

AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ

**GENİŞLEME, AVRUPA BİRLİĞİNDE DEMOKRASİ EKSİKLİĞİ
VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Uzmanlık Tezi

Devrim KODAKCI

ULUSAL PROGRAM DAİRESİ

Mayıs 2004

ANKARA

ÖZET

Bu çalışmada, Avrupa Birliğinin yapılanmasındaki demokrasi eksikliği tarihsel bir çerçeve içerisinde incelenmiştir. Birlik, zaman içerisinde sadece ekonomik amaçları olan bir topluluktan politik ve sosyal bir yapıya büründükçe, demokratik kimliği de sorgulanmaya başlanmıştır. Bu çalışmada, Birliğin teknokrat ve elitist kurumsal yapılanmasının söz konusu demokrasi eksikliğine yol açtığı savunulmaktadır. 2004 yılı Mayıs ayında gerçekleşen genişleme, mevcut kurumsal yapıda gerekli değişikliklere gidilmediği takdirde demokrasi eksikliği problemini daha da kötüleştirecektir. Bu nedenle, söz konusu eksikliği ortadan kaldırmak ve genişleme sonrasında Birliği, kendisini oluşturan üye ülke halklarının gözünde daha meşru kılmak için Birlik kurumları yeniden yapılandırılmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Demokrasi, Demokrasi Eksikliği, Avrupa Birliği, Genişleme, Meşruluk

ABSTRACT

This thesis analyses the democratic deficit problem of the European Union and the impact of latest enlargement in a historical context. As the Union develops from a purely economic community into political and social entity, its democratic credentials are put into question. In this thesis, it is argued that technocratic and elitist institutional structure of the Union causes this democratic deficit. The latest enlargement that took place in May 2004 will exacerbates the existing problem if the member states fails to realize the required amendments. Therefore, in order to rectify it and make the Union more legitimate after the enlargement in the eyes of its citizens, the institutions of the Union should be re-structured.

Keywords: Democracy, Democratic Deficit, European Union, Enlargement, Legitimacy

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
İÇİNDEKİLER	iii
TABLolar LİSTESİ	v
KISALTMALAR	vi
GİRİŞ	1
BÖLÜM: I – DEMOKRASİ EKSİKLİĞİ SORUNUNUN KAYNAKLARI	9
1.1 Demokrasi, Demokrasi Eksikliği ve Avrupa Birliği	9
1.2 Teorik Yaklaşımlar	11
1.3 Yıkıntıların Arasından: 1951 Paris Antlaşması ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)	17
1.4 Çalkantılı Yıllar: Almanya'nın Yeniden Silahlanması, Avrupa Savunma Topluluğu (AST) ve Avrupa Politik Topluluğu (APT)	23
1.5 Yeniden Avrupa: 1957 Roma Antlaşmaları, Avrupa Atom Enerji Topluluğu (EURATOM) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)	27
1.6 Kurucu Antlaşmalarda Kurumsal Yapı	29
1.7 Başlangıç Döneminde Karar Alma Mekanizması: Danışma Usulü	32
1.8 Uygulamada Kurumsal Yapı: Lüksemburg Uzlaşması	33
1.9 Genel Değerlendirme	35
BÖLÜM: II – KURUMSAL REFORMLAR VE DEMOKRASİ EKSİKLİĞİNİ GİDERMEK İÇİN YAPILAN ÇALIŞMALAR	39
2.1 Avrupa Parlamentosu İçin Yapılan İlk Doğrudan Seçimler	41
2.2 İzoglikoz Davası ve Avrupa Parlamentosunun Karar Alma Sürecindeki Etkinliğinin Artması	42
2.3 1986 Tek Avrupa Senedi	43
2.4 Tek Avrupa Senedinde Kurumsal Yapı	44
2.5 Tek Avrupa Senedinde Karar Alma Mekanizması: Muvafakat ve İşbirliği Usulleri	45
2.6 Genel Değerlendirme	49
2.7 Tek Avrupa Senedinden Avrupa Birliğine (AB): 1992 Maastricht Antlaşması ve Ortak Karar Usulü	49
2.8 Maastricht Antlaşmasında Kurumsal Yapı	52
2.9 Maastricht Antlaşmasında Karar Alma Mekanizması: Ortak Karar Usulü	56
2.10 Genel Değerlendirme: Maastricht Antlaşması AB'nin Demokrasi Eksikliğinin Çaresi Mi?	57
BÖLÜM: III – GENİŞLEME, DEMOKRASİ EKSİKLİĞİ PROBLEMİNİN ÇÖZÜMÜNE YÖNELİK YENİ YAKLAŞIMLAR VE ANAYASALAŞMA SÜRECİ	62
3.1 Maastricht Antlaşmasının Dengelenmesi: 1997 Amsterdam Antlaşması	64

3.2 Amsterdam Antlaşmasında Kurumsal Yapı	66
3.3 Genel Değerlendirme	69
3.4 Çözümlemeyen Problemlerin Ele Alınması: 2000 Nice Antlaşması	72
3.5 Nice Antlaşmasında Kurumsal Yapı	73
3.6 Genel Değerlendirme	75
3.7 Avrupa Temel Haklar Şartı	76
3.8 Laeken Bildirisi: Avrupa'nın Geleceğine Dair Konvansiyon	78
3.9 Avrupa Yönetişimine Dair Beyaz Kitap: Kahraman Komisyon	79
3.10 Konvansiyon ve Anayasalaşma Sürecindeki Avrupa: Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı	85
BÖLÜM: IV – DEMOKRASİ EKSİKLİĞİNİ ORTADAN KALDIRMAK İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	93
SONUÇ	101
KAYNAKÇA	104

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1 – Danışma Usulü	35
Tablo 2 – İşbirliği Usulü	48
Tablo 3 – Ortak Karar Usulü	58
Tablo 4 – Maastricht Antlaşması Sonrası Avrupa Parlamentosunun Yasama Sürecine Katılımı	61
Tablo 5 – Nice Antlaşması Sonrasında Bakanlar Kurulundaki Ağırlıklı Oy Oranları	74
Tablo 6 – Nice Antlaşması Sonrası Parlamentoda Oluşan Sandalye Dağılımı	75
Tablo 7 – Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu Organizasyon Şeması	86
Tablo 8 – Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu Çalışma Grupları	86

KISALTMALAR

AİAİ:	Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
AAET:	Avrupa Atom Enerji Topluluğu
AB:	Avrupa Birliği
AET:	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİHM:	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AKÇT:	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AMB:	Avrupa Merkez Bankası
APE:	Avrupa Para Enstitüsü
APT:	Avrupa Politik Topluluğu
AST:	Avrupa Savunma Topluluğu
AT:	Avrupa Topluluğu
ATAD:	Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
ATYGF:	Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
BAB:	Batı Avrupa Birliği
COSAC:	Avrupa Birliği Parlamentoları Avrupa İşleri Komiteleri
EPB:	Ekonomik ve Parasal Birlik
HAK:	Hükümetler Arası Konferansların
NATO:	Kuzey Atlantik Paktı Teşkilatı
ODGP:	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OTP:	Ortak Tarım Politikası
SSCB:	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TAS:	Tek Avrupa Senedi

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa kıtasındaki ülkelerin kalkınmalarını kolaylaştırmak amacıyla ekonomik alanda başlatılan Avrupa entegrasyon hareketi, yarım asır içerisinde 20'nci yüzyılın en büyük sosyal ve politik projelerinden biri haline gelmiştir. Birbirini takip eden genişleme ve derinleşme periyotları sonucunda, Birlik, dünyada bir benzeri daha olmayan politik bir yapı halini almıştır. Geride bıraktığı yarım asır içerisinde, üye sayısı altıdan yirmiye çıkmış ve yetki alanı parasal birlikten, sosyal politikalara; ortak dış ve güvenlik politikasından, çevreye; adalet ve içişlerinden, bölgesel politikalara kadar genişlemiştir. Diğer uluslararası organizasyonların aksine, Avrupa Birliği (AB) daha karmaşık bir yapıya ve kurallara sahiptir. Birlik kurumları, sahip oldukları yetkiler ve karar alma mekanizmaları açısından ulus devletlerin kurumlarına benzemektedirler. Bu kurumların aldıkları kararlar, hem üye ülke hükümetlerine hem de üye ülke halklarına hak ve yükümlülükler yüklemektedir. Ulus devletlere olan bu benzerliği, AB'nin demokratik niteliklerinin sorgulanmasına yol açmış ve AB kurumları tarafından alınan kararlarda üye ülke vatandaşlarının çıkarlarının gözetilip gözetilmediği sorunu gündeme getirmiştir. Günümüzde, AB'nin demokrasi eksikliği sorunu olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Bunun başlıca nedeni, ana politik kurumlardan olan Avrupa Komisyonunun uluslar üstü yapılanması, Bakanlar Konseyinin açık olmayan çalışma metodu ve üye ülke vatandaşlarının Birlik içerisindeki tek gerçek temsilcisi olan Avrupa Parlamentosunun yetkilerinin azlığıdır.

