, Avrupa Parlamentosu ile Konsey arasında oluşturulacak “Uzlaşma Komitesi”nin bir metin üzerinde anlaşması durumunda, Konsey nitelikli bir çoğunlukla bu metni kabul edebilir. Dolayısıyla bu kabul edilen metin, mutlaka Komisyon'un teklifi doğrultusunda olmayabilir. Hiç şüphesiz bu durum Komisyon'un teklif etme otoritesini sarsıcı bir niteliktedir.

⁴³ Ercüment Tezcan, “Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Mekanizması: Üye Devletlerin Rolü Üzerine Değerlendirmeler”, **a. g. e.** s. 68–69

⁴⁴ Maastricht Treaty, Article 250, (Çevrimiçi) <http://europa.eu.int/en/record/mt/title2.html>, 10.06.2006

⁴⁵ Karlheinz Neunreither, “The Europea Parliament”, Ed. Laura Cram, Desmond Dinan, Neil Nugent, **a. g. e.** s. 63

⁴⁶ Ercüment Tezcan, “Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Mekanizması: Üye Devletlerin Rolü Üzerine Değerlendirmeler”, **a. g. e.** s. 68

Burada vurgulanması gereken önemli bir husus karşımıza çıkmaktadır. O da: Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin demokrasi eksikliğini azaltma çabaları noktasında, Konsey değil de Komisyon aleyhine genişlediği hususudur. Bu durum özellikle 1986 Avrupa Tek Senedi'nden beri işleyen bir süreçtir. Bu noktanın temelinde kuruluşundan günümüze muhatap olduğu en önemli eleştirilerden biri olan AB'nin elitist bir proje olduğu ve yürütme mevkiinde siyasal sorumluluktan azade teknokratların (Komisyon) bulunmasından kaynaklandığını düşünebiliriz. Zira Avrupa Konseyi ve Bakanlar Konseyi'nin dolaylı da olsa kendi ülkelerine karşı siyasal olarak sorumlu tutulabilmeleri söz konusu iken aynı şeyi Komisyon için söylemek güçtür.

Diğer yandan tıpkı klasik parlamenter sistemlerdeki gibi AP'nin Birliğin yürütme organı Komisyon üzerindeki etkisini artırma ve siyasal açıdan daha demokratik bir yapıya büründürme amacı güdülmüştür, denilebilir. Son olarak Komisyon ile Parlamento arasında karar alma mekanizması içindeki ilişkileri belirleyen ve AP ile Komisyon arasında varılan 9 Mart 1995 tarihli Davranış Kod'undan (Code de Conduite) bahsetmek lazımdır. Bu Kod uyarınca, Komisyon, tüm yasama tekliflerini ve bütçe prosedürü çerçevesindeki tekliflerini ve Konsey'e iletilen tüm teklifleri AP'ye de iletmeyi kabul etmiştir. Parlamento'nun bilgilendirilmesinin Anlaşma hükümlerine göre Konsey ile eşit şartlarda olmasına Komisyon özen gösterecektir.⁴⁷

Komisyon'un teklif yetkisine getirilen bir diğer istisna ise anlaşmalardaki bazı alanlarda Komisyon'un teklifini üye devletlerle paylaşmak zorunda olmasıdır. Bunun ilk akla gelen örnekleri ise: Vize, iltica, göç, kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili politikalardır. Komisyon'un üye devletlerle paylaştığı bir diğer alan Adalet ve İçişleri alanında işbirliğidir. AB Anlaşmasının 34. maddesi bu konuyu düzenlemektedir. Buna göre Konsey, Komisyon'un veya üye devletlerden birinin teklifi üzerine oybirliği ile bu alanda düzenleme yapabilecektir. Aynı durum Ortak

⁴⁷ Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*, s. 139

Dış ve Savunma Politikaları için de geçerlidir. Zira AB Anlaşmasının 22/1.maddesi konuya ilişkindir.⁴⁸

Avrupa Parlamentosu ekseninden bakıldığında ise, bilindiği üzere Parlamento, başlangıçta, 1970 ve 1975 tarihli anlaşmalarla kendisine tanınan kısıtlı bütçe yetkileri bir yana bırakılacak olursa; doğrudan doğruya seçmenlerce seçilmemesi nedeniyle yalnızca istişari yetkilere sahipti. 1979 yılından itibaren ilk doğrudan seçimlerle birlikte Parlamento demokratik meşruiyetini artırmaya başlamıştır ve gittikçe artan bir hızla yetkilerini genişletmektedir. Özellikle 1986 Avrupa Tek Senedi'nde *İşbirliği Prosedürü* ile bir takım yetkiler elde etmiştir.⁴⁹

Maastricht anlaşması ile Parlamento bir aşama daha kaydederek *Ortak Karar Prosedürü* ile Konseyin yetkilerine ortak olur konuma gelmeye çalışmıştır. Ancak bu Konseyin yetkilerine bütünüyle ortak olma anlamında düşünülmelidir; zira kararların ya da AB yasama sürecinin hâkimi yine Konsey'dir. Ayrıca bu prosedürün yalnızca anlaşmada belirtilen konularda geçerli olduğu dikkate alınırsa "*ortak karar prosedürü*"nın demokrasi eksikliği noktasında bu açığı gidermeye yönelik çok aktif bir argüman olamadığını söylemek kaçınılmaz olacaktır.

Bir diğer önemli kurum AAD'dır. Topluluk hukukunun yorumlanması ve uygulanması çerçevesinde önemli bir işleve sahiptir. Tezcan'a göre AAD'ın bir denetim organı olması ve karar alma mekanizmasına doğrudan katılamaması dolayısıyla kurumsal yapıda AAD'ye pek de aktif olmayan bir organ görüntüsü vermektedir. Avrupa yasama süreci düşünüldüğünde bu görüşe katılmamak güç; ancak Mahkeme'nin içtihatları ile büyük bir etki alanı doğurduğu "hakim yapımı demokrasi"nin veya "mahkeme kararları ile entegrasyon"un Birlik içinde tartışılan alanlar olduğunu da vurgulamakta fayda var. Bunlarla birlikte Mahkeme'nin Ortak Güvenlik ve Dış Politika alanında yetkisinin bulunmadığı; Adalet ve İçişleri ile ilgili

⁴⁸ Ercüment Tezcan, "Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Mekanizması: Üye Devletlerin Rolü Üzerine Değerlendirmeler", Ed. Beril Dedeoğlu, **A. g. e.** s. 70

⁴⁹ Neil Nugent, "Decision-Making", **a. g. e.**, Ed. Laura Cara, Desmond Dinan, Neil Nugent, s. 145

konularda ise Amsterdam anlaşması ile ancak sınırlı yetkilere sahip olabildiği de dikkate alınmalıdır.

1. 2. 2. Karar Alma Mekanizmasında Avrupa Birliği Komiteleri Ve Çalışma Grupları

Temel AB kurumları Bakanlar Konseyi, AB Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu'ndan oluşmakla birlikte anılan AB organları tarafından yapılan çalışmalar, karar alma sürecindeki faaliyetlerin sadece görünen kısmıdır. Bu bakımdan AB kurumları bir aysberge benzetilir, görünen kısımlar AB Komisyonu, AB Parlamentosu, Bakanlar Konseyi, Avrupa Adalet Divanı, Bölgeler Komitesi vb. gibi kuruluşlar iken bunların altında değişik komite ve uzman gruplarından oluşan büyük bir kurumsal sistem bulunmaktadır.⁵⁰ Bu sistem, karar alma sürecinde taslak hazırlama, onaylama ve uygulama aşamalarında AB organları ile birlikte çalışan yaklaşık bin beş yüz komite ve uzman gruptan oluşmaktadır.

Karar alma süreci, AB kurumlarının değişik rollere sahip olduğu üç değişik aşamadan oluşmaktadır. Taslak hazırlanması aşamasında Komisyon, mevzuat önerilerinin formüle edilmesinden sorumludur. Bir öneri, Komisyon üyeleri tarafından onaylandıktan sonra, nihai onay için Konsey'e ve Avrupa Parlamentosu'na gönderilmektedir. Onaylanmış mevzuatın uygulama görevi daha sonra Komisyon'a verilmektedir.

Komisyon'dan Konsey'e gelen tasarı için değişik uzmanlaşmış komiteler ve Konsey çalışma grupları yardımcı olmaktadır. Bir öneri, genellikle uzmanlaşmış komiteler ve Konsey çalışma grupları ile birlikte çalışan Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER)'den geçmektedir.⁵¹

⁵⁰ Christian Joerges and Michelle Everson, "Challenging the Bureaucratic Challenge", **Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation**, Ed. Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum, London and New York, Routledge, 2000, s. 165

⁵¹ Fiona Hayes-Renshaw, **a. g. e.** s. 28

Konsey, kendisi veya Parlamento ile birlikte bir yönetmelik kabul ettiğinde genellikle Komisyon söz konusu düzenlemeyi uygulamaktadır. Uygulama aşamasında ise, Komitoloji Komiteleri (İdari Komiteler, Yönetim Komiteleri, Danışman Komiteler ve Korunma Önlemleri Komiteleri) ve uzman grupları Komisyon'a yardımcı olmaktadır. Komitoloji Komiteleri yalnızca AB mevzuatının uygulama aşamasında aktiftirler.⁵²

Taslak aşamasında, Komite ve uzman grupları, bağlayıcı olmayan fakat ciddi etkiye sahip görüşler verebilmektedir. Bunun için de Komisyon'a yardımcı olan yaklaşık 700 Komite ve Grup bulunmaktadır. Bazı komite ve gruplar sınırlı etkiye sahip olmakla beraber, bu yapılara dahil olmak suretiyle stratejik önem taşıyabilmektedirler.⁵³

Onay aşamasında, Bakanlar Konseyi'ne üç değişik komite tarafından yardımcı olunmaktadır. Bunlar: COREPER, Uzmanlaşmış Komiteler ve Konsey Çalışma Grupları.⁵⁴

Konsey'e karar alma sürecinde COREPER yardımcı olmaktadır. COREPER I teknik ve siyasi konular ile ilgilenmekte ve üye devlet temsilcilerinden oluşmaktadır. COREPER II ise siyasi olarak hassas konularla ilgilenmekte ve Daimi Temsilcilerden oluşmaktadır.⁵⁵

Bunun birlikte, COREPER'in yanı sıra Konsey'e her biri kendi alanında görüş hazırlayan 10 uzmanlaşmış komite (Komite 133, Tarım Özel Komitesi, İstihdam Komitesi, Eğitim Komitesi, Uranyum Zenginleştirme Komitesi, Enerji Komitesi, Bilimsel ve Teknik Araştırma Komitesi, Üçüncü Ülkelerle İşbirliği Komitesi, Bütçe Komitesi, Kültürel İşler Komitesi) yardımcı olmaktadır. Yine

⁵² A. e. s. 29

⁵³ A. e. s. 29

⁵⁴ Neill Nugent, **The Government and Politics of The European Union**, s. 165

⁵⁵ Fiona Hayes-Renshaw, **a. g. e. s. 30**

Konsey’de görüŖülen önerileri incelemek ve COREPER’in teknik çalışmalarına yardımcı olmak için 300 adet Konsey alışma Grubu bulunmaktadır.⁵⁶

Uygulama aşamasında, Düzenleme Komiteleri ile Yönetim Komitelerinin görüşleri Komisyon üzerinde bağlayıcıdır ve Komisyon; önerilerini bu görüşler çerçevesinde değiştirebilmektedir. Danışma Komiteleri ise bağlayıcı olmayan kararlar almakla birlikte, Komisyon üzerinde ciddi etkileri bulunmaktadır.

Düzenleyici bir komite olumsuz görüş verdiğinde, Komisyon bir karar alamamakta ve Parlamentoyu bilgilendirme, Konsey ile iştişarelerde bulunma ve bir öneri sunma zorunda kalmaktadır.

Son olarak seyrek olarak da olsa başvurulan Korunma Önlemleri Komitesi’nde bahsedilecek olunursa, Komisyon söz konusu komiteyi genellikle uluslararası ticaret sorunlarında korunma önemleri almak için kullanmaktadır. Örneğin, AB’nin, ABD’nin elik ürünlerinde uygulamaya koyduğu korunma önlemlerine misilleme amacıyla uygulamaya başladığı korunma önlemleri kararı kapsamında söz konusu komite kullanılmıştır. Anılan durumda Komisyon, Korunma Önlemleri Komitesini bilgilendirmiş ve iştişarelerde bulunmuştur. Korunma önlemlerine ilişkin Komisyon yönetmeliğinin uygulanmadan önce Korunma Önlemleri Komitesi tarafından da kabul edilmesi gerekmiştir.⁵⁷

⁵⁶ A. e. s. 31

⁵⁷ A. e. s. 31

2. BÖLÜM

*“The boundaries of any nation-state are now much smaller than the boundaries of the decisions that significantly affect the interests of the citizens...”**

Robert Dahl

2. DEMOKRASİ, DEMOKRASİ AÇIĞI VE AVRUPA BİRLİĞİ

2. 1. DEMOKRASİ VE AVRUPA BİRLİĞİ

Günümüzün temel mutabakat dayanağı olmakla birlikte¹, demokrasinin kesin bir tanımını yapmak zordur. Etimolojik olarak, demokrasi kelimesinin Yunanca “demos” (halk) ve “cratos” (güç) kelimelerinin bileşimi olduğu herkesin malumudur. Bu bağlamda, demokrasi, yönetme gücünün halk tarafından kullanıldığı politik sistem olarak tanımlanabilir. Zaman içerisinde daha kalabalık topluluklar halinde yaşayan insanlar için bu gücü doğrudan kullanmak gittikçe daha zor olmuş ve yetkilerini kendi seçtikleri temsilcilere devretmeleri ile günümüzdeki kullanımına yakın bir demokratik yapının temel yapısı oluşmuştur. Temsili demokrasi olarak da adlandırılan bu sistem, günümüzde demokrasi ile yönetilen birçok ülkede mevcut siyasal düzeni oluşturmaktadır

* “Ulus devletin sınırları, vatandaşların önemli ölçüde çıkarlarını etkileyen kararların sınırlarından çok daha küçüktür artık...”

¹ Alain Badiou, “Demokrasi Kavramı Üzerine Hayli Spekülatif Bir İrdeleme”, **Cogito**, Çev. Bülent Doğan, Sayı 43, Yaz 2005

Demokrasinin çağdaş, uygar ve egemen devletlerin kullandıkları bir yöntem biçimi olduğu ve AB'nin politik bir sistem olmasına rağmen egemen bir devlet olmadığı düşünüldüğünde, AB'de demokrasiyi tanımlamak daha karmaşık ve zor olmaktadır. AB'nin demokratik temelleri zayıf denildiğinde veya Birlikte demokrasi eksikliği sorunu vardır denildiğinde gerçekte kastedilen ne olmaktadır? Buna AB'nin uluslar üstü (supranasyonal) yapıya sahip olması, haklı olarak, sorulan soruyu daha karmaşık bir yapıya büründürmekte ve buna açık ve kesin bir cevap vermeyi mümkün kılmamaktadır.²

2. 1. 1. Sosyo-psikolojik Beklentiler ve Demokrasi

Demokrasi (halkın dolaylı kontrolü olarak) ve Avrupa entegrasyonu (geniş kapsamlı politik oluşum süreci olarak) arasındaki ilişkiye ve burada oluşan AB'nin demokrasi eksikliğinin giderilmesi ve demokrasinin AB nezdinde tam olarak uygulanabilmesi için halkların ortak kimlik bilincine sahip olması gerektiği vurgulanmaktadır. Sosyo-psikolojik merkezli bir bakışla Chryssochoou gibi teorisyenler, AB'deki demokrasinin asıl sorununun, üye ülke vatandaşlarının bütünleşme sürecine etkin olarak katılamamaları ve ortak kimlik bilincini geliştirememeleri olduğunu söylemişlerdir.³ Dolayısıyla Maastricht Antlaşması ile geliştirilen Birlik vatandaşlığı kavramı, ortak kimlik bilincinin gelişmesine yönelik önemli bir adım olarak görülmüş, ancak bugüne kadar beklenen etkiyi gösterememiştir.⁴

Diğer yandan teorik olarak güç, temsil ile doğru orantılıdır. Temsil yetkisi verilmeyen ve dolayısıyla meşru olmayan bir kurumun gücü de temsil yetkisine sahip bir kurumdan daha az olmalıdır. AB'de ise, bunun tersi bir durum söz konusudur. Üyeleri atama ile göreve gelen ve Birliğin çıkarlarını temsil eden Komisyon, yasama sürecini başlatma ve çok geniş yürütme yetkilerini bünyesinde toplamıştır. Bakanlar Konseyi, temsil yetkisini üye ülke hükümetlerinden almaktadır. Dolaylı temsil yetkisine sahip Konsey üyeleri, üye ülke vatandaşlarından ziyade kendi

² İKV , “Demokrasi ve İnsan Hakları”, İstanbul, İKV Yayınları, Kasım 1997, No: 47, s. 2

³ Dimitris N. Chryssochoou, “Reflections on the Future of the European Union”, (Çevrimiçi) <http://www.aueb.gr/deos/Seminars/Chryssochoou12-12-02.pdf> , 25.05.2006

⁴ Kürşat Ertuğrul, “AB ve Avrupalılık”, **Doğu Batı**, Sayı 14, 2001, s. 145

hükümetlerinin çıkarlarını savunmaktadırlar. Sadece Parlamento üye ülke vatandaşlarını doğrudan temsil etmektedir. Ancak mevcut durumda, Parlamentonun yasama ve kontrol yetkileri sınırlıdır.

2. 1. 2. Kurumların Egemenliği ve Demokrasi

Politik sistemlerin nasıl çalıştıklarını (veya çalışmadıklarını), anlayabilmek için, öncelikli olarak bu sistemleri çalıştıran kurumları ve bu kurumlar arasındaki ilişkileri anlamak gereklidir. AB'nin gerçekleşen genişlemelerle mevcut kurumsal yapısı daha da karmaşıklaşması sonucunda Birliğin çalışması zorlaşacaktır.⁵

Dolayısıyla demokrasi eksikliğini ortadan kaldırabilmek ve genişleme sonrasında Birliğin daha etkin çalışabilmesini sağlayabilmek için, AB kurumları yeniden yapılandırılmalı, yetki ve sorumlulukları, egemen devletlerdeki benzer kurumlar dikkate alınarak yeniden tanımlanmalıdır. Bu durum Parlamento için özellikle önemlidir.⁶

2.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU

2. 2. 1. Demokrasi Açığı Sorununun Anatomisi

“Avrupa Birliği’ni oluşturan topluluk, gerçekten de vatandaşlarının kaygılarının ve tercihlerinin temsilcisi olabilmekte ve gerçekten de AB kendisinin “*son kullanıcıları*”nın ayaklarının üstünde durabilmekte midir? İşte çalışmanın “demokrasi açığı” kavramını inceleyen bu bölümünde sorunun analizinde Thomas D. Zweifel’in çizdiği perspektif kullanılacaktır. Ama öncesinde belirtmek gerekir ki 1990’ların ortalarında AB’nin artık bir demokrasi buhranı yaşadığı kabul görmekteydi. Esasında ortak kanıya göre AB, kendisine başvuruda bulunan ülkeleri

⁵ Bu zorluğun yanı sıra Birlik içinde, genişlemeden kaynaklı uyum ve kimlik problemleri için bkz. Iver B. Neumann, “Avrupa Kimliği, AB Genişlemesi, Entegrasyon/Dışlama Bağıntısı”, **Avrasya Dosyası**, Cilt 5, Sayı 4, Kış 1999, s. 9. Diğer yandan Maastricht Antlaşması’na kadar olan süreçte AB kurumlarının AB politikalarına etkisi için bkz. Peter Ludlow, “Europe’s Institutions: Europe’s Politics”, **The Shape of the New Europe**, Ed. Gregory F. Treverton, New York, Council Foreign Relations Press, 1992, s. 59–91

⁶ Bu noktada bkz. Fausto Capelli, “The European Union’s Institutional System as the Basis for a New Form of Democracy”, **Redefining Europe**, Ed. Joseph Derw, Amsterdam-New York, Rodopi B. V., 2005, s. 76-88

zorunlu tuttuğu, üyelik için gerekli demokratikleşme şartlarını karşılayamayacak durumdaydı. Oysa bundan kırk sene önce, bütünleşme sürecinin demokratik ilkeleri adeta kimse tarafından sorgulanmıyordu. O zamandan bu zamana düşüncelerde yaşanan bu kökten değişimin nedeni, Avrupa kurumlarının yetki alanlarındaki genişlemeydi. Bu kurumların yetkileri genişledikçe demokratik denetim ve toplumsal katılım daha önemli meseleler haline gelmiştir.⁷

Artık Avrupa Birliği, uluslararası bir organizasyonun çok ötesine geçmiş bulunuyor. AB elli yıldan daha az bir zamanda, hükümetler arası bir anlaşmadan hızla bir birliğe doğru, tek bir devlet özelliği göstererek, gelişimini devam ettirmiştir. Kendi bölgesel bayrağı, kendi tedavülündeki para akışı ve merkez bankası, idarecileri-yöneticileri, mahkemesi ve hemen hemen kendi ordusuyla Avrupa Birliği birleşik bir devlet denilemese de “*düzenleyici devlet*” (“*regulatory state*”) olarak anılmaktadır.⁸

Ulus devletin sınırları, önemli ölçüde vatandaşların çıkarlarını etkileyen kararların sınırlarından çok daha küçüktür artık, dolayısıyla ulus devletlerin otonomisi ve kararlarındaki demokratik kontrol aşınmaya uğrar.⁹ Avrupa Birliğinde de olan bundan başkası değildir. Politika yapıcılar ve araştırmacılar Avrupa Birliği’nin demokratik erozyonundan fazlasıyla endişeli olduklarını kabul etmişleridir. Başka bir anlatımla “Demokrasi Açığı”nın etkilerine dikkatlerini yoğunlaştırmaya başlamışlardır. Bu durum, Avrupa’nın gündemine Maastricht Anlaşması ile girmeye başlamış ve Avrupa Para Birliği ile devam etmiştir. Danimarkalıların Maastricht Anlaşmasını ret etmeleri, Fransız ve İngiliz Parlamentolarının konuyla ilgili daraltıcı demokratik kurumlar oluşturulmadan daha

⁷ Michael Shackleton, “Demokrasi Açığı”, **AB Ansiklopedisi**, Ed. Desmond Dinan, Çev. Hale Akay, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2005, s. 346

⁸ Thomas D. Zweifel, **Democratic Deficit? Institutions and Regulation in the European Union, Switzerland, and the United States in Comparative Perspective**, Oxford, Lexington Books, 2002, s. XII-1-2. Eklmek gerekir ki geçen on yılda, Avrupa Birliği’nin Rönesans’ı, genişlemeyle birlikte Avrupa kurumlarının demokratik temsil noktasında, üye devletlerin vatandaşlarının taleplerini etkili biçimde temsil sorununu yenilemesi ile oluşmuştur. Bu da “düzenleyici devlet” vasfı ile vasıflandırılan AB için deyim yerinde ise kendine vermiş olduğu bir çeki düzeni ifade etmektedir.

⁹ William Wallace, “Kurtuluş mu Geri Çekilme mi? Batı Avrupa’da Ulus Devlet, 1945-93”, **Avrupa Sorunu: Avrupa Ne, Avrupalı Kim?**, Ed. Peter Gowen, Perry Anderson, Çev. Ali Çakıroğlu, İstanbul, Aykırı Yayıncılık, 2005, s. 46

fazla bir entegrasyondan söz edemeyeceğine hükmetmeleri de yine AB'deki demokrasi eksikliğine işaret etmektedir.

Avrupa Birliği'nin demokrasi açığı üzerine var olan literatür, genelde tanımlayıcı olmakla beraber sistematik olmayan, AB içinde kendine özgü, ne uluslararası ne de ulusal düzeyde bir karşılaştırmanın yapılamayacağı niteliklere sahiptir. Bu kıyas kıtlığı, iddiaları ya teyit edici ya da tahrif edici yapmaktadır. Nitekim bazı iddialara göre ulusal üstünlükten hareketle, AB hâlâ bir uluslararası organizasyon nesnesi konumundadır. Bu görüşe göre Avrupa Birliği, parçaların toplamından yani egemen devletlerin salt birlikteliğinden çok daha fazla bir bütünlüğe sahipken; federal devletten ise çok uzak bir durumdadır. Bu bağlamda 1967 ve 1993 yıllarında Alman Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu kararlarla, özellikle 1993 yılında Maastricht Anlaşması ile ilgili olarak anlaşmanın sadece egemen devletler arasında olduğu zira bu devletlerin “*anlaşmaların efendisi*” konumunda olup, vazgeçme-cayma gücüne de sahip oldukları noktasına vurgu yaparak bağlayıcılığın düzeyini belirgin kılmamıza yardımcı olmuştur.¹⁰

Diğer bir tartışma Avrupa Birliği'nin *sui generis* bir organizasyon olması ile ilgilidir. Bu görüşe göre AB kendinden başka herhangi bir kurumla kıyaslanamaz. AB'nin yapısı, federasyondan az ancak uluslararası rejimden fazla bir yapıdır.¹¹

Demokrasi açığı tartışmaları akademik çevrelerde çeşitli boyutları öne çıkarılarak irdelense de burada, genel bir perspektif çizmesi açısından önemli bulunan Thomas D. Zweifel'in analiz ve sınıflandırmalarının baz alınacağı belirtilmişti. Ancak bu analize geçmeden bu konuda birçok incelemenin ve tespitin yapıldığının altını çizmekte fayda var. Örneğin demokrasi açığı tartışmalarını ve getirdiği çözüm önerileri ile Michael Th. Greven.¹² Yine demokrasi açığının altı

¹⁰ Thomas D. Zweifel **a. g. e. s.** 3

¹¹ “less than a federation (but) more than a regime” **a. e. s.** 3–4. Ayrıca Avrupa Birliği'nin federal bir birliğe (devlete) dönüşümü ve bu dönüşümün ortak büyük bir pazar inşası ile alakalı iddialar için bkz. Jacques Attali, “Bir Kıta Mimarisi”, **a. g. e.**, Ed. Peter Gowen, Perry Anderson, s. 171–187

¹² Michael Th. Greven, “Can the European Union Finally Become Democracy?”, **Democracy Beyond the State The European Dilemma and the Emerging Global Order**, Ed. Michael Th. Greven, Louis W. Pauly, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2000, s. 37

yönden ele alınıp, incelenmesi gerektiğini; bunların da: *anayasallık, kurumsal dizayn, süreç, kamuoyu, siyasal toplum ve ölçek* olduğunu belirten Brigid Laffan.¹³

AB'deki demokrasi sorununa bir diğer boyuttan bakan Entegrasyon teorisyenleri de AB'deki demokrasi eksikliğinin temelinde çeşitli entegrasyon problemlerinin olduğunu ileri sürmüşlerdir¹⁴

Thomas D. Zweifel'in analizi ile devam edecek olursak AB'deki demokrasi açığı beş temel sorunsal üzerine bina edilmektedir.

1. *Meşruiyet Sorunu*: Avrupa'daki istatistikî veriler ve seçimlerdeki düşük katılımcı oranı, Avrupa kurumlarına yetersiz güveni işaret etmektedir. Avrupa politikası hakkındaki kamu söyleminin çoğu ulusal çıkarlardan kaynaklanmaktadır. Diğer yandan ulusal seçmenlerden AB seviyesine meşruiyet geçişi sağlayan kurumsal kanallar, AB vatandaşlığını anlamlı bir konsept haline getiremeyecek kadar yetersizdir. Özetle demokrasi, tek bir Avrupa “halkı” koşulunu öngörüyorsa da Avrupa pek çok halkı barındırmaktadır.
2. *Şeffaflık Sorunu*: Avrupa Kurumları özellikle de Bakanlar Konseyi, faaliyetlerinin gizliliği açısından sıklıkla eleştirilmektedir.
3. *Oydaşma (konsensüs) Sorunu*: Konseydeki güçlü çoğunluk oyu ile işlem tesis etme eğiliminin bir sonucu olarak AB'nin gittikçe çoğunluğun tekeline girdiği iddiaları ortaya atılmaktadır. Çoğunluğun egemenliği ile azınlıkların taleplerinin arada kaybolup gittiği üzerinde durulmaktadır.
4. *Hesap Verilebilirlik Sorunu*: Avrupa Komisyonu, Avrupa Merkez Bankası ve diğer standartlaştırma organları gibi Avrupa kurumları ve Avrupa Adalet Divanı yetkilerinin halk denetiminden uzak bir şekilde genişleten ve

¹³ Brigid Laffan, “Democracy and The European Union”, Ed. Laura Cram, Desmond Dinan, Neill Nugent, **a. g.e.** s. 335–340

¹⁴ Avrupa Birliği'ne uluslararası ilişkiler bağlamında yaklaşım ve çeşitli entegrasyon teorilerinin analizi için bkz. Armağan Emre Çakır, **Avrupa Bütünleşmesinin Siyasal Kuramları**, İstanbul, Beta Yayınları, 2001, b. a.

seçilmemiş görevliler tarafından donandığı için seçmen nazarında güvenilirlikleri de tartışmalı olduğudur. Doğrudan seçilen tek uluslar üstü kurum olan Avrupa Parlamentosu ise diğer kurumlardan kaynaklı bu demokrasi açığını kapayamayacak kadar zayıf bir konumdadır.

5. *Muhafaza Sorunu*: Olumsuz entegrasyon, en fazla rekabet eden üye devletleri, en düşük seviyede sosyal politikaya sahip olanları arasında, “ölümüne bir yarış”a sokmaktadır. Öyle ki AB’nin sosyal politikası, ulusal seviyede böylesi bir refah kaybına engel olamamaktadır.¹⁵

Yukarıda belirtilen bu beş argüman daha yakından incelenerek AB’deki demokrasi açığı üzerine yapılan tartışmalar daha somut bir zemine oturtulmaya çalışılacaktır.

2. 2. 1. 1. Meşruiyet Sorunu

Avrupa tek bir toplum olmaktan ziyade, toplumların ve kültürlerin bir yığındır. Şuanki resmi AB dillerine karşılık ek olarak pek çok dil konuşulmaktadır. Bu dillere ve kültürel çoğunluğa dayanarak, Avrupa entegrasyonu söylemi üzerinde, vatandaşlığın klasik sözlük anlamının kullanılmasının tartışmalı olduğu iddia edilmektedir.¹⁶ Zira Roma Anlaşması, Avrupa toplumları arasında daha yakın bir birliğin temellerini atmak için oluşturulmuştur. Kaldı ki bu birlik tek bir toplumdan ziyade pek çok toplumdan oluşan bir yapıdır. Modern ulus devletlerin üzerine bina edildiği ve demokrasi için elzem olan tek bir “halk”tan bahsetmek ise Avrupa mekânı için pek mümkün görünmemektedir.¹⁷ Tam bu noktada, demokrasinin ancak bir ulus-devlet ile mümkün olacağı, demokratik olmayan ulus-devletlerin olabileceği fakat bir ulus-devleti olmayan demokrasinin henüz gözlenmediği eleştirileri önem kazanmaktadır.¹⁸ Dolayısıyla AB, demokratik yetkinliğe sahip değildir. Zira böylesi

¹⁵ A. e. s. 12

¹⁶ Russel J. Dalton, Richard C. Eichenberg; “Citizen Support for Policy Integration”, a. g. e. , Ed. Wayne Sandholtz, Alec Stone Sweet, s. 251

¹⁷ Ayşe Işıl Karakaş, **Avrupa Topluluğu Hukuk Düzeni ve Ulus Devlet Egemenliği**, İstanbul, Der Yayınları, 1993, s. 16

¹⁸ Ulus devletin AB bağlamında analizi için bkz. Kutlu Merih, “Ulus Devlet ve Avrupalılaşıma”, (Çevrimiçi) <http://www.turkab.net/ab/wabulus.htm>, 21 Mayıs 2006

bir yetkinlik tecrübe, iletişim, tarih toplumu olma gibi kolektif değerleri gerekli kılmaktadır.

Avrupa Birliği, kolektif kimliğin kendisini oluşturduğu, dengelediği, alış verişlerle karşılıklı iletişim içinde olan tecrübî, tarih topluluklarından meydana getirilmiş bir üst birlikteliktir. Öyleyse Avrupa, bir anı ya da tarih topluluğu değildir; sadece küçük bir açıdan tecrübe topluluğudur. Bunun yanında Avrupa, iletişim topluluğu da değildir; çünkü Avrupa, çok dilli bir mekândır.¹⁹ Tek ya da herkesçe uzlaşılan bir Avrupa Kimliği tesis edilmeden, üzerinde politik bir söylemin gerçekleştirileceği bir dilden de bahsetmemize imkân yoktur.

AB kurumları mevcut çabalarla demokratikleştirilmeye çalışılsa da gerçek demokratik süreç ve yöntemlerin bağlı olduğu yapısal koşullar hâlâ oluşturulmuş değildir. Nitekim hâlâ bir Avrupa partisinden, tüm Avrupa'ya özgü bir liderden, Avrupa çapında bir medyadan henüz söz etmemize imkân yoktur.²⁰ Bu yüzdendir ki politik konular ve siyasal seçimler üzerine Avrupa çaplı tartışmalar yapılamamaktadır. Demokratik sorumluluğun tesisi noktasında etkili bir yarış, yöneticiler bazında da yoktur.

Eğer demokrasi, hükümetlerin meşruiyet güçlerini, yönetilen insanların rızasından elde etmesi ise; bu, ilk ve son kez verilen bir onaydan ziyade tekrar tekrar verilmesi gereken, gerektiğinde askıya alınabilen bir ruhsattır. Ancak Avrupa seçmenlerinin rızalarının olmadığı durumlarda ne gibi bir kurumsal reaksiyon gösterecekleri ise bu aşamada yine muğlâk kalmaktadır. Diğer kurumlar karşısında Avrupa Parlamentosunun nispeten cılız yapısı ise bu sorunun çözümü olma noktasında gerekli yetkinlikte olmaktan çok uzak bir konumdadır. Kaldı ki demokratik sistemlerin meşruiyetinin kaynağı olan halk daha doğrusu halk iradesi Birlik için henüz oluşmamıştır.²¹ AB uluslararası veya uluslar üstü konumlanışı itibariyle başından beri bu eksikliği ile var ola gelmiştir. Bu durumu değiştirici

¹⁹ Thomas D. Zweifel, **a. g. e.** s. 13

²⁰ Avrupa Birliği medyasının olmayışı ve birlik bazında yetersizliği için bkz. Hubert Ungerer, "Rekabet Kuralları ve Medya: Belirleyici mi, Tamamlayıcı mı?" **Avrupa Birliği'nde Medya Mevzuatı**, İstanbul, RTÜK-TVYD Ortak Yayını, 2005, s. 20

²¹ Lars Chr. Blichner, "The Anonymous Hand of Public Reason Inter Parliamentary Discourse and the Quest For Legitimacy", **a. g. e.**, Ed. Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum, s. 142

adımlar²² atılmaya çalışılmış hatta bu alanda eskiye oranla ciddi bir mesafe kat edilmiş olmasına rağmen istenilen ya da eksikliği duyulan meşruiyet alt zeminini oluşturacak seviyeye henüz gelinmiş değildir.

“Avrupa Vatandaşlığı” kavramının Birlik içinde meşruiyet bağlamında bir işleve dönüştürülmesi durumu ise ideallerdeki tek Avrupa için bir mihenk taşı olmaktan başka bir etki henüz doğuramamıştır.²³ Avrupa için bir anayasa hazırlama çabalarının yine Avrupa halkları tarafından reddine²⁴ ilişkin gelişmeler de maalesef Avrupa Vatandaşlığı kavramından daha ciddi “meşruiyet krizi”ni, diğer bir ifade ile “meşruiyet eksikliği”ni ve dolayısıyla demokrasi açığı tartışmalarını daha da karamsar bir havaya büründürmüştür.

AB’nin genişlemesi ile meşruiyet sorunsalının, daha karmaşık bir hâl alacağı ortadadır.²⁵ Bu sürecin devamı durumunda, özellikle Türkiye’nin üyeliğiyle, Avrupa’daki tüm tarihsel, kültürel arka plan ve toplumsal hafıza problematiği birlikte düşünüldüğünde meşruiyet sorununun üstesinden gelinmesi daha da zor olacaktır.

2. 2. 1. 2. Şeffaflık Sorunu

Demokrasi açığı tartışmalarının ikinci önemli argümanı AB politik süreçlerinin vatandaşlara yeterince açık olmayışı, yani şeffaflık sorunudur. AB, karar üretme mekanizmalarını ilgili vatandaşlardan daha da uzaklaştırarak ulus devletlerdeki hükümetlerden başkaca bir katman oluşturmuştur.

AB komiteleri, çalışma grupları ve kurumları bazı tahminlere göre yirmi bini aşmıştır. Aktivite ve çalışma alanlarının çok fazla olması ve bunların idare

²² Tek Senet, 1979 ile başlayan doğrudan seçimler, Maastricht sonrası gelişmeler ve ilgili demokratikleşme gayretlerini içeren tartışmaların ayrıntıları için bkz. Paddy Ashdown, Enrique Baron Crespo, Dominique Bocquet, Jens Peter Bonde, Elmar Brok, Mats Hellström; **“How can the EU’s voters have their say?”**, Brussels, The Philip Morris Institute For Public Research, 1995

²³ Avrupa Vatandaşlığı, çalışmanın 4. Bölümünde daha detaylı incelenmiştir.

²⁴ Avrupa Anayasası (henüz) Taslağı ile ilgili geniş bilgi için çalışmanın 4. Bölümüne bakılabilir.