1989 yılında Orta ve Doğu Avrupa'da komünist rejimlerin yıkılması ve on Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesinin Türkiye, Malta ve Kıbrıs Rum kesimi ile birlikte AB'ye tam üyelik başvurusunda bulunması, Birliğin politik kurumlarının yetersizliğinden kaynaklanan demokrasi eksikliğine yönelik endişe ve eleştirileri artırmıştır. Bu çalışmada, AB'deki demokrasi eksikliğinin temel sebebinin, Birliğin yanlış kurumsal yapılanması olduğu tezi savunulmaktadır. Söz konusu eksikliğin ortadan kaldırılabilmesi ve 2004 yılı Mayıs ayında gerçekleşen genişlemenin başarılı olabilmesi için, Birlik kurumları yeniden yapılandırılmalıdır.

Bu çalışma dört ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, demokrasi eksikliği sorununun kaynakları tartışılacaktır. Yönetme gücünün halk tarafından doğrudan veya dolaylı olarak kullanıldığı demokrasi, siyaset bilimciler tarafından en gelişmiş yönetim biçimi olarak kabul edilmektedir. AB'de demokrasi eksikliğinin nedenlerini açıklayan ve söz konusu

eksikliği ortadan kaldırmak için çözüm önerileri ortaya koyan bir çok teori geliştirilmiştir. “Devlet merkezli” görüşe göre, AB üyesi ulus devletlerin güçleri ve etkinlikleri artırılmalıdır. “Federalizm”, AB düşüncesi kadar eskidir. Federalistler, Birliğin federal bir devlet haline geldiğini savunmaktadırlar. “Ulus devlet” modeline göre, AB tek ve büyük bir ulus devlet olma yolundadır. “Demokratik çıktı” modelinde, AB politikalarının daha etkin ve daha demokratik olmasını sağlamak için, Birliğin çalışma kapasitesinin artırılması gerektiği savunulmaktadır. “Konsensüs yönetim” modeli, birden fazla topluluğun aynı politik ve ekonomik coğrafyayı paylaştıkları sistemleri açıklamak için kullanılmaktadır. Bu özelliği ile AB’yi açıklamak için son derece uygun olsa da, demokrasi eksikliğinin nedenlerinden ziyade sonuçlarını ortaya koyan tanımlayıcı metodolojisi en önemli eksikliğidir. “Kurumsal modelde”, AB’nin demokrasi eksikliğinin Birlik kurumlarının yanlış yapılanmasından kaynaklandığı savunulmaktadır. Bu model, AB’nin kimlik sorunu ile ilgili tartışmalara girmemektedir. Bu çalışmada, demokrasi eksikliği sorunu kurumsal model yaklaşımından incelenecek ve genişleme sonrasında demokrasi eksikliğini ortadan kaldırabilmek için kurumsal yapılanmaya yönelik çözüm önerileri getirilecektir.

1951 Paris Antlaşması ile kurulan ve üye ülkeler arasında ekonomik işbirliğinin temellerini kuran Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), bugünkü AB’nin de temelini oluşturmaktadır. AKÇT’nin karar alıcı ve uygulayıcı kurumları Yüksek Otorite, Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyidir. 1950 – 1960 yılları arasında Avrupa Savunma Topluluğu (AST) ve Avrupa Politik Topluluğu (APT) önerilerinin AKÇT üyesi ülkeler tarafından kabul edilmemesi, Topluluğun o dönemdeki bütünleşmesinin sınırlarını da belirlemiştir. Ancak, 1957 Roma Antlaşmaları sonrasında kurulan Avrupa Atom Enerji Topluluğu (AAET - EURATOM) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), Avrupa bütünleşme hareketine yeni bir ivme kazandırmıştır. Roma Antlaşması ile kurulan “ Ortak Pazar”, Avrupa’daki ilk büyük kurumsal yapılanma hareketidir. Avrupa Komisyonu, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu AET’nin başlıca politik kurumlarıdır. Bu üç kurum içerisinde Komisyon yasama sürecini başlatma ve yürütme gücünü elinde bulundurmaktadır. Bakanlar Konseyi, asıl yasa koyucu kurum olup, aynı zamanda Topluluk içerisinde üye ülke hükümetlerinin çıkarlarını temsil etmekte ve korumaktadır. Avrupa Parlamentosu ise, üye ülke vatandaşlarını temsil etmekle birlikte önemsiz bir güce sahiptir.

İkinci bölümde, demokrasi eksikliği problemini ortadan kaldırmak için gerçekleştirilen kurumsal reformlar ve diğer çalışmalar tartışılmaktadır. 1957 Roma Antlaşmalarından 1986 Tek Avrupa Senedine kadar geçen süre içerisinde Avrupa

Parlamentosunun gücünü ve etkinliğini artırmaya yönelik olarak üç önemli reform gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki, 1970 Lüksemburg Antlaşması ve 1975 Brüksel Antlaşması ile Avrupa Parlamentosunun Topluluk bütçesinin hazırlanması ve zorunlu olmayan harcamaların denetimindeki yetkisinin artırılmasıdır.¹ Bu dönemdeki ikinci önemli gelişme, 1979 yılında Avrupa Parlamentosu için doğrudan genel seçimlerin yapılmasıdır. Bu seçimler, doğrudan meşruiyet sağladığı ve demokratik kimliğini güçlendirdiği için Parlamento tarihinin en önemli olaylarından biridir. Üçüncü önemli gelişme ise, Avrupa Toplulukları Adalet Divanının (ATAD) almış olduğu bazı önemli kararlar sonucunda, Topluluğun karar alma mekanizmasında Parlamentosunun gücünün artırılmasıdır.

1986 Tek Avrupa Senedi, kurucu Antlaşmalarda yapılan ilk önemli değişikliktir. Bu Senetle, Avrupa Topluluklarının kurumsal yapısı değiştirilmiştir. Komisyonun uygulayıcı yetkileri artırılmış, Bakanlar Konseyinin daha etkin çalışabilmesi için nitelikli oy çokluğu ilkesi uygulamasına işlerlik kazandırılmıştır. Ayrıca, karar alma sürecini daha demokratik hale getirebilmek için muvafakat usulü ve iş birliği usulü geliştirilmiş ve uygulamaya konulmuştur. Muvafakat usulü, bazı Topluluk kararlarının yürürlüğe girebilmesi için Avrupa Parlamentosunun uygunluk görüşünü gerektirirken, iş birliği usulü ile Parlamento, ilk defa olarak karar alma sürecine doğrudan dahil olmuştur.

Tek Avrupa Senedinin imzalanmasından kısa bir süre sonra, Avrupalı liderler, özellikle Fransa Cumhurbaşkanı Mitterand ve Almanya Başbakanı Kohl, ekonomik ve politik konularla ilgili olarak hükümetler arası konferansların (HAK) toplanmasına karar vermişlerdir. Bu konferanslar sonrasında, Maastricht Antlaşması onaylanmıştır. Antlaşma, Avrupa Birliğini kurmuş ve AET olarak bilinen Avrupa entegrasyon hareketinin resmi adını, AT olarak değiştirmiştir. Ayrıca AB'nin kurumsal yapısında zaman içerisinde meydana gelen gelişmeler, üç temel ayak üzerinde gösterilmiştir: Avrupa Topluluğu (AT) ayağı, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ayağı ve Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği (AİAİ) ayağı. Maastricht Antlaşması, Komisyon, Bakanlar Konseyi ve Parlamentosunun yetki ve sorumluluklarında da değişiklikler getirmiştir. Komisyonun belirli alanlardaki denetleme yetkisi genişletilmiş ve yeni alanlarda yasama sürecini başlatma yetkisi verilmiştir. Ayrıca görev süresi dört yıldan beş yıla çıkartılarak Parlamentosunun görev süresi ile uyumlaştırılmıştır. Antlaşma, Bakanlar Konseyinin yetki ve sorumluluklarına herhangi bir

¹ Zorunlu olmayan harcamaların Topluluk bütçesi içerisindeki büyüklüğü %4 – 5 arasında değişmektedir.

değişiklik getirmemiştir. Parlamentonun mevcut yetkileri ise genişletilerek Komisyonun ve Komisyon Başkanının atanmasında danışma yetkisi verilmiştir. Maastricht Antlaşmasının karar alma sürecine getirdiği en önemli değişiklik, ortak karar usulünün uygulanmaya konmasıdır. Bu usulde, Parlamento yasama sürecinde Bakanlar Konseyi ile birlikte ortak karar alıcılardan biri olmuş ve yasama sürecini durdurma yetkisi kazanmıştır. Maastricht, aynı zamanda üye ülke parlamentolarının Birlik genelinde daha aktif rol oynamalarını teşvik etmiştir. Tüm bu gelişmelere rağmen, AB'yi daha demokratik ve meşru kılacak radikal değişiklikler bekleyenler için Maastricht bir hayal kırıklığı olmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, 1990'lı yılların ortalarında başlayan yeni genişleme hareketinin AB'nin kurumsal işleyişine ve demokrasi eksikliğine yönelik endişeleri artırması ve bu eksikliği ortadan kaldırmak ve Birlik kurumlarının işleyişini daha etkin kılmak için gerçekleştirilen ve öngörülen kurumsal reform çalışmaları ve anayasalaşma süreci incelenecektir.

Maastricht Antlaşmasının yürürlüğe girmesinden sadece altı ay sonra, yaklaşan genişleme için gerekli hazırlıkların yapılabilmesi amacıyla yeni bir HAK toplanmıştır. Yapılan tartışmalar sonrasında, Amsterdam Antlaşması 1997 yılında sonuçlandırılmıştır. Amsterdam Antlaşması ile birlikte birinci ayakta Birliğin yetkileri tüketicinin korunması ve kamu sağlığı gibi yeni alanlarda genişletilmiştir. Diğer ayaklarda ise üye ülkeler arasında daha geniş iş birliği öngörülmüş, üçüncü ayakta yer alan polis işbirliği ve sınır yönetimi gibi bazı konular ise birinci ayağa aktarılmıştır. Kurumsal reform, demokrasi eksikliğinin ortadan kaldırılması için bir kere daha en etkili yol olarak görülmüştür. İş birliği usulünün uygulamada ortadan kalkması ve yerini ortak karar usulüne bırakması, Parlamentonun ve Komisyonun karar alma sürecindeki etkililiklerini artırmıştır. Ayrıca Parlamentonun, Komisyon ve Komisyon Başkanının atanması sürecine doğrudan katılması, Avrupa Komisyonunun demokratik meşruiyetini güçlendirmiştir. Nitelikli oy çokluğu prosedürünün yeni alanlarda da uygulanmaya başlanması ise, Bakanlar Konseyinin karar alma sürecindeki etkililiğini artırmıştır.

2000 yılında imzalanan Nice Antlaşması, genişleme sonrasında AB kurumlarının etkili bir şekilde çalışabilmesi için son derece önemli olan Birliğin kurumsal yapılanmasına yönelik kararlar almıştır. Ayrıca, Nice HAK'da Avrupa Temel Haklar Şartı da kabul edilmiştir. Bu sözleşme, AB'de anayasalaşma çabalarının bir parçasıdır. Nice HAK, diğer HAK'lardan farklı olarak oldukça şeffaf ve açık bir platformda çalışmalarını sürdürmüştür.

2001 Laeken Bildirisi, AB'nin içinde bulunduğu durumu üç ana başlık altında özetlemektedir: AB'deki demokrasi sorunu, globalleşen dünyada AB'nin yeni rolü ve üye ülke vatandaşlarının AB'den beklentileri. Bildiri, AB'nin kurumsal yapısında kurucu antlaşmalardan kaynaklanan problemlerin de altını önemle çizmiştir. Bildirinin son bölümünde, Bakanlar Konseyi, 2004 HAK'a hazırlık teşkil edecek bir Konvansiyon toplanmasını talep etmiştir.

Bu arada, Komisyon da AB'nin demokrasi eksikliği tartışmalarına dahil olmuş ve "Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap" adında bir belge hazırlamıştır. Beyaz Kitap dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, böyle bir belgenin hazırlanmasına neden ihtiyaç duyulduğu anlatılmaktadır. İkinci bölümde, Komisyon iyi yönetişimin ilkelerini belirtmekte ve iyi yönetişim kavramı ile AB'nin meşruiyet sorunu arasında doğrudan bir ilişki kurmaktadır. Üçüncü bölümde, demokrasi eksikliğinin ortadan kaldırılması için çözüm önerileri sıralanmaktadır. Son bölümde, Komisyon iyi yönetişim kavramının ve uygulamalarının AB'nin gelecekteki yapılanmasını ne şekilde etkileyeceğini anlatmaktadır.

2002 – 2003 yıllarında yapılan Konvansiyon çalışmalarına aday ülkeler de dahil olmak üzere ilgili tüm taraflar katılmışlardır. Laeken Bildirisinin içeriği, Konvansiyonun resmi gündemini de oluşturmuştur: AB, bölgeler ve üye ülkeler arasındaki sorumluluk ve yetki dağılımı; Avrupa Antlaşmalarının basitleştirilmesi ve Avrupa Temel Haklar Şartının hukuki durumu. Parlamentonun yetkilerinin artırılması da Konvansiyonun gündemindeki önemli konulardan biridir. Ancak tüm bunlar, buz dağının su üstünde kalan kısmını temsil etmektedir. Avrupa Anayasasını oluşturmaya yönelik olarak yapılan asıl tartışmalar Konvansiyonun ağırlıklı gündemini oluşturmuştur. 10 Temmuz 2003 tarihinde çalışmalarını tamamlayan Konvansiyon, aynı zamanda Avrupa Anayasasını Kuran Taslak Antlaşmayı da hazırlamıştır.

Son bölümde, demokrasi eksikliğini ortadan kaldıracak öneriler yer almaktadır. Bu bölümde, genişleme sonrasında Birlik kurumlarının etkili bir şekilde işlenmesini sağlamak ve söz konusu eksikliği ortadan kaldırmak için en etkili yolun kurumsal reform olduğu savunulmaktadır. Bu çerçevede, Avrupa Parlamentosu yasama yetkisine sahip olacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır. Bakanlar Konseyi, Parlamentonun ikinci meclisi olarak çalışacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır. Komisyon ise, etkin bir yürütme organı olacak şekilde

yeniden yapılandırılmalı, gerçekleştirdiği faaliyetler ve aldığı kararların sonuçlarından dolayı Parlamenteoya karşı sorumlu olmalıdır.

BÖLÜM: I – DEMOKRASİ EKSİKLİĞİ SORUNUNUN KAYNAKLARI

1.1 Demokrasi, Demokrasi Eksikliği ve Avrupa Birliği

Günümüzde en gelişmiş yönetim şekli olarak kabul edilen demokrasinin kesin bir tanımını vermek mümkün değildir. Etimolojik olarak incelendiğinde, demokrasi kelimesinin Yunanca “demos” (halk) ve “cratos” (güç) kelimelerinin bileşimi olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, demokrasi, yönetme gücünün halk tarafından kullanıldığı politik sistem olarak tanımlanabilir. Zaman içerisinde daha kalabalık topluluklar halinde yaşayan halklar için bu gücü doğrudan kullanmak gittikçe daha zor olmuş ve yetkilerini kendi seçtikleri temsilcilere devretmişlerdir. Temsili demokrasi olarak da adlandırılan bu demokrasi şekli, günümüzde demokrasi ile yönetilen bir çok ülkede uygulanmaktadır.²

Demokrasinin 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 nedir? Buna açık ve kesin bir cevap vermek çok zordur. Entegrasyon teorisyenleri AB'deki demokrasi eksikliğinin temelinde iki ana neden olduğunu ileri sürmüşlerdir: sosyal – psikolojik nedenler ve kurumsal nedenler.