²⁵ Konuyla ilgili en sık tartışılan soruları görmek için bkz. (Çevrimiçi)

<http://www.turkab.net/ab/absorular.htm> , 20 Mayıs 2006

edilmesine ilişkin kuralların farklılıkları Birlik için önemli bir diğer şeffaflık sorununu oluşturmaktadır.²⁶

Parlamentoyu içeren prosedürlerin çoğalması ve karmaşık bir hale gelmesi şeffaflık eksikliğini daha da pekiştirmektedir. Yasama sürecinde Parlamento ve Konsey arasında paylaşılan kararlar için 23 farklı prosedür çeşidi vardır. Müzakereler kapalı kapılar ardında yapılır yani incelemelere kapalıdır; bu da güven bunalımını ortaya çıkarmaktadır. Parlamentonun halkla, diğer organlara nazaran daha fazla iç içe olmasına rağmen yasama sürecindeki rolü seçmenlere açık değildir.²⁷

Şeffaflık sorunun kaynağının kökenini AB'nin güçler ayrılığı sorununda arayan bazı yazarlar da olmuştur. Buna göre tam anlamıyla güçler ayrılığının olduğu bir sistemde Parlamento, popüler isteklerin dile getirildiği kontrol edilmeyen kontrol edicidir. Aksine güçler ayrılığının daha yumuşak olduğu sistemlerde ise Parlamento ve diğer güçler birbirlerini dengeleyici ve destekleyici şekilde konumlandırılmışlardır. Ancak konu AB bağlamında ele alınacak olursa her iki anlamda da iddia edilen durumlardan söz etmek mümkün görünmemektedir. AB Parlamento, Konsey, Komisyon ve Adalet Divanı arasında dengeli bir güçler ayrılığı tesis etmeye çalışmak, teoride takdire pratikte ise müthiş zorluklara gebe olacaktır. Dolayısıyla şeffaflık sorunsalı, içinde bir kriz yumağına aday kurum-kurum, kurum-birey arasında güven bunalımını barındırmaya devam edeceği görüntüsü vermektedir.²⁸

Bu durum, genişlemeyle birlikte tıpkı meşruiyet sorununda olduğu gibi daha içinden çıkılmaz hal almaya başlamıştır. Genişleme daha fazla farklılık; ulus devlet hafızalı toplumlar için daha fazla sıkıntı; AB için daha karamsar bir kader demektir. Özellikle de Türkiye'nin muhtemel üyeliği, doku uyumsuzluğu²⁹ tartışmalarından tutalım da Birliğin kendini sorgulamasına varana kadar birçok zorluğun sadece görünen kısmı olacaktır.

²⁶ Thomas D. Zweifel, *a. g e. s.* 15. Ayrıca bkz. Stephen George, *a. g. e. s.* 6

²⁷ Thomas D. Zweifel, *a. g e. s.* 16

²⁸ *A. e. s.* 17

²⁹ Bu konuda Türkiye ve AB arasında muhtemel “doku uyumsuzluğu” için bkz. Detlef Fechtner, “AB Türkiye’yi Üye Yapacaksa Amaçlarını Yeniden Düşünmeli”, *Radikal*, 11 Mayıs 2006, s. 10

2. 2. 1. 3. Oydaşma (Konsensüs) Sorunu

Yukarıda da değinildiği gibi Birliğin genişlemesi, Avrupa'nın demokratik karakterini zayıflatan daha fazla "halk" üretmiştir. Birliğe yeni üyelerin girişleri, var olan her bir üye devletin ve bunların vatandaşları için yeni bir endişe unsuru olmaktadır. Zira bu, üye devletlerin ve vatandaşlarının oy ağırlıklarını azaltacağı anlamına gelmektedir. Kaba bir benzetmeyle birliği şirket gibi düşünürsek, şirket ne zaman ki yeni (oy) hisseleri tedavüle çıkarır o vakit her bir (oy) hissenin değeri azalır, etkisizleşir. Bu da Birlik çapında bir konsensüs (fikir birliği) sağlanmasını daha da güçleştireceği anlamına gelmektedir.

Tüm kararların oybirliği ile alındığı dönemde, çoğunluk tehdidi yaşanmamıştır. Fakat çoğulcu oy kullanma teknikleri ile birlikte azınlıklar için yetersiz bir korunmadan söz edilmeye başlanmıştır.³⁰ Bu durum, 2000 Nice Antlaşması ile iyice gün yüzüne çıkmıştır. AB devlet başkanları, Bakanlar Konseyi'nde yeterli çoğunlukla karar ama sistemini otuz beş yeni politika alanına yaymaya karar vermişlerdi. Böylece Almanya, Fransa, Britanya, İtalya ve İspanya gibi (nüfus olarak) büyük devletlerin oy ağırlıklarından dolayı (nüfus olarak) görece daha küçük üye devletlere karşı kendi kanaatlerini dayatma riski ortaya çıkmıştır. Nice Antlaşması Konseydeki oy ağırlıklarını değiştirerek bu trendi desteklemiştir. Bu anlaşmadan sonra 345 Konsey oyunun 91'i engelleyici azlık olacak; yine AB nüfusunun %38'ni oluşturan ülkeler bir politikayı engelleyebileceklerdi. % 38 kuralı ve nitelikli çoğunluk oy oranı, Almanya'ya diğer büyük iki devletle birlikte *de facto* olarak politika engelleme gücü vermektedir.³¹

Nitelikli çoğunlukla karar üretme mekanizması Birlik içinde çok önemli bir konumdadır. Dolayısıyla oybirliği uygulamasını AB'nin entegrasyon amaçlarını da göz önüne alıp düşünmek gerekecektir. Bu da bizi yine demokrasi tartışmalarına sürükleyecektir. Mevcut durumun entegrasyondan yana bir resim sergilemesini de göz önüne alırsak nitelikli çoğunluk yöntemi giderek daha yaygın bir hale gelecek ve Bakanlar Konseyi için çok önemli olacaktır. Bu da bir grup üye devletin kendi

³⁰ Thomas D. Zweifel, *a. g e.* s. 18

³¹ *A. e.* s. 19

isteklerini diğer üye devletlere kabul ettirmesinden başka bir anlama gelmemektedir. İşte tam olarak bu husus, demokrasi açığı tartışmaları bakımından Konsensüs (Oydaşma-fikir birliği) sorununun ciddiyetini gözler önüne sermektedir.

Son olarak Türkiye'nin muhtemel üyeliğine kısaca değinmek gerekirse, Türkiye'nin Birliğe üye olması halinde en büyük üyeler arasında olacak ve karar üretme mekanizmasında nitelikli çoğunluk uygulamasıyla da çok etkin bir konuma gelecektir. Ancak mevcut tablo birlik ülkelerinin buna pek sıcak bakmadıklarını göstermektedir. Zaten mevcut olan konsensüs problemi, meseleye Türkiye'de dahil edilince içinden çıkılmaz bir hal alacaktır.

2. 2. 1. 4. Hesap Verilebilirlik Sorunu

2. 2. 1. 4. 1. Zayıf Parlamento

Bilindiği gibi Avrupa Parlamentosu, Avrupa seçmeni tarafından direkt seçilen tek AB organıdır. Buna karşın Parlamento, artan gücüne rağmen; diğer AB kurumlarındaki demokrasi açığını telafi edemeyecek kadar zayıf, Avrupa "yasama" sürecinde sınırlı etkili, çoğu ulusal parlamentolarla karşılaştırılamayacak kadar güçsüz bir konumdadır.³² Daha önemlisi Parlamento'nun, yasal süreçlerde bir öncelik hakkı yoktur. Parlamentodaki komitelerin Komisyona tavsiye raporu sunuyor olması da durumu değiştirmemektedir.³³

Parlamento seçimlerine katılım da oldukça düşüktür. Bunun en çarpıcı nedeni, seçmenlerin çok azının verdikleri oyun önemli olduğu ve dikkate alındığını düşünmeleridir. Ancak bu düşük katılım oranına bakıp da insanların AB'ye karşı

³² Joel Rideau, "National Parliaments and the European Parliament – Cooperation and Conflict", **National Parliaments as Cornerstones of European Integration**, Ed. Eivind Smith, London, Kluwer Law International, 1999. s. 163

³³ Thomas D. Zweifel, **a. g e.** s. 19

oldukları sonucunu çıkarmamak gerekir.³⁴ Burada sadece Avrupa Parlamentosu seçimlerinin önemsiz olduğu düşünülerek bir tutum belirleme söz konusudur.³⁵

Son olarak, Avrupa politikalarına yön verecek bir Avrupa parti sisteminin olmayışı, Parlamento'nun durumunu negatif etkileyen bir diğer önemli hususu oluşturmaktadır. Bugün AP içindeki partiler, Avrupa çapında partiler olmaktan çok, üye devletlerin partilerinin toplamıdır. Dolayısıyla aynı partilere ikinci kez bir başka parlamento için oy vermenin cazibesi bulunmamaktadır. Üstelik seçmenleri sandığa götüren temel motivasyonun, hükümeti (yürütmeyi) değiştirme amacı AP'nin bu konudaki sınırlı yetkilerinden ötürü geçersiz durumdadır.³⁶

2. 2. 1. 4. 2. Sorumluluktan Uzak Avrupa Kurumları

Avrupa Birliği Kurumları, ulusal düzeyde bir kontrolden uzaktırlar. Bu kurumların ulusların egemenlik alanlarına fütursuzca girmeleri söz konusudur. “Düzenleyici bir devlet” olan AB, geleneksel ulus devlet tarafından ileri sürülmeyen bir dizi talepler ileri sürmektedir. Bunların çoğu güvenilirlik ve gözetim ile ilgili olmaktadır.³⁷

Avrupa kurumlarının oluşumunda yer alan ve seçilmeksizin atanan bürokrasinin “yasaması, yürütmesi ve yargılaması”, aşırı güç ve sorumluluk sorunlarını ortaya çıkarmaktadır.

Kimi yazarlarca, Avrupa Komisyonu'nun ulus devlet mekânından kendi alanına güç gaspı yaptığı iddia edilmektedir.³⁸ Bu savın tartışılması tüm Birlik sürecini analize dahil ederek belki çözüme kavuşturulabilir. Ancak biz burada karar alma mekanizması içinde inisiyatif alma tekeli elinde bulunduran Komisyon'un yönetim noktasında çok önemli olduğuna; bununla birlikte oluşumunda herhangi bir seçimden söz edilemeyeceğine işaret etmek istiyoruz. Bu da demokrasi açığı

³⁴ Julie Smith, “How European are European Elections”, **Political Parties and the European Union**, Ed. John Gaffney, London, Routledge, 1996, s. 278. Ayrıca Karlheinz Neunreither, “The European Parliament”, **a. g. e.**, Ed. Laura Cram, Desmond Dinan, Neil Nugent, s. 69

³⁵ Aykut Çelebi, **Avrupa: Halkların Siyasal Birliği**, İstanbul, Metis Yayınları, 2002, s. 96

³⁶ Leyla Sanlı, **Avrupa Birliği ve Demokrasi Açığı**, İstanbul, Alan Yayınevi, 2005, s. 105

³⁷ Thomas D. Zweifel, **a. g. e.** s. 20

³⁸ **A. e.** s. 20

meselesinin en çok öne çıkan yönü olmaktadır. Avrupa Parlamentosunun, Komisyon başkanını ve üyelerini teftiş edebilme ve onaylayabilme yetkisine rağmen; Komisyon doğrudan seçimle iş başına gelmektedir. Bir anlamda demokrasilerin en önemli sigortası olan siyasal sorumluluktan Komisyon için henüz söz edilememektedir.

Diğer yandan nerdeyse tüm AB kararları Bakanlar Konseyi ve Parlamento'dan geçmektedir. Komisyon çoğu durumlarda tek başına hareket edebilmektedir. Örneğin tarım politikalarının uygulanmasına yönelik, meyve-sebze piyasalarını düzenlemek, bir ürüne AB çapında yasak uygulayabilmek gibi.

Ayrıca 1992 Maastricht Anlaşması, Komisyon'a üye devletlerin maliyetlerine eşi görülmemiş bir etki yapabilme gücü vermiştir. Bu anlaşmanın 104. maddesi üye devletlerin aşırı bütçe açığından kaçınmalarını öngörmektedir. Bu madde toplam hataları takip etme amacıyla üye devletlerin kamu borcu stoku ve bütçe durumunun gelişimiyle ilgili gözetleme yetkisini Komisyon'a vermektedir.³⁹

Öte yandan Komisyonun diğer AB kurumlarından daha politik olduğu iddia edilebilir. Komisyon faaliyetlerinin ana alanlarını oluşturan “yasa” teklifi ve kararların uygulanmasını denetleme oldukça politikleşmiş konular olduğundan Komisyon “politikleşmiş bürokrasi” olarak da adlandırılmaktadır. Komisyon kuralları ve prosedürlerin muhafaza rolünü üstlenmiştir.

Aşırı güçlü olmakla suçlanan tek Avrupa kurumu Komisyon değildir. Bir diğeri Avrupa Merkez Bankasıdır. Maastricht Anlaşması, Roma Anlaşması'nın 4. maddesi içinde Topluluk kurumu olmayan Avrupa Merkez Bankası'na, ulusal partilerin, Avrupa Parlamentosunun ve diğer AB kurumlarının müdahalesi olmaksızın AB ve üye devletleri etkileyen düzenlemeler yapma yetkisi vermiştir. Bazı istisnai durumlarda, Avrupa Merkez Bankası'nın statüsü, bütün üye devletlerin oybirliği ile kabulünü gerektiren anlaşma düzeltmeleri yoluyla değiştirilebilir. Banka için tek sorumluluk, Avrupa merkez bankaları sisteminin faaliyetleri ile geçmiş ve

³⁹ Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, Ankara, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2005, s. 69. Ayrıca Maastricht anlaşmasının metni için bkz. Maastricht Treaty, (Çevrimiçi) **a. g. e.**

şimdiki yılların para politikası hakkında Avrupa Konseyi'ne, Avrupa Parlamentosu'na, Bakanlar Konseyi'ne, Komisyon'a yıllık bir rapor sunmaktadır.

Bazı yazarlar, AB bürokrasisindeki gözetim eksikliğini *düzenleyici devletin* ortaya çıkışıyla açıklamaktadırlar.⁴⁰ Nitekim bu düzenleyici devlet, Avrupa mekânında *vergi-harcama devletin* yerini alıyor. Kaldı ki aşırı derce düşük bütçesiyle AB'nin düzenleyici devlet olmaktan başkaca bir seçeneği de bulunmamaktadır. Son yıllardaki önemli büyümeye rağmen; AB bütçesi, üye devletlerin tüm kamu sektörü harcamalarının sadece % 2,4'nü ve Birliğin gayri safi milli hâsılasının % 1,3'ünden daha azını temsil etmektedir.⁴¹

Düzenleyici politika üretmek noktasında geçerli bir bütçe kısıtlamasının olmayışı, çeşitli sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Bir kere ne parlamento ne de hükümet sistematik olarak belirli bir zaman diliminde, düzenleyici işlemlerin her seviyesine yön verebilir. İkinci olarak hiçbir makam, hükümete karşı düzenleyici öncelikler kurmakla sorumlu tutulamaz. Son olarak harcama programları düzenli olarak denetlense de bu programlar üzerinde böylesi bir kontrol kurulamamaktadır. Buradan hareketle AB'nin “düzenleyici bir devlet” olduğu ve bütçe kısıtları ile de kayıtlı olmadığı sonucuna varılabilir.

2. 2. 1. 4. 3. Mahkeme Otoritesinin Genişliği

Avrupa Adalet Divanı'nda dava sayısı, her yıl % 10'nun üzerinde artmakla birlikte şimdiye kadar 1000'in üzerinde kararlaştırılmış dava bulunmaktadır. AB'de yargılama hakkının sınırları muğlâklığını korurken Mahkeme'nin sürekli artan otoritesi, üye devletler ve onların mahkemelerinin egemenlik alanlarını tehdit eder bir güç alanı yaratmaya başladığı iddia edilmektedir.⁴²

Avrupa Adalet Divanı, zamanla Roma Anlaşması'nı bir “*anayasa*” haline getirmiş ve Avrupa Topluluğu mevzuatının alanını ve etkisini gittikçe artırmıştır.

⁴⁰ Thomas D. Zweifel, *a. g. e.* s. 20

⁴¹ Cihan Dura, Hayriye Atik, *Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye*, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2003, s. 188

⁴² Thomas D. Zweifel, *a. g. e.* s. 21

Divan, 1960’lardan itibaren verdiği önemli kararlarla AB üyesi devletlerin hareketlerinin incelenmesi durumunu uluslararası hukuk alanından anayasal hukuk alanına taşımayı başarmıştır. “Les Verts” kararı buna en güzel örnek olacaktır. AAD, bu kararında kurucu anlaşmayı bir “anayasal şart” şeklinde nitelerken onu Birlik (Topluluk) içerisinde yetkiler dağıtan, kurumlar arası iktidar ilişkilerini düzenleyen teknik bir yasa ya da “Birlik (Topluluk) içsel anayasası” olarak gördüğünün altını çizmiştir.⁴³

Öte yandan direkt etki ve üstünlük öğretileri, AB’de politika üretme açısından önemli bir etkiye sahip olmaktadır. Direkt etki, Birliğe üye devletlerde, neo-liberal ideolojiyi, eşi görülmemiş derecede anayasal rekabet alanına çevirmiştir. Ortak bir siyasal kimlik, dünya sahnesinde güçlü bir Avrupa ve istikrarlı “euro”, Avrupa halklarının desteğiyle ilerleyen bir bütünleşme süreci gibi hedefler ile “küresel ekonomik rekabet gücü” olma yönelimleri AB’nin temel doktrini haline gelmiştir. Üstünlük, neo-liberalizmi AB üye devletlerdeki süper çoğunluklu parlamento kontrolünün dahi ötesinde bir yere getirmiştir. Öyle ki bu noktada Leyla Sanlı, AB’yi küresel rekabet ortamında kendine neo-liberal politikalarla alan açmaya, avantaj sağlamaya çalışan bir birliktelik olarak tanımlamıştır.⁴⁴ AAD’nin yetki alanına dönüldüğünde ise, ulusal yasadan üstün olan “Avrupa üstünlük” ve “direkt etki doktrinleri” ile üye devlet mahkeme ve hükümetleri, Avrupa yasalarının pratikte uygulanması sürecinde, Avrupa Adalet Divanı’nın tekeline göz yummuşlardır.⁴⁵

2. 2. 1. 5. Muhafaza Sorunu

Küreselleşme ve düzenleyici rekabetin AB üyesi devletlerde ve Birlik içi sosyal hizmetlerde bir azalmaya yol açtığı iddia edilmektedir.⁴⁶ Ancak bu iddialara karşı ulus devlet mekânında azalan sosyal hizmet kalemlerinin birlik müktesebatına sokulmaya çalışılmasıyla cevap verilmeye çalışılmıştır. Buna rağmen sosyal muhafazaya ilişkin yaşanan rahatsızlıklar ve özellikle de genişleme sonrasında düşük

⁴³ Kararın yorumu için bkz. Engin Selçuk, **a. g. e.** s. 10

⁴⁴ Leyla Sanlı, **a. g. e.** s. 33

⁴⁵ Thomas D. Zweifel, **a. g. e.** s. 21

⁴⁶ Küreselleşme ve politik getirilerinin AB çerçevesinde daha detaylı analizi için bkz. Leyla Sanlı, **a. e.** s. 34. Ayrıca Küreselleşme-Ulus devlet-AB üçgeninde egemenliğin dönüştüğü siyasal zemini tartışmak için bkz. İlhan Tekeli, Selim İlkin, **Türkiye ve Avrupa Birliği: Ulus Devletini Aşma Çabasındaki Avrupa’ya Türkiye’nin Yaklaşımı**, Ankara, Ümit Yayıncılık, 2000, s. 562

gelirli yeni üye ülke vatandaşlarının daha yüksek gelir ve standartları olan üye ülkelere akın etmesi AB içinde sosyal hakların korunması bağlamında bir kargaşaya ve zâfiyete neden olmaktadır.

Ekonomik entegrasyon küresel olarak derinleştikçe (ki bu AB’de daha yoğun olmaktadır) devletlerin seyyar hale gelen sermaye ve firmaları vergilendirme ve onlar hakkında düzenleyici işlemlerde bulunmalarından ötürü ulusal kapasiteler azaltılmaktadır. Sonuçta, son raddeye kadar rekabet veya kuruluşları kapsamı altına almak maksadıyla asgari standartları önererek şirketlerin dikkatini çeken Delaware Etkisi’nden (“Delaware Effect”) Birlik nezdinde bahsedilebilir. Böylece, Birliğe üye bir ulus-devlet, vatandaşlarının çıkarlarını daha fazla koruyamaz hale gelecektir. Bu bağlamdaki düşünüşün sonucunda varılan nokta ise ilginç olmakla birlikte aynı zamanda dikkat çekicidir: Zira AB’nin meşruiyetinin olmadığı, sosyal adaleti ve ekonomik uyarlamayı başarama noktasında yetersiz kaldığı iddia edilmektedir.⁴⁷

Diğer yandan üye devletler arasında refah farkından ileri gelen düzen erozyonu yüksek standartlı ülkelerde kontrol altına alınmadığı sürece daha düşük standartlara sahip ülkelerde daha fazla bir düzen bozulmasına neden olacaktır. Bu “zengin-yoksul” farkı, Birliğin yapısında bir uyumsuzluk yaratacaktır.

Nihai olarak; ulusal düzenlemelerle sunulan çözümlerin, sosyal muhafaza ile ilgili var olan problemleri, çözmede yetersiz kaldığı düşünülerek, AB nezdinde ya da uluslararası düzeyde yapılan yeni düzenlemelerle daha işler konuma getirilmeye çalışıldığı da savunulmaktadır.⁴⁸ Buna sosyal hakların uluslararası hukuk ilkeleri ile örneğin sözleşme ve şartlarla korunmaya çalışılmasını örnek verebiliriz. Ancak yukarda değinildiği gibi AB bağlamında bu korumanın başarılabildiğini söylemek mevcut göstergeler ışığında zordur.

2. 2. 2. Birlik Mevzuatında Demokrasi Açığı

⁴⁷ Thomas D. Zweifel, **a. g. e.** s. 21. Yine Avrupa Birliği’nin sosyal haklar açısından mevcut durumu için bkz. Engin Erginer, “Avrupa Birliği Üyelğine Neden Karşıyım?”, **Avrupa Birliği ve Sosyalistler: Akıntıya Karşı**, Ed. Sibel Özbudun, Temel Demirer, Ankara, Ütopya Yayınevi, 2003, s. 145–161. Ayrıca Delaware Effect için bkz. Guhan Subramanian, “Disappearing Delaware Effect”, **The Journal of Law, Economics, and Organization** Vol 20, No 1, 2004, s. 32–59

⁴⁸ Thomas D. Zweifel, **a. g. e.** s. 21

Maastricht Antlaşması'nın 1 Kasım 1993'te yürürlüğe girmesi demokrasi ilkelerinin tanınması açısından bir kilometre taşı niteliği taşımaktadır. Böylece demokrasi, birliğe yol gösteren ilkelerden biri haline gelmiştir. Birlik Antlaşması, ortak dış politika ve güvenlik politikasının genel hedeflerinden birinin demokrasi olduğunu belirtmiş ve aynı ilke Birliğin kalkınma politikasının genel bir hedefi olarak başka yerlerde de tekrarlanmıştır.

Demokrasi ilkesi, Amsterdam Antlaşması'nın 6/1 maddesi ile Avrupa anayasa hukukunun ortak ilkelerinden biri olarak kabul görmüş ve bu ilke Avrupa Birliği için üye olmayan ülkelerle olan ilişkiler bağlamında da kilit rol oynamaya başlamıştır.

Bilindiği gibi günümüzde devletler, halkın iktidarı ya da halkın egemenliği anlamına gelen demokrasinin doğrudan uygulanabilmesinin zorluğu karşısında asgari demokrasi şartlarını tesis edebilmek için 'temsili demokrasi' yolunu tercih etmişlerdir.⁴⁹

Temsili demokrasi, dar anlamda halkın temsilcilerini özgür iradesiyle seçmesi anlamına gelmektedir. Yönetilen halk, yöneten ise 'halkın temsilcileri'dir. Fakat vatandaşların siyasal ilgisizlikleri karşısında doğru karar vermeleri de zorlaşmaktadır. Böylece gerçek anlamda temsil gerçekleşmemektedir.⁵⁰

AB'de, 1979 yılından itibaren doğrudan ve genel oy ile parlamenterleri halkın seçebilmesine olanak tanıyarak Birlik içinde asgari temsili demokrasiyi sağlamaya çalışılmıştır. Birliğin kuruluş aşamalarından bugüne, Parlamento'nun yetkilerinin giderek arttığı görülmektedir. Bu, Avrupa halkalarının demokratik taleplerinin etkinleşmesi anlamında önemli bir süreçtir. Avrupa Parlamentosu'nun Birlik içindeki ağırlığı halkların iradesinin ağırlığı anlamına geleceğinden

⁴⁹ Temsili demokrasi tartışmasıyla ilgili olarak bkz. John Keane, **Demokrasi ve Sivil Toplum Avrupa Sosyalizminin Açmazları ve Siyasal İktidarın Denetlenmesi Sorunu ve Demokrasi Beklentileri Üzerine**, Çev. Nemci Erdoğan, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1994, s. 202-246. Ersin Kalaycıoğlu, "Siyasal Rejim Tasarımı Ve Demokrasi", **İktisat Dergisi**, Nisan 1999, s. 5-20.

⁵⁰ Aykut Çelebi, **a. g. e.** s. 81

Parlamentonun yetkilerinin artması demokrasinin olgunlaşması yolunda atılan önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.

Diğer yandan, Konsey'in AB kurumları arasındaki ağırlığı ve öneminin halkın etkin katılımını engellediği görüşü karşısında Konsey'i temsil eden her ülke temsilcisinin kendi ülkesinde seçimle iş başına gelmesinin dolaylı anlamda Konsey'in demokratik meşruiyetini sağladığı iddia edilse de; ve bu, anlaşılır bir savunma olsa da ülkelerin özel durumları, AB değerleri ortak paydasında, seçmenlerin eğilimlerini değiştirebilme ihtimali, şüpheli bir "meşruiyet" sorununu ortaya koymaktadır. Bunun için akla gelen ilk çözüm, Parlamento'nun yetkilerinin artırılmasında yatmaktadır.⁵¹ Halkın olup bitenler hakkında bilgi sahibi olmasının demokrasinin vazgeçilmez koşulu olduğu dikkate alındığında, halktan kopuk ve yeterince kamuoyunu aydınlatmayan yönetimin yeteri kadar "şeffaf" olmayışının, meşruiyeti olumsuz etkilediği açıktır. Bu anlamda AB'nin güçlü bir halkla ilişkiler ağına ihtiyacından da söz edilebilir.

AB'nin meşruiyetini tesisinde, AAD âdetâ bir emniyet sübabı fonksiyonu görmektedir. Avrupa Parlamentosu'na danışmayan Konsey'in aleyhine vermiş olduğu *Isoclucose* olarak bilinen davada, antlaşmada öngörülen hallerde Parlamento'ya danışılmamasının ilgili işlemin hükümsüzlüğüne yol açan esaslı bir unsur olduğunu dile getirerek bu kurumun demokratik meşruluğunu güçlendirmiştir. Ayrıca *Matthews* kararında da Birlik Hukuku'nun sui generis niteliği ve Birliğin kendine özgül yargısal sistemine vurgu yaparak gerçek demokratik siyasi rejimin sağlanması yönünde Parlamento lehine bir tutum sergilemiştir.⁵²

Halklar arasındaki kültürel, sosyolojik farklılıkların AB'nin türdeş bir toplum olmasına engel olabileceği düşüncesi Alman Anayasa Mahkemesi'nin Maastricht Antlaşması'na ilişkin olarak verdiği kararında yapılan tartışmanın odağında yer almıştır. Mahkeme bir kararında demokrasi açığının Parlamento'nun yetkilerinin

⁵¹ Zira bu noktada, 7 Haziran 2001 tarihinde, Konsey üyelerinin, yani halklar tarafından seçilen bakanların onayladıkları AB Anayasası oylamasından "hayır" sonucunun çıkması Avrupa halkları arasındaki kopukluğu, iletişimsizliği ve farklılığı örnekler mahiyetindedir. 7 Haziran referandumu, meşruiyet sorunuyla ilgili olduğu kadar iyi yönetim (good governance) ile de yakından ilgilidir. Diğer yandan AB'de "kurucu iktidar" sorunun da Avrupa halkları için Birlik nezdindeki bir diğer problemleri alan olduğu hakkında bkz. Aykut Çelebi, **a. g. e. s.** 107–112

⁵² Engin Selçuk, **a. g. e. s.** 54

artırılarak giderilemeyeceğini, bu durumun ancak Avrupa çapında siyasi partilerle veya bir Avrupa kamuoyunun oluşumu ile sağlanabileceğini ifade ettiği belirtilmiştir⁵³. Bu kararla AB federasyon arifesinde bir kurum olmaktan çok, sadece devletler birliği olarak değerlendirilmiş ve egemenlikçi bir yaklaşım benimsenmiştir. Belirtilen eksikliğin giderilmesi için Avrupa Anayasa taslağı 45. maddesinde, halkın katılım hakkından bahisle siyasal bilince sahip bir Avrupa kamuoyunun oluşumuna yönelik bir düzenleme yapılmıştır. Aynı şekilde, Anayasa taslağının I-47. maddesinde katılımcı demokrasi; I-49. maddesinde kötü yönetim iddialarına karşı Ombudsman’a başvuru müessesesi düzenlenmiştir. Dillerin farklılığı dikkate alınarak halkın bilgilendirilmesi yolunda aynı dilde cevap alma hakkı getirilmiştir.⁵⁴

2.2.2.1. AAD’nın İzoglikoz Kararı ve Avrupa Parlamentosunun Karar Alma Sürecindeki Etkinliğine Vurgu

Hukuk devletinin ve demokrasinin bekası için yargı yollarının sağlıklı işlerliğinin vazgeçilmezliğinden hareketle AAD’a da bu noktada önemli görevler düşmektedir. Zira Mahkeme, içtihatları ile Birliğin demokrasi sürecini şekillendirmektedir.

Divan’a asli görevi olan Antlaşmalara uyumun denetlenmesinin yanında, Topluluk hukukunun açık olmayan alanlarında içtihat kararları alma yetkisi de verilmiştir. Bu, Topluluk hukukunun gelişmesi açısından oldukça önemli bir yeniliktir.⁵⁵

Yukarıda üzerinde durulan Divan’ın yetkilerinin genişlemesi, AB içinde demokratik sorumluluk ve seçmen iradesinden bağımsız hesap verilebilirlik açısından sorunlu olmakla birlikte olumsuz sonuçlar doğurmuştur. İşte bu kararlardan en önemlilerinden biri, İzoglikoz Davasında alınan karardır. Bakanlar Konseyi, Roma Antlaşmasının 43’üncü maddesine dayanarak hazırlanan ve izoglikoz üreticilerine üretim kotası getiren bir taslak Tüzüğü aynı maddedeki hüküm uyarınca

⁵³ Aktaran Thomas D. Zweifel, **a. g. e.** s. 22

⁵⁴ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, s. 41-41

⁵⁵ Daniel Wincott, “The Court of Justice and the Legal System”, **a. g. e.** , Ed. Laura Cram, Desmond Dinan, Neill Nugent, s. 93

19 Mart 1979 tarihinde Parlamenteoya görüş için göndermiş; ancak Parlamenteonun görüşünü beklemeden, 25 Haziran 1979 tarihinde Tüzüğü kabul etmişti. Bunun üzerine Roquette Freres adlı üretici, Tüzüğün iptali için AAD’da dava açtı. AAD verdiği kararında, Parlamenteonun danışma yetkisinin Antlaşma tarafından gözetilen kurumsal dengenin ayrılmaz bir parçası olduğunu ve Parlamenteonun görüşünün alınmasının zorunlu olduğunu belirterek, şekil şartı eksikliğinden dolayı Tüzüğü iptal etti. Bu karar, Parlamento görüşü gereken durumlarda Avrupa Parlamentosuna yasama sürecini fiilen durdurabilme hakkını vermesi açısından oldukça önemlidir.⁵⁶

2. 2. 2. 2. 1986 Tek Avrupa Senedi ve Demokrasi Açığı

Tek Avrupa Senedi’nin fiili zemini hazır olsa da hukuki olarak böyle bir belgeye duyulan ihtiyaç 1980’lerin başından beri iyece hissedilmeye başlamıştı. Birliğin yeni üyelerle birlikte genişlemesine rağmen, Ortak Pazar henüz tam olarak kurulamamış ve 1980 ve 1981 yılı bütçe görüşmelerinde Parlamento ile Bakanlar Konseyi arasında ciddi görüş ayrılıklarının yaşanmıştı. Tüm bunlar, Tek Senet’e giden süreci hızlandırmıştır. Dolayısıyla mevcut problemleri çözmek amacıyla Parlamento ve AB Konseyi 1981 yılında birbirlerinden bağımsız olarak çalışmalara başladılar. Haziran ayında, yürürlükteki Antlaşmaların değiştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak üzere Parlamento bünyesinde bir “Kurumsal İşler Komitesi” kuruldu. Komite tarafından hazırlanan ve Parlamento ile Bakanlar Konseyi arasında kurumsal anlamda denge kuran taslak Antlaşma 1984 yılında Parlamento tarafından kabul edildi. Aynı yıl, AB Konseyi, Topluluk sisteminin daha iyi çalışmasını sağlamaya yönelik alınması gereken tedbirler üzerine bir rapor hazırlamak üzere bir Komite (Dooge Komitesi)⁵⁷ kurdu. Komitenin raporu ile yetinmeyen Konsey, 1985 yılında Milano’da Topluluk kurumlarının görev ve sorumlulukları, Topluluğun yetkilerinin genişletilmesi ve ortak pazarın tamamlanmasına yönelik çalışmalar

⁵⁶ Karar no: 138/79: Roquette Freres vs. the Council, (The Court of Justice (1980) 3360–3361); http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61979J0138 10.11.2006

⁵⁷ Mart 1984 Brüksel Avrupa Konseyi ve Haziran 1984 Fontainebleau Avrupa Konseyi’nde, Avrupa Birliği konusunu geliştirmek ve Avrupa Topluluğu’nun antlaşmalardan ve yönetimden doğan bazı sorunlarına çözüm bulabilmek amacıyla kurulmasına karar verilen komitedir. Başkanının adı nedeniyle Dooge Komitesi diye anılan bu komite bir antlaşma taslağı önermeden, bir hükümetler arası konferans aracılığıyla sorunların çözülmesini önermiştir. Asıl önemli nokta ise bu doğrultuda yapılan hükümetler arası çalışmaların ileride Tek Avrupa Senedini ortaya çıkaracak olmasıdır. Ayşe Ceyhan, **a. g. e.** s. 245

yapacak bir Hükümetler Arası Konferans (HAK) toplanmasına karar verdi. Aynı yıl Lüksemburg'da toplanan Konferans sonrasında Tek Avrupa Senedi (TAS) kabul edildi ve üye ülkelerin onayına sunuldu. 1986 yılı içerisinde üye ülkeler tarafından onaylanan TAS, 1 Temmuz 1987 yılında yürürlüğe girdi.⁵⁸

2. 2. 2. 2. 1. Tek Avrupa Senedine Göre Kurumsal Yapı

Topluluk antlaşmalarının uygulayıcısı olan Komisyon, TAS ile daha geniş yetkiler kazanmış ve yasama sürecini başlatma ve Topluluk mevzuatı ile ilgili tüm alanlarda politika önerileri sunma yetkisini tekeline tutmaya devam etmiştir.⁵⁹

Lüksemburg Uzlaşması⁶⁰ sonrasında Bakanlar Konseyinde kararlarının oybirliği ile alınması eğilimi artmış ve oybirliğinin zor sağlanmasından ötürü de karar alma mekanizması önemli ölçüde yavaşlamıştı. Ancak, iç pazarın tam olarak kurulabilmesi gereken kararların zamanında alınmasını zorunlu kılmaktaydı. Bu nedenle, Tek Avrupa Senedi, yasama sürecinde nitelikli oy çokluğu uygulamasını yeniden başlattı.⁶¹ Ayrıca, işbirliği usulünün yürürlüğe girmesi, Bakanlar Konseyi ve Parlamento arasındaki ilişkileri değiştirirken Konseyin karar alma sürecindeki manevra alanını daralttı.⁶²

TAS öncesinde, üye ülke temsilcileri Avrupa Parlamentosunun Topluluğun karar alma sürecine daha aktif olarak katılmasını istiyorlardı.

Bu nedenle, Antlaşmada yer alan temel hedeflerden biri, Topluluğun karar alma sürecindeki demokrasi eksikliğinin giderilmesi amacıyla AP'nin etkinliğinin artırılmasıydı. TAS, bu amaçla uygun görüş verme ve işbirliği usullerini geliştirdi. Uygun görüş verme usulüne göre, bazı Topluluk faaliyetlerinin geçerli olabilmesi

⁵⁸ Neil Nugent, **a. g. e.** s. 58

⁵⁹ **A. e.** s. 58–59

⁶⁰ Fransız Hükümeti'nin Topluluk (Maastricht öncesi) oturumlarında yer almayı reddettiği “boş koltuk” bunalımına son vermek üzere 31 Ocak 1966'da “altılar” arasında Lüksemburg'da varılan uzlaşmadır. Bkz. Ayşe Ceyhan, **a. g. e.** s. 365

⁶¹ Devrim Kodakçı, “Genişleme, Avrupa Birliği'nde Demokrasi Eksikliği ve Çözüm Önerileri”, Ankara, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, 2004, s. 48

⁶² Gerard Laprat, “Parliamentary Scrutiny of Community Legislation An Evolving Idea”, **The Changing Role of Parliaments in the European Union**, Ed. Finn Laursen and Spyros A. Pappas, European Institute of Administration, Maastricht, 1995, s. 9

için Parlamentonun onayı gerekliydi. İşbirliği usulü ile, Parlamento karar alma sürecine gerçek anlamda dahil oluyordu.

2. 2. 2. 2. Tek Avrupa Senedinde Karar Alma Mekanizması: Uygun Görüş Verme ve İşbirliği Usulleri

Uygun görüş usulü, TAS'ın 8'inci ve 9'uncu maddeleri ile AET yapılan değişikliklerle mevzuata girmiştir. Nitekim AET Antlaşmasının 238(1)'inci maddesi değiştirilerek, herhangi bir Avrupa ülkesi, Topluluğa üye olmak için başvurabileceği, başvuruyu Konseye yapacağı; Konsey, Komisyona danıştıktan ve Parlamentonun üye tam sayısının mutlak çoğunluğu ile uygun görüş vermesinden sonra oybirliği ile karar vereceği hükme bağlanmıştır.⁶³

Aynı şekilde AET Antlaşmasının 238(2)'inci maddesinde yapılan değişikle anılan anlaşmaların, Parlamentonun üye tam sayısının mutlak çoğunluğu ile uygun görüş vermesinden sonra Komisyon tarafından oybirliği ile karar verilerek sonuçlandırılacağı belirtilmiştir.⁶⁴

Bu nedenle, Antlaşmada belirtilen Topluluk üyeliğine başvurma ve üyelik Antlaşmasının onaylanması durumlarında Parlamentonun uygun görüşünü zorunlu kılmaktadır. Bu değişiklikler sonrasında, Parlamento Topluluğun genişleme sürecinde karar verici bir güce sahip olmuştur.