Demokrasi (halkın dolaylı kontrolü olarak) ve Avrupa entegrasyonu (geniş kapsamlı politik oluşum süreci olarak) arasındaki ilişkiye dair uygun bir tartışma, ... AB'nin demokrasi eksikliğini açıklayan iki genel yaklaşım çerçevesinde gerçekleşmektedir.³

Sosyal – psikolojik yaklaşıma göre, temsili bir yönetim şekli olan demokrasinin uygulanabilmesi için halkların ortak kimlik bilincine sahip olması gerekmektedir. Bu nedenle, Chrysochoou gibi teorisyenler, AB'deki demokrasinin asıl sorununun, üye ülke vatandaşlarının bütünleşme sürecine etkin olarak katılamamaları ve ortak kimlik bilincini

² Daha ayrıntılı bilgi için bakınız, Chrysochoou, D., “Models of Democracy and the European Polity”, <http://www.ex.ac.uk/ships/politics/research/strategies/civic1-01.pdf> ve Held, D. (1998), Models of Democracy, London: Oxford.

³ Chrysochoou, D., a.g.e, sf.2.

geliştirememeleri olduğunu söylemişlerdir.⁴ Maastricht Antlaşması ile geliştirilen Birlik vatandaşlığı kavramı, ortak kimlik bilincinin gelişmesine yönelik önemli bir adım olarak görülmüş, ancak bugüne kadar beklenen etkiyi gösterememiştir.

Kurumsal yaklaşım, üye ülke vatandaşlarının çıkarlarının AB’de en iyi şekilde temsil edilebilmesi için, AB kurumlarının güçler dengesini gözeterek şekilde yapılanması gerektiğini savunmaktadır. Bu yaklaşım, üye ülke kurumlarından AB kurumlarına yetki devri hususunda yanlışlıklar olduğunu öne sürmektedir. 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 hükümetlerinin çıkarlarını savunmaktadırlar. Sadece Parlamento üye ülke vatandaşlarını doğrudan temsil etmektedir. Ancak mevcut durumda, Parlamenteonun yasama ve kontrol yetkileri sınırlıdır.

Politik sistemlerin nasıl çalıştıklarını, veya çalışmadıklarını, anlayabilmek için, öncelikli olarak bu sistemleri çalıştıran kurumları ve bu kurumlar arasındaki ilişkileri anlamak gereklidir. Bu çalışmada, AB’deki demokrasi eksikliğinin sosyal – psikolojik koşulları değerlendirilmeyecektir. Buna mukabil, söz konusu demokrasi eksikliğinin mevcut kurumsal yapılanmadan kaynaklandığı ileri sürülmektedir. 2004 yılı Mayıs ayında gerçekleşen genişleme de mevcut kurumsal yapıyı daha da karmaşıklatacaktır ve Birliğin çalışması daha zor olacaktır. Bu demokrasi eksikliğini ortadan kaldırmak ve genişleme sonrasında Birliğin daha etkin çalışabilmesini sağlayabilmek için, AB kurumları yeniden yapılandırılmalı, yetki ve sorumlulukları, egemen devletlerdeki benzer kurumlar dikkate alınarak yeniden tanımlanmalıdır.

⁴ Daha ayrıntılı bilgi için bakınız, Chrysochoou, D, “The Nature of Democracy in the European Union and the Limits of Treaty Reform”, *Current Politics and Economics of Europe*, 2001, 10:3, sf. 245 – 264.

1.2 Teorik Yaklaşımlar

AB'deki demokrasi eksikliğini nedenlerini açıklayan ve bunları ortadan kaldırmak için çözüm önerileri sunan bir çok teori geliştirilmiştir. Bu çalışmada, söz konusu teorilerden bazıları açıklanacaktır. Tarihsel olarak Avrupa'da ulus devletlerin ortaya çıkışı, 1789 Fransız Devriminden sonra gerçekleşmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonuna gelindiğinde, Avrupa'daki tüm monarşiler, krallıklar ve imparatorluklar yerlerini ulus devletlere bırakmışlardır. İlk olarak 17'nci yüzyılda İngiltere'de ortaya çıkan ve daha sonra tüm Avrupa'ya yayılan endüstri devrimi sonucunda Avrupa devletlerinde liberal ekonomilere dayalı demokrasiler kurulmuştur. 1949 yılına gelindiğinde, tüm Avrupa ülkeleri (Sovyetler Birliği'nin etki alanında bulunan Doğu Avrupa ülkeleri hariç) liberal – demokratik değerleri benimsemişlerdir. Bu bağlamda, AB'deki demokrasi eksikliğini liberal – demokratik ulus devlet perspektifinden açıklayan teorilerin en önemlileri “devlet merkezli görüş”, “federalizm”, “ulus-devlet modeli”, “demokratik çıktı modeli”, “konsensüs yönetim modeli” ve “kurumsal modeldir”.

Devlet merkezli görüşe göre AB'de demokrasi eksikliğini giderilebilmesi için ulus devletlerin güç ve etkinlikleri artırılmalıdır. Bu yaklaşım, üye ülkelerin Bakanlar Konseyindeki veto haklarının korunmasını ve güçlendirilmesini, ATAD'ın yetkilerinin sınırlandırılmasını, Konseyin Komisyon üzerindeki denetim gücünün artırılmasını ve Parlatentonun yetkilerinin sınırlandırılmasını savunmaktadır. Bunun anlamı, Avrupa entegrasyon hareketinin uluslar üstü yapısından feragat ederek hükümetler arası bir yapıya dönüşmesidir.⁵ Bu modelin uygulanabilirliğini azaltan iki önemli eksiklik vardır. Bunlardan birincisi, entegrasyon hareketinin uluslar üstü yapısı sadece üye ülkeler arasında karşılıklı bağımlılığa yol açmamakta, aynı zamanda üye ülke vatandaşlarına da bir takım haklar sağlamaktadır. Bu nedenle, üye ülke hükümetleri ve vatandaşları hükümetler arası bir yapıyı kabul etmeyeceklerdir. İkincisi ise, günümüz rekabetçi piyasa koşullarında, tek tek Avrupalı devletlerin ABD, Japonya ve Çin gibi rekabetçi ekonomilerle baş edebilmelerinin zor olduğudur.

⁵ Daha ayrıntılı bilgi için bakınız, Forsyth, M. (1981), Union of States: The Theory and Practice of Confederation, Leicester: Leicester University Press.

Federalizm, kökleri Avrupa entegrasyon hareketinin başlangıcı kadar eskilere giden bir teoridir. Federaller, Avrupa Birliğini kuranların kafalarındaki asıl düşüncenin bir Avrupa Birleşik Devletleri kurmak olduğunu söylemişlerdir.⁶ Federalizme göre AB ile söz konusu federal devlet arasında bir çok benzerlik vardır. Örneğin, özellikle ATAD'ın AB mevzuatında açıkta kalan alanları doldurma yetkisi kazandıktan sonra almış olduğu bazı kararlar sonucunda, federal özelliklere sahip bir Topluluk mevzuatı gelişmiştir. Tek pazarın tamamlanması, ortak para biriminin kullanılmaya başlanması ve uluslar üstü politik kurumların zaman içerisinde güçlenmesi de AB'nin federal niteliklerini artırmıştır. Bu noktada tek eksik kalan, demokrasi ve hesap verebilirlik arasında açık bir bağ kuran AB anayasasıdır.⁷ Federallerin belirtmiş oldukları gibi AB kendi yasal alanı olan gelişmiş bir politik ve ekonomik birlik olsa da, bu, AB'nin federal bir devlet olduğu anlamına gelmemektedir. Sözü edilen tüm gelişmeler, sadece ilk ayakta gerçekleşmiştir. ODGP ve AİAİ ayaklarında, üye ülke politikaları arasında büyük farklar bulunmaktadır. İngiltere'nin İkinci Körfez Krizi ve savaş esnasında izlediği dış politika, bunun en güzel örneğidir. "Ortak Dış ve Güvenlik Politikasındaki tüm temennilere rağmen, devletlerin özellikle Amerika Birleşik Devletleri ile olan ikili ilişkileri genellikle üye ülkeler arasındaki ikili ilişkilerden daha önemlidir".⁸ Federaller, teorilerini açıklarken AB kurumlarına gereğinden fazla önem vermişlerdir. Bu yaklaşımları, kimi zaman AB kurumlarının, kimi zaman da üye ülkelerin itici güç oldukları Avrupa entegrasyon sürecinin dinamik yapısını açıklayamamaktadır. Sonuç itibarıyla, federaller, AB'de bir demokrasi ve hesap verebilirlik probleminin olduğunu savunurlarken haklıdırlar. Ancak bu problemlere federal bir yapılanmadan ziyade, uluslar üstü bir yapılanma ile çözüm bulunabilir.