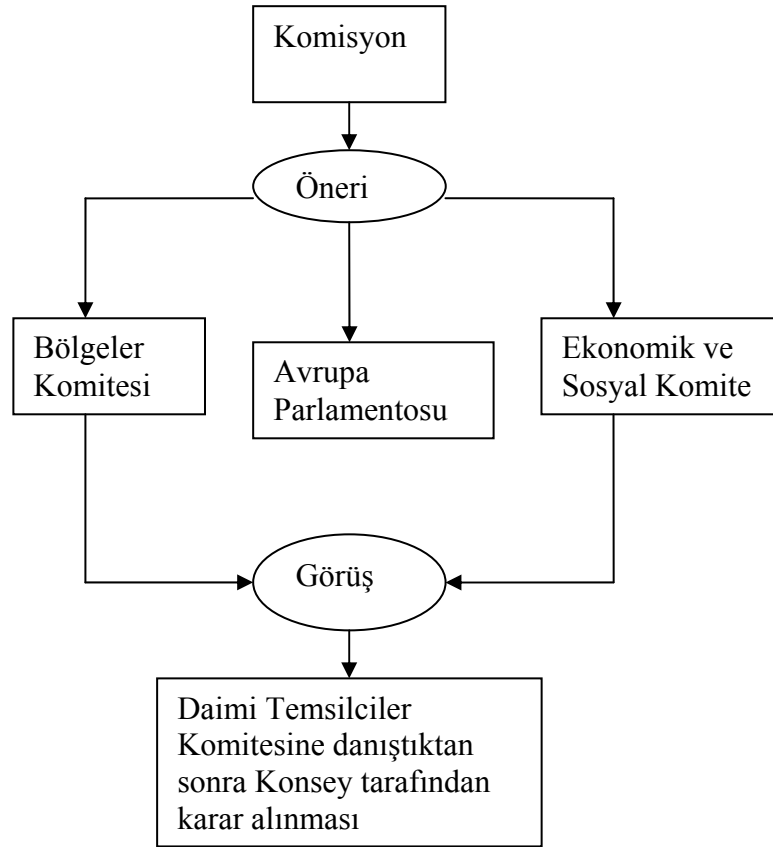
Karar alma mekanizmasına getirilen ikinci ve uygun görüş verme usulünden daha önemli yenilik, işbirliği usulüdür. Antlaşmanın 6/1. maddesine göre: “İşbirliği usulü, AET Antlaşmasının 7, 49, 54/2, 56/2, 57, bu maddedeki 2'nci bent hariç tutulmak kaydıyla, 100a, 100b, 118a, 130e ve 130(q) maddelerinde belirtilen durumlarda uygulanır”.⁶⁵

⁶³ European Single Act Article: 8, (Çevrimiçi) <http://www.bmdf.co.uk/singleeuropeanact.pdf>, 26.05.2006

⁶⁴ European Singe Act Article: 9, **a. e.**

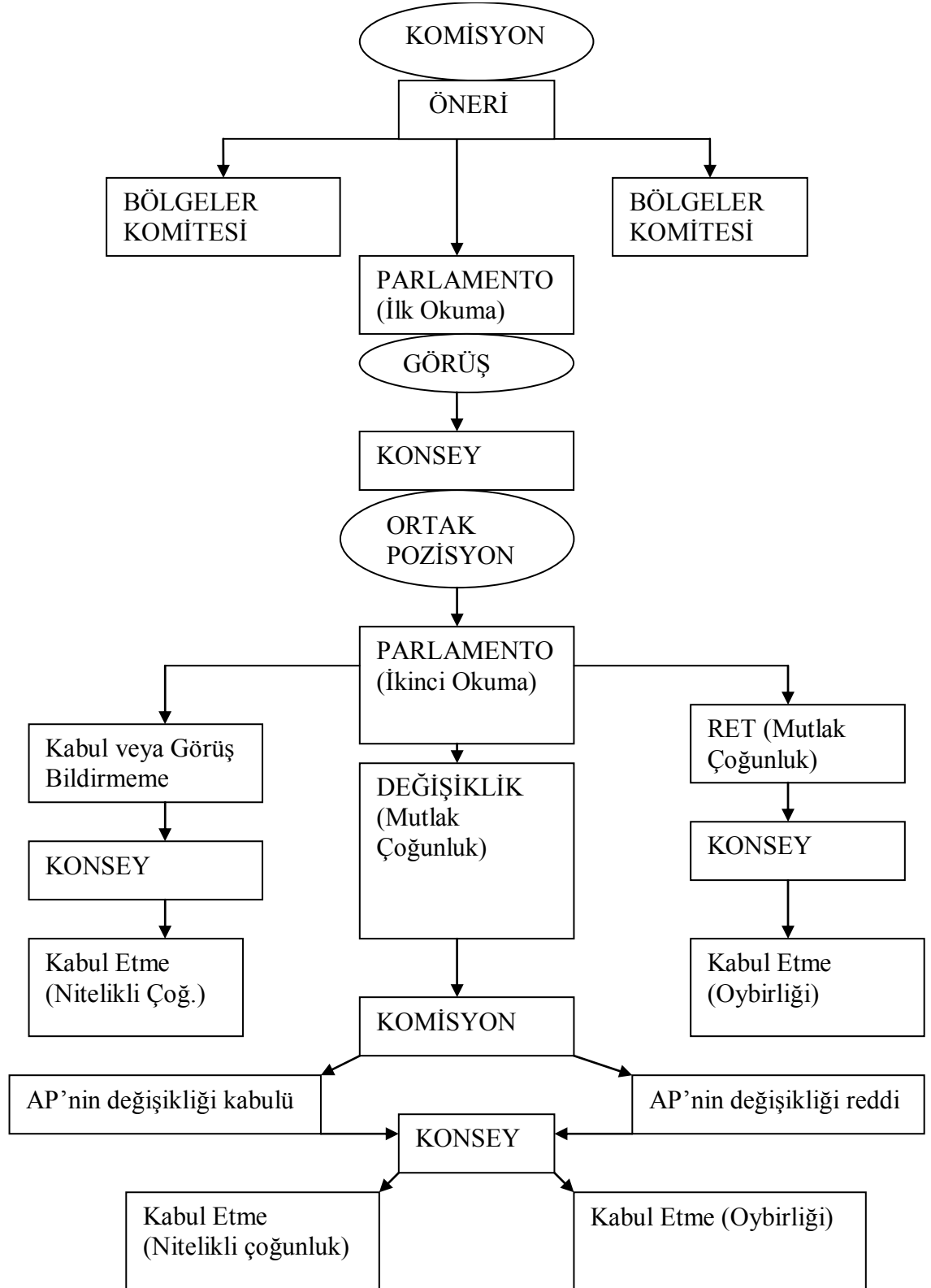
⁶⁵ European Singe Act, Article: 6, **a. e.**

Tablo 2. 1. Danışma Usulü⁶⁶



⁶⁶ Klaus-Dieter Borchart, **The ABC of Community Law**, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2000, s. 74

Tablo: 2. 2. İşbirliği Usulü⁶⁷



⁶⁷ Ercüment Tezcan, “Avrupa Birliği’nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Mekanizması: Üye Devletlerin Rolü Üzerine Değerlendirmeler”, a. g. e., Ed. Beril Dedeoğlu, s. 89

2. 2. 2. 3. Maastricht Antlaşması ve Demokrasi Açığı

TAS'ın 1987 yılında imzalanmasından kısa bir süre sonra, üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanları 1990'ların başında yeni bir Antlaşma hazırlamak için HAK'ın toplanmasına karar verdiler. Böylece Maastricht Antlaşması süreci başlamış oldu.

Maastricht Antlaşmasının temelinde yatan nedenleri anlayabilmek için 1980'lerin ikinci yarısında ortaya çıkan iç ve dış gelişmelerin anlaşılması gerekmektedir. Dönemin en önemli dış gelişmesi, Sovyetler Birliği'nin dağılması ve komünist bloğun çökmesiydi. Nitekim Doğu Avrupa'da komünist rejimlerin birbiri ardına çökmesiyle, ekonomik ve politik olarak büyük bir güç boşluğu ortaya çıktı. Batı Avrupa ülkelerinin liderleri bu güç boşluğunu doldurmak ve Doğu Avrupa ülkelerinin ihtiyaçlarını karşılayabilmek için Avrupa Birliği'nin daha aktif olması gerektiği konusunda görüş birliğine vardılar.

Birlik (Topluluk) için hem dış hem de iç etkileri olan diğer bir gelişme, 3 Ekim 1990 tarihinde Batı ve Doğu Almanya'nın birleşmesiydi. İki Almanya'nın birleşmesi, Topluluk içerisinde kırk yıldan beri gözetilmekte olan güçler dengesini bozdu ve Topluluğun politik merkezi doğuya kayd. Bu birleşme özellikle Fransa'yı rahatsız ederken bununla baş edebilmenin en iyi yolunun Topluluğun daha da güçlendirilmesi olduğu fikri ağırlık kazandı.⁶⁸ Dönemin iç gelişmelerinde ise ekonomik birliğin tamamlanması Maastricht Antlaşmasının temelinde yatan ilk sebepti. 1973 – 74 ve 1979 – 80 yıllarında yaşanan iki petrol krizinden sonra, Topluluk on yıllık bir ekonomik istikrar ve zenginlik dönemine girdi. Ancak 1980'lerin sonuna doğru, Topluluk üyesi bazı ülkelerin ekonomileri durgunluğa girdi. İkinci önemli iç gelişme ise daha fazla entegrasyon için üye ülke hükümetlerinin politik baskılarıydı.⁶⁹

⁶⁸ Devrim Kodakçı, **a. g. e.** s. 46

⁶⁹ Desmond Dinan, **a.g. e.** s. 91

Bu iç ve dış gelişmeler sonucunda 1990 yılında Roma Zirvesinde ekonomik ve politik konularla ilgili iki HAK toplanmasına karar verildi. Ekonomik konularla ilgili olarak toplanan HAK'ın gündeminde ortak para birliğine geçilmesi, Avrupa Merkez Bankasının kurulması ve üye ülkelerin mali ve parasal yetkilerinin Topluluk kurumlarına devredilerek, ekonomik ve parasal birliğin tamamlanması vardı. Politik konularla ilgili olarak toplanan HAK'ın gündeminde ise Topluluğun yetkilerinin artırılması ve demokratik niteliklerinin güçlendirilmesi, üye ülkeler ve Topluluk arasındaki işbirliğinin artırılması, ortak bir dış politika ve güvenlik politikası geliştirilmesi ve adalet ve güvenlik konularında işbirliğine gidilmesi vardı.⁷⁰

HAK'lar sonucunda hazırlanan Maastricht Antlaşması Fransa ve İngiltere'de çok az farkla onaylanırken Danimarka'da 1992 yılında yapılan oylamada reddedildi. Antlaşmanın onaylanabilmesi için Danimarka Hükümeti bazı Topluluk politikalarına katılma hakkından vazgeçti.⁷¹ Bu muafiyetler Maastricht Antlaşmasında ek protokol olarak yer aldı. Buna göre, Danimarka ortak para birimi ve savunma politikalarından muaf olurken; İngiltere ortak para birimi ve sosyal politikalardan muaf oldu. Söz konusu muafiyetlerden sonra onaylanma süreci tamamlandı ve Antlaşma 2 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girdi.

Maastricht Antlaşması, bir taraftan yürürlükteki Antlaşmaları revize ederek Avrupa Ekonomik Topluluğu olan Avrupa entegrasyon hareketinin resmi adını Avrupa Topluluğu (AT) olarak değiştirirken, diğer taraftan üye devletler arasında bir Avrupa Birliği (AB) kurmaktaydı. Bu ifade, entegrasyon sürecinde ulaşılan noktanın bir göstergesi olarak AB'yi kuran Antlaşmanın 1'inci maddesinde, bu Antlaşma ile, antlaşmayı imzalayan taraflar, kendi aralarında, bundan sonra "Birlik" olarak adlandırılacak Avrupa birliğini kurmaktadır ifadesi yer almaktadır. Antlaşma, AB'nin kurumsal yapısında zaman içerisinde meydana gelen gelişme ve değişimleri üç ayak üzerinde göstermiştir. Bunlar Avrupa Topluluğu (AT) ayağı, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ayağı ve Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği (AİAİ) ayağıdır. AT ayağı uluslar üstü nitelikte olup ODGP ve AİAİ ayakları hükümetler

⁷⁰ Devrim Kodakçı, **a. g. e.** s. 47

⁷¹ Stephen George, **a. g. e.** s. 12

arası niteliktedirler. Antlaşma ile ayrıca, danışma kurulu niteliğinde olmak üzere Bölgeler Komitesi (Madde 198) kurulmuştur.⁷²

MAASTRİCHT ANLAŞMASI İLE GETİRİLEN YENİ DÜZENLEMELER⁷³

- Birlik Vatandaşlığı
- Ekonomik Ve Parasal Birlik
- Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Merkez Bankalar Sistemi, Avrupa Para Enstitüsü
- Eğitim
- Kültür
- Kamu Sağlığı
- Tüketicinin Korunması
- Trans-Avrupa Şebekeleri
- Sanayi
- Ortak Karar Prosedürleri
- Ombudsman Müessesesi
- Bölgeler Komitesi
- Ortak Dış Politika Ve Güvenlik Politikası
- Adalet Ve İç İşlerinde İşbirliği
- AP'ye Yeni Yetkiler Tanınması
- Subsidiarite İlkesi

Maastricht Anlaşması bir bakıma TAS'ın açtığı yoldan gitmiş; Roma ve Paris Anlaşmaları'na değişiklikler ve yenilikler getirmiştir. Konumuz açısından önemli olan yeniliklerin başında *Subsidiarite İlkesi*, *Ortak Karar Usulü*, *Avrupa Vatandaşlığı* gelmektedir. Avrupa Vatandaşlığı'na dördüncü bölümde değinildiğinden burada değinilmeyecektir.

⁷² Maastricht Treaty, (Çevrimiçi) <http://europa.eu.int/en/record/mt/title2.html> , 12.06.2006

⁷³ Kaynak: <http://www.foreingtrade.gov.tr>. Aktaran Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, *Avrupa Birliği Hukuku*, s. 33

2. 2. 2. 3. 1. Subsidiarite İlkesi

Kavram olarak “yerellik”, “ikincil” durumda bulunma anlamına gelen Subsidiarite ilkesi, AB bünyesinde ilk olarak 1970’li yılların ortalarında ortaya çıkmasına rağmen; ancak Maastricht Anlaşması ile anayasal anlamda açıkça AB Hukuku içinde yer alabilmiştir.⁷⁴

Maastricht Anlaşması’nın 3b maddesinde (Amsterdam Anlaşması’ndan sonra 5. madde) Birliğin (Topluluğun) kendisine tanınan yetki ve hedeflerle sınırlı olarak faaliyet göstereceği; kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda Birlik (Topluluk), subsidiarite ilkesine uygun olarak ve söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından tatminkâr bir ölçüde gerçekleştirilemeyeceği dolayısıyla öngörülen faaliyetin boyutlarıyla etkileri, Birlik (Topluluk) seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceği ölçüde müdahalede bulunacağı; Birlik (Topluluk) faaliyetinin bu anlaşma hedeflerine erişmek için gerekli olan sınırı aşamayacağı belirtilmiştir.⁷⁵

İlke’nin, amaçlanan bir hedefe üye devletlerin yapacağı tasarruflarla tam olarak ulaşılmayacağı dolayısıyla, hedefin AB nezdinde yapılan bir tasarrufla gerçekleştirilmesini öngördüğü açıktır. Burada İlke’nin temel dinamiğine uygun olarak eğer tasarruf, üye ülke tarafından yapılacaksa bu durumda mümkün olduğu kadar yönetimin en alt kademeleri tarafından yapılacak bir uygulama ile bu sağlanmalıdır. Bu noktada ulusal parlamentoların bu ilke ile önemli bir noktaya oturtulmakla Birlik nezdindeki demokrasi açığının halka daha yakın mercilerin karar alma süreçlerinde etkili olmasına vurgu yapılarak kapatılmasından da bahsedebiliriz.

2. 2. 2. 3. 2. Maastricht Antlaşmasına Göre Kurumsal Yapı

Antlaşmanın hazırlık döneminde politik konularla ilgili olarak toplanan HAK’ın en önemli gündem maddelerinden biri, Topluluğun demokrasi eksikliğinin giderilmesine yönelik önlemlerin alınmasıydı. Bu nedenle, kurumsal reform etkin bir yöntem olarak kabul edildi ve mevcut kurumsal yapılanmada Avrupa

⁷⁴ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, *Avrupa Birliği Hukuku*, s. 34

⁷⁵ Neill Nugent, *The Government and Politics of The European Union*, s. 64

Parlamentosunun AB halklarını, Bakanlar Konseyinin üye ülkeleri ve Komisyonun Birlik çıkarlarını temsil ettiği yönünde bir genel görüş oluşturuldu.

Antlaşmanın 155 – 163’üncü maddeleri Avrupa Komisyonunun görev ve sorumluluklarını belirlemektedir. Bu çerçevede, Komisyon ekonomik ve parasal birlik ve sosyal politika gibi alanlarda yeni yetkiler elde etmiştir.⁷⁶ Komisyonun üç ana görevi bulunmaktadır. İlk ve en önemli görevi, Antlaşma hükümlerini uygulamak ve diğer birimlerin doğru bir şekilde uygulamasını sağlamaktır. İkinci görevi, Bakanlar Kurulu ve Avrupa Parlamentosu ile birlikte yasama sürecine katılmaktır. Son olarak Komisyon Birliğin bütçesini yönetir ve Birliği uluslararası alanda temsil eder.

158’inci madde, Komisyon Başkanının seçilmesi ve Komisyonun atanması ile ilgili olarak “ikili atama” denilen ve üye ülkeler ile Avrupa Parlamentosu tarafından ortaklaşa gerçekleştirilen yeni bir prosedür belirlemiştir. Bu prosedüre göre, üye ülke hükümetleri Komisyon Başkanı olarak seçecekleri aday hakkında Avrupa Parlamentosuna danışırlar. Daha sonra, Komisyon Başkanının önerisi ile üye ülke hükümetleri Komisyon üyelerini belirlerler. Bu üyeler Parlamento tarafından onaylandıktan sonra üye ülke hükümetlerinin uzlaşması ile Komisyon görevine başlar. AB halklarının temsilcisi olan Parlamentonun da dahil olduğu bu süreç, Komisyon Başkanının meşruiyetini de artırmıştır. Aynı maddenin ilk bendi Komisyonun görev süresini de 1 yıl uzatarak 5 yıla çıkartmış ve Parlamentonun görev süresi ile uyumlaştırmıştır.⁷⁷ Bu değişiklikle Komisyon, şeklen de olsa, Parlamentonun yürütme organı niteliğini kazanmıştır. Ancak burada altının çizilmesi gereken nokta, Komisyonun Parlamento’ya karşı tam bir sorumluluk taşımadığıdır.

Antlaşmanın 145–154’üncü maddeleri Bakanlar Konseyinin görev ve sorumluluklarını belirler.⁷⁸ Konseyin üç ana görevi vardır: üye ülke ekonomi politikalarında uyum ve koordinasyonu sağlamak, Birliğin yasama sürecine katılmak ve Komisyonun çalışmalarını denetlemek ve Komisyonu belirli konularda araştırmalar yapmakla görevlendirmek (Madde 145). Bu görevlerinin arasında en

⁷⁶ Maastricht Treaty, Article: G155–163, a. g. e.

⁷⁷ Devrim Kodakçı, a. g. e. s. 49

⁷⁸ Maastricht Treaty, Article: G145–154, a. g. e.

önemlisi, hiç kuşkusuz, yasama sürecine katılmaktır. Konseyin onayı olmadan herhangi bir AB mevzuatının yayımlanması mümkün değildir. Maastricht Antlaşması ile oybirliği prensibi sadece sanayi politikaları gibi bazı hassas konularda korunurken, diğer konularda nitelikli oy çokluğu prensibine geçilmiştir. Antlaşma, Parlamento ve Komisyonun aksine, Bakanlar Konseyinin çalışma prensipleri ve iç yapısına ilişkin herhangi bir değişiklik getirmemiştir. Konseyin halka ve basına kapalı bir şekilde çalışması, demokrasi eksikliğine yol açan nedenlerden biri olmuştur.

Antlaşmanın 137–144’üncü maddeleri Avrupa Parlamentosunun görev ve sorumluluklarını belirler.⁷⁹ Antlaşma, Parlamentodaki siyasi partilere ve bunların faaliyetlerine büyük önem vermektedir (Madde 138a). Tek Avrupa Senedi ile getirilen uygun görüş verme usulünün kapsamı genişletilmiştir. Maastricht Antlaşması, Parlamenta aynı zamanda araştırma komiteleri kurma ve idari hataları araştırma yetkisi vermiştir. Bu komiteler geçici nitelikte kurulmakta olup, çalışmalarına ilişkin raporlarını sunduktan sonra dağılırlar (Madde 138c). Bu komiteler, Parlamentonun araştırma ve soruşturma gücünü artırmışlardır. Antlaşma, Birliğin yetkisindeki politikalardan zarar gören bireylere Parlamenta şikâyet hakkı da verir (Madde 138d). Parlamento, Ombudsman, Avrupa Merkez Bankası (AMB) Başkanı ve Kurul Üyeleri ve Avrupa Para Enstitüsü (APE) Başkanının atanmasında da söz sahibi olmuştur (Madde 138e).⁸⁰

Tüm bunların yanında, Parlamenta diğer alanlarda da yeni yetkiler verilmiştir. Bunların en önemlilerinden biri, Komisyon Başkanının ve Komisyonun atanma süreçlerine dâhil olmasıdır. Bu reformlar, Komisyonun hesap verebilirliğini de güçlendireceği için, dönemin Komisyon Başkanı Jacques Delors tarafından da güçlü bir şekilde desteklenmiştir.⁸¹ Parlamentonun bütçe denetim yetkileri de artırılmıştır. Ancak, para politikaları ve ekonomi politikalarının belirlenmesinde ve para birliği için değişim kriterlerinin belirlenmesinde önemli bir rolü yoktur.⁸²

⁷⁹ Maastricht Treaty, Article: G137–144, **a. e.**

⁸⁰ **A. e.**

⁸¹ Andrew Duff, John Pinder, Roy Pryce, **Maastricht and Beyond: Building the EU**, London, Routledge, 1994, s. 32.

⁸² **A. e.** s. 32

Maastricht Antlaşması, karar alma sürecine de değişiklikler getirmiştir. Bu çerçevede en önemli değişiklik, “ortak karar usulü”nün yürürlüğe girmesidir. Bunun yanında işbirliği usulünün kapsamı artırılmış ve Bakanlar Konseyinin nitelikli oy çokluğu ile karar aldığı alanlar işbirliği usulüne dâhil edilmiştir. Dört yeni alanda, Parlamento’ya danışma zorunluluğu getirilmiştir. Bunlar; Bakanlar Konseyinde oybirliği ilkesinin uygulanmakta olduğu ve üye ülkelerin uygun görüş verme usulünü uygulamak istemedikleri alanlar, ikinci ve üçüncü ayağa dahil olan alanlar, ortak para birliğine geçiş ile ilgili alınan kararlar ve Ombudsman, AMB Başkanı ile Kurul Üyeleri ve APE Başkanının atanmasıdır. Ayrıca Parlamento gerekli gördüğü alanlarda, Komisyondan yasama sürecini başlatmasını isteyebilir. Tüm bu gelişmeler sonucunda, “AET’de %72.09 olan Avrupa Parlamentosunun yasama sürecine dahil olmadığı Birlik politikalarının oranı Maastricht sonrasında %40’a düşmüştür”.⁸³

Maastricht Antlaşması, ulusal parlamentoları da AB’de daha aktif rol oynamaları için cesaretlendirmiştir. Üye ülkelerin rolleri ile ilgili ek Protokolde, ulusal parlamentoların Birlik konuları hakkında daha sağlıklı bilgi alabilmesini teminen, bu parlamentolar ile AP arasındaki bağların güçlendirilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir.⁸⁴

2. 2. 2. 3. Maastricht Antlaşmasında Karar Alma Mekanizması: Ortak Karar Usulü

Antlaşmanın 189b maddesinde düzenlenen ortak karar usulünde yasama süreci, işbirliği usulünde olduğu gibi, Komisyonun önerisi ve bunu Parlamento (ve diğer ilgili Komiteler) ve Bakanlar Konseyine göndermesi ile başlar.⁸⁵ Bu ilk okumada Parlatentonun ve ilgili Komitelerin görüşünü alan Bakanlar Konseyi, nitelikli oy çokluğu ile ortak pozisyonunu belirleyerek bunu ikinci okuma için Parlamento’ya gönderir. Parlamento üç aylık süre içerisinde Konseyin ortak pozisyonunu kabul edebilir veya görüş bildirmeyebilir; reddedebilir veya değişiklik önerisinde bulunabilir. Parlamento ortak pozisyonu kabul eder veya görüş bildirmez ise, Konsey nitelikli oy çokluğu ile yasalaştırabilir. Parlamento ortak pozisyonu

⁸³ Devrim Kodakçı, **a. g. e.** s. 51

⁸⁴ **A. e.** s.52

⁸⁵ David P. Calleo, **Rethinking Europe's Future**, Princeton, Princeton University Press, 2001, s. 138

mutlak oy çokluğu ile reddederse, yasama süreci sona erer. Parlamento mutlak oy çokluğu ile ortak pozisyonda değişiklik önerisinde bulunursa, bu öneri hem Komisyona hem de Bakanlar Konseyine geri gönderilir. Komisyonun karar vermek için bir ay süresi vardır. Komisyon bu süre içerisinde değişiklik önerisini kabul ederse, Bakanlar Konseyi öneriyi nitelikli oy çokluğu ile yasalaştırabilir. Komisyon değişiklik önerisini reddederse, Bakanlar Konseyi öneriyi ancak oybirliği ile yasalaştırabilir. Eğer Bakanlar Konseyi, Parlamentonun değişiklik önerisini reddederse, Konsey ve Parlamentonun eşit sayıdaki üye ile temsil edildiği bir Uzlaşma Komitesi kurulur. Uzlaşma Komitesinin tasarı üzerinde anlaşmaya varması durumunda, bu anlaşma, altı hafta içerisinde gerçekleştirilecek üçüncü okumada Konsey ve Parlamento tarafından onaylanmalıdır. Uzlaşma Komitesinin tasarı üzerinde anlaşmaya varamaması durumunda, yasama süreci sona erer.⁸⁶

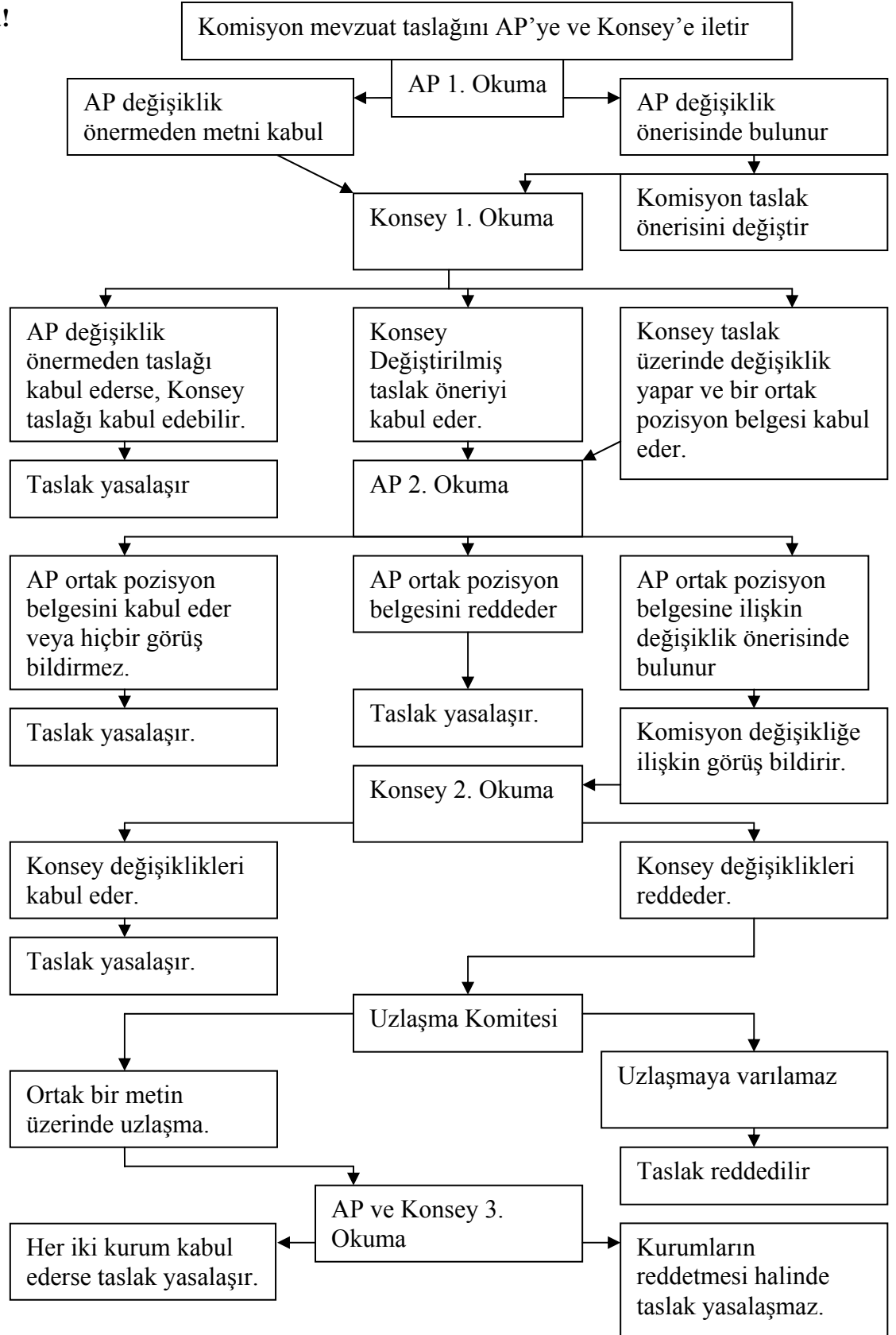
Ortak karar usulü ile Parlamento ve Bakanlar Konseyi yasama sürecinde eşit düzeye gelmişlerdir. Maastricht Antlaşması öncesinde işbirliği usulü ile alınan çoğu karar, Antlaşma sonrasında ortak karar usulü ile alınmaya başlanmıştır. Bu usulün işleyişini görmek için Tablo 2. 3⁸⁷'e Ortak Usulü'ne göre karara bağlanacak hususlar için Tablo 2. 4'e bakılabilir.

⁸⁶ Yasama sürecinin daha geniş anlatımı için bkz. Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, s. 125–157

⁸⁷ Ercüment Tezcan, “Avrupa Birliği’nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Mekanizması: Üye Devletlerin Rolü Üzerine Değerlendirmeler,” Ed. Beril Dedeoğlu **a. g. e.** s. 90’dan alınmıştır.

Tablo:2.3 Ortak Karar Alma Usulü

Hata!



Tablo 2. 4. Ortak Karar Usulünün Kapsamına Giren Alanlar⁸⁸

Maastricht Anlaşması'nın Maddeleri	Ortak Karar Kapsamına Giren Konular
Madde 12	Uyrukluks esasına dayanan ayrımcılığın yasaklanması
Madde 18 (2)	AB topraklarında vatandaşların serbest dolaşım ve ikamet etme hakları
Madde 42	Göçmen işçilerin sosyal güvenliği
Madde 46 (2)	Yabancı uyrukluks hakları
Madde 47 (2)	İş kollarının düzenlenmesi
Madde 71–80	Ortak ulaştırma politikasının yürürlüğe konulması
Madde 129	Çalışanların teşvik edilmesi veya ödüllendirilmesi
Sosyal Politika	Sosyal politikayla ilgili düzenlemelerin “Sosyal Politika”ya aktarılması
Madde 135	Gümrük iş birliği
Madde 137 (2)	Sosyal dışlanmayla mücadele etmek için tedbirler
Madde 141	Fırsat ve işlem eşitliği
Madde 148	Sosyal Fonla ilgili kararları yürürlüğe koyma
Madde 150 (4)	Mesleki eğitim
Madde 152	Halk sağlığı
Madde 156	Trans-Avrupa ağına ilişkin hazırlıklar
Madde 162	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu uygulama kararları
Madde 172	Araştırma
Madde 175 (1)	Çevre
Madde 179	Kalkınmada iş birliği
Madde 255	Şeffaflık

⁸⁸ Nesrin Demir, **Avrupa Birliği Parlamentosu**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 90

Madde 280	Sahtecilikle mücadele
Madde 285	İstatistik
Madde 286	Veri (data) korunması amacıyla bağımsız istişari bir otoritenin kurulması

Ayrıca belirtmek gerekir ki 2. 4. numaralı tabloda verilen ortak karar alanları Amsterdam Anlaşması ile daha da genişletilmiştir.⁸⁹

2.2.2. 3. 4. Maastricht Antlaşması ile Demokrasi Açığı'nın Kapatılmasına Yönelik İşleyiş

Maastricht Antlaşması ile bir taraftan yürürlükteki Antlaşmalar revize ederek Avrupa Ekonomik Topluluğu olan Avrupa entegrasyon hareketinin resmi adı Avrupa Topluluğu (AT) olarak değişmiş, diğer taraftan üye devletler arasında bir Avrupa Birliği (AB) kurulmuştur. Birliğin kurumsal yapısı üç temel ayak üzerine oturtulmuş ve Birliğin yetkileri birinci ayak da genişletilmiştir. Kurumların yetki ve sorumlulukları artırılmış, kurumlar arası ilişkiler yeniden düzenlenmiş ve danışma niteliğindeki Bölgeler Komitesi kurmuştur. Tüm bu gelişmelere rağmen, radikal değişiklikler bekleyen ve Birliğin daha demokratik ve meşru olacağını düşünenler için Antlaşma hayal kırıklığı yaratmıştır.⁹⁰

Öte yandan Maastricht Anlaşması ile Roma Antlaşmasının farklı maddelerinde geçen “Parlamentoya danışıldıktan sonra” ifadesi “Parlamento ile işbirliği içerisinde” şeklinde değiştirilmiştir. Bu usul, karar alma mekanizmasında AP'nin rolünü artırmıştır. Bu durum hukuki anlamda, yasa taslaklarının Parlamento

⁸⁹ Neil Nugent, *The Government And Politics of the European Community*, s. 347. Ayrıca Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*, s. 26-32

⁹⁰ Bu hayal kırıklığının üç önemli nedeni vardır. İlki Birliğin üç sütunlu yapısıdır. İç güvenlik, polis işbirliği ve dış politika gibi ikinci ve üçüncü ayaklarda bulunan bazı alanlarda, Birlik kurumları ve özellikle Avrupa Parlamentosu, bu ayakların hükümetler arası niteliklerinden ötürü Birliğin ve Birlik vatandaşlarının çıkarlarını temsil edememesidir. İkincisi, üye ülke ulusal parlamentolarıyla ve Birliğin diğer kurumlarıyla karşılaştırıldığında, Avrupa Parlamentosunun yetki ve sorumluluklarının yetersiz olmasıdır. Parlamentonun kurumsal olarak yapılanmasında da yanlışlıklar vardır. Üye ülkeler Parlamentoda adil olmayan bir şekilde temsil edilmektedirler. Küçük devletlerin büyük devletlere oranla daha fazla parlamenterleri vardır. Ayrıca, Parlamento seçimleri üye ülkelerde bir örnek olarak yapılmamakta ve seçimlere katılım oranı düşük olmaktadır. Üçüncüsü ise, AB'nin gerçek bir yürütme mekanizmasına sahip olmamasıdır. Komisyon Başkanı ve üyeleri, AB halklarının temsilcisi olan Parlamento içerisinden seçilmemektedir. Antlaşma, bu durumla ilgili herhangi bir düzenleme getirmemiştir. Devrim Kodakçı, *a. g. e.* s. 52–54

tarafından ikinci kez okunması anlamına gelmektedir. TAS'ın 7'nci maddesi işbirliği usulünü açıklar.⁹¹ Süreç, her zaman ve her usulde olduğu gibi, Komisyonun önerisi ile başlar. Komisyon önerisini aynı zamanda hem Bakanlar Konseyine hem de Parlamentoya gönderir. Bu aşamada önerinin Parlamentoya gönderilmesinin ardında yatan amaç, Parlamentonun öneri ile ilgili olarak görüşlerini almaktır. Gerekli olduğu durumlarda, Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesinin de görüşleri alınır. Bakanlar Konseyi bu görüşleri aldıktan sonra nitelikli oy çokluğu ile ortak pozisyonunu belirler. Buraya kadar olan gelişmeler birinci okuma aşamasıdır. Ortak pozisyon ikinci okuma için Parlamentoya gönderilir. Parlamento üç ay içerisinde ortak pozisyonu kabul edebilir, reddedebilir veya değişiklik önerisi getirebilir.

Eğer Parlamento ortak pozisyonu kabul ederse, aksi belirtilmedikçe, Bakanlar Konseyinde nitelikli oy çokluğu ile yasalaşır. Eğer Parlamento ortak pozisyonu reddederse, Bakanlar Konseyi ancak oybirliği ile yasalaştırabilir. Parlamento mutlak oy çokluğu ile ortak pozisyonunda değişiklik önerisinde bulunursa, bu öneri hem Komisyona hem de Bakanlar Konseyine geri gönderilir. Komisyonun karar vermek için bir ay süresi vardır. Komisyon bu süre içerisinde değişiklik önerisini kabul ederse, Bakanlar Konseyi tasarımı nitelikli oy çokluğu ile yasalaştırabilir. Komisyon değişiklik önerisini reddederse, Bakanlar Konseyi tasarımı ancak oybirliği ile yasalaştırabilir. Tüm bu süreç içerisinde Bakanlar Konseyi, veto hakkını kullanarak veya üç ay içerisinde karar almayarak yasama sürecini sona da erdirebilir.⁹²

2. 2. 2. 4. Amsterdam Antlaşması ve Demokrasi Açığı

Maastricht Antlaşması, kendisinden sonra yapılacak olan Antlaşmanın temellerini de atmaktaydı.⁹³ Hedeflenen Birlik ve Avrupa halkları arasında daha fazla işbirliğine gidilmesinde, daha etkin ve demokratik bir Birlik ile daha aktif ve uyumlu bir dış politika izlenmesinde ilerleme kaydedilmesiydi. Amsterdam Antlaşması ile AB'nin yetki ve sorumlulukları birinci ayakta tüketicinin korunması ve genel sağlık gibi alanlarda daha da genişletildi. İkinci ve üçüncü ayaklarda üye ülkeler arasında

⁹¹ European Single Act Article: 7, **a. g. e.**

⁹² Devrim Kodakçı, **a. g. e.** s. 54

⁹³ Maastricht Treaty, Article: N, **a. e.**

daha geniş işbirliği öngörüldü ve üçüncü ayaktaki polis işbirliği ve sınır yönetimi gibi bazı konular ilk ayağa aktarıldı.