Ulus-devlet modeli, AB'nin büyük ve güçlü bir ulus-devlet olma yolunda olduğunu savunmaktadır. Bu nedenle, AB kurumları, özellikle Bakanlar Konseyi ve Komisyon, ulus devletlerdeki merkezi hükümetler gibi davranarak meşruiyet sağlamaya çalışmaktadırlar. Ulus-devlet kurma sürecinde en önemli ve aynı zamanda en zor problem, halkların aidiyet bilincini geliştirecek ortak sembollerin bulunmasıdır. Bu problemin üstesinden gelebilmek için, Birlik kendi marşı, pasaportu, bayrağı, para birimi gibi semboller geliştirmiştir. Ayrıca

⁶ Spinelli, A., "The Manifesto of Ventotene", <http://www.eurplace.org/diba/cultura/ventmaen.html>; Burgess, M. (2000), Federalism and the EU: Building of Europe 1950 – 2000, Routledge; Jeffery, C. and Sturm, R. (eds.) (1993), Federalism, Unification and European Integration, Frank Cass Publishers; "Federalism and European Union after Maastricht – Wilton Park Papers", The Stationery Office Books, 1993.

⁷ Daha ayrıntılı bilgi için bakınız, Woodard, S., "The Simple Guide to the Federal Idea", <http://www.eurplace.org/federal/woodard.html>

⁸ Richardson, J. (eds.) (2001), European Union – Power and Policy Making, London: Routledge, içinde, Newman, M., "Democracy and Accountability in the EU" sf.363.

Maastricht Antlaşması ile de, AB vatandaşlığı kavramı geliştirilmiştir.⁹ Ancak, tüm bu semboller üye ülke vatandaşları tarafından yeterince benimsenmemiştir. AB'deki demokrasi eksikliğinin temelinde yatan ortak kimlik sorunu¹⁰, ulus-devlet modelinin en önemli eksikliğini oluşturmaktadır.

Demokratik çıktı modeli, Birlik politikalarını daha etkili hale getirerek Birliğin rekabet gücünün artırılmasını savunmaktadır. Bu nedenle, AB'nin iş yapma kapasitesi daha da güçlendirilmelidir.¹¹ Demokratik çıktı modeli alınan kararların sadece sonuçlarına bakmaktadır. Demokrasi eksikliğinin nedenleri ile ilgili olarak herhangi bir açıklama getirmemektedir. Bu konuda çözüm üretmeden sadece AB'nin iş yapma kapasitesinin artırılmasını savunmak, demokrasi eksikliği problemini daha da kötüleştirecektir.

Konsensüs yönetim modeli, birden fazla topluluğun aynı politik ve ekonomik coğrafyayı paylaştıkları sistemleri açıklamak için kullanılmaktadır. AB'de üye ülke vatandaşları bu toplulukları temsil etmektedirler. Konsensüs yönetim modeli dört varsayıma dayanmaktadır. Bunlardan ilki seçkinlerin koalisyonudur. Pazarlıklar seçkinler arasında yapılmakta, kararlar bunlar tarafından alınmakta ve daha sonra topluma açıklanmaktadır. İkinci varsayım orantılılıktır. Seçkinler, güç ve etkilerine göre temsil edilirler. Parçalı otonomi üçüncü varsayımdır. Seçkinlerden her biri, kendi egemenlik alanlarında tam bir kontrole sahiptir. Son varsayım, karşılıklı veto prensibidir. Bu prensibe göre, toplumun genelini ilgilendiren önemli konular ile ilgili alınacak kararlarda seçkinler arasında oybirliği aranmaktadır. Bu varsayımlar AB'ye uyarlandığında, Birliğin temelleri ve işleyişi ile ilgili hemen her alanda örtüşükleri görülmektedir. Avrupa entegrasyon hareketinin Jean Monnet'nin önderliğindeki bir seçkinler hareketi olduğu bugün genel kabul görmektedir. Bu seçkinler, kendi ülkelerini güç ve etkileri oranında temsil etmektedirler ve Bakanlar Konseyindeki nitelikli oy çokluğu prensibi bunun açık bir göstergesidir. Üye ülkeler, AB politikalarının kendi egemenlik alanlarında uygulanması hususunda tam bir kontrole sahiptirler. Aynı zamanda, önemli konularda veto hakları bulunmaktadır.¹² Bu çerçevede

⁹ Fossum, J.E., "The Transformation of the Nation-State: Why Compare the EU and Canada?", ARENA Working Papers, 2001, WP 01/19, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_28.htm

¹⁰ "No demos thesis" olarak bilinen ortak kimlik sorunu ifadesi ilk defa anayasa hakimi Paul Kirchhof tarafından Alman Anayasa Mahkemesi'nin Karlsruhe kararında kullanılmıştır. Daha ayrıntılı bilgi için bakınız, Fossum, J.E., "Identity – Politics in the European Union", Arena Working Papers, 2001, WP 01/17 ve Weiler, J.H., "The State 'über alles' – Demos, Telos and the German Maastricht Decision", NYU School of Law Jean Monnet Center, 1995, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9506ind.html>

¹¹ Peters, A., "A Plea for a European Semi-Parliamentary and Semi-Consociational Democracy", European Integration Online Papers (EIoP), 2003, Vol.7, No.3, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-003.htm>

¹² Chrysochoou, D., a.g.e., sf. 245 – 264

Konsensüs yönetim modelinin AB'nin yapısını açıklayan en iyi model olduğu söylenebilir. Ancak, model açıklayıcı olmasının yanında mevcut demokrasi eksikliği problemine herhangi bir çözüm önerisi getirmemektedir.

Kurumsal modelde, AB'nin demokrasi eksikliğini Birlik kurumlarının yanlış yapılanmasından kaynaklandığı savunulmaktadır. Bu model, açık bir şekilde AB'nin ortak kimliği ile ilgili yapılan tartışmaları dışlamaktadır. Birlik genelinde ortak olan tek şey, idari yapılanma ve çalışma prensipleri olarak ulus devletlerin kurumlarıyla benzerlikler gösteren AB kurumlarıdır. Bu çerçevede kurumsal modeli geliştiren teorisyenler, demokrasi eksikliğini Birliğin kurumsal yapılanmasından kaynaklandığını savunarak dikkatlerini özellikle üye ülke vatandaşlarının AB'deki tek temsilcisi olan Avrupa Parlamentosuna yöneltmişlerdir. 1979'da gerçekleştirilen ilk genel seçimlerden bu yana, Parlamento AB'nin demokratikleşme çabalarındaki en önemli kurum olmuştur. Kurulduğu ilk günden beri sürekli olarak yetki ve sorumluluk alanı genişlemesine rağmen, Avrupa Parlamentosu üye ülke Parlamentoları kadar etkin değildir. Örneğin, Avrupa Parlamentosunun Konsey ve Komisyon üzerindeki denetim yetkisi son derece sınırlıdır. AB'nin yürütme organı üyeleri (eğer Komisyonu yürütme organı olarak kabul edersek) Parlamento tarafından seçilmemektedir. Genel seçimlerdeki düşük katılım oranı, Parlamentosun üye ülke vatandaşlarından uzak olduğunun bir göstergesidir.¹³ Tüm bu sebeplerden dolayı, kurumsal model demokrasi eksikliğini ortadan kaldırılabilmesi için AB kurumlarının yeniden yapılandırılması ve bu çerçevede yetki ve sorumluluklarının yeniden belirlenmesi gerektiğini savunmaktadır.¹⁴

Bu çalışmada demokrasi eksikliği problemi kurumsal model yaklaşımına göre incelenecek ve probleme yönelik çözüm önerileri getirilecektir. Etkin bir kurumsal reformun, söz konusu problemi ortadan kaldırılacağı savunulmaktadır.

¹³ Genel seçimlere katılım oranı 1979'da %67.2, 1984'te %64.7, 1989'da %63.8, 1994'te %55.1 ve 1999'da %49.9 olarak gerçekleşmiştir. Bu beş genel seçimde ortalama katılım oranı % 59.0 olmuştur. Rallings, C., Scully, R., Tonge, J. and Webb, P. (eds.) (2003), *British Parties and Elections Review* – 13, içinde, Studlar, D., Flickinger, R. and Bennett, S. (eds.), "Turnout in European Parliament Elections: Toward a European Centered Explanation", sf. 195 – 209, makalesinden alınmıştır.