Birliğin Avrupa halkları tarafından benimsenebilmesi için daha açık ve anlaşılabilir olması gerekiyordu. Daha fazla açıklığı sağlayabilmek için Amsterdam Antlaşmasının 1(4)'inci maddesi Maastricht Antlaşmasını şu şekilde değiştiriyordu: Antlaşma, Avrupa halkları arasında kararların olabildiğince açık ve halklara olabildiğince yakın alındığı, her geçen gün daha yakın bir Birlik kurma sürecinde yeni bir aşamaya işaret etmektedir.⁹⁴ Bu çerçevede Antlaşmanın 255(1)'inci maddesi, Birlik içinde yaşayan gerçek veya tüzel kişilere Parlamento, Komisyon ve Bakanlar Konseyi dokümanlarına ulaşma hakkı vermektedir.⁹⁵

Bu iki gelişme şüphesiz Birliği AB halklarına daha da yaklaştıracak gelişmelerdi. Ancak 255'inci maddenin son bendi, Birlik kurumlarının dokümanlarına erişim için kendi prosedürlerini belirleyeceklerini söylüyordu. Bu belirsizlik, daha fazla saydamlık ve açıklık yönündeki gelişmeleri gölgeliyordu.

2. 2. 2. 4. 1. Karar Alma Mekanizması ve Amsterdam Antlaşması

Antlaşmada, işbirliği usulünün pratikte uygulamadan kalkması ve ortak karar alma usulünün yeniden düzenlenmesiyle, Komisyonun karar alma mekanizmasındaki etkinliği arttı. Değiştirilen 189'uncu madde şu şekildeydi: “Komisyon, Uzlaşma Komitesinin oturumlarında yer alır ve Avrupa Parlamentosu ile Konseyin tutumlarını uzlaştırmak için gerekli bütün girişimlerde bulunur”. Komisyonun eleştirildiği en önemli noktalardan biri de oluşum şekliydi. Komisyon Başkanının rolünün açık bir şekilde belirlenmemiş olması, en önemli eksiklik olarak kabul edilmiştir.⁹⁶ Amsterdam Antlaşmasında, Komisyonun oluşum aşamasında Parlamente'ye danışma zorunluluğu, Parlamente'nin onayı zorunluluğu ile değiştirilmiştir. Bu şekilde Parlamente'nin, Komisyon Başkanının ve Komisyon üyelerinin atanmaları sürecine doğrudan dahil olması, Komisyonun demokratik meşruiyetini güçlendirmiştir.

⁹⁴ Amsterdam Treaty, Article: 1(4), (Çevrimiçi) <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>, 27.06.2006

⁹⁵ A. e.

⁹⁶ Philip Lynch, Nanette Neuwahl, and G. Wyn Rees, **Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam**, Harlow, Longman, 2000, s. 35

Maastricht Antlaşmasında olduğu gibi, Amsterdam Antlaşması da Bakanlar Konseyinin kurumsal yapısında ve işleyişinde önemli bir değişiklik getirmemiştir. Bu çerçevede yapılan tek değişiklik bazı alanlarda oybirliği usulünden nitelikli oy çokluğu usulüne geçilmesi ve bu usulün uygulama alanının genişletilmesidir.

Avrupa Parlamentosunun, Amsterdam Antlaşması sonrasındaki en kazançlı kurum olduğu kabul edilmektedir. Antlaşma, Parlamentosunun demokratik meşruiyetini güçlendirmek için üç yenilik getirmiştir:⁹⁷

- Parlamentosunun yasama yetkileri artırılmış,
- Parlamentosunun karar alma sürecindeki işlevsel dengesizlikleri ortadan kaldırılmış
- Parlamento, Komisyon ve Bakanlar Konseyine karşı güçlendirilmiştir.

Antlaşma ile, Birliğin demokratik niteliklerini daha iyi koruyabilmek için uygun görüş verme usulünün uygulama alanı genişletilmiştir. Bakanlar Konseyi, üye ülkelerinin 1/3'ünün veya Avrupa Komisyonunun önerisi ve Parlamentosunun uygun görüş vermesi ile söz konusu üye ülkenin hükümetini gözlemlerini sunmak üzere davet ettikten sonra, bu ülkenin madde 6(1)'da belirtilen ilkelerin ciddi ve sürekli bir şekilde ihlal edildiğini belirleyebilir.⁹⁸

Antlaşmanın en büyük başarılarından biri, 23 yeni alanda daha uygulanmaya başlanan ortak karar alma usulünün yeniden düzenlenmesi ve işbirliği usulünün pratikte uygulamadan kalkması ile işlevsel dengesizliklerinin ortadan kaldırılması olmuştur. Bu çerçevede, Bakanlar Konseyinin ve Parlamentosunun ilk okumada paralellik gösteren metinler üzerinde anlaşmaları durumunda, öneri bu aşamanın sonunda kabul edilebilmekte ve karar alma sürecini kısaltmaktadır.

Parlamentosunun, Komisyon Başkanının atanması sürecindeki yetkileri de artırılmıştır. Bu gelişmelerle birlikte Parlamento'nun, Bakanlar Konseyi ve

⁹⁷ A. e. s. 70

⁹⁸ Amsterdam Treaty, Article: 6(1), a. g. e.

Komisyon karşısındaki etkinliği de artmıştır. Parlamentonun demokratik niteliklerinin güçlendirilmesi için, Amsterdam Antlaşması AP seçimlerinde tek tip seçim sisteminin uygulanmasını da gündeme getirmiştir. Buna göre, seçimlerin her üye ülkede aynı olması gerekmemektedir, ancak her ülke için ortak olan ilkelere göre yapılmalıdır.⁹⁹

Diğer yandan Amsterdam Antlaşması ile ulusal parlamentoların Birlik içerisindeki rolleri de genişlemiş ve resmiyet kazanmıştır. Böylelikle Komisyonun hazırladığı danışma niteliğindeki dokümanlar, ulusal parlamentolara zamanında gönderilecektir.

Son olarak bu reformların yanında, demokrasi eksikliği ile ilgili problemlere hiç değinilmemiştir. Örneğin, Antlaşma öncesinde, üzerinde durulmasına rağmen, Parlamente'ya, Komisyon üyelerine karşı gensoru önergesi verebilme hakkı verilmemiştir. Bütçe hazırlık süreci son derece karmaşıktır ve ortak karar alma usulü bütçesel konularda uygulanmamaktadır. Bu nedenle, Amsterdam Antlaşması sonrasında Parlamente, Birliğin mali yönetimi konularında ulusal parlamentoların mali konularda sahip oldukları güce ulaşamamıştır.

2. 2. 2. 5. Nice Antlaşması

AB üyeleri kurumsal reformlarla ilgili olan bazı karmaşık ve hassas konularda, Amsterdam Antlaşmasında, görüş birliğine varamamışlardı. Amsterdam Antlaşmasında çözümlenemeyen konular dört ana başlık altında toplanabilir: Komisyonun büyüklüğü ve Komiserlerin üye ülkelere göre dağılımı, Bakanlar Konseyindeki ağırlıklı oy oranlarının yeniden belirlenmesi, nitelikli oy çokluğu ilkesinin kapsamı ve daha yakın işbirliği. Ayrıca, Avrupa Temel Haklar Şartına yönelik hazırlıklar yapılması da kararlaştırılmıştır.¹⁰⁰

Uzun Müzakereler neticesinde, Nice Antlaşması 26 Şubat 2001 tarihinde imzalanmıştır. Antlaşmanın onaylanması İrlanda'da Anayasa değişikliği gerektirdiği

⁹⁹ Article: 190(4), a. e.

¹⁰⁰ Devrim Kodakçı, a. g. e. s. 66

için İrlanda Hükümeti Antlaşmayı referanduma götürmüştür. Referandumun sonucu "hayır" çıkmıştır. Ancak diğer üye ülkelerden gelen yoğun baskılar ve etkin bir kampanya sonrasında yapılan ikinci referandumda İrlanda halkı oylarının rengini değiştirerek Antlaşmayı onaylamıştır. Antlaşma 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.¹⁰¹

2.2.2.5.1. Karar Alma Mekanizması ve Nice Antlaşması

Nice Antlaşması, Birliği genişlemeye hazırlamak için Amsterdam Antlaşmasının AB kurumları ile ilgili olan bazı hükümlerini değiştirmiştir. Bu çerçevede üç önemli değişiklik yapılmıştır.

İlk değişiklik, Birliğin büyük üyeleri ile küçük üyeleri arasında bir anlaşmaya varılmasını gerektiren, Komisyonun yapısı ile ilgilidir. Yapılan görüşmeler sonrasında, 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere Komisyonun üye sayısının 27'yi geçmemesi kararlaştırılmıştır. Böylece, büyük ülkelerin Komisyondaki ikinci üyelerini kaybetmeleri söz konusu olacaktı. Birlik üyesi ülkelerin sayısının 27'yi geçmesi durumunda ise rotasyon sistemi uygulanacaktı.¹⁰²

İkinci değişiklik, Bakanlar Konseyindeki ağırlıklı oy oranlarının yeniden belirlenmesidir. Nice Antlaşması büyük devletlere Bakanlar Konseyinde daha fazla oy hakkı tanıyarak nüfus faktörünün karar alma sürecindeki etkinliğini artırmıştır.

Nice Antlaşması nitelikli oy çokluğu ilkesinin kapsamını da genişletmiş ve oylama mekanizmasını değiştirmiştir. Ancak, demokrasi eksikliği çözümünün problemine katkıda bulunmak ve halkın daha fazla katılımını sağlamak amacıyla uygulanmaya başlanan yeni mekanizma, önceki süreci daha da karmaşık bir hale getirmiştir. Buna göre, yeni mekanizmada yasa tasarılarının kanunlaşabilmesi için Bakanlar Konseyinde üçlü çoğunluğun sağlanması gereklidir: Birliğin toplam nüfusunun %62'si, üye ülkelerin çoğunluğu ve nitelikli çoğunluk.¹⁰³

¹⁰¹ Neil Nugent, *a. g. e.* s. 81

¹⁰² Nice Treaty, (Çevrimiçi) http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf, 04. 08. 2006

¹⁰³ Devrim Kodakçı, *a. g. e.* s. 68

Üçüncü değişiklik ile Parlamento üyelerinin sayısı 732 ile sınırlandırılmıştır.

Nice Antlaşmasının; Roma Antlaşması, Tek Avrupa Senedi veya Maastricht Antlaşması kadar önemli ve cesur yenilikler yapmadığını, sadece Amsterdam Antlaşmasında çözümlenemeyen konuları çözmek ve birlik kurumlarının yeniden yapılanmasında orta vadeli gündem oluşturmaktan öteye geçemediğini belirtmek gerek. Dolayısıyla Antlaşma sonuçları ne AB kurumlarını ne de üye ülkeleri tatmin etmiştir.

2. 2. 2. 6. Laeken Bildirisi ve Avrupa'nın Geleceğine Dair Konvansiyon

AB üyesi ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının, Nice Zirvesinde Birliğin geleceğine yönelik yapılacak tartışmaların daha geniş bir platformda yapılmasına karar vermelerinden bir yıl sonra, 14–15 Aralık 2001 tarihlerinde Laeken'de yapılan Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi zirvesinde bu yönde bir bildiri kabul edilmiştir. Yalnızca sekiz sayfa olan Laeken Bildirisi, AB'nin mevcut durumunu şu ana başlıklar altında toplamaktadır:¹⁰⁴

- AB'de yetkilerin içeriğinin ve dağılımının daha iyi bir biçimde düzenlenmesi
- Kurucu anlaşmaların basitleştirilmesi
- Avrupa yapılanması içinde demokrasi, saydamlık ve etkililik yönündeki beklentilere daha iyi yanıt verilebilmesi
- Avrupa vatandaşları için bir anayasanın yapılması

AB'de yetkilerin içeriğinin ve dağılımının daha iyi biçimde düzenlenmesi, Birlik ile üye devletler arasındaki yetki paylaşımını daha açık ve anlaşılır bir biçimde yeniden saptanmasıdır. Burada, Birliğin yetkileri genişletilebileceği gibi mevcut bazı yetkilerin de üye devletlere bırakılması da düşünülebilir. Bildiri'de Birliğin yetkili olmadığı alanlarda, üye devletlerin yetkili olduğunun açıkça vurgulanması ve bunun

¹⁰⁴ Bertil Emrah Oder, **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**, İstanbul, Anahtar Kitapları Yayınevi, 2004, s. 229–230

olası etkilerinin tartışılması da istenmektedir. Üye devletlerin anayasaları izin verdiği ölçüde, Birlik politikalarını uygulama yetkisini bölgelere bırakmak ve bu konuda bir güvence normuna yer vermek de yetki dağılımı çerçevesinde ele alınması gereken konulardan sayılmıştır.¹⁰⁵

Kurucu anlaşmaların basitleştirilmesi, Anlaşma sayısının çokluğu, bunların ayrıntılı normlar içermesi ve yapılan anlaşma değişiklikleri ile daha karmaşık ve zor kavranır hale gelmeleri sorununu ortadan kaldırmayı hedeflemektedir. Birlik'te "işlem" kavramının gözden geçirilmesi de bir sorun olarak vurgulanmaktadır. Bu bağlamda yasama niteliğinde işlemler ile uygulama işlemleri arasında ayırım yapılması ve üye devletlere takdir yetkisi tanıyan çerçeve işlemlerin daha çok kullanılması gibi konulara değinilmiştir.¹⁰⁶ Diğer taraftan Antlaşmalarda yapılan değişiklikler her seferinde belgelerin artmasına yol açmış ve direktifler zaman içerisinde daha ayrıntılı mevzuatlara dönüşmüştür. Bu nedenle ana sorun, Birliğin değişik belgelerinin daha iyi tanımlanıp tanımlanamayacağı ve sayılarının azaltılıp azaltılamayacağıdır.¹⁰⁷ Avrupa Birliği'nin dört Antlaşması vardır. Birliğin hedefleri, yetkileri ve politikalarına yönelik dokümanlar bu Antlaşmalarda dağılmış durumdadır. Daha fazla şeffaflığa sahip olunacaksa, bunların basitleştirilmesi zorunludur.¹⁰⁸

Temelde AB'nin demokratikleştirilmesi ve meşruiyeti sorunsalını ele alan Bildirge, Birlik demokrasisi, saydamlık ve etkililik ile ilgili olarak da mevcut durumu üç ana başlıkta toplamıştır. Bunlar:

- AB'nin bağlı olduğu demokratik değerler, izlediği hedefler; yetkiler ve yetkisini kullandığı araçlar
- AB'nin organları
- Ulusal parlamentolar

¹⁰⁵ A. e. s. 230

¹⁰⁶ A. e. s. 230

¹⁰⁷ Laeken Declaration (Çevrimiçi) <http://www.euconvention.be/static/LaekenDeclaration.asp>, 21.06.2006, s. 4

¹⁰⁸ A. e. s. 7

Bunlar arasında yer alan AB'nin organlarının meşruiyet kaynağı sayılabilmeleri; demokratik, saydam ve etkili olmalarına bağlıdır. Ulusal parlamentoların AB yapılanmasındaki yeri sorunu Nice Anlaması'na ekli "Birliğin Geleceği Bildirgesi"nde tartışılması gereken öncelikli konular arasında yer almıştı. Bu bağlamda Laeken Bildirgesi, konuyu "AB'nin Geleceğine Dair Konvansiyon"a taşımaktadır. Bu çerçevede tartışılması gereken konular arasında; ulusal parlamento üyelerinden oluşacak senato benzeri bir yeni bir organın yaratılıp yaratılamayacağı, AP'nin yetkili olmadığı konularda ulusal parlamentoların rolü ve ikincillik ilkesinin uygulanmasının denetiminde ulusal parlamentoların yetkisi. Bildirge yine demokrasi, saydamlık ve etkililik başlığında, *Avrupa kamuoyu'nun* oluşturulmasına da değinmiştir. Avrupa kamuoyu, Birlik nezdinde, demokratik meşruiyet ve demokrasi açığı bağlamında özel bir anlama sahiptir. Çünkü bu kavram bir Avrupa halkına dayanmadığı için geleneksel anlamda ulus eksenli demokratik meşruiyete sahip olmayan AB'de, bu meşruiyeti özgün ve farklı bir kaynağa kavuşturmaktadır.¹⁰⁹

Bildirge, Birlik içerisinde, Avrupa kurumları vatandaşlara daha da yakınlaştırılmasını da öngörmektedir. Vatandaşlar, Birliğin büyük hedeflerini desteklemektedirler, ancak bu hedefler ve Birliğin günlük çalışmaları arasında bazen bir bağlantı görememektedirler. Avrupa kurumlarının daha az hantal ve katı; ve her şeyden önce daha etkin ve açık olmalarını istemektedirler. Daha da önemlisi, anlaşmaların genellikle gözden uzakta yapılmakta olduğunu hissetmekte ve daha etkili demokratik denetim istemektedirler.¹¹⁰

Bildirinin son bölümünde, Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi, 2004 yılında yapılacak Hükümetler Arası Konferans'a da hazırlık olacak şekilde, Avrupa'nın Geleceğine Dair Konvansiyonun toplanması kararını belirtmiştir. Bu Konvansiyon ile Birlik ve AB vatandaşlarının birbirlerine daha da yakınlaştırılması ve Birliğin aşırı bürokratik ve hantal imajından kurtulması hedeflenmiştir.

¹⁰⁹ Bertil Emrah Oder, *A. g. e.* s. 231

¹¹⁰ Laeken Declaration, *a. g. e.* s. 1

2. 2. 2. 7. Birlik Yönetimi İçin Beyaz Kitap

Avrupa Komisyonu da Birliğin demokrasi eksikliği tartışmalarına dâhil olmuş ve demokrasi eksikliğinin giderilmesine yönelik çözüm önerilerini sıraladığı “Avrupa Yönetişimine Dair Beyaz Kitap” (Beyaz Kitap) adlı bir doküman hazırlamıştır. Beyaz kitap, Komisyonun süregelen idari reform gündemi çerçevesinde hazırlanmıştır. Komisyonun yıpranmış imajını iyileştirebilmek için iyi yönetişimin özellikleri olarak da bilinen beş ilkenin önemi Beyaz Kitapta kuvvetli bir şekilde vurgulanmıştır: *saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve uyum*.

Beyaz Kitap dört ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, dokümanın hazırlanma sebepleri sıralanmaktadır. Buna göre, “Birlik genellikle halka çok uzak ve aynı zamanda gereksiz olarak algılanmaktadır”.¹¹¹ Bu nedenle, “hem ulusal hem de Birlik seviyesindeki demokratik kurumlar ve halkın temsilcileri Avrupa’yı halkları ile birleştirmelidir”.¹¹² Bu ifadelerden, Birlikteki demokrasi eksikliğinin temel nedeninin meşruiyet ve etkililik sorunu olduğu anlaşılmaktadır. Avrupa Yönetişimine Dair Beyaz Kitap Birliğin halk tarafından kendisine verilen gücü ne şekilde kullanacağı ile ilgilidir. Bu bölümde aynı zamanda, Birliğin işleyişine yönelik olarak mevcut Antlaşmalarda birçok değişiklik yapılabileceği belirtilmektedir.

İkinci bölümde, Beyaz Kitap iyi yönetişimin ilkelerini açıklamaktadır. Bunları açıklarken, iyi yönetim kavramı ile AB’nin meşruiyet problemi arasında doğrudan bir bağ kurmaktadır. Beyaz Kitap iyi yönetişimi “yetkinin Birlik içerisinde kullanımını etkileyen ve özellikle saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve uyum hakkındaki kurallar, işlemler ve davranışlardır”¹¹³ şeklinde açıklamaktadır.

¹¹¹ European Governance: “A White Paper”, Commission of the European Communities, (Çevrimiçi) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf , s. 3, 12.07.2006

¹¹² A. e. s. 3

¹¹³ A. e. s. 8

Üçüncü bölümde, Beyaz Kitap demokrasi eksikliğini ortadan kaldırmak için geliştirdiği çözüm önerilerini sıralamakta ve AB halklarının politika oluşturma sürecine daha aktif rol alması gerektiğini savunmaktadır. Bunu sağlayabilmek için, “Komisyon 2002 yılından itibaren politika oluşturma sürecinin başlangıç aşamalarında AB ve üye ülke bölgesel ve yerel kurumları arasında daha sistematik bir diyalog mekanizması kuracaktır”.¹¹⁴ Komisyon, Bakanlar Konseyini ve Avrupa Parlamentosunu kendi yürütme gücünü sınırladıkları için eleştirmektedir. “Konseyin ve Avrupa Parlamentosunun Komisyona politikaların uygulanması için daha geniş manevra alanı bırakılmasındaki isteksizlikleri sonucu mevzuatlar gereksiz ayrıntılar içermektedir”.¹¹⁵ Bunun sonucunda Komisyonun etkinliği azalmaktadır. Komisyon aynı zamanda açık koordinasyon metoduna daha aktif olarak katılarak koordinasyon rolü üstlenmeyi istemektedir.¹¹⁶ Komisyonun bir diğer önerisi, ortak karar usulünde, Bakanlar Konseyi ve Parlamentonun, Komisyonun da yardımını alarak, birinci okuma sonrasında nihai karara varmalarınıdır.¹¹⁷ Komisyon, Birlik politika ve kurumlarının yeniden ele alınmaları gerektiğini ve bunun için yarım asırdan beri Birlik ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayan Topluluk Metodunun yeniden canlandırılması gerektiğini savunmaktadır.¹¹⁸ Beyaz Kitap Topluluk Metodunu şu şekilde tanımlamaktadır:

Birliğin çeşitliliğini ve etkinliğini güvence altına alır. Avrupa Komisyonu, tek başına, yasa ve politika önerilerini yapar. Komisyonun bağımsız yapısı, AB politikalarını uygulama yeteneğini güçlendirir, Komisyon Antlaşmaların koruyuculuğunu yapar ve Topluluğu uluslararası görüşmelerde temsil eder... Yasalar ve bütçe kanunları Bakanlar Konseyi (üye ülkeleri temsilen) ve Parlamento (halkları temsilen) tarafından kabul edilir. Kurulda nitelikli oy çokluğu sisteminin uygulanması, bu metodun etkinliğinin sağlanması için gereklidir. Politikaların uygulanması Komisyona ve ulusal otoritelere bırakılmıştır. Avrupa Adalet Divanı, hukukun üstünlüğü ilkesini garanti altına alır.¹¹⁹

¹¹⁴ A. e. s. 14

¹¹⁵ A. e. s. 18

¹¹⁶ A. e. s. 22

¹¹⁷ A. e. s. 23

¹¹⁸ A. e. s. 29

¹¹⁹ A. e. s. 8

Beyaz Kitabın son bölümünde, yönetim kavramı ve iyi yönetim uygulamalarının Avrupa'nın şekillendirilmesinde ne gibi etkilerinin olacağı açıklanmaktadır.

Birliğin demokrasi eksikliğini ortadan kaldırmak için geliştirilen tüm ilke ve yapılan öneriler aslında Komisyonun Birlik içerisinde kendi tahakkümünü kurmak için geliştirdiği söylemlerdir. Beyaz Kitabın en önemli eksikliği, meşruiyet kavramını sınırlı yönetim kavramı ile eşitlemesidir.

Komisyon yönetim tartışmalarını demokrasi eksikliği tartışmaları ile özdeşleştirmiştir. Asıl dikkatleri çeken konu ise, Komisyonun Beyaz Kitapta meşruiyet kavramına değinmemesidir. Doküman, demokrasi ve demokrasi eksikliği kavramı ile nasıl mücadele edileceği ile ilgili değildir.¹²⁰

Beyaz Kitap, Avrupa yönetiminde köklü bir reform çağrısında bulunmakta ve Birliği AB halklarına yakınlaştırmak istemektedir. Bu amaçla, politika oluşturma daha geniş katılımın sağlanması gibi vaatler içermektedir. Katılım, sadece iyi yönetişimin değil, modern demokrasi teorisinin de en önemli kavramlarından biridir. Ancak Beyaz Kitap ayrıntılı okunduğunda, Komisyonun vaatlerinde samimi olmadığı görülmektedir. Beyaz Kitapta katılım kavramına yer verilse de, bu üç açıdan sınırlı bir katılımdır. Bunlardan ilki, katılım sadece sivil toplum örgütleri, işçi sendikaları ve işveren kurumları gibi organize çıkar grupları ile sınırlandırılmıştır. İkincisi, bu katılım sadece danışma niteliğinde olup karar alma süreci öncesi ile sınırlandırılmıştır. Bu nedenle, çıkar gruplarının güçleri danışma ve karar alma süreci öncesi ile sınırlı olup, etkin olmaktan uzaktır. Üçüncü ve sonuncusu, Avrupa politik partileri bu sürece dahil edilmemiştir. Avrupa Politik partilerini sürece dahil etmeyerek, Beyaz Kitap, Birliğin meşruiyet problemine çare olma olasılığını da tehlikeye atmıştır.

Komisyon, AB politikalarının uygulanmasında daha fazla yetki ve manevra alanı talep ederek Bakanlar Konseyi ve Parlamentonun kontrolünden kurtulmak istemektedir. Özellikle komitoloji usulünün sınırlandırılması önerisi (pratikte

¹²⁰ Devrim Kodakçı, a. g. e. s. 74

uygulamadan kalkması) bu çerçevede değerlendirilmelidir.¹²¹ Komisyon ayrıca ortak karar usulünde kararların birinci okuma sonrasında alınmasının yasama sürecini 6-9 ay arasında kısaltacağını söylemektedir. Bu önerisi ile Komisyon yasama sürecindeki etkinliğini artırmak istemektedir. Zira yeni ortak karar alma usulünde yasama sürecindeki kurumlar arası denge Komisyonu dışlayarak Bakanlar Konseyi ve Parlamento arasındaki ikili ilişkilere kaymıştır. Komisyonun yeniden canlandırılmasını istediği Topluluk Metodu da Bakanlar Konseyinin ve Parlamentonun rollerini sınırlandırmaktadır. Topluluk Metodunun yeniden canlandırılmasıyla Parlamento ve Konsey, sadece yasama sürecinin zorunluluğu olan çerçeve direktifleri çıkaracaklar ve tüm ayrıntılı düzenlemeleri Komisyona bırakacaklardı. Ancak birçoklarına göre, Topluluk Metodunun yeniden canlandırılmasının sonu çıkmaz sokaktır; kaldı ki geçmişin çözümleri geleceğin problemlerine çare olamayacaktır.

Bu çerçevede, Komisyonun Beyaz Kitabı üç açıdan eleştirilmektedir. Birincisi, Komisyonun asıl hedefi demokrasi eksikliğini ortadan kaldırmak değil, üye ülke ve Avrupa halklarına karşı kendi konumunu güçlendirmektir. İkincisi, Komisyon aynı zamanda Birlik kurumları arasındaki dengeyi kendi lehine değiştirmeyi amaçlamıştır. Üçüncüsü ise, Beyaz Kitapta yer alan öneriler, demokrasi eksikliği sorununu daha da kötü hale getirecektir. Gerçekte Komisyonun istediği, kendi *teknokrasisini* kurmaktır.

2. 2. 2. 8. Konvansiyon: Avrupa'nın Anayasalaşma Süreci ve Demokrasi Açığı

AB'deki meşruiyet ve demokrasi açığının giderilmesi yönünde, Aralık 2001'de Laeken zirvesinde geleceğin Avrupa'sına ilişkin bir konvansiyon oluşturulmasına karar verilmişti. Bu konvansiyona, 2004 yılında yapılacak hükümetler arası konferansa kadar, AB'yi daha demokratik ve daha etkin bir Birlik haline getirmeyi amaçlayan öneriler geliştirme görevi verilmiştir.

¹²¹ A. e. s. 75

Avrupa Anayasa Konvansiyonu kuruluşu ve yapısı açısından sui generis bir niteliğe sahip olup; yapısı, yetkisi ve çalışma biçimiyle bir ‘kurucu meclis’ değil, daha çok bir ‘danışma meclisi’dir.¹²²

Temel Haklar Şartı’nı hazırlayan ilk konvansiyondan farklı olarak, aday ülkeler de dâhil olmak üzere ilgili tüm tarafların katılımıyla toplanan Konvansiyon, diğer hükümetler arası konferanslarla karşılaştırıldığında, daha açık, daha geniş katılımlı ve daha demokratik bir yapıya sahiptir.¹²³ Öte yandan Konvansiyon, çalışmaları boyunca tüm tartışma ve belgelerini kamuya açık tutarak şeffaf olma niteliği göstermiştir.

Diğer taraftan, üzerinde uzlaşa sağlanamayan ve akıbetinin ne olacağı akademik ve bürokratik çevrelerce tartışılan anayasa taslağının, Birlik içindeki demokrasi açığı tartışmalarına ve gelecekteki AB’nin muhtemel siyasal yapısına ilişkin belirsizliklere cevap olabilme potansiyeli şimdilik test edilemeyecek gibi görünmektedir.

¹²² Konvansiyon ile ilgili bkz. Engin Selçuk, “Avrupa Anayasası ve Türkiye”, **Stratejik Öngörü**, Sayı: 3, Sonbahar 2004, s. 182

¹²³ Konvansiyon 105 üyeden oluşmaktaydı (1 Başkan, 2 Başkan Yardımcısı, Üye Ülke Hükümet ve Devlet Başkanlarını temsilen 15 kişi, Üye Ülke Ulusal Parlamentolarını temsilen 30 kişi, Avrupa Parlamentosunu temsilen 16 kişi, Komisyonu temsilen 2 kişi, Aday Ülke Hükümet ve Devlet Başkanlarını Temsilen 13 kişi, Aday Ülke Ulusal Parlamentolarını temsilen 26 kişi). Ayrıca Ekonomik ve Sosyal Komiteyi, Bölgeler Komitesini, Avrupa Ombudsmanını ve diğer sosyal tarafları temsilen 13 gözlemci katıldı. Konvansiyonda Türkiye’yi Hükümet adına Nihat AKYOL (Ağustos 2002’den itibaren Oğuz DEMİRALP) ve Parlamento adına Kürşat ESER (Aralık 2002’den itibaren İbrahim ÖZAL) ve A. Emre KOCAOĞLU (Aralık 2002’den itibaren Necdet BUDAK) temsil etmiştir. Fransa eski Cumhurbaşkanı Valery Giscard d’Estaing Konvansiyon başkanlığını yaparken, yardımcıları İtalya eski Başbakanı Giuliano Amato ve Belçika eski Başbakanı Jean Luc Dehaene’ydi.

3. BÖLÜM

“Demokratik kurumların gelişiminde üç büyük kilometre taşı bulunmaktadır: Oylama yoluyla kamusal kararlara katılma hakkı, temsil etme hakkı ve muhalefet yapma hakkı.”

Robert A. Dahl

3. SİYASAL VE KURUMSAL OLARAK AVRUPA PARLAMENTOSU’NUN ANALİZİ

Avrupa kurumlarının nasıl daha demokratik hale getirileceği ve bir önceki bölümde analiz edilen demokrasi açığı tartışmalarının nasıl çözüme kavuşturulacağı noktasında farklı görüşler ortaya atılmakta, devamlı yeni fikirler üretilmektedir. Bunlar farklı bakış açılarının ürünü olmakla birlikte söz konusu tartışmaların merkezinde AP’nin olması, bu kurumun demokratikleşme üzerindeki rolünün ne ölçüde önemli olduğunu bir kez daha gözler önüne sermektedir. Dolayısıyla demokrasi eksikliği açısından doğrudan ve kilit bir öneme sahip bir kurum olarak Avrupa Parlamentosu’nu burada, birinci bölüme oranla daha detaylı olarak incelemek yerinde olacaktır.

3. 1. AVRUPA PARLAMENTOSU

Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği'nin (Maastricht öncesi AT'nin) kuruluş yıllarında, kısıtlı yetkilerle oluşturulmuştu. Ancak sonrasında AB'nin seçimle gelen dolayısıyla doğrudan siyasal sorumluluğu olan tek kurumudur. AP, Avrupa vatandaşlarının temsilcisi olarak kurulduğu yıllardan beri yetkilerini artırmaya çalışmış zaman içinde de istediği yetkilerin bir kısmını elde etmeyi başarmıştır.

Bilindiği üzere özgürlük, insan hakları ve demokrasi üzerine kurulan AB'nin en demokratik organı AP'dir. Bu yüzden ki *demokrasi açığı* tartışmalarının tam ortasındaki kurum da budur. AP'nin yetki açısından ulusal düzeyde olamaması demokrasi açığı tartışmalarının merkezini oluşturmaktadır.

AB tarafından kabul edilen Tek Avrupa Senedi, Maastricht Anlaşması ve Amsterdam Anlaşması demokrasi açığının giderilmesi, en azından azaltılması yönünde etkili olmuştur. Ekim 2004'de kabul edilen ve 2006 sonuna kadar tüm üye ülkelerin onayına sunulan AB Anayasası ile de AP'nin yasama alanı içine giren alanların bir hayli genişlemesi ve böylece AB'nin daha demokratik bir yapıya büründürülmesi amaçlanmıştır. Ancak AP'nin hâlihazırdaki yapısı gerçek bir yasa yapıcı olmaktan, diğer bir deyişle klasik anlamda bir parlamentodan uzaktır. AB yasama sürecinde egemen kurum hâlâ Konsey'dir.¹

Bakıldığında, gerek AB'nin yasal temellerini oluşturan antlaşmalarda, gerekse AB üyesi ülkelerin taraf olduğu “Avrupa Konseyi” şart ve sözleşmelerinde AB'nin öncelikle *demokrasi ve insan haklarına saygılı olduğu* ifadesi görülecektir. Yine 29 Ekim 2004'te üye ülkelerin onayına sunulmak üzere kabul edilen Avrupa Anayasa Taslağı'nın önsözünde, Avrupa'nın kültürel, dini ve insani mirası ile bu mirastan dokunulmaz ve vazgeçilmez insan hakları, özgürlük, demokrasi; eşitlik ve hukuk devleti şeklinde gelişen evrensel değerlerden ilham alındığı vurgulanmıştır.² İşte bu değerler üzerine inşa edilmiş bir uluslar üstü yapı olan AB'nin seçimle oluşturulan tek organı ve dolayısıyla Avrupa halklarının doğrudan ilişkide bulunduğu

¹ Nesrin Demir, A. g. e. s. 1

² Anayasa taslak anlaşması için bkz. Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, a. g. e. s. 5

tek AB kurumu Avrupa Parlamentosu'dur. Ancak AP tüm çabalara rağmen gerçek bir yasama organı kimliği kazanamamıştır.

3. 1. 1. “Birlik” Süreci içinde Avrupa Parlamentosu

Genel olarak uluslararası kuruluşlarda parlamenter temsilcilerine yer verilmesi İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan bir durumdur. 1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi'nin dışişleri bakanlarından oluşan Bakanlar Komitesi ve üye devletlerin yasama organlarından seçilen temsilcilerden oluşan *Danışma Meclisi* adında iki organın varlığı buna örnek teşkil etmektedir. Bu bağlamda Avrupa Birliği'ni oluşturan Avrupa Toplulukları'ndan ilki olan AKÇT'nin, kurumsal kimliğinde Parlamenter nitelikte bir organın bulunması gerektiği fikri, Jean Monnet tarafından ortaya atılmış ve 20 Haziran 1950'de, AKÇT Anlaşması'nın hazırlandığı konferansta, böyle bir organın oluşturulması Fransız hükümeti tarafından resmen önerilmişti.³

AKÇT'nin organları arasında uluslarüstü yetkileri olan Yüksek Otorite karşısında bir tür denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmuş; nitekim Yüksek otoriteye önemli yetkiler verilirken ulusal parlamentolardan seçilecek temsilcilerden oluşan bir parlamenter asamblesinin denge unsuru olarak kurulması sözkonusu olmuştur. *Ortak Meclis* olarak adlandırılan bu organ, Yüksek Otorite üzerinde denetim yetkisine sahip olmasına karşın yasama yetkisinden çok uzakta bulunmaktaydı. AKÇT'nin getirdiği yapılanma sonucunda Ortak Meclis anılan şekildeki varlığını, 1957 yılında imzalanan Roma Anlaşmaları ile AET ve AAET'in kurulmasına kadar sürmüştür. Zira bu iki anlaşmayla birlikte imzalanan “*Avrupa Toplulukları'nın Ortak Bazı Kurumlarına İlişkin Sözleşme*”nin ilk maddesi ile bu iki topluluğun meclisleri birleştirilmiştir. Aynı sözleşmeyle birlikte AKÇT'nin *Ortak Meclis*’i de bu kurumlarınki ile birleştirilmiştir. Bu meclis ilk toplantısını yapmış ve “*Avrupa Parlamenterler Meclisi*” adını almıştır.⁴

³ Nesrin Demir, a. g. e. s. 4

⁴ Ömer Bozkurt, *Avrupa Parlamentosu Yetkiler ve Usuller*, Ankara, TODAİ Yayınları, 1988, s. 2

Avrupa Parlamenterler Meclisi'nin en önemli özelliği, mecliste görev alan üyelerin Topluluk nezdinde üye devletlerin hükümetlerini değil, halklarını temsil etmeleridir.⁵

Kurucu Anlaşmalarda Avrupa Parlamentosu ismi kullanılmamıştır. Asamble ve Meclis adlandırması tercih edilmiştir. “Parlamento” adlandırması şu açıdan önemlidir: AP'nin yetkilerini genişletme eğilimi ve buna dayalı çabalar “Parlamento” isminin tercih edilmesi ile eşzamanlı olarak ortaya çıkmıştır. 30 Mart 1962'de Meclis bir karar alarak “*Avrupa Parlamentosu*” terimini kullanmaya başlamıştır. Bu değişiklik Topluluk kurumları arasında tartışmalara yol açmış ve bazı kurumlar tarafından kabul görmemiştir. “Avrupa Parlamentosu” terimi ilk kez 1986 TAS ile kabul edilmiştir. İsim değişikliği, anlaşmalarda yapılan bu değişiklikle resmi bir hale gelmiştir.⁶

Avrupa Parlamentosu, başlangıçta daha çok Konsey ile Komisyon arasında paylaşılan yasama ve yürütme işlevlerini denetleme görevini yerine getirmesinin yanında, daha çok bir danışma organı olmuştur. Ancak ilerleyen zamanlarda topluluğun kendi mali kaynaklarının oluşturulması ile AP bütçeyle ilgili olarak yetkilerini giderek artırmış bu da AP'yi klasik anlamda bir Parlamenta yaklaştırmıştır.