¹⁴ Daha ayrıntılı bilgi için, bakınız, Pasquino, G., "The Democratic Legitimation of the European Institutions", *The International Spectator*, 2002, 2002/4, sf. 35 – 48.

1.3 Yıkıntıların Arasından: 1951 Paris Antlaşması ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

İkinci Dünya Savaşı sonunda Avrupalı liderler yaşlı kıtada yeni bir savaşın çıkmasını engellemek için Avrupa ülkelerinin ortak amaçlar içerisinde hareket etmeleri gerektiği konusunda görüş birliğine vardılar. Bu ortaklığın yapısını, Avrupa Birliği düşüncesinin fikir babası olarak kabul edilen Jean Monnet belirledi. İkinci Dünya Savaşı sırasında Washington'da İngiliz – Fransız Ekonomik İşbirliği Komitesinin başkanlığını yapan Monnet, 1945 yılında Fransa'ya çağrılmış ve ekonomik kalkınma ve yeniden yapılanmadan sorumlu Planlama Komiserliği görevine atanmıştır. Monnet, Fransa'nın kalkınmasının Almanya'nın durumu ile yakından ilişkili olduğunu düşünmekteydi. Birinci Dünya Savaşı sonrasında olduğu gibi küçük düşürülmüş ve ayrıca ikiye bölünmüş Almanya yeni bir savaşa yol açabilirdi. Bu nedenle, "Fransa'nın kalkınması Alman sanayi üretimi ve rekabet kapasitesi sorunu hızlı bir şekilde çözülmediği takdirde sekteye uğrayabilirdi".¹⁵ Monnet bu sorunun sadece uluslar üstü bir yapılanma ile çözülebileceğine inanıyordu.

Milletler Cemiyetinde ekonomi danışmanı olarak çalıştığı dönemde Monnet uluslararası organizasyonların iki önemli sorunu olduğunu görmüştü. Bulardan ilki, üye devletlerin öncelikli olarak kendi çıkarlarını gözetmelerinden dolayı planlanan hedeflere ulaşamamasıydı. Ayrıca uluslararası organizasyonların hedeflerinin çok büyük olması durumunda, üye devletler zamanla bu hedeflere ulaşmak için ilgi ve heyecanlarını kaybetmekteydiler. Bu nedenlerle Monnet, yaşlı kıtaya barış ve zenginliği getirecek olan bir organizasyonun, üye devletlerin politika ve politikacılarından bağımsız ve uluslar üstü bir yapıda olması gerektiğini düşünmekteydi. Bu organizasyon için büyük hedefler belirlemek başarısızlığa yol açabilirdi. Bunun yerine, hedefler gerçekleştirilebilir olmalı ve zaman içerisinde daha büyük hedefler belirlenmeliydi. "Avrupa bir seferde veya tek bir yapıda inşa edilemezdi. Öncelikli olarak istikrarı sağlamaya yönelik elde edilecek somut başarılarla kurulabilirdi".¹⁶ İkinci Dünya Savaşı sonrasında tüm Avrupa ülkeleri, özellikle Fransa ve Almanya, savaş sırasında duran ekonomilerini yeniden işletilebilmek için temel hammaddeler olan kömür ve demire ihtiyaç duymaktaydılar. Bu iki ülke, kömür ve demir üretimlerini birleştirerek, ekonomik işbirliğine dayalı barışçıl bir Avrupa'nın temellerini atabilirdi. Bu

¹⁵ Brinkley, D. and Hackett, C. (eds.) (1991), Jean Monnet: The Path to European Unity, New York: St. Martin's Press, sf.2

¹⁶ Monnet, J., (1978) Memoirs, Mayne, R. (trans.), New York: Collins Publisher, sf.300.

nedenle, “Avrupa devletleri tek bir ekonomik yapı oluşturacak bir federasyon veya benzeri bir Avrupa yapısı oluşturmaliydılar”.¹⁷ Monnet, ekonomik işbirliğinin zamanla diğer alanlara da yayılacağına inanmaktaydı. Uluslararası ilişkiler teorisinde bu “yayılma etkisi” olarak bilinmektedir. Teorik anlamda “yayılma etkisi”, özellikle 1950 ve 1960 yılları arasında Avrupa entegrasyon hareketini açıklamakta kullanılan neo-fonksiyonalizm teorisinin en önemli ve en çok tartışılan kavramıdır. “Yayılma etkisi”, bir alanda gerçekleştirilen işbirliğinin zamanla diğer alanlarda da benzer işbirliklerinin oluşmasına yol açacağını savunur. “Herhangi bir sektörde ekonomik entegrasyona gidilmesi ve bunun geliştirilmesi, o alanda ve diğer alanlarda daha fazla ekonomik entegrasyon için baskı oluşturur”.¹⁸ Örneğin, kömür ve çelik sektörlerindeki ekonomik entegrasyonun tamamlanması için, taşımacılık gibi ilgili diğer sektörlerde de entegrasyona gidilmesi gerekmektedir. Bazı sektörlerde diğerlerine oranla daha fazla yayılma etkisi vardır. Ancak yayılma etkisi tamamen kendiliğinden gerçekleşen bir süreç değildir. Özellikle politik ve ekonomik olmayan alanlarda yayılma etkisinin gerçekleşebilmesi için politik yönlendirme ve destek gerekmektedir. Bu nedenle Monnet, Avrupa bütünleşmesi için çalışacak bürokrat ve teknokratlara büyük önem vermiştir. Aslında, “Monnet’yi çalışmalarında motive eden, kendi bürokrasisine sahip bir Avrupa vizyonudur”.¹⁹

Monnet’nin Avrupa vizyonu, Schumann Bildirisinin temelini oluşturmuştur. Monnet ve çalışma arkadaşları tarafından kaleme alınan Bildiride, kömür ve çelik topluluğunun kurulması önerisi 3 Mayıs 1950 tarihinde dönemin Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schumann’a sunulmuştur. Schumann, 9 Mayıs 1950 tarihinde Bildiriyi basına açıklamıştır. Bildiriye göre, Fransız – Alman kömür ve çelik üretiminin tamamı, diğer Avrupa ülkelerinin de üye olabilecekleri bir yapılanma çerçevesinde, ortak bir Yüksek Otoritenin yönetimine verilecektir. Kömür ve çelik üretiminin birleştirilmesi, Avrupa entegrasyonu için ilk adım olan ekonomik kalkınmanın temelini oluşturacaktır ve yıllardan beri kendisini mağdur eden savaş araçlarını üreten bölgelerin kaderini değiştirecektir.²⁰

Schumann Bildirisi, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksembourg Hükümetleri tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Bildiri her ne kadar Fransız – Alman

¹⁷ Dinan, D. (1994), *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, 2nd Edition, Basingstoke: The Macmillan Press Ltd., sf.11

¹⁸ Rosamond, B. (2000), *Theories of European Integration*, Basingstoke: The Macmillan Press Ltd., sf.60

¹⁹ Featherstone, K., “Jean Monnet and the “Democratic Deficit” in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, 1994, Vol.32, No.2, sf.150

²⁰ “Schumann Declaration”, http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_en.htm

ekseninde AB ülkeleri arasında ekonomik işbirliği kurulmasını öngörse de, Bildirinin ardındaki en önemli sebep, Almanya'nın kontrol altında tutulmasıdır. Bu nedenle, Alman Hükümeti'nin Bildiriye olumlu bir cevap vermesi Fransa için çok önemliydi. Bildiriye basına açıklamadan bir kaç saat önce, Schumann, dönemin Alman Başbakanı Adenauer'e bilgi vermişti. Adenauer anılarında bundan şu şekilde bahsetmektedir:

Blankenhorn Bakanlar Kurulu toplantısında bana iki mektup verdi. Bunlardan biri, Robert Schumann'ın kendi el yazısı ile yazılmış kişisel mektubuydu. Diğeri ise sonradan Schumann Planı olarak bilinecek projenin mahiyetini anlatan resmi mektuptu... Bana yazdığı kişisel mektubunda, Schumann önerisinin maksadının ekonomik olmadığını ve politik olduğunu açık bir şekilde belirtmekteydi. Fransa'da Almanya'nın toparlandıktan sonra kendisine saldıracağına dair bir korku vardı. Önerdiği gibi bir organizasyonun kurulması durumunda, her ülkenin yeniden silahlanmanın ilk belirtilerini fark edebileceğini ve Fransa'da son derece rahatlatıcı bir etkisinin olacağını söylemekteydi... Önerisini içtenlikle kabul ettiğimi Robert Schumann'a bildirdim.²¹

Fransa, Almanya, Belçika, İtalya, Hollanda ve Lüksembourg hükümetlerinin temsilcileri Paris'te bir araya gelerek, Schumann Bildirisini esas alarak hazırlanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşmayı (Paris Antlaşması), 18 Nisan 1951 tarihinde imzaladılar. 25 Haziran 1952 tarihinde yürürlüğe giren bu Antlaşmayla, altı Avrupa ülkesi tarihlerinde ilk defa olmak üzere egemenlik haklarından bir kısmını bağımsız bir uluslar üstü otoriteye devretmiş oldu.