⁵ Öyle ki bu durum kurucu anlaşmalarda sabittir. AKÇT Antlaşması 20. md. ; AAET Antlaşması 107. md. ; AET Antlaşması 137. md. AKÇT Antlaşması md. 107 için bkz. (Çevrimiçi) <http://www.dpt.gov.tr/abigm/Yayinlar/AKCTKA.pdf#search=%22AK%C3%87T%20Antla%C5%9Fmas%C4%B1%22>. AAET Antlaşması için bkz. (Çevrimiçi) <http://www.dpt.gov.tr/abigm/Yayinlar/AAETKA.pdf#search=%22AAET%20Antla%C5%9Fmas%C4%B1%22>. AET Antlaşması md. 137 için bkz. Ergin Nomer, Özer Eskiuyurt, **Avrupa Sözleşmeleri**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları Fakülteler Matbaası, 1975, s. 577 ve Halûk Günuğur, **Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması)**, Ankara, Barışcan Yayıncılık, 1988, s. 125

⁶ Nesrin Demir, **a. g. e.** s. 5

3. 1. 2. Ulusal Parlamentolara Nispetle Avrupa Parlamentosu

Avrupa Parlamentosu'nun AB içindeki rolünü ulusal parlamentolarla yapılacak küçük bir karşılaştırma ile anlamamız mümkün.⁷ Ancak buna geçmeden aynı zamanda bir uluslararası hukuk süjesi de olan AB'nin bu organının özgünlüğüne işaret etmemiz gerekir. İlk bakışta, AB'yi diğer uluslararası örgütlenmelerden ayıran temel özelliğin AP ile AB'ye üye devletlerin halkları karar alma sürecine doğrudan seçilmiş temsilcileri aracılığı ile katılma imkân ve ayrıcalığına sahip olmalarıdır diyebiliriz.

Diğer yandan klasik devlet örgütlenmelerinde Parlamentoların görevleri, yasama işleminin yerine getirilmesi, yürütme organının seçimi ve denetlenmesidir, diyebiliriz. Ancak AP, ulusal devlet Parlamentolarından daha esnek ve karmaşık bir yapıya sahip olduğundan, bu klasik Parlamentolar ile arasında biçimsel bir benzerlik olduğu eleştirisini doğurmakta ve demokrasi noktasında zafiyet göstermektedir.⁸ AP *denetim* açısından ulusal Parlamentolarla sınırlı ölçüde bir benzerlik gösterirken, yasama noktasında sahip olduğu yetkiler artırılmış olsa da ulusal parlamentolarla karşılaştırıldığında hâlâ cılız kalmaktadır.⁹ Nitekim Birlik nezdinde uzun süredir tartışılmakta olan demokrasi açığını aşmak için Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri arttırıldıysa da hükümetler ve bürokratlar ellerindeki yetki konusunda son derece kıskanç davranmışlardır.¹⁰

Danışma ya da demokratik bir temele dayandırılma kaygısının güdülediği denetim merci olma niteliği daha sonra Topluluğun kendi mali kaynaklarının oluşturulması ile Parlamento'ya bütçe ile ilgili giderek artan yetkiler verilmiştir. Zira 22 Nisan 1970 tarihinde, üye devletler Parlamento'nun bütçe alanındaki yetkilerini genişletmek maksadıyla Kurucu anlaşmaların bazı hükümlerini değiştiren bir

⁷ Bu konuda Fusun Arsava, **Nice Anlaşması Sonrasında Avrupa Birliği'nin Geleceği**, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 2003, s. 15-24'e bakılabilir.

⁸ Öyvind Österud, "Democracy Between National Government And Supranationality – A concise Exposition", **National Parliaments as Cornerstones of European Integration**, Ed. Eivind Smith, London, Kluwer Law International, 1999, s. 181–182

⁹ Nesrin Demir, **a. g. e.** s. 8

¹⁰ Sedat Laçiner, "Eski AB Öldü, Yenisi Henüz Doğmadı", **USAK Stratejik Gündem**, (Çevrimiçi) <http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?id=56&type=3>, 3 Haziran 2005.

protokol imzalamışlardır. Parlamentonun bu yetkisinin genişletilmesi, Topluluk mevzuatını direkt olarak uygulanması sonucu olmayan bölümü yani zorunlu olmayan harcamalar için söz konusu olmuş olsa da bu gelişme Parlamento'nun soyunmak istediği asli demokratik kimliği için oldukça önemlidir.

Aynı şekilde 1975'de Kurucu Anlaşmalarda yapılan bir değişiklikle Parlamento'ya bütçeyi tümüyle reddetme yetkisi verilmiştir. Yine bu yıl içinde Parlamento, Konsey ve Komisyon arasında bir danışma prosedürünün oluşturması ile bütçe ile ilgili bazı yeni yasal düzenlemelerin hazırlanışında Parlamento'nun yetkileri artırılmıştır.¹¹

3. 1. 3. Doğrudan Seçimler ve Avrupa Parlamentosu

Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Anlaşmanın 138. maddesinde Parlamentonun doğrudan genel oyla seçilmesini sağlayacak şekilde oluşturulmasına imkân verecek Projelerin hazırlanması öngörülmüştü.¹² Bu amaçla Robert Schuman başkanlığındaki Meclis, bu konuyla ilgili olarak 22 Ekim 1958'de Avrupa seçimleri için çalışma grubu kurmuştur.¹³

AP, kendi içinden oluşturduğu Çalışma Grubu'nun hazırladığı taslağı 17 Mayıs 1960 tarihinde kabul etmiş ve bunu Konsey'e sunmuştur. Ancak bu kararın sonuca ulaşması on dokuz yıl sürmüştür ve Parlamento 1963 ve 1969 yıllarında aynı yönde iki karar daha almıştır.¹⁴

7-10 Haziran 1979'da yapılan ilk Avrupa Parlamentosu üyeleri seçimi sonucunda 410 Parlamento üyesi seçilmiştir. Bu seçimlere katılma oranı %62,5 olarak gerçekleşmiştir. Bu, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber yine de AB düzeyinde yapılan bir seçim olması ve AB'ye olan demokratik inancın ilk tepkisi

¹¹ Neil Nugent, **The Government And Politics of the European Community**, Durham, Duke University Press, 1989, s. 115

¹² Halûk Günuğur, **a. g. e.** s. 125-126

¹³ Nesrin Demir, **a. g. e.** s. 9

¹⁴ Ömer Bozkurt, **a. g. e.** s. 14

olması açısından oldukça önemlidir. En yüksek katılım %91,4 ile Belçika’da en düşük katılım da %32,3 ile İngiltere de olmuştur.¹⁵

Genel oyla doğrudan seçimler, şüphesiz AP için çok önemli bir aşama olacak ve tartıştığımız demokrasi açığı sorunsalının (meşruiyet açısından) en çok göze batan yönünü törpülemiş olacaktı. Ancak unutulmaması gereken bir diğer husus da, bu seçimlerle AP’den beklenenler de artacak, demokratik taleplerin güçsüz savunucusu rolü ile ilgili tartışmalar gündemi hep işgal eder olacaktı.

1979 seçimleri sonucunda AP yetkilerinde herhangi bir genişleme maalesef söz konusu olmamıştır. AP’nin yetkileri Paris ve Roma anlaşmalarındaki haliyle devam etmiştir.

Doğrudan seçimlerin ikincisi 1984 yılında yapılmış ve Ocak 1981’den itibaren Yunanistan’ın Topluluğa katılması ile birlikte AP’deki üye sayısı 434’de yükseltilmiştir. Bu dönemde 1984–1989 yılları için yapılan seçimde katılım oranı %62,8 olarak gerçekleştirilmiştir. Burada da yine en yüksek katılım Belçika’dan gelmiştir (%92,4). En düşük katılımın olduğu üye ülke de değişmemiş ve İngiltere olmuştur (%32,6). Topluluğa o tarihlerde yeni giren ve Parlamento için ilk seçimi olan Yunanistan’da ise katılım %77,2 olmuştur. Bu seçimde ilginç sonuçlardan biri de yeni üye Yunanistan’ın eski üyelere (Danimarka, Almanya, Fransa, İrlanda, Hollanda ve İngiltere) oranla daha yoğun bir katılım göstermesidir.¹⁶

AP’nin şimdiye kadar yapılan seçimlerini, üye sayılarını ve sayılardaki değişimin nedenlerini görmek için Tablo 3. 1.’e bakılabilir.

¹⁵ Nesrin Demir, **a. g. e.** s. 12

¹⁶ **A. e.** s. 13

Tablo 3. 1. AP Üye Sayısının Yıllara Ve Dönemlere Göre Dağılımı¹⁷

Yıllar	Üye sayısı	Dönemler
1952	78	<i>Ortak Meclis Dönemi</i>
1958	142	<i>AP'nin Parlamenter Meclisi dönemi</i>
1973	198	<i>İngiltere, İrlanda, Danimarka'nın Katıldığı Dönem</i>
1976	410	<i>Doğrudan Seçimin Yapıldığı Dönem</i>
1981	434	<i>Yunanistan'ın Katılımı Sonrası Dönem</i>
1987	518	<i>İspanya ve Portekiz'in Katılımı Sonrası Dönem</i>
1994	567	<i>Doğu Ve Federal Almanya'nın Birleşmesinden Sonraki Dönem</i>
1995	626	<i>Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in Katıldığı dönem</i>
1999	626	-
2004	732	<i>Çek Cumhuriyeti, Estonya, G. Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya'nın Katıldığı Dönem</i>

3. 1. 4. Tek Avrupa Senedi ve Avrupa Parlamentosu

Tek Avrupa Senedi'nin en önemli özelliği *Avrupa Bütünleşmesi* yönünde atılmış en somut adım olmasıdır.

TAS'ın yenilikleri topluluk içinde AP için daha da anlamlı olmaktadır. Zira TAS'ın yürürlüğe girmesi ile AP daha güçlü bir kurum haline gelmiştir. TAS'dan önce görüşleri tavsiye niteliğinde olan AP görüşleri, TAS'dan sonra daha etkili ve daha güçlü bir kimlik kazanmıştır.

¹⁷ Kaynak: John McCormick, **The European Union-Politics and Policies**, New York, West Press Inc. 1996; Aktaran Nesrin Demir, **a. g. e.** s. 22

TAS ile AP'ye yasama prosedürü çerçevesinde bazı alanlarda işbirliği yetkisi tanımlanmıştır. “İşbirliği” usulü adı verilen bu sistem çerçevesinde AP'ye Komisyon'un yasa yapma önerilerini ikinci kez değerlendirmek yoluyla yasama sürecini daha yakından etkileme imkânı verilmiştir. TAS 149. maddesinde işbirliği yöntemine göre alınacak kararlarda Konsey, mevzuata getirilen değişiklik tekliflerini ancak Parlamento'nun ikinci değerlendirmesinden sonra reddedebilmektedir.¹⁸

Yine TAS ile birlikte getirilen bir diğer yenilik de Topluluğa yeni üyelerin kabul edilmesinin AP'nin onayına bağlanmasıdır. Bununla beraber üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmaların da Parlamento'nun onayından geçmesi kabul edilmiştir. Böylece AP'nin dış politika da etkisi artırılmış olacaktır.

TAS'ın en can alıcı getirisi ise demokrasi açığı ile ilgili çabaları içermesidir. Nitekim Topluluğun karar verme aşamasında AP'nin etkinliğini artırmanın altında yatan en temel unsur demokrasi açığını kapama girişimi olmasıydı. Son olarak TAS'ın önemli bir diğer yönü de, TAS'la birlikte uzun yıllardan beri Topluluk mühtesebatında yapılmayan değişikliklerin yapılması ve kırılmaz sanılan tabuların kırılmasıdır.

3. 1. 5. Maastricht Anlaşması ve Avrupa Parlamentosu

Maastricht Anlaşması, AT'yi AB'ye dönüştüren anlaşma olarak da bilinir. Birliğin “siyasal birliğe” dönüştürülmesi noktasında çok önemli bir yere sahip olan bu Anlaşma, konumuz açısından, Parlamento'ya verilen yeni yetkilerle daha açık bir ifadeyle var olan “Danışma” ve “İşbirliği” usullerinin yanı sıra “Ortak Karar Usulü” ile donatmasıyla da çok önemlidir. Birliğin yasama faaliyetlerine Parlamento'nun ortak oluşu bu Anlaşma'nın Amsterdam Anlaşması ile değişik 192, 251 ve 252. maddeleri (eski numaralandırma 138b, 189b ve 189c maddeleri) uyarınca mümkün olmuştur.¹⁹ Her ne kadar Parlamento bu faaliyet içinde son sözü söyleyen konuma

¹⁸ European Singe Act, Article: 149, a. g. e.

¹⁹ Neil Nugent, **The Government And Politics of the European Community**, s. 347. Burada sadece (eski madde 189b ile) Amsterdam Anlaşması sonrası numaralandırmayla 251'den bahsedilmesine rağmen konuyla doğrudan ilgileri olması bakımından 196 ve 252. maddeleri de analizimize dâhil edilmiştir

getirilmese de belli konularda onay vermemesi halinde Birlik tasarruflarının “yasalaşmasını” engellemek suretiyle karar alma mekanizmasında etkinliğini daha da artırmıştır.

Önceki bölümde değinildiği gibi demokrasi açığı tartışmalarının merkezinde olan ve güçsüzlüğünden yakınılan AP, artık daha etkin bir konuma getirilmiş olmaktadır. Siyasal birlik tartışmalarının da yoğunluk kazandığı bu dönemde (Maastricht yılları), bu uygulama ayrıca önemlidir. Bu da bize AP’ye gerçek bir Parlamento meşruiyeti kazandırma uğraşının alt yapısını vermesi açısından yol gösterici olmaktadır.

Aslında, Anlaşma AP’ye TAS ile verilen yetkileri genişletmiştir.²⁰ Roma Antlaşması ile AP’ye verilen onaylama ve denetim yetkisine, kural koymaya katılma ile mevzuatın oluşturulması ve yasama faaliyetine katılma bu anlaşmayla eklenmiştir. Yani AP’nin demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesi, diğer bir anlatımla demokrasi açığının biraz olsun kapatılması için AP’nin karar alma sürecine yönelik yetkileri artırılmıştır. Bu noktada “ortak karar” prosedürünün yaratılmasının arkasındaki temel dinamiğin demokrasi açığı tartışmaları ve AP’nin bu yönde bir baskısının olduğuna yönelik tespitler²¹ de varılan bu sonuçlar itibariyle doğruluk kazanmaktadır.

Sonuç olarak, Maastricht Anlaşması ve getirdiği uygulama ve yenilikler ikinci bölümde ele alındığından, burada Anlaşmanın AP ile ilgili olarak klasik anlamda parlamentonun yetkileri olmasa da kendisine yasama çerçevesinde güç kazandırdığını söyleyebiliriz. Bu yaparken Konsey’in yetkilerine herhangi bir kısıtlama getirmemiş sadece AP’ye tanınan yetkilerle karar alma sürecinde rol oynayan aktörlerin rollerinin hacimleri genişletilmiştir.

²⁰ Jacques Delors. “A Necessary Union”, , **a. g. e.** , Ed. Brent F. Nelsen, Alexander C-G. Stubb, s. 58

²¹ Neil Nugent, **The Government And Politics of the European Community**, s. 347.

3. 1. 6. Amsterdam Anlaşması ve Avrupa Parlamentosu

Amsterdam Anlaşması, AB'nin genişleyerek büyük bir yapı haline gelmesi ve başlangıçta altı üye için tasarlanmış yönetim mekanizmasının yetersiz kalması temel savı ile harekete geçirilmiş bir sürecin ürünüdür.²² Ayrıca Maastricht Antlaşması çerçevesinde AP'ye tanınan yetkiler ve getirilen yeni usul ile bu durum iyice belirginleşmiştir.

1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Anlaşması ile AB mevzuatında bir dizi yenilikler yapılmıştır. Bunlar içinde en çok göze çarpanları ve demokratikleşme noktasında etkili olanlarına değinecek olursak; Amsterdam Antlaşması ile üyelik için gerekli olan şartların arasına temel hak ve özgürlüklere saygı göstermek ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne uymak da eklenmiştir.²³

Amsterdam Anlaşması ile karar üretme mekanizmalarının sadeleştirilip şematize edildiği ve ortak karar usulünün geçerli olduğu alanların genişletildiği dolayısıyla da AP'nin elinin güçlendirildiğini ifade etmek gerekir. Ayrıca üye devletlere yaptırım uygulamada AP'ye uygun görüş verme yetkisi de yine bu anlaşma ile tanınmıştır.²⁴

AB ne kadar genişlerse genişlesin AP üye sayısının 700'ü aşmayacağı öngörülmüştür. Bu hükümle genişleme ile birlikte üye devletlere verilen sandalye sayısının azaltılması amaçlanmıştır. Yine Roma Anlaşması'nın 138. maddesinde yapılan değişiklikle üye devletlerin seçeceği AP üyelerinin sayılarının AB içinde bir araya gelen halkların uygun temsilini sağlayacak şekilde olması öngörülmüştür.

Amsterdam Antlaşması ile AB kurumlarının yerleşim yerleri de ayrıca bir protokolle düzenlenmiştir. Buna göre AP'nin, Strasbourg'da faaliyet göstereceği, ek genel kurul oturumlarının Brüksel'de, Parlamento komisyonlarının yine Brüksel'de kalacağı belirtilirken Parlamento Genel Sekreterliği'nin ise Lüksemburg'da kalacağı

²²Cüneyt Yenigün, "Siyasal Transformasyonun Ardından Avrupa Birliği'nin Yeni Yapısı", **Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri**, İstanbul, Elif Kitapevi, Ed. Mustafa Aykaç, Zeki Parlak, 2002, s. 31

²³Rıdvan Karluk, **a. g. e.** s. 104

²⁴Neil Nugent, **The Government And Politics of the European Community**, s. 77-79

kararlaştırılmıştır. Bu bölünmüşlük aslında Parlamento için etkinlik ve verim açısından mekânsal bir engel olabilme riskini her zaman taşıyacak bir durumdur. Bu nedenle Parlamentonun tek bir merkezde olmasının kendisine, misyonu açısından, daha yararlı olacağı açıktır.

Son olarak Amsterdam Anlaşması'nın AP'ye getirdiğı yenilikler noktasında şunlar söylenebilir: Amsterdam Anlaşması AP'nin etkisini artırma trendini sürdürmüş, Maastricht Anlaşması'nın getirdiğı yeniliklerle birlikte AP, Birliğin politikasını Konsey'le beraber belirleme olanağını elde etmiştir. Şüphesiz AP, üye ülkelerin ulusal parlamentolarının güç ve işlevine ulaştırılmış değıldir. Ancak burada AP, kendisine verilen yetkileri kullanma olanağına sahip hale gelmiş ve Komisyon üzerinde büyük bir güç kazanmıştır. Konsey'le olan güç dengesi için aynı şeyleri söylemek mümkün gözükme de en azından Konsey'in belirlediğı politikaları değıerlendirme mevkiine gelmiştir denilebilir. Ayrıca Amsterdam Anlaşması'nda yer alan “Avrupa Birliğı'nde Ulusal Parlamentoların Rolüne İlişkin Protokol”den de bahsetmek lazımdır. Bu protokolle ulusal parlamentoların AB çalışmalarına daha çok ilgi göstermeleri ve kendilerini ilgilendiren konularda fikir beyan etmeleri istenmiştir.²⁵

3. 1. 7. Nice Anlaşması ve Avrupa Parlamentosu

Nice Anlaşması, Konsey'deki oy dağılımı, Komisyon'un yapısı ve karar alma mekanizmasında oy birliğinden nitelikli oy çokluğına geçilmesi gibi önemli konuların müzakere edildiğı Nice Zirvesi'nde imzalanmıştır.

Nice Zirvesi'nde; özellikle AP'de sandalye ve diğerkurumlardaki oy ağırlıkları, “güçlendirilmiş işbirliğı”, “Temel Haklar Şartı”, spor, para aklama, deniz taşımacılığı ve Nice Anlaşması'nın kabulü görüşülmüştür.

Karar mekanizmasındaki tıkanmanın aşılması için her üye ülkenin veto hakkını saklı tutan oybirliğı esasından nitelikli çoğunluk esasına doğıru bir yapısal değışim ele alınmış ve büyük oranda da mutabakata varılmıştır. Karar mekanizması

²⁵ Amsterdam Treaty, a. g. e.

içinde 70'ye yakın kalemde veto hakkının mümkün olduğu oysa bunun Nice Zirvesi'nde 29'a düşürüldüğü görülecektir.²⁶

Veto alanlarının daraltılıp nitelikli oy birliğinin daha yaygın hale getirilmesi karar mekanizması içindeki daralmaları ya da daha doğru ifade ile tıkanmaları önleyip karar sürecinin hızlanmasını sağlayacak olsa da burada bir sorun karşımıza çıkmaktadır. O da büyük devletler ile küçük devletlerin arasındaki oy farkıdır. Küçük ülkelerin karar mekanizmalarında etkisiz kalmaları riski doğmuştur. Bu da demokrasi zaafı ile "itham edilen" ya da demokrasi açığı tartışmalarının tam da merkezinde yer alan AB için yerinde bir uygulama olmamaktadır. Ancak burada belirtmek gerekir ki AB, "üçlü çoğunluk" şartını Nice Anlaşması ile mevzuatına almış ve böylelikle küçük ülkelerin büyük ülkelerin istekleri karşısında korunması hedeflenmiştir.²⁷ Buna rağmen adaletin sağlandığını söylemek güçtür. Örneğin Almanya, Birlik nüfusunun %18.320'sine sahipken AP'de sahip olduğu milletvekili sayısının genel toplama oranı ise %13.524'dür. Bu durum sadece Almanya'ya has olmayıp tüm büyük devletler için geçerlidir.²⁸

"Üçlü Çoğunluk" kuralına göre mevcut üye sayısının 2/3'ü ve Birlik nüfusunun % 62'si tarafından desteklenmesi şartı aranacaktır. Böylece bir kararın alınabilmesi için % 74'e denk gelen 255 oy verilmesi yeterli olmayacaktır. Yani 9 küçük ülkenin kabul etmediği bir karar, bir AB kuralı olarak kabul edilmeyecektir.

Esasında, uluslararası hukuk bağlamında eşit olan devletlerin, Birlik içinde nüfustan kaynaklanan ve Birlik amaçları ve hedefleri doğrultusunda eşitsizliğe muhatap oldukları, dolayısıyla egemen ulus devlet paradigmasının kırıldığı eleştirileri tam bu noktada ete kemiğe bürünmektedir.²⁹

²⁶ Rıdvan Karluk, **a. g. e.** s. 138

²⁷ Nesrin Demir, **a. g. e.** s. 31 ve Neil Nugent, **The Government And Politics of the European Community**, s. 83–86

²⁸ Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, s. 213

²⁹ Jürgen Habermas, "Beyond the Nation-State? On Some Consequences of Economic Globalization", **a. g. e.**, Ed. Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum, s. 29

Oy birliği esasına göre karar üretilen konulara baktığımızda, savunma, sınır güvenliği, vergi usul ve sosyal güvenlik politikaları gibi ulusal hükümetler açısından önem taşıyan konular olduğu görülecektir.

Nice Anlaşması ile AP'nin ye sayısında bir değişikliğe gidilmiştir. Yukarıda belirtildiği gibi Amsterdam Anlaşması ile AB ne kadar genişlerse genişlesin parlamentodaki sandalye sayısının 700' geçemeyeceği hükme bağlanmışsa da bu, Nice Anlaşması ile 732'ye yükseltilmiştir.³⁰ AB'nin 2007 genişlemesi ile birlikte Birlik yesi ülkelerin 27 olmasından ötürü AP'deki ye dağılımı Tablo 3. 2.'de verildiği gibi olacaktır.³¹

Tablo: 3. 2. 27 yeli AB'de AP'nin üyelerinin lkelere Göre Dağılımı

ÜYE ÜLKELER	ÜYE SAYISI
Almanya	99
İngiltere	72
Fransa	72
İtalya	72
İspanya	50
Polonya	50
Romanya	33
Hollanda	25
Yunanistan	22
Belçika	22
Portekiz	22
Macaristan	20
İsveç	17
Bulgaristan	17
Avusturya	17
Slovakya	13

³⁰ Neil Nugent, **The Government And Politics of the European Community**, s. 86

³¹ Kaynak: Enver Bozkurt, Mehmet zcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, s. 78

Danimarka	13
Finlandiya	13
İrlanda	12
Litvanya	12
Latviya	8
Slovenya	7
Estonya	6
Kıbrıs	6
Lüksemburg	6
Malta	5
Toplam Üye Sayısı	732

Nice Anlaşması ile kabul edilen bir diğer konu da Temel Haklar Şartı'dır. Bu şartın amacı, Avrupa Halkları arasında daha yakın bir birliktelik oluşturmak için ortak değerleri paylaşmak³², bunun için de bölünmez ve evrensel değerler olan insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışma değerlerinin AB nezdinde hukuki bir çerçeveye alınmasıdır.³³

3. 2. AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN KURUMSAL YAPISI

Siyasal etkinliği yukarıda vurgulanmaya çalışılan AP'nin kendisinin kurumsal olarak incelenmesi de çalışmamız için gerekli görülmektedir. Bu doğrultuda Avrupa Parlamentosu halka açık olarak toplanır ve görüşmelerde bulunur. Parlamentonun kararları, tutumları ve tartışmaları Avrupa Topluluklarının Resmi Gazetesinde yayımlanır.

³² Kadir Koçdemir, "Ortak Değerlere Bağlı Ortaklık: Avrupa Birliği", **Avrupa Birliği: Çağdaş Uygarlığın Sonu mu, Ulusal Egemenliğin Sonu mu?**, Ed. Mustafa Solmaz, Yonca Anzerlioğlu, Yasemin Doğaner, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 2005, s. 31-37.

³³ Louise Gunven, "Avrupa Birliği'nde İnsan Hakları", **Avrupa Birliği Hukuku Semineri**, Çev. İdil Işıl Gül, Lami Bertan Tokuzlu, İstanbul İsveç Başkonsolosluğu, İstanbul, 2002, s. 102

Parlamentonun yarım ay şeklindeki amfisinde, milletvekilleri milli delegasyonların içinde oturmazlar, buna karşın politik gruplar içinde yer alırlar. Günümüzde, Avrupa Parlamentosu ile “kayıtlı olmayan” vekiller yedi politik gruba ayrılmıştır. Zaten, milletvekilleri parlamento komisyonları ve heyetleri içinde çalışırlar: Bu komisyon ve heyetlerin asil veya vekil üyeleridirler.

Milletvekilleri ayda bir hafta, tüm üyelerle birlikte hazır bulunduğu toplantı için Strasbourg’a giderler. Öte yandan, belli sayıdaki iki günlük ek oturumlar Brüksel’de yapılır. Genel Sekreterlik ise Lüksemburg’da yerleşmiştir.

Milletvekilleri ayın ilk iki haftası Brüksel’deki parlamento komisyonlarının toplantılarına katılırlar. Ayın geri kalan son iki haftası da politik grupların toplantılarına ayrılmıştır.

Avrupa Parlamentosu, tercüman ve mütercimleri sayesinde, Birliğin bütün resmi dillerinde çalışır: Almanca, İngilizce, Danca, İspanyolca, Estonca, Fince, Fransızca, Yunanca, Macarca, İtalyanca, Letonca, Litvanca, Maltaca, Felemenkçe, Lehçe, Portekizce, Slovakça, Slovence, İsveççe ve Çekce.³⁴

3. 2. 1. Çalışma Merkezi Ve Çalışma Yerleri

Merkezi Strasbourg’da bulunan Avrupa Parlamentosunda üç çalışma yeri vardır: *Strasbourg*, *Brüksel* ve *Lüksemburg*. Bu yerlerin seçim nedeni tarihseldir. Bunlar, Avrupa kurumlarının oluşumlarından itibaren yerleşik olarak bulundukları üç şehirdir. Fransız-Alman uzlaşmasının sembolü sayılan Strasbourg şehri Avrupa Konseyinin merkezi olmuştur. 1952 yılından beri, Avrupa Parlamentosu oturumlarının çoğu bu şehirde yapılır.³⁵

1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşmasının ek protokolünde özellikle şu husus belirtilmektedir : “Avrupa Parlamentosunun merkezi Strasbourg olup, aylık olarak düzenlenen bütün üyelerin katılımı ile yapılan on iki oturum dönemi, bütçe oturumu da dahil olmak üzere, bu şehirde gerçekleşir. Bütün üyelerin katılımı ile

³⁴ (Çevrimiçi) <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public> , 22.08.2006

³⁵ A. e.

yapılan ek oturumlar Brüksel’de düzenlenir. Avrupa Parlamentosunun komisyonları Brüksel’de yer alırlar. Avrupa Parlamentosunun genel sekreterliği ve diğer büroları Lüksemburg’da yerleşik olarak kalacaktır”.³⁶

3. 2. 2. Avrupa Milletvekilleri

Maastricht Antlaşması’ndan itibaren, Avrupa Birliği üyesi başka bir devlette ikamet eden Birliğe üye bir ülkenin her vatandaşı oy kullanabilir veya ikamet ettiği ülkede parlamenter seçilebilir.

Günümüzde, Avrupa Parlamentosu’nda 732 milletvekili vardır.³⁷ Avrupa Anayasası bu sayının hiçbir şekilde 750’yi geçemeyeceğini öngörmüştür. Milletvekilleri 1979 yılından bu yana beri, her beş yılda bir, hem bölgesel düzeyde (özellikle Belçika, Fransa, İtalya, Polonya, Birleşik Krallık), hem milli ölçekte (Avusturya, Danimarka, İspanya, Lüksemburg, Çek Cumhuriyeti, vs.), hem de karma bir sistem çerçevesinde (Almanya) kamu oylamasıyla, nispi seçim sistemi ile seçilirler. Ortak demokratik kurallar, özellikle 18 yaşında oy hakkı, her ülkede, kadın ve erkek arasında eşitlik ve gizli oy prensiplerine dayalı olarak uygulanır.³⁸

Maastricht Anlaşması’nın 138. maddesinin 3. paragrafıyla (Amsterdam Anlaşması’ndan sonraki yeni numaralandırma ile 190. madde 4. paragraf) AP seçimlerinde tüm üye devletlerde uygulanacak tek biçim seçim sistemi hazırlama yetkisi AP’ye verilmiştir. Amsterdam Anlaşması ile bu paragrafta küçük bir değişiklik yapılarak, hazırlanacak seçim sisteminin tüm üye ülkelerde uygulanacak tek biçim seçim sistemini mümkün kılacak ya da tüm üye ülkelerde ortak ilkelere uygun olarak bu seçimin yapılmasına olanak sağlayacak bir sistem olması gerektiği açıkça hükme bağlanmıştır.³⁹

³⁶ A. e.

³⁷ A. e.

³⁸ Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*, s.10

³⁹ A. e. s. 11

AP üyeleri yargıçlık, savcılık, bakanlık ve kamu iktisadi teşebbüslerinde idarecilik gibi bazı görevleri yapamazlar. Ayrıca milletvekili seçilenlerin yapamayacağı işler konusunda kendi ülkelerindeki yasal düzenlemelere tabidirler.

Avrupa milletvekilleri her ülkenin milletvekilleri ile aynı ödeneğini alırlar. Söz konusu ödenek, milletvekili seçildikleri üye devlet tarafından ödenir.

Avrupa milletvekillerinden, profesyonel faaliyetlerini ve diğer her türlü ücretli işlev veya etkinliklerini kamuya açık bir kütüğe kaydetmeleri talep edilir. Zaten, söz konusu parlamenterler faiz gelirlerini ve diğer gelir kaynaklarını beyan ederler.

3. 2. 3. Başkanlık, Büro, Başkanlar Konferansı

Başkan, Parlamento ve organlarının tüm etkinliklerini yönetir. Başkan, bütün üyelerin katılımı ile yapılan oturumlara, Büro toplantılarına ve Başkanlar Konferansına başkanlık yapar. Bütün dış ilişkilerde, özellikle uluslararası ilişkilerde Parlamentoyu temsil eder.⁴⁰

Tablo: 3. 3. AP'nin 1958–2004 Yılları Arasındaki Başkanları⁴¹

Robert Schuman	1958-1960
Hans Furler	1960-1962
Gaetano Martino	1962-1964
Jean Duvieusart	1964-1965
Victor Leemans	1965-1966
Alain Poher	1966-1969
Mario Scelba	1969-1971
Walter Behrendt	1971-1973
Cornelis Berkhouwer	1973-1975

⁴⁰ (Çevrimiçi) <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public>, 30.08. 2006.

⁴¹ A. e.

Georges Spénale	1975-1977
Emilio Colombo	1977-1979
Simone Veil	1979-1982
Pieter Dankert	1982-1984
Pierre Pflimlin	1984-1987
Lord Plumb	1987-1989
Enrique Barón Crespo	1989-1992
Egon Klepsch	1992-1994
Klaus Hänsch	1994-1997 ⁴²
José María Gil-Robles	1997-1999
Nicole Fontaine	1999-2002
Pat Cox	2002-2004
Josep Borrell	2004

Büro, Avrupa Parlamentosu’nun yasal yönetim organı olup, Parlamento bütçesi ile idari, personel ve organizasyon sorunları için yetkilidir. Büro bünyesinde, Başkan ve on dört Başkan Yardımcısı ile burada oy kullanmadan görüşmelere katılma hakkı olan beş **idare amiri** vardır. İdare amirleri doğrudan milletvekilleri ile ilgili idari sorunlar ile görevlidirler.

Başkanlar Konferansı, Parlamento Başkanı ve politik grupların başkanlarından meydana gelmiştir. Parlamentonun politik idare organı olan Başkanlar Konferansı, komisyon ve parlamento delegasyon üyelerinin sayısını ve yetkilerini belirler, Parlamentonun yarım ay şeklindeki amfisindeki yerlerin

⁴² A. e.

dağılımının nasıl olacağını kararlaştırır ve bütün üyelerin katılımı ile yapılan toplantıların takvimini ve gündemini hazırlar.⁴³

3. 2. 4. Politik Gruplar

Milletvekillerinin büyük bir çoğunluğu bir politik gruba dahildir. Belli sayıda parlamenter de hiçbir gruba dâhil değildir. Bu üyeler listeye kayıtlı olmayan vekillerdir. Bir politik grup çok uluslu olmalı ve belirlenmiş minimum sayıda üyeye sahip olmalıdır.⁴⁴

Parlamento'da "gruplar" iç tüzükle kurala bağlanmışlardır. İç tüzük uyarınca bir grup kurabilmek için en az 5 farklı üye devletten en az beş farklı üye devletten gelen minimum 19 seçilmiş üyenin bir araya gelmesi gerekir. Siyasi grupların toplantıları, her ayın üçüncü haftasında yapılmaktadır.⁴⁵ Avrupa Parlamentosunda halen yedi politik grup vardır.⁴⁶ Politik grupların çoğu Avrupa düzeyinde organize olmuş siyasi partilere bağlıdır. Her politik grupta bir başkan, bir büro ve bir sekreterlik vardır.

Tüm üyelerin hazır bulunduğu toplantıda yapılan oylama işleminden önce, politik gruplar kendi siyasi görüşleri doğrultusunda parlamento komisyonlarının

⁴³ Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, s. 16

⁴⁴ Robert Ladrech, "Political Parties in the European Parliament", Ed. John Gaffney **a. g. e.** s. 291
Ayrıca yine konuyla ilgili olarak: , Simon Hix, "The Transnational Party Federations", **a. g. e.** , Ed. John Gaffney, b. a. ile Neil Nugent, **The Government And Politics of the European Community**, b. a. bakılabilir.

⁴⁵ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, s. 79

⁴⁶ (Çevrimiçi) <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public> , 30.08.2006

- Hans-Gert Poettering
Avrupa Halkçı Parti (Demokrat-Hristiyan) ve Avrupa Demokratlar Grubu (PPE-DE)
- Martin Schultz
Avrupa Sosyalistler Partisi Grubu (PSE)
- Graham Watson
Avrupa İçin Liberaller ve Demokratlar İttifakı Grubu (ALDE)
- Daniel Cohn-Bendit et Monica Frassoni
Yeşiller/Avrupa Serbest İttifakı Grubu (V/ALE)
- Francis Wurtz
Avrupa Birlikçi Sol/Kuzey Yeşil Sol Konfederasyon Grubu (GUE/NGL)
- Jens-Peter Bonde et Nigel Farage
Özgürlük ve Demokrasi Grubu (IND-DEM)
- Brian Crowley et Cristiana Muscardini
Ulusların Avrupa İçin Birliği Grubu (UEN)

raporlarını incelerler ve değişiklik önergesi verebilirler. Bu grupların aynı zamanda toplu yapılan toplantıların gündemini belirlemede ağırlıklı bir rolleri de vardır.

3. 2. 4. 1. Yeni Avrupa Parlamentosu

10–13 Haziran 2004 tarihleri arasında yapılan Avrupa Parlamentosu seçimlerine göre ortaya çıkan tablo (Tablo 3.4.'te) aşağıdadır:⁴⁷

Tablo: 3. 4. 2004 AP Seçimleri Sonucu Parlamento'daki Siyasal Partilerin Üye Dağılımı

EPP- ED	Avrupa Halkları (Merkez sağ ve Hristiyan Demokratları) Grubu	278
PES	Avrupa Sosyalistleri Parti Grubu	199
ELDR	Avrupa Liberal, Demokratik ve Devrimci Parti Grubu	67
Greens/EFA	Yeşiller/Avrupa Bağımsızlar İttifakı Grubu	41
EUL/NGL	Birleşik Avrupa Solu/Kuzey Yeşil Solu Konfedere Grubu	39
UEN	Avrupa Uluslar Birliği Grubu	27
EDD	Avrupa Demokrasileri Grubu	15
NI	Diğerleri	66
	TOPLAM	732

3. 2. 5. Parlamento Komisyonları

Sayısı yirmiyi aşan parlamento komisyonları, Avrupa Parlamentosunun tüm üyelerinin hazır bulunduğu oturumlara ilişkin çalışmaları hazırlamakla görevlidirler. Milletvekili sayıları 24 ila 78 arasında değişen bir komisyonun, bir başkan ile başkan yardımcıları ve bir sekreterliği vardır. AP'de hâlihazırda 23 daimi 2 de geçici komisyon vardır. AP 'deki Daimi Komisyonlar şunlardır.⁴⁸

1. Dışışleri Komisyonu
2. Kalkınma Komisyonu
3. Uluslararası Ticaret Komisyonu
4. Bütçe Komisyonu
5. Bütçe Kontrol Komisyonu

⁴⁷ A. c.

⁴⁸ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, s. 81

6. Ekonomik ve Mali İşler Komisyonu
7. İstihdam ve Sosyal İşler Komisyonu
8. Çevre, Kamu Sağlığı Ve Gıda Güvenliği Komisyonu
9. Endüstri, Araştırma ve Enerji Komisyonu
10. İç Pazar ve Tüketicinin Korunması Komisyonu
11. Taşımacılık ve Turizm Komisyonu
12. Bölgesel Kalkınma Komisyonu
13. Tarım ve Kırsal Kalkınma Komisyonu
14. Balıkçılık Komisyonu
15. Kültür ve Eğitim Komisyonu
16. Hukuki İşler Komisyonu
17. Vatandaş Özgürlükleri ve Hakları, Adalet ve İçişler Komisyonu
18. Anayasal İşler Komisyonu
19. Kadın Hakları ve Cinsiyet Eşitliği Komisyonu
20. Dilekçe Komisyonu
21. İnsan Hakları Komisyonu
22. Güvenlik ve Savunma Komisyonu
23. Siyasi Perspektifler ve Genişleyen Birliğin 2007- 2013 Arası Bütçesel İmkânları Komisyonu

Komisyonlar, yasa önerileri ve yasal girişimler konusundaki raporları hazırlarlar ve kabul ederler. Ayrıca bu komisyonlar diğer parlamento komisyonları ile işbirliği içinde çalışmaktadırlar nitekim birbirlerine istek üzerine görüş bildirebilirler.⁴⁹ Bu parlamento komisyonların dışında, Parlamento geçici komisyonları ve soruşturma komisyonları da oluşturabilir.

Karma parlamento komisyonları, Avrupa Birliğine girmeye aday ülkelerin parlamentoları ile ilişkiler yürütürler; parlamentolar arası heyetler kanalı ile diğer

⁴⁹ Neil Nugent, *The Government And Politics of the European Community*, s. 135–136

üçüncü devletlerin parlamentoları ile temaslar yaparlar. AP'den ve ilgili ülkenin parlamentosundan seçilen milletvekillerinden oluşur.⁵⁰

3. 2. 6. Genel Sekreterlik

Parlamento'daki önemli organlardan biri de Genel Sekreterliktir. Bu Birimde siyasi gurupları görevlileri ve milletvekillerinin sekreterleri de dahi olmak üzere bir genel sekreterin yönetimi altında çalışan 4 000 civarında memur çalışmaktadır. Bu memurlar Birliğe bağlı bütün ülkelerden sınavla istihdam edilmekte olup, Avrupa Parlamentosu'nun hizmetinde çoğunluklarda tercüme bölümünde çalışmaktadırlar.⁵¹

Avrupa Parlamentosu, çok dilliliğin güçlükleri (başlangıçta şimdiki mevcut dillerin yaklaşık üçte biri konuşulduğu dikkate alınırsa) ile Strasburg, Brüksel ve Lüksemburg olarak üç ayrı çalışma yeri ile karşı karşıyadır. Parlamento çalışmasının yıllık maliyeti Birliğe dâhil bölgede adam başına 2,6 Euro'dur (Birliğin toplam bütçesinin % 1,2 oranındadır).⁵²

3. 3. AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN YETKİLERİ VE SİYASAL ROLÜ

3. 3. 1. Yasama Yetkisi

Bütün parlamentolar gibi, Avrupa Parlamentosu da üç temel yetkiyi kullanır: *yasama yetkisi, bütçeye ilişkin yetkisi ve denetim yetkisi*. Avrupa Anayasasında, bu üçlü görev teyit edilmiş ve pekiştirilmiştir.⁵³

Daha önce de ifade edildiği gibi Parlamento, Konsey ile birlikte Avrupa yasalarını oylayıp kabul eder. Olağan yasama sürecinde, son gelişmelerden sonra,

⁵⁰ Rıdvan Karluk, **a. g. e.** s. 184

⁵¹ Cihan Duru, Hayriye Atik, **a. g. e.** s. 166

⁵² (Çevrimiçi) http://www.abhaber.com/haber_sayfasi.asp?ide=2892, 15.01.2005

⁵³ Karlheinz Neunreither, "The European Parliament", **a. g. e.** s. 66–70

Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi, Komisyon tarafından önerilen yasaları birlikte kabul ederler. Bundan dolayı, Avrupa Parlamentosunun nihai onayı yasal süreç için şarttır.

Yasama yetkisi doğası gereği Parlamentonun temel yetkisidir. Ancak AP'nin bu yetkisi demokrasi açığının bir sonucu olarak gerçek anlamda bir yasama yetkisi değildir. Bununla birlikte Avrupa Anayasası yasama yetkisini, tarım politikası, araştırma politikası ve Birliğin bölgesel gelişim ve sosyal politikası (Yapısal Fonlar) gibi, Parlamentonun henüz Konsey ile aynı eşit haklarla müzakere etmediği sektörlerin birçoğuna yaymayı öngörmesi, hem AP hem de buradan kaynaklanan demokrasi açığı tartışmalarının bertaraf edilmesi noktasında olumlu sonuçlar doğurabilecektir.

3.3.1.1. Danışma Usulü'ne İlişkin Yetkileri

AP'nin yasama prosedürü içerisinde TAS'a kadar danışma niteliğinde idi. Buna göre Komisyonun hazırladığı bir teklif üzerine Konsey, Parlamento'nun görüşünü almaktaydı burada Konsey'in Parlamento'nun görüşünü mutlaka dikkate alma yükümlülüğü olmamakla birlikte Anlaşma'da öngörülen hallerde Parlamento'nun görüşünün alınması zorunluydu bu zorunluluğa Konsey tarafından uyulmaması halinde, usul kurallarına riayet edilmediği gerekçesiyle AP, Konsey aleyhine yargısal yollara başvurabilir. Günümüzde AP'nin danışmaya ilişkin yetkileri, Anlaşmalarda belirlenen alanlarda devam etmektedir.⁵⁴

3.3.1.2. İşbirliği Usulü'ne İlişkin Yetkileri

TAS ile getirilen işbirliği usulü sayesinde AP, birçok konuda yasa çıkarılmadan evvel onayı aranan bir kurum haline getirilmiştir. Bu usulde, AP tarafından ifade edilen görüşe daha fazla ağırlık kazandırılmıştır. Böylece AP, yasama sürecinde sadece görüşü sorulan ancak görüşlerine uyulması zorunlu

⁵⁴ Parlamento'nun sahip olduğu ve Danışma usulünün uygulanacağı konular için bkz. Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, s. 21–24

olmayan bir kurum olmaktan çıkmaya başlamıştır. Bununla birlikte bu usul çerçevesinde Konsey, Parlamento'ya nazaran hala daha üstün bir konumda olmaya devam etmektedir.

İşbirliği usulü, Amsterdam Anlaşmasına kadar birçok konuda yapılacak düzenlemeler çerçevesinde kullanılmıştır. Ancak Amsterdam Anlaşması ile birlikte bu alanların pek çoğunda bu usul yerine ortak karar usulünün uygulanması benimsenmiştir.⁵⁵

3.3.1.3. Ortak Karar Usulü'ne İlişkin Yetkileri

Maastricht Anlaşması'yla getirilen ortak karar usulüne göre Avrupa Parlamentosu tek yasa yapıcı olamasa bile “ortak yasa yapıcı” bir hüviyet kazanmıştır. Bu nitelik Amsterdam ve Nice Anlaşmaları ile daha da güçlenmiştir. Bu usul de Parlamento, Konsey ile adeta karar alma yetkisini paylaşmakta ya da ortak karar vermektedir.

Amsterdam Anlaşması, ortak karar usulünü sadeleştirmekle birlikte bu usulün uygulama alanını daha da genişletmiştir. Nice Anlaşması ile de ortak karar usulünde yeni değişikliğe gidilmiş ve bu usulün uygulanacağı alanlar daha da genişletilmiştir. Ortak karar usulü ile alınacak olan kararların artırılması ile Parlamento yasama sürecinde en azından bu alanlara özgü olarak, Konsey ile eşit duruma gelmiştir.

3.3.1.4. Uygun Görüş Belirtmeye İlişkin Yetkileri

Parlamento'nun yasamaya ilişkin olan bir diğer görevi ise Konsey'in oybirliği ile karar aldığı bazı alanlarda uygun görüş belirtmek suretiyle yasama faaliyetine katılmasıdır. Parlamento iç tüzüğüne göre bu yetki çerçevesinde AP yetkili komisyonun raporu üzerine, değişiklik önermeden kabul ya da ret biçiminde karar verir. Bu yetki daha istisnai bir yetki taşıyan aşağıdaki konular için öngörülmüştür:

⁵⁵ İşbirliği usulünün uygulanacağı konular için bkz. A. e. s. 25–26

1. Maastricht Anlaşması'nın 105/6. maddesinde düzenlenen, Avrupa Merkez Bankası'na verilecek bazı özel misyonlar çerçevesinde
2. Maastricht Anlaşması'nın 107/5. maddesinde düzenlenen, Avrupa Merkez Bankası'nın statüsü ile ilgili bir takım konularda
3. Maastricht Anlaşması'nın 161. maddesinde düzenlenen, yapısal fonların organizasyonu ve uyum fonunun oluşturulması çerçevesinde
4. Maastricht Anlaşması'nın 190/4. maddesinde düzenlenen, Avrupa Parlamentosu seçimlerinde tüm üye devletlerde uygulanacak tek tip seçim sisteminin kabulü çerçevesinde
5. Maastricht Anlaşması'nın 300/3. maddesi çerçevesinde düzenlenen; özel bir kurumsal çerçeve oluşturan anlaşmalar, ortaklık anlaşmaları Birliğe önemli mali yük getiren anlaşmalar ve ortak karar usulüne göre kabul edilmiş bir tasarrufta değişiklik meydana getiren anlaşmalar çerçevesinde
6. Maastricht Anlaşması'nın 7/1. maddesinde düzenlenen, Birliğin üzerine oturduğu temel ilkelerin bir üye devlet tarafından ciddi ve sürekli biçimde ihlal edildiğinin tespiti çerçevesinde
7. Maastricht Anlaşması'nın 49. maddesinde düzenlenen, AB'ye yeni bir ülkenin alınması çerçevesinde

3.3.1.5. Yasama Sürecine İlişkin Diğer Yetkileri

Burada, daha ziyade Parlamento'ya, yasamaya ilişkin çeşitli konularda bilgi verilmesi söz konusudur. Bu konulardan bazıları şunlardır:

1. Amsterdam Anlaşması'nın 21. maddesinde düzenlenen, Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası'nın temel yönleri ve tercihleri çerçevesinde
2. Amsterdam Anlaşması'nın 39. maddesinde düzenlenen, cezai konularda polis ve adli işbirliğine dair hükümlerle ilgili gelişmeler çerçevesinde
3. Amsterdam Anlaşması'nın 45. maddesinde düzenlenen, cezai konularda polis ve adli işbirliğine dair hükümler çerçevesinde üye devletler arasında yapılacak yakın işbirliği konusunda

4. Maastricht Anlaşması'nın 300/2. düzenlenen, Birliğin taraf olduğu anlaşmaların geçici olarak uygulanmaması, askıya alınması ya da ortaklık anlaşmaları çerçevesinde kurulan bir organda Birlik tutumunun belirlenmesine ilişkin olarak alınan kararlarla ilgili durumlarda.

Son olarak Parlamentonun bir diğer yetkisi de Komisyon'a ait olan yasa teklifi etme hususunda karşımıza çıkar. Maastricht Anlaşması'nın 192. maddesinin ikinci paragrafında Parlamento, her ne kadar kendisi yasa teklif edemese de, en azından, üyelerinin çoğunluğu ile karar alarak Anlaşma'nın uygulanmasını sağlamak için gerekli gördüğü durumlarda, Komisyon'a yasa teklif etmesi için öneri taslak verebilmektedir. Böylece, Parlamento kendi politik gücünü yasama sürecinin başlangıcında da kullanabilmektedir.

3.3.1.6. Parlamento ve Yasamaya İlişkin Süreç

Avrupa Parlamentosu'nun yasama çalışması, Parlamento iç tüzüğüne göre bir yol izler. Avrupa Parlamentosu'na Avrupa Komisyonu'nun bir yasa önerisi sevk edilir. Bu konuda asıl yetkili olan Parlamento komisyonu, bir rapor düzenlemekle görevlidir ve bu amaçla bir raportör atar. Gerekirse bir veya daha fazla Parlamento komisyon'una görüşü alınmak üzere, konu hakkında bilgilendirilir. Bu komisyonlar kendi görüşlerini belirlerler ve bu görüşlerini, yetkili komisyona iletirler. Milletvekilleri – ve görüş bildiren komisyonlar – raportör tarafından hazırlanan rapor taslağı için değişiklik önerileri verebilirler. rapor daha sonra, muhtemel değişikliklerle birlikte, asıl yetkili olan komisyon tarafından kabul edilir. Rapor, politik gruplar tarafından siyasi eğilimleri doğrultusunda incelenir. Söz konusu rapor, sonunda tüm üyelerin katıldığı toplantıda müzakere edilir. Rapor bu aşamada da, asıl yetkili komisyon, politik gruplar veya belli sayıda milletvekili tarafından değişiklik önerilerine konu olabilir. Parlamento oylama yaparak tutumunu ortaya koyar.⁵⁶

Avrupa Parlamentosu, olağan bir yasama sürecinde bir yasa önerisi mecliste bir, iki veya üç kez görüşür. Ancak burada yukarıda (II. Bölüm'de) açıklandığı üzere

⁵⁶ Desmond Dinan, *Ever Closer Union An Introduction to European Integration*, s. 286–287. Ayrıca bkz. Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*, s. 138–146

karar alma usulüne “ortak karar” prosedürü merkezinde AP nezdindeki işleyişe değinmek lazımdır. İlk önce Avrupa Komisyonu bir yasa metni teklif eder. Avrupa Parlamentosu, yetkili komisyonunun raporuna dayanarak, görüşünü kararlaştırır. çoğu kez, kendi değişikliklerini getirerek Komisyon önerisini değiştirir. Bu, Parlamento’nun birinci **tartışma oturumudur**. Bakanlar Konseyi Parlamentonun yaptığı değişiklikleri onaylar – bu durumda yasa teklifi kabul edilir – veya kendi görüşü doğrultusunda yeni değişiklikler yapar. Avrupa Parlamentosu, yetkili parlamento komisyonunun bir önerisi üzerine, **ikinci oturumda** kararını verir: üyelerinin salt çoğunluğu ile (367 oy), Konsey görüşünü kabul eder, reddeder veya değiştirir. Çoğu kez, Komisyon Parlamentonun değişiklik önerilerini dikkate alır ve Bakanlar Konseyine değiştirilmiş bir öneri sevk eder. Konsey bu öneriyi oy çokluğu ile kabul edebilir; öneride değişiklik yapmak ancak oy birliği ile mümkündür. Parlamento ile Konsey arasında anlaşmazlık çıkması durumunda, bir **Uzlaştırma Komitesi**, en fazla altı haftalık bir süre boyunca, Konsey üyelerini ve bir Avrupa Parlamentosu heyetini toplar. Parlamentonun yapısını yansıtan bu delegasyon bir Başkan Yardımcısı tarafından yönetilir. Söz konusu delegasyon her halükarda raportörü de içerir. Büyük bir olasılıkla, her iki taraf ortak bir taslak şeklinde görüş birliğine varır. Üçüncü **bir oturumda**, bu anlaşmayı teyit etmek üzere Parlamenteoya çağrıda bulunulur. Anlaşma sağlanamazsa, Avrupa yasası kabul edilmez.

3.3. 2. Bütçeye İlişkin Yetkisi

Avrupa Parlamentosu ve Konsey, bütçe yetkisini kullanan iki önemli organdır. Diğer bir deyişle, yasama yetkisini paylaştıkları gibi bütçe yetkisini de paylaşırlar.⁵⁷

Avrupa Parlamentosu, bütçeye ilişkin yetkisini kullanırken, siyasi önceliklerini dile getirir. Aralık ayında, bir sonraki senenin bütçesini belirler. Yıllık

⁵⁷ Desmond Dinan, **a. g. e.** s. 278–279

harcamalar, Parlamento ve Konsey tarafından alınan ortak bir kararla tespit edilen ve bütün harcama kalemlerine uygulanan birkaç yıllık bir mali tabloya kaydedilir.⁵⁸

Günümüzde, Avrupa Parlamentosu ve Konsey, harcamaların toplamı ve yönlendirilmesi konusunda görüş birliğine varmak amacıyla Avrupa Komisyonunun bütçe tekliflerine ilişkin iki kez inceleme görüşmesi yapmaktadır. Ayrıca Avrupa Parlamentosu ve Konsey ortak kurulunun bazı harcama türlerinde son sözü söyleme hakkı vardır. Parlamento'nun bir harcamanın, Birliğin gereksinimlerine uymadığı şeklinde değerlendirme yapması halinde, bütçeyi reddetme yetkisi vardır. Bu durumda, bütçe süreci yeniden başlatmaktadır. Anlaşılacağı üzere AP'nin bütçeye ilişkin yetkisi klasik anlamda bir parlamentodaki gibidir. Ancak buradaki açmaz ise AB bütçesinin Avrupa Birlik coğrafyası nezdindeki boyutudur. Zira AB bütçesi Avrupa toplam gayri safi milli hâsılasına göre oldukça küçük miktarda kalmaktadır.

Son olarak Avrupa Anayasası yürürlüğe girdiği takdirde, bütçe için Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından sadece bir oturum yapılacaktır. Parlamentonun son sözü söylediği harcamalar ile Konseyin belirlediği harcamalar arasındaki ayırım kaldırılacaktır. Bütçe sürecinde olduğu gibi, Uzlaştırma Komitesi görüşleri birbirine yaklaştırmaya çalışacaktır. Avrupa Parlamentosu genel bütçe konusunda son sözü söyleme hakkını koruyacaktır.⁵⁹

3. 3. 2. 1. Bütçe İçin Gerekli Fonların Sağlanması

Bütçe için gerekli fonlar, Avrupa Parlamentosuna danışıldıktan sonra üye Devletlerin tespit ettiği öz kaynaklardan temin edilir. Bu uygulama, söz konusu kaynakların doğrudan Avrupa Birliği'ne ait olduğu anlamına gelmektedir.

⁵⁸ Mircan Yıldız Tokathioğlu, **Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Değerlendirme**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2004, s. 133–175

⁵⁹ Bu konuda Avrupa Anayasası Taslağı'nın I–56. maddesinin göndermede bulunduğu III–404. maddesine göre Bütçe yasalaşacaktır. Bkz. Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, s. 45 ve 224

Dolayısıyla bunlar üye Devletlerin yardımları değildir. Günümüzde, bütçenin tutarı Avrupa birliğinin brüt milli gelirin % 1,27'sini geçemez.⁶⁰

Günümüzde, AB'nin mevcut öz kaynakları aşağıda belirtilen girdilerden meydana gelmektedir.⁶¹

- Çeşitli üye Devletlerin refah seviyesi (brüt milli gelir) baz alınarak üye ülkelerden hesaplanarak yapılan tahsisat;
- Birlik dâhilindeki bütün mal ve hizmetlerden tahsil edilen katma değer vergisinin bir yüzdesi;
- Birliğin dış sınırlarından tahsil edilen gümrük vergileri;
- Üçüncü ülkelerden ithal edilen ürünler üzerinden tahsil edilen vergiler.

3. 3. 2. 2. Bütçe Uygulamasının Denetimi

Parlamento, özellikle Avrupa Sayıştay'ının raporlarını baz alarak, bütçe kontrol komisyonu vasıtasıyla bütçenin kullanımı da denetler; ortaklık fonlarının yönetimini ve verimliliğini sürekli olarak değerlendirir ve vergi kaçaklarının önlenmesine özen gösterir. Parlamento her sene, Avrupa Komisyonu tarafından yürütülen bütçenin uygulamasının “ibra” edilmesi konusunda karar verir. İbraya ilişkin karar (ibraname) AP'nin uyarılarıyla bir arada bulunur ve muhatap kurumlardan bu uyarıların gereğini yapmaları istenir.⁶²

Parlamento ibra etme işlemini reddedebilir veya erteleyebilir, bu da güçlü bir siyasi iradeye işarettir. Komisyon'un siyasal hesap verilebilirliği anlamına gelen bu yetki demokrasi açığı tartışmalarının yoğunluğunu kaybettiği bir alanı diğer bir deyişle daha demokratik bir alanı ifade etmektedir.

⁶⁰ European Commission, Directorate-General for the Budget, **European Union Public Finance**, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002, s. 15–16. Ayrıca Mircan Yıldız Tokathoğlu, **a. g. e.** s. 162. Cihan Duru, Hayriye Atik, **a. g. e.** s. 185

⁶¹ Cihan Duru, Hayriye Atik, **a. g. e.** s. 185-189

⁶² **A. e.** s. 185. Ayrıca Mircan Yıldız Tokathoğlu, **a. g. e.** s.185

3. 3. 3. Denetim Yetkisi

Avrupa Parlamentosu topluluğa ilişkin bütün faaliyetlerde özü itibariyle demokratik bir denetim uygular. Parlamento bu denetimini yaparken, (geçici olarak) soruşturma komisyonları oluşturabileceği gibi soru sorma, gensoru önergesi, Parlamenta rapor sunulması, ombudsman, dilekçe (başvuru) hakkı, AP'nin AAD'a dava açabilmesi şeklindeki denetim yollarını kullanmaktadır.⁶³

3. 3. 3. 1. Avrupa Parlamentosu'nun Denetim Yolları

Avrupa Parlamentosu, Komisyonun atanmasında temel bir rol oynar. Komisyon başkanının atamasını kabul eder veya reddeder, komiser adaylarını dinler ve Komisyona karşı güvenoyu verme veya vermeme kararını alır.⁶⁴ Böylece Komisyon üzerinde başlangıçta bir denetleme alanı oluşturma imkânının varlığından söz edilebilir.

Avrupa Anayasası Taslağının iki buçuk yıl için bir Başkan atanmasını öngördüğü Avrupa Konseyi, Devlet başkanları veya üye Devletlerin hükümeti ile Komisyon Başkanından meydana gelmiştir. En az yılda iki defa (Avrupa Anayasasına göre yılda en az üç defa) toplanarak, Birliğin genel siyasi yönelimlerini belirler. Parlamento Avrupa Konseyine önerilerini iletir ve her toplantılarında Parlamento Başkanı Avrupa Konseyine hitap eder. Bu toplantıların sonucunda, Avrupa Konseyi Başkanı Parlamenta bir rapor sunar.⁶⁵

3. 3. 3. 1. 1. Soru

Bu usul, AP Parlamenterlerinin, Konsey ve Komisyona soracakları soruların yazılı ve sözlü olarak cevaplandırılmasıdır.⁶⁶ Komisyon'a sorulan sorular neticesinde

⁶³ Yine Avrupa Parlamentosu, bütçe alanında kaçakçılıkla mücadele konusunda Avrupa Ofisinin oluşturulmasını sağlamıştır

⁶⁴ Desmond Dinan, **a. g. e.** s. 288–289

⁶⁵ **A. e.** s. 288–289

⁶⁶ Nicholas Moussis, **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, Çev. Ahmet Fethi, İstanbul, Mega Press, 2004, s. 175

Parlamentoda genel görüşme açılabilirken Konsey'e sorulan sorular için aynı şey geçerli değildir.

Konsey ve Komisyon'a Parlamento'nun gündemine alınmak üzere soru sorulabilir. Sorular önce Başkan'a verilir. Gereken işlemler yapılarak soru önergesi gündeme alınıp ilgili kuruma iletilir. Komisyon'a sorulan sorular, bir hafta önce ilgili kuruma iletilirken Konsey'e sunulan sorular, üç hafta öncesinden ilgili mercie sunulur. Sorulan soru ve cevaplar daha sonra Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi'nde yayımlanır⁶⁷

3. 3. 3. 1. 2. Gensoru

AP'nin en önemli denetim yetkisi gensoru önergesidir. Bu yetki ilk önce Roma Anlaşması'nda⁶⁸ yer almış ve buna göre Parlamento, güvensizlik oyu ile Komisyon'u görevden uzaklaştırma imkânına kavuşmuştur. Gensoru ile Komisyon üyeleri teker teker değil de "kabine" halinde sorumludur.

En etkili denetim aracı olan gensoru şimdiye kadar hiç kullanılmamıştır. Parlamentonun bu yetkisini kullanması için üye tam sayısının çoğunluğunun oy verip ve bu oyların 3/2'sinin gensorunun kabulüne yönelik olması gerekir. Diğer yandan gensoru önergesini sadece Parlamento da temsil edilen bir siyasi grup veya üye tam sayısının %10'nu aşan sayıda parlamenterin yazılı olarak teklifte bulunması ile gerçekleşebilir. Parlamentonun bu yetkisi sadece Komisyon'a karşıdır. Konsey üzerinde böyle bir denetim yetkisi yoktur. Bu da demokrasi açığının bir boyutunu oluşturmaktadır.⁶⁹

Bir gensoru önergesi oylaması, milletvekillerinin salt çoğunluğu ve kullanılan oyların 2/3 oranıyla Komisyon'u istifâ etmek zorunda bırakmaya yeterli olur. Bu arada, şimdiye kadar hiçbir gensoru önergesi kabul edilmemiştir. Bununla birlikte istifaya zorlama girişimi AP'nin güçlü bir caydırma silahı konumundadır. Gensoru önergesi, demokrasi açığına sebebiyet vermekle itham edilen AB organlarının ve

⁶⁷ Nesrin Demir, **a. g. e. s. 100**

⁶⁸ Halûk Günuğur, Madde: 144, **a. g. e. s. 127**

⁶⁹ Nesrin Demir, **a. g. e. s. 99**

özellikle de Komisyon'un ensesinde hissettiği AP'nin demokratik nefesidir, diyebiliriz.

3. 3. 3. 1. 3. Parlamentoya Rapor Sunulması

AP'ye her yıl, Parlamento oturumunun açılmasından önce Komisyon Başkanı tarafından Birlik faaliyetleri ile ilgili bir rapor sunulur. Bu rapor, Parlamentonun ilk oturumunu yapacağı Mart ayının ilk Salı günü yapılır.

Maastricht Antlaşması'na göre Ekonomik ve Parasal Birlik çalışmaları bağlamında Avrupa Merkez Bankası başkanının her yıl rapor sunması gerekliliği ile bir önceki yıl uygulanan para politikası ile geleceğe yönelik para politikalarını bu raporda belirtmesi gereği kurala bağlanmıştır.⁷⁰

Konsey'in Parlamento'ya rapor sunma zorunluluğu AB hukukunda henüz mevcut değildir; ancak Konsey başkanlarının böyle bir geleneği başlattıkları da bir durumdur. Her dönem başkanlığını yürüten ülkenin dışişleri bakanı, Başkanlık programını okuyup dönem sonu ve görevlilik süresince geçmiş olaylar ile gelecekteki muhtemel gelişmeleri ve hedefleri anlatmaktadır.

3. 3. 3. 1. 4. Avrupa Parlamentosu'nun Avrupa Adalet Divanı'na Başvurabilmesi

AT Antlaşması'nın 175. maddesi uyarınca AP, Konsey ve Komisyon'un karar almaları gerektiği halde bunu yapmadıkları takdirde AAD'a dava açabilme hakkına sahiptir.⁷¹

3. 3. 3. 1. 5. Ombudsman

Maastricht Anlaşması ile getirilen Ombudsmanlık sistemi ile AB'nin işlem ve eylemlerinde bir aksaklığın görülmesi durumunda üye ülkelerin vatandaşlarının şikâyetle bulunabilecekleri bir ortam yaratılmıştır.⁷²

⁷⁰ Maastricht Treaty, Article: 109B, a. g. e.

⁷¹ Halûk Günuğur, a. g. e. s. 138

Ombudsman, kendiliğinden veya şikâyet üzerine, konunun yargıya intikal etmemiş olması kaydıyla, gerekli gördüğü hallerde soruşturma yapma yetkisine sahiptir. Soruşturma sonucunda bir aksaklık bulunursa bu durum ilgili kuruma bildirilir. İlgili kurum cevabını üç ay içinde Ombudsman'a bildirir. Ombudsman, bir rapor hazırlayarak AP'ye ve ilgili kuruma sunar. Ayrıca -eğer varsa- şikâyetle bulunan tarafı da haberdar eder.

Ayrıca her yıl Ombudsman tarafından hazırlanan soruşturma sonuçları rapor halinde AP'ye sunulur.

3. 3. 3. 1. 6. Dilekçe Hakkı

Tüm AB vatandaşları ile üye ülkelerden birisinde ikamet eden ya da kayıtlı ofisi bulunan tüm gerçek ve tüzel kişilerin dilekçe hakkı vardır.⁷³

Bu güç Parlamente'ye Komisyonu eleştirme hakkı sağlamaktadır.

3. 3. 4. AP'nin Gittikçe Artan Siyasi Etkinliği

Zamanla Avrupa Parlamentosu siyasi ağırlığını güçlendirmiştir. Avrupa Anayasası bu ağırlığın daha da artırılmasını öngörmektedir. Zira bundan böyle, Parlamente'nin etkisi Avrupa Birliği'nin bütün politik sahasını kapsayacak şekilde kendini göstermektedir.

3. 3. 4. 1. Dış Politika ve Ortak Güvenlik

1970'li yılların başında taahhüt edildiği gibi, Avrupa siyasi işbirliği⁷⁴, dış politika konusunda üye devletlerin gerçekten ortak bir tutuma erişmeleri amacıyla Antlaşmalar ile yürürlüğe giren ekonomik ve sosyal çerçeveyi aşmak istemiştir. Güvenlik boyutu bu işbirliğinin bünyesine dâhil edilmiştir.

⁷² Maastricht Treaty, Article. 138E, **a. g. e.**

⁷³ Konuyla ilgili geniş anlatımı, çalışmanın 4. Bölümünde Avrupa Vatandaşlığı kısmında bulmak mümkündür.

⁷⁴ Bu konuda bkz. Kemal İnat, "Avrupa Politik İşbirliğinin Doğuşu", **Avrupa Birliği Üzerine Notlar**, Ed. Oğuz Kaymakcan, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 3–20

Avrupa Konseyi önemli dış politika konularında Parlamenteoya göre hareket etmek durumundadır. Zira Parlamento, Konsey'e sorular yöneltir ve ona önerilerde bulunabilir. Ancak belirtmek gerekir ki, AP'nin bir yaptırım uygulama veya Konsey'in tasarruflarını onaylamama gibi bir yetkisi yoktur.

Avrupa Anayasası taslağı metninin Birliğin dışışleri bakanı mertebesinde uygulanmasını öngördüğü şekilde, Avrupa Konseyi, "dış politika ve ortak güvenlik konusunda Birliğin yüksek temsilcisi" ile sürekli olarak ilişki içinde olacağını ifade etmektedir.⁷⁵

Parlamento oturumları sırasında, uluslararası güncel konular ve dünyadaki insan hakları sorunu her zaman dış politika konusuna ilişkin görüşme ve kararların kaynağını oluşturmaktadır.

Son olarak, Avrupa Parlamentosunun dış politika ve dış ilişkiler konusundaki çalışmalarının etkisi bu kurumu uluslararası bir kürsü haline getirmiştir. İşte bu şekilde son yıllarda, Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri, Amerika Birleşik Devletleri Başkanı, Meksika Devlet Başkanı veya Ürdün Kralı gibi birçok şahsiyet Avrupa Parlamentosunda söz almışlardır.

3. 3. 4. 2. Uluslararası Paktlar ve Antlaşmalar

Bir Devletin Avrupa Birliğine katılması ve uluslararası anlaşmaların birçoğu Avrupa Parlamentosunun onayını gerektirir. Bir uluslararası pakt veya bir Birliğe giriş antlaşması durumunda, Avrupa Parlamentosu görüşmelerin vekâleti ve gelişimi hakkında tamamen bilgilendirilmelidir.

3. 3. 4. 3. Küreselleşme

Küreselleşme ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Avrupa Parlamentosu için sürekli bir sorun teşkil etmektedir. Avrupa Komisyonu, uluslararası platformda ve uluslararası antlaşmaların müzakerelerinde özellikle ticaret ve işbirliği alanlarında Birliği temsil etmekle birlikte, Parlamenteonun Avrupa Konseyi'ne verdiği

⁷⁵ Bahadır Kaleağası, "Avrupa'nın Enerji Arayışı", **Radikal**, 10.04.2006, s. 11

tavsiyelerin büyük ağırlığı vardır, çünkü DTÖ çerçevesinde yürütülen görüşmelerin sonucunu kabul etmek Parlamentonun sorumluluğundadır.

3. 3. 4. 4. İnsan Haklarının Korunması

Avrupa Birliği bünyesinde veya Birlik dışında, insan haklarının, demokrasinin ve hukuk devletinin korunması için Avrupa Parlamentosu kendisini, özellikle temel hakların kullanılması noktasında sorumlu saymaktadır. Böylece Avrupa Parlamentosu, insan hakları adına, üçüncü dünya ülkeleri ile bir dizi ekonomik protokolün uygulanmasını reddetmiştir. Parlamento bu ülkeleri siyasi suçluların serbest bırakılmaları veya uluslararası insan haklarının korunmasına ilişkin anlaşmaları imzalamaları için zorlamaktadır.⁷⁶

3. 3. 4. 5. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Ortamı

Avrupa Birliği, kendisini özellikle “vatandaşlara, bir özgürlük, güvenlik ve adalet ortamında yüksek bir koruma seviyesi sunmak” hedefine yoğunlaşmaktadır.

Güvenlik konusundaki işbirliği, yani polis teşkilatı ve adalet konusundaki işbirliği – hukuk yargılama ve ceza muhakeme usulü, sığınma politikası, göç politikası, uluslararası terörizm ve suçluluk, uyuşturucu, rüşvet, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı mücadele – artık Avrupa Birliğinin yetkisi dahilindedir. Avrupa Parlamentosunun özgürlük, güvenlik ve adalet sahasındaki rolü Avrupa Anayasası tarafından güçlendirilmiştir.⁷⁷ Bu alanda, Avrupa Anayasası Konsey ile birlikte yasa çıkarılmasını öngörmektedir.⁷⁸

⁷⁶ Örneğin Avrupa Parlamentosu sayesinde, Avrupa Birliğini 79 Afrika, Karayipler ve Pasifik (ACP) Devletine bağlayan Cotonou Konvansiyonu bundan böyle bir “demokratik hüküm” içermektedir, yani insan hakları konusunda ciddi ihlallerden suçlu bulunana devletlere yapılan yardımları askıya alma ihtimali söz konusudur. Ayrıca Avrupa Parlamentosu 1988 yılında, özellikle insan haklarının korunması mücadelesinde öne çıkmış kişileri veya bir grubu her yıl ödüllendiren *Sakharov Ödülünü* hayata geçirmiştir. Nesrin Demir, **a. g. e.** s. 139

⁷⁷ Nicholas Moussis, **a. g. e.** s. 170

⁷⁸ Avrupa Anayasası Taslağı’nın getirdiği yenilikler daha geniş olarak 4. Bölümde incelendiğinden bu bölümde ayrıntıdan sakınılmıştır.

3. 3. 4. 6. Avrupa Birliğinin Temel Haklar Şartı

Avrupa Parlamentosu, bütün dünyada insan haklarına saygı konusunda çok hassastır. Kuşku yok ki, Parlamento Avrupa Birliğinde bu haklara uyulmasına özen gösterir. Bu amaçla, Parlamento bundan böyle Avrupa Birliğinin temel haklar yasasına da dayanacaktır. Özellikle Avrupa Parlamentosunun temsilcilerinden meydana gelen bir Konvansiyon tarafından kabul edilen bu yasa, o zamana kadar birçok ulusal, Avrupa ve uluslararası eylemde ilan edilen medeni, siyasi, ekonomik ve sosyal hakları aynı metinde toplar.⁷⁹ Bu haklar listesi Avrupa Anayasası'na da eklenmiştir. Bu, Anayasa yürürlüğe girerse üye devletler Avrupa Birliği hukukunu uygulamaya koydukları zaman, Avrupa kurumlarının da yasal olarak bu haklara uymakla sorumlu tutulacağı anlamına gelmektedir.

THŞ, Birlik vatandaşları için temel haklar bağlamında AB nezdinde bir korunma alanı oluşturmanın yanı sıra anayasallaşma çalışmaları açısından da oldukça önemlidir.

3. 3. 4. 7. Ekonomik ve Mali Birlik

Ekonomik ve Mali Birlik çerçevesi içinde birinci derecede rol oynayan Avrupa Merkez Bankası, tamamen bağımsız olarak parasal politika kararlarını alır. Sadece söz konusu banka, Euro'nun istikrarını korumak için gerekli diğer parasal araçları kullanarak faiz oranlarını tespit etmeye yetkilidir.⁸⁰

Bununla birlikte, Bankanın bu işlemsel bağımsızlığına karşılık olarak özellikle Avrupa Parlamentosuna karşı hesap verme zorunluluğu vardır. Avrupa Parlamentosu, Bankanın başkanını ve diğer yönetim kurulu üyelerinin atanmasında Konsey'e uygun görüş verme yetkisine sahiptir.⁸¹

⁷⁹ Temel Haklar Şartı'nın geniş bir incelemesi için bkz. Engin Selçuk, **a. g. e.** s. 98–169

⁸⁰ Nicholas Moussis, **a. g. e.** s. 139. Ayrıca Andrew Moravcsik, **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht**, Ithaca- New York, Cornell University Press, 1998, s. 379–470'e bakılabilir.

⁸¹ Cihan Duru, Hayriye Atik, **a. g. e.** s. 74

4. BÖLÜM

“Anayasalar, politiği hukukileştirme, siyasi sistemi kurumsallaştırma işlemleridir.”

Bakır Çağlar

4. AVRUPA ANAYASASI TASLAğI VE AVRUPA VATANDAşLIğI

4. 1. AVRUPA KONVANSİYONU VE AB ANAYASASI

Son zamanlarda, Avrupa Birliği kurumlarında ve Kurucu Antlaşmalarında reform yapılması ihtiyacı birkaç sebeple önemli hale gelmiştir. Zira geğmişte yapılan bazı önemli değişikliklerin bile Birlik için yetersiz olduğu görölmüştür. Nitekim AB’nin karar alma süreçlerinde tıkanıklıklar varlığını hâlâ devam ettirmekle birlikte; bu sorunların çözümünün ancak kurumların yapısında reformlar yapılarak aşılabileceği inancı, şimdi de geçerliliğini korumaktadır. Genişleme sonrasında mevcut karar alma süreçlerine ilişkin sorunların daha da karmaşık hale geleceği gerçeği de dikkate alındığında, bu reform talebi kendini iyiden iyiye hissettirmektedir. Diğer yandan, AB’nin kurumsal yapısı ile AB vatandaşları arasındaki mesafe ve iletişim eksikliğinin giderek artmakta olduğu fark edilmiş; bu sebeple AB bünyesinde, AB kurumları ve Kurucu Antlaşmalarının hedeflerinin ciddi olarak gözden geçirilmesine karar verilmiştir.