AKÇT'yi kuran Paris Antlaşması 100 madde ve Antlaşma eklerinden oluşmaktadır. Müzakereler süresince, “ana gündem maddeleri, kurulması öngörülen topluluğun yetkisi, kurumları ve karar alma prosedürü”²² olmuştur. Jean Monnet tarafından hazırlanan dokümanda, AKÇT'nin ana kurumsal yapısının Yüksek Otorite, Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanından oluşması öngörülmüştür. Monnet'ye göre Yüksek Otorite “en önemli görevi kalkınmayı sağlamak olan ve endüstriyel iyi yönetim kurallarının geliştirilmesini esas

²¹ Adenauer, C. (1966), Memoirs 1945 – 1953, Chicago: Henry Rangery, sf.49

²² Dinan, D., a.g.e, sf.25

olarak çalışan güçlü bir idari otoritedir”.²³ Ayrıca, kurulacak bir Avrupa Parlamentosu Topluluğun demokratik niteliklerini güçlendirecektir. Adalet Divanı ise Antlaşma hükümlerinin doğru bir şekilde uygulanmasını sağlayacaktır. Kurumsal yapının bu sadeliği, esasen, Yüksek Otoritenin gücünü ve etkinliğini ön plana çıkarmaktadır. Yüksek Otoritenin bu gücü ve bağımsız yapısı tartışma konusu olmamıştır. Ancak, Benelüks ülkeleri, başından beri Antlaşmanın son halinin Yüksek Otoritenin yetkileri ile ilgili olarak ayrıntılı ve kesin hükümler içermesi ve Yüksek Otoritenin kararları üzerinde bir çeşit hükümet kontrolünün olması gerektiğini belirtmişler ve bu çerçevede Yüksek Otoriteye yön verecek bir Bakanlar Konseyi kurulmasında ısrar etmişlerdir.²⁴

Monnet, Bakanlar Konseyinin kurulmasını hiçbir zaman istememiş ve Konseyin, Parlamento ile ortak hareket ederek Yüksek Otoritenin alacağı kararları etkileyeceği düşüncesiyle, kurulmasını engellemeye çalışmıştır. Ancak yapılan görüşmeler sonrasında fikirlerini kabul ettirememiştir. Bakanlar Konseyinin kurulması, uluslar üstü bir organizasyona hükümetler arası bir yapı eklemesi açısından, son derece önemlidir. 10 Ağustos 1952 tarihinde, Monnet’in başkanlığını yaptığı Yüksek Otorite Lüksemburg’da çalışmalarına başlamıştır.

1.4 Çalkantılı Yıllar: Almanya’nın Yeniden Silahlanması, Avrupa Savunma Topluluğu ve Avrupa Politik Topluluğu

1950 – 57 yılları arasında Avrupa entegrasyon sürecini anlayabilmek için, uluslararası koşulların iyi bilinmesi ve AST ve APT önerilerinin bu çerçevede değerlendirilmesi gerekmektedir. İkinci Dünya Savaşının hemen sonrasında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) arasında “soğuk savaş” adı verilen yeni bir ihtilaf ortaya çıktı. Bu dönemde ABD, komünizmi özgür dünyayı tehdit eden en büyük tehlike olarak tanımladı ve tüm dünyada komünizmi durdurma politikası izlemeye başladı. Bu politikada başarılı olabilmesi için ABD’nin güçlü müttefiklere ihtiyacı vardı. Savaş sonrasında Avrupa’da ekonomik olarak güçlü ve yeniden silahlanmış bir Almanya, ABD’nin en güçlü müttefiki olabilirdi. AKÇT ile ekonomik entegrasyonun temelleri atılmış olsa da, Avrupa devletleri kendilerini komünizm tehlikesine karşı askeri

²³ Brinkley, D. and Hackett, C. (eds.), a.g.e, sf.16

²⁴ Featherstone, K., a.g.e, sf. 158

yönden koruyabilecek durumda değillerdi. Ayrıca “Kore Savaşı Avrupa güvenliği ile ilgili olarak Amerika’nın endişelerini artırmıştı”.²⁵ Eğer gereken önlemler en kısa sürede alınmazsa, Batı Almanya, Avrupa’nın Güney Kore’si olabilirdi.

Almanya’nın yeniden silahlanması düşüncesi Fransa’da endişe ve korku ile karşılanmıştır. 1953 yılında, Fransız halkının yarısı Almanya’nın yeniden silahlanmasına karşıydı. İlk şoku atlattıktan sonra, dönemin Fransa Başbakanı Rene Pleven durumu Fransız Genelkurmayı ile görüştü ve kendisine Alman ordusu olmadan olası bir Sovyet saldırısına Fransa tarafından karşı konamayacağı söylendi. Bu nedenle, Fransızlar istemeyerek de olsa Almanya’nın yeniden silahlanmasını kabul etmek zorunda kaldılar, ancak en azından bu sürecin kendi kontrolleri altında olması gerektiğini düşündüler.²⁶

Fransa için endişe verici olan bu durumu Monnet bir fırsat olarak değerlendirdi. Ekonomik entegrasyonun temellerinin AKÇT ile başarılı bir şekilde atıldığını düşünen Monnet, Almanya’nın yeniden silahlanmasının savunma alanında bir entegrasyonu başlatabilmek için önemli bir fırsat olduğunu düşünüyordu. Bu düşünceler üzerinde çalışan Monnet, konu ile ilgili olarak hazırladığı bir raporu Başbakan Pleven’a iletti. Raporda, AKÇT’ye üye ülkelerin askeri katkıda bulunacakları bir Avrupa Savunma Topluluğunun kurulması öngörülmüyordu. Almanya dışındaki diğer ülkeler, kendi ulusal ordularını da koruyacaklardı. Almanya ise sadece Avrupa Savunma Topluluğuna askeri katkıda bulunacak ve kendi ordusunu kurmayacaktı.²⁷

Bu haliyle Almanya’yı yeniden silahlandıran rapor, Alman ordusunun kurulmasını da engelliyordu. Başbakan Pleven, Monnet’nin raporunu temel alarak, Ekim 1950’de AST çatısı altında Almanya’yı yeniden silahlandırma önerisini getirdi. ABD ve Almanya bu öneriyi desteklediklerini açıkladılar. Ancak Fransa, Almanya’nın yeniden silahlanmasından rahatsızlık duymaya devam ediyordu. Bu rahatsızlığı ortadan kaldırmak için, Başbakan Adenauer şu açıklamayı yaptı:

²⁵ Brinkley, D. and Hackett, C. (eds.), a.g.e., sf.106

²⁶ Palmer, R.R. and Colton, J. (eds.) (1992), A History of the Modern World, 7th Edition, New York: McGraw-Hill Inc., sf. 867 – 886.