4. 1. 1. Avrupa Konvansiyonu

İkinci bölümde demokrasi açığı sorunsalı ekseninde incelenen Leaken Zirvesi sonucunda, Avrupa Konseyi tarafından kurulan Avrupa Konvansiyonu, 16 aydan fazla süren çalışmalarını 10 Temmuz 2003 tarihi itibarıyla tamamlamıştır. 10 Temmuz 2003 tarihinde mevcut üyeler ile aday ülkelerin parlamento ve hükümet temsilcilerinin katılım sağladığı 105 üyeli Konvansiyon Avrupa Anayasası için nihai önerisini kabul etmiştir.¹

AB kurumları ve karar alma süreçlerine ilişkin Taslak Anayasa metninin ilk iki kısmı 19–20 Haziran 2003 tarihli Selanik Avrupa Konseyi’nde mevcut 15 üye ülke ve 2004 yılında üye olacak 10 ülkenin liderleri tarafından kabul edilmiş ve Konvansiyon’un önerilerinin Ekim 2003’de toplanacak Hükümetler Arası Konferansa temel oluşturacağı ilan edilmiştir.

Söz konusu Hükümetler Arası Konferans 4 Ekim 2003 tarihinde Roma’da başlamış ve bu sürecin 12–13 Aralık 2003 tarihindeki Avrupa Konseyi Zirvesi’nde tamamlanması öngörülmüştür. Anayasanın kabul edilebilmesi için bütün AB üye ülkeleri ve Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanması gerekmektedir.

Hükümetler Arası Konferans sürecinde kararlaştırılması öngörülen Kurucu Antlaşmalardaki değişikliklerin amaçları şu şekilde özetlenebilir:²

- AB’nin vatandaşlarına daha da yakınlaştırılması,
- AB’nin demokratik yapısının güçlendirilmesi,
- Özellikle genişleme sonrası AB’nin karar alma kapasitesinin güçlendirilmesi,
- Uluslararası sistemde AB’nin uyumlu bir güç olarak hareket etme kapasitesinin artırılması,
- Küreselleşmenin getirdiği sorunlarla etkin olarak başa çıkılmasıdır.

¹ David P. Calleo, **a. g.e.** s. 267

² (Çevrimiçi) <http://www.foreigntrade.gov.tr/AB/SonGelistmeler/AB%20Konv.htm>, 04.09.2006.

Ayrıca bkz. Yalçın Akdoğan, **Kırk Yıllık Düş: Avrupa Birliği’nin Siyasal Geleceği ve Türkiye**, İstanbul, Alfa Yayıncılık, 2004, s. 126–127

4. 1. 2. Anayasa Taslağı'nın Onay Süreci ve Öngörülemezliği

Avrupa Anayasası Taslağı, Hollanda Dönem Başkanlığı'nda, 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da imzalanmıştır. Anılan Antlaşmanın imzalanmasından sonra iki yıl içerisinde üye devletler tarafından resmen kabul edilmesi (Parlamento onayı veya referandum ile) gerekmektedir. Ve bu süreç henüz sonuçlandırılmamıştır.³

Birçok ülke Antlaşmayı Parlamentolarında kabul edeceklerini açıklamıştır, bununla birlikte bazı ülkeler Anayasaya ilişkin bir referandum gerçekleştireceklerini ifade etmiştir. Bu bağlamda, Danimarka, İrlanda, İngiltere ve Lüksemburg referandum düzenleyecek ülkelerdir. Geçmişte Fransa, İrlanda, Danimarka ve İsveç gibi ülkelerde düzenlenen referandumlar, seçmenlerin AB konularında kimi zaman siyasi liderlerden farklı tercihler ortaya koyabildiklerini göstermiştir. Nitekim Avrupa Anayasasına ilişkin referandumlar, Fransa ve Hollanda'da ret ile sonuçlanmıştır.⁴

Avrupa Anayasası'nın bazı eksikleri de bulunmaktadır. Örneğin, Anayasa'da yapılacak değişikliklerin kuralları tam olarak belirlenmemiştir. Ayrıca, Türkiye'nin AB üyesi olması durumunda, Avrupa Anayasası'nda değişiklik yapılması zorunluluğu doğacaktır. Türkiye'nin üyeliğinden sonra, karar prosedürleri ve mali yönetmeliklerin yeni duruma uygun hale getirilmesi gerekecektir.

4. 1. 3. Avrupa Anayasa Taslağı ile Gelen Yenilikler

Avrupa Anayasası Taslağı Antlaşması AB'de geniş çaplı bir revizyon amaçlamıştır. Bu da “Birlik” nezdinde çok çeşitli tartışmalar yaratmıştır. Bu doğrultuda Avrupa Birliği Anayasası kapsamında en çok tartışılan konulardan birisi de Anayasaya Hristiyanlık kavramının girip girmeyeceği olmuştur. Anayasa metninde Hristiyanlık'a atıfta bulunmak yerine, önsöz bölümünde “Avrupa'nın kültürel, dini ve insanlık mirasından esinlenerek” sözlerinin yer alması, Türkiye'nin

³ Thomas Christiansen, “Constitutionalising the European Union, Constructing EU Borders”, **Remaking Europe in the Margins: Northern Europe after the Enlargements**, Ed. Christopher S. Browning, Aldershot, Ashgate, 2005, s. 69

⁴ Çiğdem Nas, “Legitimacy And Democracy in the EU the Recent Constitutional Crisis”, **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, s. 38

beklentilerini karşılayan bir gelişme olarak öne çıkmıştır. Bununla birlikte, Anayasa metninde “Birlik, kiliseler ile birlikte üye ülkelerdeki dini kurumlar ya da toplulukların ulusal hukuk altındaki statülerine saygı duyar ve önyargı göstermez” hükmü yer almaktadır. Bu tartışmalı hususa kısaca değindikten sonra AB’nin muhtemel “anayasa”sının getirdiği yeniliklere değinilebilir.

AB Anayasası ile AB’nin kurumsal yapısına ilişkin getirilen temel değişiklikler ve yenilikler aşağıdaki 4. 1. numaralı tabloda daha sistematik olarak yer almaktadır:

Tablo: 4. 1. AB Anayasası Taslağı İle AB’nin Kurumsal Yapısında Yapılan Değişiklikler⁵

KURUM	DEĞİŞİKLİK
Avrupa Konseyi	- Konsey’den ayrı bir kurum haline gelmiştir. 2,5 yıllık dönem için atanan bir Başkan tarafından yönetilecektir.
AB Dışişleri Bakanı	- Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği ve Dış İlişkiler Komisyon üyesinin görevleri birleştirilmiştir. - Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikasını yürütmek için Konsey’den yetki alacaktır. - AB Komisyonu’nun bir üyesi olacaktır. - Dış ilişkiler Konseyine başkanlık edecektir.
Bakanlar Konseyi	Dış ilişkiler Konseyi haricinde, değişik Konsey formasyonlarının başkanlığı altı aylık dönemler temelinde rotasyona tabi olmaya devam edecektir.

⁵ Kaynak: (Çevrimiçi) <http://www.foreigntrade.gov.tr/AB/SonGelismeler/AB%20Konv.htm>, sitesinden alınmıştır, 05.09.2006

	• Bu sistem Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunluk kararı ile değiştirilebilecektir.
Avrupa Parlamentosu	• Azami sandalye sayısı 750'ye çıkarılmıştır. • Ülke başına asgari sandalye sayısı 6'dır. • Ülke başına azami sandalye sayısı 96'dır. • Parlamente'nin gücü artırılmıştır. Avrupa kanunlarının %95'i ortak karar usulü (Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından) altında kabul edilecektir.
Komisyon	• Her üye devlet 2014 yılına kadar bir Komisyon üyesine sahip olacaktır. • 2014 yılından itibaren Komisyon üyesi sayısı Üye devletlerin sayısının üçte ikisine düşürülecektir. • Komisyon üyeleri Üye devletler arasında eşit rotasyon temelinde seçilecektir.

Sonuç olarak, Anayasa Taslağı'nın kabulü ile AB'nin şeffaflığı ve etkinliğini artırması beklenmektedir. Söz konusu Anayasa AB'nin kurucu Antlaşmalarını tek bir metinde toplamakta, bir AB Dışişleri Bakanı atanması suretiyle Birliğin dış politika alanındaki rolünün güçlendirilmesini hedeflemekte ve konumuz itibariyle en önemlisi Avrupa Parlamentosu'nun gücünü artırmayı öngörmekte bu da AB'nin demokratikleşmesini sağlamak bakımından önemli bir adım olmaktadır.

4. 1. 4. Avrupa Birliği Anayasası Taslağı ve AB’de Demokratikleşme Çabaları

Avrupa Anayasası Taslağı nihai metini AB politikalarını ve kurumlarını tanımlayan 338 madde içermektedir. Avrupa Konvansiyonu tarafından hazırlanan bu Avrupa Anayasası Taslağı, “sadece değerler havuzu olmayıp aynı zamanda üzerinde düşünülmesi gereken yasal ve siyasal sonuçları olan bir Anayasa’dır.”⁶ Dolayısıyla da bu sonuçların, çok boyutlu bir görüntü sergileyeceği ise şimdiden kabul edilen bir durum olmaktadır. Ancak araştırmanın konusu bakımından biz, Avrupa Anayasası Taslağı’nın AB’nin demokratikleştirilmesi amacına yönelik olarak getirmeyi amaçladığı düzenlemeleri üzerinde duracağız.

AB’nin demokratikleştirilmesine ilişkin olarak Avrupa Geleceğine Dair Konvansiyon, daha yalın bir yasama süreci düzenleme kaygısı ile ikinci bölümde anlatılan karar usullerinde yeni düzenlemelere gitmektedir. Bu noktada Taslak, yasama niteliğinde işlemler ile yasama niteliğinde olmayan işlemler arasında bir ayırım gözetmektedir. Bertil Emrah Oder’in ifade ettiği gibi yasama niteliğindeki işlemler için “olağan yasama usulü” olarak adlandırılan bir prosedür öngörmekteyken Taslağın I-33. maddesinin 2. fıkrası ile de Anayasa’nın öngördüğü özgül durumlarda yasama işlemlerinin “özel yasama usulü’ne bağlı olacağını öngörmektedir.”⁷

4.1.4.1. Olağan Yasama Usulü

Olağan yasama usulü, Maastricht Anlaşması’nda belirtilen ve daha önce ele aldığımız ortak karar usulü ile özdeştir. Buna göre ortak karar usulü, AB’nin olağan yasama usulü olarak Taslak’ta belirtilen genel usuldür. Taslak’ta belirtilen yasama

⁶ Joseph H. H. Weiler, “A Constitution for Europe? Some Hard Choices”, **Integration in an Expanding European Union: Reassessing the Fundamentals**, Ed. J. H. H. Weiler, Iain Begg, John Peterson, Oxford, Blackwell, 2003, s. 18

⁷ Bertil Emrah Oder, **a. g. e. s. 301**. Ayrıca AB Anayasa Taslağı I-33. madde; Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, s. 31

işlemleri Maastricht Anlaşması'nda düzenlenen çerçeve yasalara, tüzüklere ve yönergelere benzer.⁸

Olağan yasama usulü, Komisyon'un yasamaya ilişkin teklif sunması ile başlar. Yasama işlemlerinde Komisyon'un teklif sunması genel bir kuraldır.⁹ Ancak belirtmek gerekir ki özel yasama usulleri bakımından Taslak, Komisyon'un yasal işlem tasarısı sunma yetkisine yer verilmeyen istisnai durumlar öngörmektedir. Taslak, III-234. maddesinde yasama sürecinin başlatılmasında AP'ye önemli yetkiler vermiştir. Bu nokta Maastricht Anlaşması'nın 192. maddesinin ikinci paragrafı (eski numaralandırma 138b) ile paralellik göstermekle birlikte; Taslak'ta, AP'nin istediği yasal işleme ilişkin olarak Komisyon, yasa tasarısı sunmazsa bu tutumunun gerekçesini AP'ye açıklamak durumunda kalacağı hükme bağlanmıştır.¹⁰ Bu da AP'nin Komisyon karşısındaki durumunu görece olarak yükseltmekte gayretine işaretir.

4.1.4.2. Özel Yasama Usulleri

Anayasa'nın öngördüğü özgül durumlarda, Avrupa yasaları, çerçeve yasaları, Bakanlar Konseyi'nin katılımıyla AP tarafından veya AP'nin katılımı ile Bakanlar Konseyi tarafından özel yasama usullerine uygun olarak yapılacağı hükme bağlanmıştır.¹¹ Dolayısıyla AB Anayasası için yasama sürecinde uygulanacak tek bir karar alma usulünden söz edilemez.

Taslak'taki yasama usullerini iki farklı grupta toplamak mümkündür:¹²

1. Avrupa yasası ya da Avrupa çerçeve yasasının, AP'ye “danışarak” ya da AP'nin “onayı” alınarak Bakanlar Konsey'i tarafından yapılması.
2. Avrupa yasasının, Bakanlar Konseyi'nin onayı AP tarafından yapılması.

⁸ Bertil Emrah Oder, **a. g. e.** s. 300

⁹ AB Anayasası Taslağı I-25/2. maddesi, Avrupa Konvansiyonu, **Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Anlaşma Taslağı**, Lüksemburg, Resmi Yayınlar Dairesi, 2003, s. 25

¹⁰ Maastricht Anlaşması 192. maddesi için bkz. Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, s.390. AB Anayasası Taslağı için bkz. Avrupa Konvansiyonu, **a. g. e.** s. 25

¹¹ AB Anayasası Taslağı 33/2. maddesi, Avrupa Konvansiyonu, **a. g. e.** s. 33

¹² Bertil Emrah Oder, **a. g. e.** s. 303

Burada, birinci gruptaki özel yasama usulü, ikiciye nispetle daha kapsamlıdır. Birinci grupta, doğrudan AP'ye ilişkin Avrupa yasaları ve çerçeve yasalarında tercih edilmiştir.¹³

Birinci gruptaki özel yasama usulü ise daha kapsamlıdır. AP'ye danışılması veya onayının alınmasına ilişkindir. TAS ile AB Hukuku'na girip Maastricht Anlaşması ile revize edilen “danışma usulü”ne benzer biçimde, bu usulde de Bakanlar Konseyi, yasam niteliğindeki bazı işlemleri AP'ye danışarak yapar.¹⁴

AB Anayasası Taslağı, yasama niteliğinde olmayan bazı işlemler için de (Avrupa Tüzükleri ve Kararları) bunların konularını gözeterek Bakanlar Konseyi'nin, AP'ye danışarak işlem yapmasını da öngörmüştür. Böylece AP belirli konularda, yasama niteliğinde olmayan işlemlerin yapımını etkileme gücüne sahiptir. Bu durum sadece AP için geçerli bir yetki olmayıp kimi konularda hem yasama niteliğinde işlemler hem de yasama niteliğinde olmayan işlemler için Avrupa Birliği Merkez Bankası, Ekonomik ve Sosyal Komite ya da Bölgeler Komitesi'ne de danışılmasını öngörmektedir.¹⁵

Özel yasama usulü kapsamında Bakanlar Konseyi'nin, AP'nin “onayını” alarak yasama niteliğinde işlem yapması ise şu konularda öngörülmüştür: Birlik kaynaklarına ilişkin özel düzenlemeleri içeren Avrupa yasası, çok yıllık mali çerçeveyi belirleyen Avrupa yasası, ayrımcılığa ilişkin önlemler içeren Avrupa yasası ya da çerçeve yasası, AB vatandaşlığı kapsamındaki haklara yenilerinin eklenmesi ilişkin Avrupa yasası ya da çerçeve yasası, sınır ötesi boyutları olan ciddi suçlar ve Birlik çıkarlarını etkileyen suçlarla mücadele için “Avrupa Savcılığı”nı kuracak yasal düzenlemeler için, AP üyelerinin doğrudan ve genel oyla seçiminin tüm üye devletlerde ortak bir usulle ya da üye devletlerin ortak ilkeleriyle uyum içinde

¹³ Taslağın III-232/2, III-235/3, III-237/4. maddelerinde bu özel yasama usulen ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Avrupa Konvansiyonu, **a. g. e.** s. 205, 206 ve 207. Ayrıca Bertil Emrah Oder, **a. g. e.** s. 303-304

¹⁴ Ayrıca AB Anayasa Taslağı'nın hangi maddeleri için bu usulün uygulanacağına dair bkz. Bertil Emrah Oder, **a. g. e.** s. 304.

¹⁵ **A. e.** s. 305-306

yapılmasını sağlayacak gerekli önlemleri saptayan Avrupa yasası ya da çerçeve yasası¹⁶

Diğer yandan Bakanlar Konseyi ya da Avrupa Konseyi, AP'nin onayını aldıktan sonra yasama niteliğindeki işlemler dışında bazı konularda da tasarrufta bulunabilecektir. Burada siyasal ağırlığı olan konular için bir düzenleme söz konusudur. Nitekim Avrupa Konseyi'nin, 2009 AP seçimlerinden makul bir süre önce ve bundan sonraki diğer seçimler için de gerektiği ölçüde AP'nin oluşumunu belirlemek için öngörülen kararı; Bakanlar Konseyi'nin, Birliğe yeni ülkelerin kabulü ile ilgili öngörülen kararı, Bakanlar Konseyi'nin Birlik değerlerinin açık bir şekilde ihlali konusunda açık bir tehlikenin varlığına ilişkin alacağı karar, ve yine Bakanlar Konseyi'nin Birlik değerlerinin ciddi ve sürekli ihlalinin saptayacağı öngörülen muhtemel kararı gibi kimi düzenlemeler bu yöndedir.¹⁷

Son olarak, söz edilen genel ve özel yasama usulleri ile ilgili olarak AB Anayasası Taslağı'nın I-22/1 maddesi ile I-23/1. maddesinin ikinci paragrafında düzenlenen ve AP'yi Birlik yasama sürecinin ortağı olduğuna vurgu yapan maddelerine değinmek lazımdır. Taslağın I-22/1. maddesinde, Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu ile ortaklaşa olarak Anayasa'da belirtildiği şekilde yasama ve bütçeyle ilgili işlevler ile politika üretme ve koordinasyon işlevlerini yürüteceği belirtilmiştir. Bakanlar Konseyi'nin oluşumlarını düzenleyen I-23/1. maddesinin ikinci paragrafında ise; Bakanlar Konseyi'nin yasama sıfatıyla hareket ettiği durumlarda Avrupa Parlamentosu ile ortaklaşa olarak Anayasa'nın hükümlerine uygun şekilde, Avrupa yasalarını ve Avrupa çerçeve yasalarını çıkaracağı hükme bağlanmıştır.

¹⁶ AB Anayasa Taslağı'nın I-19/2. maddesi, I-54/2. maddesi, I-58/1-2. maddesi, I-59/2. maddesi, IV-7/2. maddesi, III-171/2(d). maddesi, III-172/1. maddesi, III-325/1. maddesi: Avrupa Konvansiyonu, **a. g. e.** s. 21, 46, 49, 50, 257, 161, 245

¹⁷ Bertil Emrah Oder, **a. g. e.** s. 306

4.1.4.3. Avrupa Birliği Anayasa Taslağı'nda Demokratik Ögeler

Avrupa Birliği Anayasa Taslağı, hukuksal araçlar ve siyasal düzenekler yoluyla AB'de demokratik unsurları pekiştirmeye çalışmaktadır. Buna göre Taslak'ın öngördüğü ilkeler dört grupta toplanabilir: vatandaşlar arasında eşitlik ilkesi, temsili demokrasi ilkesi, katılımcı demokrasi ilkesi ve kişisel verilerin korunması da dikkate alınarak Birlik organlarının işleyişinde saydamlık ilkesi.¹⁸

Taslak Birliğin temsili demokrasi ilkesi üzerine kurulu olduğunu belirtirken Birliğin demokratik meşruiyetinin kaynaklarını da ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda AB Anayasa Taslağının I-45/2. maddesinde, Avrupa Vatandaşlarının, Avrupa düzeyinde AP de temsil edilecekleri hükme bağlanmakta diğer yandan da AB üyesi devletlerin, Avrupa Konseyi ve Bakanlar Konsey'i'nde, kendi vatandaşları tarafından seçilmiş ulusal parlamentolara karşı sorumlu olan hükümetlerce temsil edilecekleri belirtilmiştir.¹⁹

Yukarıda yer alan bu düzenleme ile AB'de vatandaşların demokratik meşruiyetteki yeri ikili bir görüntü arz etmektedir. İlk olarak AB vatandaşı sıfatıyla AB düzeyinde ve dolayısıyla Avrupa Parlamentosu'nda doğrudan; ikinci olarak üye devlet vatandaşı sıfatıyla da ulusal düzeyde ve dolayısıyla ulusal parlamento nezdinde meşruiyete sahiptirler.

Amsterdam Anlaşması'nın 1/2. maddesinde belirtilen Taslak'ta da belirtilen demokratik ilkeler arasında yer alan saydamlık ilkesi ise kararların olabildiğince açık ve olabildiğince vatandaşlara yakın biçimde alınması, olarak tanımlanmıştır. Bu doğrultuda AP ve Konsey İçtüzüklerinde, bu iki organın çalışmaları esnasında saydamlığı AP sağlayan düzenlemeler yer almaktadır.²⁰ Taslak, AP İçtüzüğü'nde var olan kamuya açıklık ilkesini, Birlik Kurumlarının Şeffaflığı başlığını taşıyan I-49. maddesinin 2. fıkrasında, AP toplantılarının kamuya açık olacağı şeklinde düzenlemektedir. Aynı maddede Bakanlar Konseyi'nin de yasama işlemlerini

¹⁸ A. e. s. 312

¹⁹ Avrupa Konvansiyonu, a. g. e. s 41

²⁰ Bertil Emrah Oder, a. g. e. s. 307

incelerken ve karara bağlarken kamuya açık bir biçimde toplanacağı belirtilmiştir.²¹ Burada belirtmek gerekir ki Bakanlar Konsey'i yasama işlemlerinin yapım süreci dışındaki alanlarda toplantılarının kamuya açıklığını sınırlandırabilecektir.

Taslak katılımcı demokrasi çerçevesinde kamuoyunu temsil eden örgütlenmeler ve sivil toplumla iletişimden söz etmiştir.²² Bu noktada Taslak Maastricht Anlaşması'nda yer alan ve AP tarafından atanan Avrupa Ombudsman'ının denetiminin sınırlarına, Birlik organ ve kuruluşlarının yanı sıra AB ajanslarını da katmıştır.²³

Taslak, Birliğin temsili demokrasi ilkesi üzerine kurulu olduğunu vurgulamakla beraber; katılımcı demokrasi ilkesi çerçevesinde halkın yasa teklif etmesine benzeyen demokratik bir yol öngörmektedir. Nitekim Taslağın I-46/4. maddesinde, kayda değer sayıda üye devletten gelen ve en az bir milyon kişiden oluşan Birlik vatandaşları, Anayasa'nın uygulanması için Birliğin hukuksal bir işleminin gerekli olduğunu düşündükleri konu da Komisyon'u uygun öneriyi sunmaya davet edebilecekleri ifadelendirilmiştir. Böylece vatandaşlar ile AB arasındaki bağı güçlendirerek Avrupa sorunlarına duyarlı, ulusal kamuoylarından bağımsız bir Avrupa kamuoyunun gelişmesine katkıda bulunulmasına ve tabi böyle bir kamuoyunun geliştirilmesi hedeflendirilmiştir.²⁴

Öte yandan AB'de demokratik meşruiyet zincirinin etkili biçimde işlemesi için Taslak'ta ulusal parlamentoların rolü iki ayrı protokol ile güçlendirilmektedir. Bunlardan ilki "İkincillik ve Orantılılık İlkelerine İlişkin Protokol" olup ikincillik (Subsidiarite) ilkesi bağlamında ulusal parlamentoların AB'nin yasama sürecini etkilemesine ilişkin bir düzenek içerir. İkincisi "Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Protokol" olup ulusal parlamentoların bilgilendirilmesini öngörerek

²¹ Avrupa Konvansiyonu, **a. g. e.** s. 42

²² AB Anayasası Taslağı I-46.1.2.3. maddesi: **A. e.** s 41

²³ AB Anayasası Taslağı I-48. ile II-43. maddeleri: **A. e.** s. 48 ve 70

²⁴ **A. e.** s. 41

parlamentoların kendi hükümetlerini AB ile ilgili konularda daha iyi izlemesini ve denetlemesini sağlamaya yöneliktir.²⁵

Son olarak Avrupa Anayasası Taslağı, Avrupa Konsey'ine anayasa hükümlerinden sapma yetkisi tanıdığı iki durumda ulusal parlamentoların rolü vurgulanmaktadır. Bu çerçevede taslağın I-24/4. maddesinin birinci paragrafında Avrupa Konseyi özel yasama usulünden olağan yasama usulüne geçme kararı verebileceği ve bu kararın verilmesinden önce ulusal parlamentolara danışılmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir. Aynı maddenin ikinci paragrafında ise Avrupa Konseyi, Bakanlar Konsey'inde oybirliği ile karar alınması gereken durumları nitelikli çoğunluğa çevirebilme yetkisine sahip olduğu; ancak bu yetkinin kullanımından dört ay önce ulusal parlamentoların bilgilendirilmesi zorunluluğunun bulunduğu ifade edilmektedir.²⁶

4. 2. AVRUPA PARLAMENTOSU VE AVRUPA VATANDAŞLIĞI

'Avrupa Vatandaşlığı' kavramı AB entegrasyon süreci çerçevesinde, Avrupa Birliği üyesi ülkelere çeşitli alanlarda hak ve yükümlülük sağlamak amacı ile 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile kabul edilmiş ve birliğin temel amaçlarından biri haline gelmiştir. Böylece Maastricht Antlaşması ile yalnızca kademeli biçimde ekonomik ve parasal birliğe geçilmesi, güvenlik ve dış politika alanlarında ortak hareket edilmesi ve Topluluğa bazı alanlarda daha fazla yetki tanınması konularında yeni düzenlemeler yapılmamış, aynı zamanda Avrupa Vatandaşlığı statüsünün belirlenmesi de öngörülmüştür. Avrupa Vatandaşlığı kavramının şekillenmesinde Haziran 1979'da yapılan ilk Avrupa Parlamentosu seçimlerinin önemi büyükse de, Avrupa Vatandaşlığı kavramının Avrupa müktesebatına ilk resmi girişi anılan bu antlaşma ile olmuştur.

²⁵ Bertil Emrah Oder, **a. g. e.** s. 316

²⁶ Avrupa Konvansiyonu, **a. g. e.** s.24 ve Bertil Emrah Oder, **a. g. e.** s. 317

Ekim 1997 tarihinde imzalanarak 1 Mayıs 1998 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile de antlaşmanın şeklinde bazı değişiklikler düzenlenirken ‘Avrupa Vatandaşlığı’nın da kapsamı genişletilmiştir. Bir anlamda, Amsterdam Antlaşması, Maastricht Antlaşmasıyla getirilen hukuksal çerçeveyi tamamlamayı öngörmüştür. Antlaşma ile Avrupa Vatandaşlığı kavramı kapsamındaki haklar güçlendirilmiştir.

Özetle denilebilir ki, Avrupa vatandaşlığına ilişkin en büyük adım Maastricht Antlaşması’nda atılmıştır. Amsterdam Antlaşması’nda ise atılan bu adımın yöneldiği hedeften sapılmamış; yapılması önerilen değişiklikler bu adımı güçlendirmek yönünde ifade edilmiştir.²⁷

Maastricht Antlaşması ile Avrupa vatandaşlığının oluşturulması, Avrupa yapısına uluslararası hukukta o ana kadar bilinmeyen yeni bir yasal kurum tanıtmıştır. Birlik vatandaşlığının kendine özgü statüsünü ilk kez 1 Kasım 1993 tarihli Maastricht Antlaşması hukuki bir temelde ele almış olup, Avrupa Birliği, Antlaşma ile eski 8. maddesi ve devamında bu statüyü saptamıştır.²⁸ Maastricht Antlaşması’nın yürürlüğe girmesiyle, Birliğe üye devletlerin vatandaşı olan kişiler, aynı zamanda Avrupa vatandaşı sıfatını kazanmışlardır. Bu durum, hukuki açıdan Avrupa Birliği’nin gelişimi yolunda atılmış çok önemli bir adım olarak tarihe geçmiştir.

²⁷ Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Hukuku’nda Birey**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2002, s. 88–89

²⁸ Maastricht Treaty, **a. g. e.** Ayrıca bkz. Elspeth Guild, **a. g. e.** s. 31

Amsterdam Antlaşması'nın getirdiği değişiklikle Avrupa vatandaşlığına ilişkin hükümler, Maastricht Antlaşması'nın ikinci bölümünde “Birlik Vatandaşlığı” başlığı altında olmak üzere 17–22 maddeleri arasında düzenlenmiştir.²⁹ 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe giren Nice Antlaşması'nda, Maastricht'te yer alan hükümlere ilişkin olarak Amsterdam Antlaşması ile getirilen numaralandırmayı korumuştur.³⁰

Maastricht Antlaşması ile Birlik vatandaşlığının tanımı, hangi haklardan oluşturduğu ve bu hakların içerikleri ele alınmıştır. Antlaşmanın 17/1. maddesine göre, AB'ye üye devletlerden birinin uyruğunda olan herkes, ulusal vatandaşlığının yanı sıra, onu tamamlayacak olan Avrupa vatandaşlığına da sahip olacaktır.³¹ Antlaşmada vatandaşlıkla ilgili bu ifadeler, vatandaşlığın kazanımını ve ulus-devlet vatandaşlığı yanındaki konumunu ortaya koymaktadır. Tüm üye devlet vatandaşları, Avrupa vatandaşlığına sahiptirler ve bu sebeple üye devletlerden birinin vatandaşı olma, Avrupa vatandaşlığına çıkan kapıyı açmaktadır.

4. 2. 1. Avrupa Vatandaşlığının Nitelikleri

Avrupa Vatandaşlığının AB'nin Demokratik Meşruiyetinin Temeli Olma Niteliği: Avrupa Vatandaşlığı, Birlik ile AB üyesi ülkelerin vatandaşları arasındaki siyasal bağı ifade etmektedir.³² Avrupa vatandaşlarının Birliğin karar alma sürecine katılımları artırıldığı oranda Avrupa Birliği, daha demokratik bir oluşum haline gelecektir. Bu sayede, Birliğin demokratik meşruiyeti güçlendirerek, Birliğin demokratik olma niteliğindeki eksiklik giderilmiş olacaktır. Kaldı ki Parlamentosu, hükümeti (Komisyon) olan bir siyasal birlikteliğin vatandaşlık veya benzeri bir yapılanmasının olmaması büyük eksilik olacaktır.

Avrupa Vatandaşlığının Bağlılığı: Avrupa vatandaşlığı, AB'ye üye devletlerin vatandaşlığına bağlıdır ve ulusal vatandaşlıktan soyutlanmış, bağımsız bir

²⁹ Amsterdam Treaty, **a. g. e.**

³⁰ Maastricht Treaty, **a. g. e.**

³¹ **A. e.**

³² Philip Schlesinger and Deirdre Kevin, “Can The European Union Become A Sphere of Publics?”, **a. g. e.**, Ed. Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum, s. 212

Birlik vatandaşlığı yoktur; dolayısıyla sadece Avrupa vatandaşlığına sahip olmak mümkün değildir.³³

Avrupa Vatandaşlığının Tamamlayıcı Niteliği: Avrupa Vatandaşlığıyla üye devlet vatandaşlıkları bir arada bulunmaktadır. Birlik vatandaşlığı, ulusal karakterli vatandaşlığı ikame etmemektedir. Birlik vatandaşlığı kapsamında edinilen statü ve haklar, ulusal vatandaşlığı tamamlayıcı niteliktedir. Bununla birlikte, üye devlet vatandaşların kendi vatandaşlıklarına bağlı haklarının yerine geçmemekte ya da bu hakları değiştirmemektedir.³⁴

Avrupa Vatandaşlığının İkincil Niteliği: Birlik vatandaşlığı, üye devlet uyrukluğunu temel alan ve üye devlet vatandaşlığına nazaran özel ve ikincil nitelikli bir vatandaşlık olarak karşımıza çıkmaktadır.³⁵ Ulusal vatandaşlık birincil ve asıl olan statüdür ve de Avrupa vatandaşlığı bu asıl statüden doğduğu için ikincil nitelikte bir vatandaşlıktır.

Avrupa Vatandaşlığının Yeni Bir Hak ve Yükümlülükler Alanı Ortaya Çıkarma Niteliği: Avrupa Vatandaşlığının yaratılması, Birlik vatandaşları için üçüncü bir hak ve yükümlülükler alanı gerektirmektedir.³⁶ Birliğin, üye devletlerden ayrı bir varlık olması ve dolayısıyla da üye devletlerden birinin vatandaşlığının Avrupa vatandaşlığından farklı bir vatandaşlık olmasından ötürü, Birliğe karşı sahip olunan hakları ve yükümlülükleri, üye devletler karşı sahip olunan hak ve yükümlülüklerden ayırmak gereklidir. Bu haklar, ulusal alanda devlet vatandaşlığından kaynaklanan ya da Birlik alanında Avrupa Birliği (Toplulukları) Antlaşmaları'ndan kaynaklanan haklara ek niteliktedir. Avrupa vatandaşlığı Maastricht Antlaşması'nın ikinci bölümünde sayılan haklarının kaynağını oluşturmaktadır.

³³ Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Hukuku'nda Birey*, s. 27

³⁴ Gözde Kaya, “*Avrupa Vatandaşlığı*”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2003, s. 59

³⁵ Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Hukuku'nda Birey*, s. 27

³⁶ Gözde Kaya, *a. g. e.* s. 60

Her ne kadar Anlaşma'nın 17/2 maddesi, hakların yanı sıra Birlik vatandaşlarının Antlaşma tarafından öngörülen yükümlülöklere de tabi olduklarını öngörse de, hakların yanında belirli bir yükümlölükten bahsetmemiştir. Amsterdam Antlaşması'nda sadece nihai protokole ilişkin bildiride gönüllü olarak yapılacak hizmete ilişkin bir ipucu vardır. Yükümlölüklerle ilgili olarak açık bir tanım yapılmadığından, burada Topluluk kurallarına genel olarak uyma yükümlölüğünün kastedildiğı kabul edilmelidir. Üye ölkelerin Avrupa vatandaşlığına ilişkin yükümlölüklerine bakıldığında da temel haklar açısından genel bir çerçeve çizildiğı görölmektedir. Özgürlük, insan hakları ve temel özgürlöklere sayğı, hukukun üstünlüğü gibi ilkeler üzerine kurulmuş olan Birlik, üye devlet uyruklarının ulusal kimliğine sayğı gösterirken, üye ölkelere de topluluk hukukundan kaynaklanan temel haklara sayğı gösterme yükümlölüğünü getirmiştir.

Avrupa Vatandaşlığının Kendine Özgü (Sui Generis) Bir Vatandaşlık Olma Niteliğı: Avrupa vatandaşlığı ne ulusal hukuklar, ne de uluslararası hukuk anlamında bir vatandaşlık niteliğı taşımaktadır. Birlik vatandaşlığının henüz bir “statü” niteliğinde olduğunu söyleyebiliriz. Bu statü, vatandaşlığın izlerini taşımakta ise de, mevcut haliyle klasik anlamda bir vatandaşlıktan uzak, kendine özgü bir vatandaşlıktır. Avrupa vatandaşlığı bu niteliğıyle bir anlamda, bizzat Avrupa Birliğı'nin sahip olduğı *sui generis* kimliğinin altını çizmektedir.³⁷

Avrupa Vatandaşlığının Dinamik Olma Özelliğı: Avrupa Vatandaşlığı, Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinin kademeli ve dinamik bir süreç olması dolayısıyla, bu sürece benzer bir şekilde dinamik bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır.

4. 2. 2. Avrupa Vatandaşlığının Kazanılması Ve Kaybedilmesi

Avrupa Vatandaşlığını kazanabilmek için gerekli tek koşul, Avrupa Birliğı'ne üye devletlerden birinin vatandaşı olmaktır. Yani, üye devlet uyruğunda olma, Birlik

³⁷ Ayşe Füsün Arsava, “Avrupa Birliğı Hukukunda Yurttaşlık Kavramı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Faköltesi Dergisi**, Sayı 2, 1998–1999, s. 295–296.

vatandaşlığının bir ön koşuludur ve Avrupa vatandaşlığı kaynağını buradan almaktadır. Bir kişi üye devlet ulusal vatandaşlığını kazanırsa, her iki vatandaşlık da aynı anda sonuç doğururlar. Tersine olarak, aynı yol, vatandaşlığın kaybında da söz konusu olmaktadır. Üye devlet vatandaşlığı kaybedildiği anda, Avrupa vatandaşlığı da kaybedilmiş olmaktadır.³⁸

Üye devlet vatandaşlığının kazanılması, her devletin kendi ulusal hukukuna bırakılmıştır. Birlik vatandaşlığından yararlanacak olanları belirleme yetkisinin üye devletlerin elinde olması, kendi vatandaşlarının kimler olduğunu belirlemede tek yetkili olan onlar olduğu için, üye devletlerin Birlik vatandaşlığının kazanılmasında, kullanılmasında ve kaybedilmesinde son sözü söyleme hakkına sahip oldukları anlamına gelmektedir.³⁹ Bu durumda Birlik için, bağımsız siyasal taleplerin ifadelendirilmesi noktasında direkt bir ilişkiden ve buna bağlı bir demokratik yapıdan bahsetmek şu an için imkânsız görünmektedir.

4. 2. 3. Avrupa Vatandaşlığının Kapsamı

Avrupa Vatandaşlığı çerçevesinde yurttaşlara, Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması'nda sıralanan haklar ve yükümlülüklerin yanı sıra, üye devletlerin toprakları üzerinde serbest dolaşım ve ikamet etme hakkı; ikamet edilen üye devletin yerel seçimleri ile Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı; uyruğunda olduğu devletin temsil edilmediği üçüncü ülkelerin topraklarında, herhangi bir üye devlet yetkililerinin diplomatik ve konsolosluk korunmasından yararlanma hakkı; Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı ve Ombudsman (Avrupa Denetçiliği) nezdinde şikâyet hakkı tanınır.

Anılan haklar Birlik nezdinde kazanılmalarından dolayı demokratikleşme bakımından önem arz etmektedirler. Buradan hareketle Birlik vatandaşlarına tanınan haklara kısaca değinmek gerekecektir.

³⁸ Gözde Kaya, a. g. e. s. 63

³⁹ Siofra O'Leary, "The Options for the Reform of European Citizenship", **Citizenship and Nationality Status in the New Europe**, Ed. Siofra O'Leary and Teija Tiilikainen, London, Sweet&Maxwell, 1998, s. 88

4. 2. 3. 1. AB Sınırları Dâhilinde Serbest Dolaşım ve Yerleşim Hakkı

Serbest dolaşım ve yerleşim hakkı, Topluluk hukukunda başlangıçtan bu yana mevcuttu. Bu hakkın kaydettiği aşamada en büyük katkıyı, içtihatları vasıtasıyla ATM sağlamıştır.⁴⁰

Roma Antlaşması ile getirilen serbest dolaşım ve yerleşim hakkı, önceleri tamamen ekonomik bütünleşmeye yönelik sınırlı bir haktır. Bu dönemde ekonomik bütünleşme, sosyal ve siyasal bütünleşmeye ulaşmak için bir araç olarak görülmekteydi. Ancak, daha sonra, serbest dolaşım ve yerleşim hakkı, AAD tarafından temel bir hak olarak yorumlanmıştır. Bu dönemde serbest ve yerleşim ve yerleşim hakkının, salt ekonomik yönlü yorumlanmasından uzaklaşmış; sosyal ve siyasal boyut da yorumlara dâhil edilmiştir. AAD'ın “ekonomik faaliyet” ve “sosyal çıkar” kavramlarını geniş yorumlaması sonucunda, serbest dolaşım, iş arayanları, öğrencileri, emeklileri, işçilerin evli olmaksızın fiilen aile oluşturdukları eşlerini de kapsayacak şekilde genişletmiştir.⁴¹

Bununla birlikte, serbest dolaşım ve yerleşim hakkının Topluluk hukukundaki gelişimi yalnızca yargısal içtihatlarla dayanmamaktadır. Topluluk organlarınca oluşturulan ikincil nitelikteki Topluluk hukuku kaynaklarının, söz konusu hakkın gelişimine katkısı azımsanmayacak ölçüdedir. Serbest dolaşım ve yerleşim hakkı, Maastricht Antlaşması ile ekonomik bütünleşmenin konusu olmaktan çıkmış ve Birlik vatandaşlarına ait temel bir siyasal hak haline gelmiştir.⁴²

4. 2. 3. 2. Yerel Seçimler ile Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde Seçme ve Seçilme Hakkı

Çalışmanın konusu itibariyle ciddi bir öneme sahip olan bu hakkın temelinde Avrupa Vatandaşlığı kavramının genelinde olduğu gibi Maastrich Antlaşması vardır. Maastricht Antlaşması öncesinde üye devletler, topraklarında yerleşmiş bulunan ve vatandaşı olmayan kişilerin yerel seçimlerine katılımlarına

⁴⁰ A. Castro Oliviera, “Workers and Other Persons: Step by Step from Movement to Citizenship-Case Law, 1995–2001”, *Common Market Law Review*, Kluwer Law International, Vol. 39, 2002, s. 77

⁴¹ Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Hukuku'nda Birey*, s. 32.

⁴² Gözde Kaya, *a. g. e.* s. 69

ilişkin tutumlarına göre üç gruba ayrılmaktaydı. İlk grupta, Danimarka, İrlanda, Hollanda, İsveç ve Finlandiya gibi, yerel seçimlerde seçme ve seçilme haklarını yerleşme temeline dayalı olarak üye devlet ve üçüncü devlet vatandaşlarına tanımış olanlar vardı. İkinci gruptakiler ise, seçme ve seçilme hakkını aralarında tarihsel bağlar bulunan devletlerin vatandaşlarına tanımış olan devletlerdi. İngiltere ve Portekiz bu grupta yer almaktaydı. Son grup ise, seçme ve seçilme hakkını sadece kendi vatandaşlarına tanımış bulunan devletlerden oluşmaktaydı.⁴³

Seçme ve seçilme hakkının, Birlik vatandaşlığına bağlı bir hak olmasının nedeni, vatandaşı oldukları üye devletin dışında bir üye devlette yerleşen Birlik vatandaşlarının kendilerini günlük yaşamlarında etkileyen konulara katılımlarının sağlanmasıdır. Bir diğer neden, siyasal katılımın mutlaka vatandaşlık kavramının içinde yer alması gerektiridir.⁴⁴

Birlik vatandaşlarının yerleşilen üye devlette seçme ve seçilme hakkını kullanmaları, üye devletlerde siyasal özgürlüklerin tam olarak güvence altına alınmış olmasına bağlıdır. Kuşkusuz bu durum, Avrupa Birliği Antlaşması'nın üzerinde en çok tartışılan hükümlerinden birini teşkil etmektedir. Bunun sebebi ise, siyasal hakların geleneksel anlamda bir devlet tarafından kendi vatandaşlarına tanınan haklar olmasıdır.⁴⁵ Ancak Birlik vatandaşlarına sadece Avrupa Parlamentosu seçimleri ve yerleşilen üye devletlerdeki yerel seçimlerde, seçme ve seçilme hakkı tanınmasıyla sınırlıdır. Yani, üye devletlerde gerçekleştirilen genel seçimlere ilişkin seçme ve seçilme hakkı vatandaşı olmadığı üye devlette yerleşen Birlik vatandaşlarına henüz tanınmış değildir.⁴⁶

⁴³ A. e. s. 90

⁴⁴ A. e. s. 91

⁴⁵ Allan Rosas, "Union Citizenship and National Elections", **A Citizen's Europe-In Search of a New Order**, Ed. Allan Rosas and Esko Antola, London, Sage Publications Ltd., 1995, s. 135

⁴⁶ Maastricht Treaty, Article: 19. a. g. e.

4.2.3.3. Avrupa Parlamentosu'na Dilekçe Verme Hakkı ve Ombudsman'a Başvurma Hakkı

Parlamento'ya dilekçe verme ile Ombudsman'a başvurma hakkı bireylerin haklarına yönelik çifte koruma sağlayan bir mekanizmadır. Bunun yanı sıra, her iki kurumun başvurma prosedürü de oldukça basit olup az masraflıdır.⁴⁷

Maastricht Antlaşması'nın 21. maddesinin ilk fıkrasına göre, her Birlik vatandaşı, Antlaşma'nın 194. maddesi uyarınca Avrupa Parlamentosu'na dilekçe ile şikâyet hakkına sahiptir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise yine her Birlik vatandaşının Antlaşma'nın 195. maddesi gereği Ombudsman'a başvurabileceği belirtilmiştir. Son fıkrada ise her Birlik vatandaşının Topluluk organlarında birine ya da Ombudsman'a Maastricht Antlaşması'nın 314. maddesinde belirtilen Topluluğun resmi dillerinden biriyle yazılı şekilde başvurma hakkına ve yine aynı dilde yanıt alma hakkına sahip olduğu yer almaktadır.⁴⁸

21. maddede öngörüldüğü gibi, Maastricht Antlaşması'nın 194. maddesi ile Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkı düzenlenmiştir. Bu maddeye göre her Birlik vatandaşı ve üye devletlerden birinde yerleşmiş gerçek kişiler ile tüzüğü uyarınca karar merkezi yine üye devletlerden birinde bulunan tüzel kişiler Topluluğun faaliyet alanına giren ve kendisini doğrudan ilgilendiren konularda bireysel ya da diğer kişilerle birlikte kolektif olarak Avrupa Parlamentosu'na dilekçe sunma hakkına sahiptirler. Burada dikkati çeken bir husus, A Maastricht Antlaşması'nın 21. maddesinde yer alan düzenlemede Parlamento'ya dilekçe sunma hakkının sadece Birlik vatandaşlarına özgü bir hakmış izlenimi vermesine karşın aslında bu hakkın üye devletlerde yerleşmiş bulunan ve karar merkezi üye devletlerde bulunan gerçek ve tüzel kişileri de kapsamasıdır.⁴⁹

⁴⁷ Gözde Kaya, **a. g. e.** s. 118

⁴⁸ Gözde Kaya, **a. g. e.** s. 119

⁴⁹ Aslan Gündüz, "Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarının Yeri: Kurumsal Düzenleme ve Bireylerin Hakları", **Marmara Üniversitesi AT Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1-2, 1999, s. 101

Maastricht Anlaşması'nın 195. maddesi Ombudsman kurumunu düzenlemektedir. Bu maddeye göre, her Birlik vatandaşı ve üye devletlerden birinde yerleşmiş gerçek kişiler ile tüzüğü uyarınca karar merkezi yine üye devletlerden birinde bulunan tüzel kişilerin, AAD ile İlk Derece Mahkemesi'nin yargısal görevlerine ilişkin faaliyetleri kapsamına girmemek şartıyla, Topluluk kurum ya da organlarının kötü yönetimiyle ilgili durumlarda Parlamento tarafından atanan Ombudsman'a şikâyetle bulunmak hakkına sahip oldukları öngörülmüştür. Burada da dilekçe sunma hakkında olduğu gibi, bu hakkın sadece Birlik vatandaşlarına özgü olmadığı açıktır.⁵⁰

4. 2. 3. 4. Diplomatik ve Konsolosluk Korumasından Yararlanma Hakkı

Diplomatik ve konsolosluk korumasından yararlanma hakkı, Maastricht Antlaşması'nın 20. maddesi ile hükme bağlanmıştır. Buna göre, her Birlik vatandaşı, üçüncü bir devletin topraklarında iken, vatandaşı olduğu üye devletin bu topraklarda temsilciliğinin bulunmaması halinde, temsilciliği bulunan diğer bir üye devletin diplomatik ve konsolosluk korumasından o üye devletin kendi vatandaşları ile eşit koşullarda yararlanma hakkına sahiptir. Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus, bu hakkın sadece Birlik vatandaşlarına tanınmış olmasıdır. Ayrıca siyasi sonuçlar itibariyle fevkalade önemli olmasına rağmen bu hak, uygulamada çok sayıda Avrupa vatandaşı tarafından kullanılan ve işlerliği olan bir hak olarak görülmemektedir.⁵¹

⁵⁰ A. e. s. 101–102

⁵¹ Bu noktada, AB'de yaşayan Türklerin, AB vatandaşlığı ve haklarından ne derece yararlanıp yararlanamadıkları için bkz. Harun Gümrükçü, **Birlik Yurttaşlığı-Acı İtiraf ve Türkler Haklar Raporu Hukuki Güvensizlik ve Sivil Uğraş**, Haz. Görsel Köksal, Hamburg, Institut Für Türkisch-Euroaische Studien, 1997, b. a.

SONUÇ

İkinci Dünya Savaşı'nın sonuçları çerçevesinde yeni bir dünya düzeni şekillenmeye başlamıştır. Savaşın yıkıcılığı Avrupa kıtasında çok daha yoğun hissedilmişti. Avrupa'yı yeniden böylesi felaketlerle yüz yüze bırakmamak için yapılan çabaların en önemlisi ve yapısı ve yetkileri gereği dünyada bir benzeri daha olmayan Avrupa Birliği (Topluluğu) kurulmuştur. İlk adımları Avrupa kıtasında uyuşmazlığa en çok konu olan kömür ve çelik madeni için kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile atılan bu yapılanma zamanla büyümüş ve birçok aşamalardan geçerek günümüzdeki konumuna gelmiştir: Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve tüm bu toplulukların birleştirilmesi ile oluşturulan Avrupa Birliği.

Avrupa Birliği uluslarüstü bir kimlikle ortaya çıkmasına rağmen zamanla kendine özgül bir alan yaratarak gelişmesine devam etmiştir. Uluslararası hukuk literatürüne ulus devlet ile federal devlet arasında farklı bir örneklem sunmuştur. Bunun da temelinde, Avrupa'nın barış ve refahı için "birleşmiş Avrupa" düşüncesi olduğu kabul edilir. Fakat burada yoğun birlik beklentisi ile ulus devlet egemenliğinin karşı karşıya geldiği bir Avrupa coğrafyası ortaya çıkmıştır. Bu da beraberinde birçok tartışma getirmiş, özellikle birliğe doğru her gelişme yeni sıkıntıların adeta taşıyıcısı olmuştur. Bu sıkıntıların en rahat olarak gözlemlendiği yerler ise Avrupa Birliği'nin işleyişini, sorumluluk ve yetki alanlarını belirleyen kurucu anlaşmalar ve onların ete kemiğe bürünüp somutlaştığı Avrupa organlarıdır. Avrupa kurumsal yapısı içinde karar üretme ve uygulama açısından beş temel AB organı bulunmaktadır. Bunlar Avrupa Konseyi, Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Adalet Divanı, Komisyon'dur.

Avrupa Birliği kurumsal yapısı içinde yasama sürecini başlatan ve politikaları uygulayan ana organ Avrupa Komisyonu'dur. Komisyon üyeleri atanarak görevlerine başladıkları için aldıkları kararlardan dolayı Avrupa halklarına karşı herhangi bir sorumluluk taşımamaktadırlar. Bu açıdan bakıldığında, Komisyonun

herhangi bir meşruiyeti yoktur. Yasama sürecini başlatırken AB halklarının temsilcisi olan Parlamento'nun ve üye ülkelerin temsilcisi olan Bakanlar Konseyi'nin görüşlerini almaz ve kendisini Birliğin yüksek çıkarlarını gözettiğini söyleyerek savunur. Bakanlar Konseyi, AB'deki en önemli karar alma organıdır. Konseyin onayı olmadan herhangi bir AB mevzuatı yürürlüğe giremez.

Üye ülke hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan Konsey'in üye ülkelerin kendi halklarınca seçilmelerinden ötürü dolaylı bir meşruiyeti vardır. Ancak bu AB nezdinde demokrasinin tesisi noktasında yetersiz kalmaktadır. Nitekim Konsey, çalışmalarını gizli olarak kapalı kapılar ardında yapar. Kamuoyu, karar alma sürecinde gerçekleşen tartışmalardan ve pazarlıklardan haberdar edilmez. 1979 yılından beri üyeleri doğrudan AB halkları tarafından seçilen Avrupa Parlamentosu, Birlikteki tek meşru kurumdur. Parlamento'nun, Komisyonun çalışmaları üzerinde, sınırlı da olsa, kontrol yetkisi vardır ve karar alma sürecine de katılır. Yetkilerini AKÇT'nin kurulduğu ilk günden bu yana artırsa da, ulusal parlamentolarla karşılaştırıldığında, Parlamento hâlâ zayıf kabul edilmektedir.

AB'nin üç önemli kurumunun teknokrat ve elit bir şekilde yapılanması, demokrasi eksikliğinin bir diğer boyutudur. Bu eksikliğin ortadan kaldırabilmesi için Kurumların yetki ve sorumlulukları her Antlaşmada değiştirilmiştir. Bu değişiklikler, Parlamentoyu, Komisyon ve Bakanlar Konseyi karşısında güçlendirmiştir. Zaman içerisinde; Parlamento, Komisyon'un çalışmaları üzerinde kontrol yetkisi kazanmış, Birlik bütçesinin hazırlanması sürecine dâhil olmuş ve ortak karar usulü ile de yasama sürecinin bir parçası olmuştur. Bu kurumsal değişikliklerin yanında, Birliğin demokratik temellerini güçlendirmek için çeşitli reformlar yapılmış ve saydamlık, açıklık ve hesap verebilirlik artırılmıştır. Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Anlaşması ile başlayan süreçte daha demokratik, halkına daha yakın bir Avrupa oluşturulması gayreti Amsterdam, Nice Anlaşmaları ile sürdürülmüştür. Avrupa Temel Haklar Şartı'nın kabul edilmesi, Avrupa'nın Geleceğine Dair Konvansiyon, Avrupa Yönetişimine Dair Beyaz Kitap ve Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı da bu çerçevede değerlendirilmelidir.

Ancak bütün bu gelişmelere rağmen, AB'nin demokrasi açığı sorununa tatmin edici bir çözüm bulunduğunu söylemek için henüz çok erkendir. Bununla birlikte “çözumsuzlüğü”, AB'nin kendine özgü yapısını dikkate alarak değerlendirmek gerekir. Bu takdirde, çözüm için yapılan yenilik ve reformlar daha anlamlı olmaktadır.

KAYNAKÇA

AAET Antlaşması, (Çevrimiçi)

<http://www.dpt.gov.tr/abigm/Yayinlar/AAETKA.pdf#search=%22AAET%20Antla%C5%9Fmas%C4%B1%22> , 13.07.2006.

AKÇT, Paris Antlaşması, (Çevrimiçi)

<http://www.dpt.gov.tr/abigm/Yayinlar/AKCTKA.pdf#search=%22AK%C3%87T%20Antla%C5%9Fmas%C4%B1%22> , 11.07.2006.

Akdoğan, Yalçın: **Kırk Yıllık Düş: Avrupa Birliği'nin Siyasal Geleceği ve Türkiye**, İstanbul, Alfa Yayıncılık, 2004.

Amsterdam Treaty, (Çevrimiçi) <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>, 27.06.2006.

Arsava, Ayşe Füsün: “Avrupa Birliği Hukukunda Yurttaşlık Kavramı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı 2, 1998–1999, s. 295–296.

Arsava, Füsün: **Nice Anlaşması Sonrasında Avrupa Birliği'nin Geleceği**, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 2003.

Ashdown, Paddy; Crespo, Enrique Baron; Bocquet, Dominique; Bonde, Jens Peter; Brok, Elmar; Hellström, Mats: **How can the EU's voters have their say?**, Brussels, The Philip Morris Institute For Public Research, 1995.

Attali, Jacques: “Bir Kıta Mimarisi”, **Avrupa Sorunu: Avrupa Ne, Avrupalı Kim?**, Ed. Peter Gowen, Perry Anderson, Çev. Ali Çakıroğlu, İstanbul, Aykırı Yayıncılık, 2005, s. 171–187.

Avrupa Konvansiyonu, **Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Anlaşma Taslağı**, Lüksemburg, Resmi Yayınlar Dairesi, 2003.

Avrupa Parlamentosu, (Çevrimiçi) <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public> , 22.08.2006.

Badiou, Alain: “Demokrasi Kavramı Üzerine Hayli Spekülatif Bir İrdeleme”, **Cogito**, Çev. Bülent Doğan, Sayı 43, Yaz 2005, s. 47–50.

Blichner, Lars Chr. : “The Anonymous Hand of Public Reason Inter Parliamentary Discourse and the Quest For Legitimacy”, **Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation**, Ed. Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum, London and New York, Routledge, 2000, s. 142–148.

Borchart, Klaus-Dieter: **Avrupa Birliği'nin Kurumları**, İstanbul, Avrupa Komisyonu Temsilciliği, 1996.

Borchart, Klaus-Dieter: **Avrupa Bütünleşmesi, Avrupa Birliği'nin Kökenleri ve Büyümesi**, İstanbul, Avrupa Komisyonu Temsilciliği, 1996.

Borchart, Klaus-Dieter: **The ABC of Community Law**, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

Bozkurt, Enver; Özcan, Mehmet; Köktaş, Arif: **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006.

Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2005.

Bozkurt, Ömer: **Avrupa Parlamentosu Yetkiler ve Usuller**, Ankara, TODAİ Yayınları, 1988.

Bozkurt, Veysel: **Avrupa Birliği Ve Türkiye: Siyasal Kurumlar, Çıkar Grupları, Kamuoyu Ve Ortaklık Belgeleri**, Bursa, Vipash Yayınları, 2001.

Calleo, David P. : **Rethinking Europe's Future**, Princeton, Princeton University Press, 2001.

Canbolat, İsmail S. : **Avrupa Birliği: Uluslar Üstü Bir Sistemin Tarihsel Teorik Kurumsal Jeopolitik Analizi ve Genişleme Sürecinde Türkiye İlişkileri**, Bursa, Alfa Yayıncılık, 2002.

Capelli, Fausto: "The European Union's Institutionel System as the Basis for a New Form at Democracy", **Redefining Europe**, Ed. Joseph Derw, Amsterdam-New York, Rodopi B. V., 2005, s. 76-88.

Ceyhan, Ayşe: **Avrupa Topluluğu Terimleri Sözlüğü**, İstanbul, Afa Yayınları, 1991.

Christiansen, Thomas: "Constitutionalising the European Union, Constructing EU Borders", **Remaking Europe in the Margins: Northern Europe after the Enlargements**, Ed. Christopher S. Browning, Aldershot, Ashgate, 2005, s. 69-85.

Chryssochoou, Dimitris N. : "Reflections on the Future of the European Union" (Çevrimiçi) <http://www.aueb.gr/deos/Seminars/Chryssochoou12-12-02.pdf> , 25.05.2006.

Cram, Laura: "The Commission", **Developments in the European Union**, Ed. Laura Cram, Desmond Dinan, Neil Nugent, New York, Macmillan Press Ltd., 1999, s. 96-105.

Çağlar, Bakır: **Anayasa Bilimi: Bir Çalışma Taslağı**, İstanbul, BFS Yayınları, 1989.

Çakır, Armağan Emre: **Avrupa Bütünleşmesinin Siyasal Kuramları**, İstanbul, Beta Yayınları, 2001.

Çapan, Gülüm - Sarı, Gürbüz: “Avrupa Birliği Kurumları ve Genişleme”, **Avrupa Birliği’nde Genişleme Süreci**, Ed. Cengiz Aktar, İstanbul, İletişim Yayınları, 2002, s. 12–26.

Çelebi, Aykut: **Avrupa: Halkların Siyasal Birliği**, İstanbul, Metis Yayınları, 2002.

Dalton, Russel J.; Eichenberg, Richard C. : “Citizen Support for Policy İntegration”, **European Integration and Supranational Governance**, Ed. Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet, Oxford, Oxford University Press, 1998, s. 251-270.

Daniel Wincott, “The Court of Justice and the Legal System”, **Developments in the European Union**, Ed. Laura Cram, Desmond Dinan, Neil Nugent, New York, Macmillan Pres Ltd. 1999, s. 86-97.

Delors, Jacques: “A Necessary Union”, **The European Uion: Readings on the Theory and Practise of European Integration**, Ed. Brent F. Nelsen, Alexander C-G. Stubb, London, Lynne Reinner Publishers, 1994, s. 58-65.

Demir, Nesrin: **Avrupa Birliği Parlamentosu**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005.

Dinan, Desmond: **Ever Closer Union, An introduction to European Integration**, New York, Palgrave, 1994.

Duff, Andrew; Pinder, John; Pryce, Roy: **Maastricht and Beyond: Building the EU**, London, Routledge, 1994.

Dura, Cihan; Atik, Hayriye: **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2003.

Erginer, Engin: “Avrupa Birliği Üyeliğine Neden Karşıyım?”, **Avrupa Birliği ve Sosyalistler: Akıntıya Karşı**, Ed. Sibel Özbudun, Temel Demirer, Ankara, Ütopya Yayınevi, 2003, s. 145–161.

Ertuğrul, Kürşat: “AB ve Avrupalılık”, **Doğu Batı**, Sayı 14, 2001, s. 144–156.

European Commission, Derctotote-General for the Budget, **European Union Public Finance**, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

European Commission, **The Budget of European Union: How is Your Money Spent**, Luxembourg, 2000.

European Governance: “A White Paper”, Commission of the European Communities,(Çevrimiçi)http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf , 12.07.2006.

European Singe Act, (Çevrimiçi) <http://www.bmdf.co.uk/singleeuropeanact.pdf>., 26.05.2006.

Fechtner, Detlef: “AB Türkiye’yi Üye Yapacaksa Amaçlarını Yeniden Düşünmeli”, **Radikal**, 11 Mayıs 2006, s. 10

Follesdal, Andreas: “Subsidiarity and Democratic Deliberation” **Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation**, Ed. Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum, London and New York, Routledge, 2000, s. 85–110.

George, Stephen: **Comparative European Politics And Policy in the Eropean Community**, New York, Oxford University Press, 1991.

Greven, Michael Th. : “Can the European Union Finally Become Democracy?”, **Democracy Beyond the State The European Dilemma and the Emerging Global Order**, Ed.Michael Th. Greven, Louis W. Pauly, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2000, s. 35–62.

Guild, Elspeth: “The Legal Framework of Citizenship of European Union”, **Citizenship, Nationality and Migration in Europe**, Ed. David Cesarani and Mary Fulbrook, London, Routledge, 1996, s. 30–54.

Gunven, Louise: “Avrupa Birliği’nde İnsan Hakları”, **Avrupa Birliği Hukuku Semineri**, Çev. İdil Işıl Gül, Lami Bertan Tokuzlu, İstanbul, İstanbul İsveç Başkonsolosluğu, 2002, s.102–111.

Gümrükçü, Harun: **Birlik Yurttaşlığı-Acı İtiraf ve Türkler Haklar Raporu Hukuki Güvensizlik ve Sivil Uğraş**, Haz. Görsel Köksal, Hamburg, Institut Für Türkisch-Euroaicsche Studien, 1997.

Gündüz, Aslan: “Avrupa Birliği’nde İnsan Haklarının Yeri: Kurumsal Düzenleme ve Bireylerin Hakları”, **Marmara Üniversitesi AT Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1–2, 1999, s.101–106.

Günuğur, Halûk: **Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması)**, Ankara, Barışcan Yayıncılık, 1988.

Habermas, Jürgen: “Beyond the Nation-State? On Some Consequeces of Economic Globalization”, **Democracy in the European Union Integration Through Deliberation?**, Ed. Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum, London and New York, Routledge, 2000, s. 29-37.

Hallstein, Walter: **Europe in the Making**, New York, W. W. Norton & Company Inc., 1972.

Hayes-Renshaw, Fiona: “The European Council and the Council of Ministires”, **Developments in the European Union**, Ed. Laura Cram, Desmond Dinan, Neil Nugent, New York, Macmillan Pres Ltd. 1999, s. 27-31.

İK V , “**Demokrasi ve İnsan Hakları**”, İstanbul, İKV Yayınları, Kasım 1997, No: 47.

İnat, Kemal: “Avrupa Politik İşbirliğinin Doğuşu”, **Avrupa Birliği Üzerine Notlar**, Ed. Oğuz Kaymakcan, Ankara, 2005, s. 3–20.

Joerges, Christian and Everson, Michelle: “Challenging the Bureaucratic Challenge”, **Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation**, Ed. Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum, London and New York, Routledge, 2000, s.165–178.

Julie Smith, “How European are European Elctions”, **Political Parties and the European Union**, Ed. John Gaffaney, London, Routledge, 1996, s. 278-285.

Kalaycıoğlu, Ersin: “Siyasal Rejim Tasarımı Ve Demokrasi”, **İktisat Dergisi**, Nisan 1999, s. 5–20.

Kaleağası, Bahadır: “Avrupa’nın Enerji Arayışı”, **Radikal**, 10.04.2006, s. 11.

Karakaş, Ayşe Işıl: **Avrupa Topluluğu Hukuk Düzeni ve Ulus Devlet Egemenliği**, İstanbul, Der Yayınları, 1993.

Karluk, Rıdvan: **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, Beta, 2003.

Kaya, Gözde: “Avrupa Vatandaşlığı”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2003.

Keane, John: **Demokrasi ve Sivil Toplum Avrupa Sosyalizminin Açmazları ve Siyasal İktidarın Denetlenmesi Sorunu ve Demokrasi Beklentileri Üzerine**, Çev. Nemci Erdoğan, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1994.

Koçdemir, Kadir :“Ortak Değerlere Bağlı Ortaklık: Avrupa Birliği”, **Avrupa Birliği: Çağdaş Uygarlığın Sonu mu, Ulusal Egemenliğin Sonu mu?**, Ed. Mustafa Solmaz, Yonca Anzerlioğlu, Yasemin Doğaner, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 2005, s. 31-37.

Kodakçı, Devrim: “**Genişleme, Avrupa Birliği’nde Demokrasi Eksikliği ve Çözüm Önerileri**”, Ankara, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, 2004.

Laçiner, Sedat: “Eski AB Öldü, Yenisi Henüz Doğmadı”, **USAK Stratejik Gündem**, (Çevrimiçi) <http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?id=56&type=3>, 03.06. 2005.

Ladrech, Robert: “Political Parties in the European Parliament”, **Political Parties and the European Union**, Ed. John Gaffaney, London, Routledge, 1996, s. 291–296.

Laeken Declaration, (Çevrimiçi) <http://www.euconvention.be/static/LaekenDeclaration.asp> , 21.06 2006.

Laffan, Brigid: “Democracy and The European Union”, **Developments in The European Union**, Ed. Laura Cram, Desmond Dinan, Neil Nugent, London, Macmilian Pres Ltd., 1999, s. 335–340.

Laprat, Gerard: “Parliamentary Scrutiny of Community Legislation An Evolving Idea”, **The Changing Role of Parliaments in the European Union**, Ed. Finn Laursen and Spyros A. Pappas, European Institute of Administration, Maastricht, 1995, s. 9-18.

Ludlow, Peter: “Europe’s Institutions: Europe’s Politics”, **The Shape of the New Europe**, Ed. Gregory F. Treverton, New York, Council Foreign Relations Press, 1992, s. 59–91.

Lynch, Philip; Neuwahl, Nanette and Rees, G. Wyn: **Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam**, Harlow, Longman, 2000.

Maastricht Treaty, (Çevrimiçi) <http://europa.eu.int/en/record/mt/title2.html>, 10.06.2006.

Mahcupyan, Etyen: “Avrupa’nın Konvansiyon Macerası”, (Çevrimiçi) www.sivilforum.org, 09 Aralık 2005.

Memiş, Emin: **Kanun Hükmünde Andlaşma ve Danıştay Uygulamaları Avrupa Ortak Normuna Uyum Analizleri**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2004.

Merih, Kutlu: “Ulus Devlet ve Avrupalılaşıma”, (Çevrimiçi) <http://www.turkab.net/ab/wabulus.htm>, 21 Mayıs 2006.

Moore, Barrington Jr.: **Diktatörlüğün Ve Demokrasinin Toplumsal Kökenleri Çağdaş Dünyanın Yaratılmasında Soylunun ve Köylünün Rolü**, Çev. Şirin Tekeli, Alâeddin Şenel, İstanbul, V Yayınları, 1994.

Moravcsik, Andrew: **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht**, Ithaca- New York, Cornell University Press, 1998.

Moussis, Nicholas: **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, Çev. Ahmet Fethi, İstanbul, Mega Press, 2004.

Nas, Çiğdem: “Legitimacy And Democracy in the EU the Recent Costitutional Crisis” **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, s. 38–42.

Nastase, Adrian: **Quo Vadis Avrupa? Birleşik Bir Avrupa’ya Doğru**, İstanbul, Literatür Yayın Dağıtım, 2004.

Neumann, Iver B.: “Avrupa Kimliği, AB Genişlemesi, Entegrasyon/Dışlama Bağıntısı”, **Avrasya Dosyası**, Cilt 5, Sayı 4, Kış 1999, s. 9-12.

Neunreither, Karlheinz: “The European Parliament”, **Developments in the European Union**, Ed. Laura Cram, Desmond Dinan, Neil Nugent, New York, Macmillan Press Ltd., 1999, s. 63-69.

Nice Treaty, (Çevrimiçi)
http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf , 16.07.2005.

Nomer, Ergin; Eskiuyurt, Özer: **Avrupa Sözleşmeleri**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları Fakülteler Matbaası, 1975.

Nugent, Neil: “Decision-Making” **Developments in the European Union**, Ed. Laura Cram, Desmond Dinan, Neil Nugent, New York, Macmillan Press Ltd., 1999, s. 145-149.

Nugent, Neil: **The Government And Politics of the European Community**, Durham, Duke University Press, 1989.

Nugent, Neill: **The Government and Politics of The European Union**, New York, Palgrave Macmilian, 2003.

Oder, Bertil Emrah **Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık**, İstanbul, Anahtar Kitapları Yayınevi, 2004.

O’Leary, Siofra: “The Options for the Reform of European Citizenship”, **Citizenship and Nationality Status in the New Europe**, Ed. Siofra O’Leary and Teija Tiilikainen, London, Sweet&Maxwell, 1998, s. 88–93.

Oliviera, A. Castro: “Workers and Other Persons: Step by Step from Movement to Citizenship-Case Law, 1995–2001”, **Common Market Law Review**, Kluwer Law International, Vol. 39, 2002, s. 77–81.

Österud, Öyvind: “Democracy Between National Government And Supernationality – A concise Exposition”, **National Parliaments as Cornerstones of European Integration**, Ed. Eivind Smith, London, Kluwer Law International, 1999, s. 181–182.

Pierson, Paul: “The Path to European Itegration: A Historical-Institutionalist Analysis”, **European Integration and Supranational Governance**, Ed. Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet, Oxford, Oxford University Press, 1998, s. 25–58.

Pistone, Sergio: “Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe”, **The European Uion: Readings on the Theory and Practise of European Integration**, Ed. Brent F. Nelsen, Alexander C-G. Stubb, London, Lynne Reinner Publishers, 1994, s. 69–76.

Rideau, Joel: “National Parliaments and the European Parliament – Cooperation and Conflict”, **National Parlaments as Cornerstones of European Integration**, Ed. Eivind Smith, London, Kluwer Law International, 1999, s. 163–166.

Rosas, Allan: “Union Citizenship and National Elections”, **A Citizen’s Europe-In Search of a New Order**, Ed. Allan Roses and Esko Antola, London, Sage Publications Ltd., 1995, s. 135-139.

Sanlı, Leyla **Avrupa Birliği ve Demokrasi Açığı**, İstanbul, Alan Yayınevi, 2005.

Schlesinger, Philip; Kevin, Deirdre: “Can The European Union Become A Sphere of Publics?”, **Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation**, Ed. Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum, London and New York, Routledge, 2000, s. 212-218.

Selçuk, Engin: “Avrupa Anayasası ve Türkiye”, **Stratejik Öngörü**, Sayı: 3, Sonbahar 2004, s.178-195.

Selçuk, Engin: “Topluluk Anayasal Düzeninde Temel Haklar Koruması: Özerk Bir Koruma Düzenine Doğru”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003.

Shackleton, Michael: “Demokrasi Açığı”, **AB Ansiklopedisi**, Ed. Desmond Dinan, Çev. Hale Akay, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2005, s. 346

Smith, Julie: “How European are European Elections”, **Political Parties and the European Union**, Ed. John Gaffaney, London, Routledge, 1996, s. 275–290.

Subramanian, Guhan: “Dissapearing Deleware Effect”, **The Journal of Law, Economics, and Organization** Vol 20, No 1, 2004, s. 32–59

Tekeli, İlhan; İlkin, Selim: **Türkiye ve Avrupa Birliği: Ulus Devletini Aşma Çabasındaki Avrupa’ya Türkiye’nin Yaklaşımı**, Ankara, Ümit Yayıncılık, 2000.

Tezcan, Ercüment: “Avrupa Birliği’nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Mekanizması: Üye Devletlerin Rolü Üzerine Değerlendirmeler”, **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Ed. Beril Dedeoğlu, İstanbul, Boyut Kitapları, 2003, s. 65–131.

Tezcan, Ercüment: **Avrupa Birliği Hukuku'nda Birey**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2002.

Tezcan, Ercüment: **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, Ankara, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2005.

Tokathoğlu, Mircan Yıldız: **Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Değerlendirme**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2004.

Ulurasba, Ali: **Orta Asya'dan Brüksel'e Sessiz Devrim: Şifre 59/17**, İstanbul Merdiven Yayınları, 2005.

Ungerer, Hubert: "Rekabet Kuralları ve Medya: Belirleyici mi, Tamamlayıcı mı?", **Avrupa Birliği'nde Medya Mevzuatı**, İstanbul, RTÜK-TVYD Ortak Yayını, 2005, s. 20–22.

Vogel-Polsky, Eliane: "A European Citizenship Without Women?", **European Citizenship: An Institutional Challenge**, Ed. Massimo La Torre, The Netherlands, Kluwer Law International, 1998, s. 327–331.

Wallace, William: "Kurtuluş mu Geri Çekilme mi? Batı Avrupa'da Ulus Devlet, 1945-93", **Avrupa Sorunu: Avrupa Ne, Avrupalı Kim?**, Ed. Peter Gowen, Perry Anderson, Çev. Ali Çakıroğlu, İstanbul, Aykırı Yayıncılık, 2005, s. 46–48.

Weiler, Joseph H. H. : "A Constitution for Europe? Some Hard Choices", **Integration in an Expanding European Union: Reassessing the Fundamentals**, Ed. J. H. H. Weiler, Iain Begg, John Peterson, Oxford, Blackwell, 2003, s. 18-23.

Wincott, Daniel, "The Court of Justice and the Legal System", **Developments in the European Union**, Ed. Laura Cara, Desmond Dinan, Neil Nugent, 1999, s. 93–97.

Wood, David M.; Yeşilada Birol A. : **The Emerging EU**, New York, Longman Publishers, 1996.

Yavi, Ersal; Yavi Necla Yazıcıoğlu: **Batı Medyası ve Kaynaklarına Göre Avrupa Birliği'nin Önlenemeyen Düşüşü: Türkiye'de Üstü Örtülmek İstenen Gerçekler**, İzmir, Yazıcı Yayınevi, 2004.

Yenigün, Cüneyt: "Siyasal Transformasyonun Ardından Avrupa Birliği'nin Yeni Yapısı", **Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri**, Ed. Mustafa Aykaç, Zeki Parlak, İstanbul, Elif Kitapevi, 2002, s. 31–33.

Zweifel, Thomas D.: **Democratic Deficit? Institutions and Regulation in the European Union, Switzerland, and the United States in Comparative Perspective**, Oxford, Lexington Books, 2002, s. XII.

(Çevrimiçi) <http://european-convention.eu.int> ve <http://europa.eu.int/futurum>, 21 Haziran 2006.

(Çevrimiçi) http://www.abhaber.com/haber_sayfasi.asp?ide=2892, 15 Ocak 2005.

(Çevrimiçi) http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?lang=en, 19 Nisan 2006.

(Çevrimiçi) <http://www.foreigntrade.gov.tr/AB/SonGelismeler/AB%20Konv.htm>, 04.09.2006.

(Çevrimiçi) <http://www.foreigntrade.gov.tr/AB/SonGelismeler/AB%20Konv.htm>, 5 Eylül 2006.

(Çevrimiçi) <http://www.turkab.net/ab/absorular.htm> , 20 Mayıs 2006.

(Çevrimiçi) http://www.europa.eu.int/comm/index_en.htm, 28 Mart 2006.

(Çevrimiçi) <http://www.deltur.cec.eu.int/default>, 19 Nisan 2006.