²⁷ Brinkley, D. and Hackett, C. (eds.), a.g.e., sf. 106

Hiçbir Avrupa ülkesi tek başına kendi halkına güvenli bir gelecek sağlayamaz. Schuman Planını ve Avrupa Savunma Topluluğunu Avrupa'nın politik bütünleşmesine giden ilk adımlar olarak görmekteyim... Konvansiyon ve Avrupa Savunma Topluluğu için atılan imzalar, korkunç bir savaş ve savaş sonrası dönemin ardından açılan yeni bir sayfadır.²⁸

AST Antlaşması üç kurumun kurulmasını öngörmekteydi: Konsey, Komiserler Kurulu ve Parlamento. Konsey, üye ülke temsilcilerinden oluşmaktaydı ve Komiserler Kurulu ile üye ülkelerin faaliyetlerini izlemekten sorumluydu. Konseyde üye ülkelerin sahip olacakları oy oranları, AST'ye yapacakları askeri katkı ile doğru orantılıydı. Komiserler Kurulu dokuz üyeden oluşmaktaydı ve AST'nin ana yürütme organı niteliğindedi. Parlamento, AKÇT'nin Parlamentosu ile ortaktı. Aralarındaki tek fark, Fransa, Almanya ve İtalya'nın fazladan üçer sandalyeye sahip olmalarıydı. AST Antlaşması uzun süren görüşmelerden sonra 27 Ocak 1952 tarihinde imzalandı ve üye ülkelerin onayına sunuldu. Başbakan Adenauer Antlaşmanın Almanya'da onaylanmasından kısa bir süre sonra, ortak bir savunma politikası geliştirmeden kurulacak olan Avrupa ordusunun etkin olamayacağını ileri sürerek ortak savunma politikalarının geliştirilebilmesi için APT'nin kurulmasını önerdi. Avrupa devletleri arasında kurulması öngörülen üçüncü uluslar üstü kuruluş olan APT, aynı zamanda gerçek anlamda bir Avrupa federasyonunun da başlangıcını temsil etmekteydi.²⁹

Uzun zaman geçmesine rağmen, AST Antlaşması Fransa'da henüz onaylanmamıştı. Parlamentoda oldukça kuvvetli bir komünist muhalefet vardı ve Dördüncü Cumhuriyet son derece istikrarsızdı. İktidardaki politikacılar Cumhuriyeti koruyabilmek için popülist kararlar almaktaydılar. Ayrıca Kore Savaşı AST'nin Fransa'nın denizaşırı topraklarında savunma kapasitesini azaltacağı endişesini doğurmuştu. İç ve dış politikada zor günler geçirilirken Fransız Meclisinde yapılan oylamada, AST Antlaşması 264'e karşılık 319 oyla reddedildi.³⁰ AST Antlaşmasının reddedilmesi, 1945'ten beri Avrupa politikasında karşılaşılan ilk ciddi krizdi ve etkileri oldukça büyük oldu. Hem AST hem de APT Antlaşmalarının hayata geçirilememesi, 1950'lerde Avrupa entegrasyon sürecinin sınırlarını da belirtmekteydi.

²⁸ Adenauer, C., a.g.e, sf. 363 – 364

²⁹ Avrupa Birliğinin tarihsel gelişimi hakkında daha ayrıntılı bilgi için, UNESCO'nun eğitim sunucusu olan DADALOS'a bakılabilir, <http://www.dadalos-europe.org/int/>

³⁰ Daha ayrıntılı bilgi için, <http://www.dadalos-europe.org/int/>

AKÇT'nin beklediği şekilde gelişmemesi de Monnet'yi hayal kırıklığına uğratmıştı. 1954 yılı Kasım ayında, Avrupa entegrasyon sürecinde daha aktif bir rol oynamayı planladığını söyleyen Monnet, AKÇT'den istifa edip özel bir lobi şirketinde çalışmaya başlayacağını ilk sinyallerini verdi.³¹ AST Antlaşmasının hayata geçirilememesi üzerine, AKÇT'yi kuran ülkeler ve İngiltere 1955 yılında Brüksel'de Batı Avrupa Birliğini (BAB) kurdular. Kuruluş amacı Avrupa'da güvenliği sağlamak olan BAB, ortak bir ordusunun olmaması ve Avrupa güvenliğinin ABD ve Kanada'nın da askeri açıdan desteklediği NATO tarafından sağlanması nedeniyle Avrupa savunmasında kilit bir rol oynayamadı. 1992 yılında yayımlanan Petersburg Bildirisi ile BAB'ın operasyon alanları insani operasyonlar ve kurtarma çalışmaları, barışı koruma ve barışı sağlama ve kriz yönetimi olarak belirlenirken ortak savunma işi NATO'ya bırakıldı.

1.5 Yeniden Avrupa: 1957 Roma Antlaşmaları, Avrupa Atom Enerji Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu

Hayal kırıklığı yaratan gelişmelerden ve Monnet'nin istifasının ardından, Avrupalı liderlerin kafalarındaki en büyük soru, bundan sonra ne olacağı idi. 1 – 3 Haziran 1955 tarihinde Messina'da (İtalya) gerçekleştirilen AKÇT Bakanlar Kurulu toplantısında, Monnet'nin yerine kimin geçeceği ve Avrupa entegrasyon sürecinin geleceği tartışıldı. Toplantıda Benelüks ülkeleri adına konuşan dönemin Belçika Başbakanı Paul Henri Spaak, Monnet'nin vizyonu doğrultusunda bir atom enerji topluluğunun kurulmasını ve ekonomik alanlarda daha sıkı işbirliğine gidilmesini önerdi. Bunun üzerine, Spaak gelecekteki işbirliğine yönelik olarak bir rapor hazırlamakla görevlendirildi. Spaak raporu bir yıl içerisinde tamamlayarak, 1956 yılı Mayıs ayında Venedik'te AKÇT üyesi ülkelerin görüşüne sundu. Rapor, bir Atom Enerji Enstitüsü (EURATOM) ve belirli bir geçiş döneminden sonra Ortak Pazar (AET) kurulmasını önermekteydi. Raporda, aynı zamanda AKÇT'nin karar alma mekanizmasının yavaşlığı ve "belirli alanlarda veya belirli bir zamandan sonra, oybirliği ilkesinin aranmaması gerektiğinin"³² altı çizilmekteydi.

³¹ Brinkley, D. and Hackett, C. (eds.), a.g.e

³² "The Brussels Report on the General Common Market", 1956, Information Service High Authority of the European Community for Coal and Steel, Luxembourg, sf. 23 – 24, http://aei.pitt.edu/archive/00000995/01/Spaak_report.pdf

25 Mart 1957 tarihinde Roma’da yapılan AKÇT Bakanlar Kurulu toplantısında, Spaak Raporuna dayanarak hazırlanan Antlaşmalar imzalandı. 1 Haziran 1957 tarihinde yürürlüğe giren Antlaşmalar için Time Dergisi şunları yazmaktaydı:

Geçen hafta Roma’da altı Avrupa ulusunun devlet adamları Capitoline Tepesindeki büyük salonda toplandılar. Önlerindeki damasko kaplı masada Avrupa’yı yeniden birleştiren son belge bulunmaktaydı – Batı Avrupa Ortak Pazarını ve Avrupa Atom Enerji Topluluğunu kuracak olan Antlaşmalar. İlk Antlaşma ile, altı ulus arasındaki gümrük duvarları kaldırılıyordu; ikinci Antlaşma ile de, altı ulus, birlikte, büyük bir nükleer araştırma ve üretim ortaklığı ile (EURATOM) nükleer çağa giriyorlardı.³³

EURATOM ve AET’yi kuran Antlaşmaların her ikisi de Roma Antlaşması olsa da, bugün Roma Antlaşması denildiğinde, AET’yi kuran Antlaşma akla gelmektedir. Roma Antlaşmasının giriş bölümünde³⁴ üye ülkeler “Avrupa halkları arasında gittikçe daha sıkı bir işbirliğinin temellerini atma” kararlılıklarını belirtmişlerdir. Antlaşmanın en önemli mimarı olan Başbakan Spaak, atılan imzalardan sonra “eğer başarırız bugün Avrupa tarihinin en önemli günü olacaktır” demiştir.³⁵

Roma Antlaşması ile kurulan Ortak Pazar, Avrupa’da o döneme kadar gerçekleştirilen en büyük kurumsal yapılanma projesidir. AET’nin kuruluş amacı, Roma Antlaşmasında şu şekilde belirtilmiştir:

Topluluğun görevi, ... Topluluğun bütününde ekonomik faaliyetlerin uyumlu bir şekilde geliştirilmesini, sürekli ve dengeli bir büyümeyi, daha fazla istikrarı, yaşam standardının hızla yükselmesini ve Topluluğun bir araya getirdiği Devletler arasında daha sıkı ilişkilerin kurulmasını sağlamaktır (Madde 2).

³³ Time Magazine, Golden Anniversary Issue, 1949 – 1999, 1999, sf.56

³⁴ Çalışmanın sonraki bölümlerinde Roma Antlaşmasına AET’yi kuran Antlaşma olarak atıfta bulunulacaktır.

³⁵ Time Magazine, a.g.e., sf.56

Avrupa Birliği büyük ölçüde Roma Antlaşması temelinde gelişmiştir. Topluluğun temelini oluşturan yirmi politika alanından on beşi bu Antlaşma ile belirlenmiştir.³⁶ Bu nedenle, Roma Antlaşması sadece AB'nin temel hedeflerini belirlemekle kalmamış, aynı zamanda AB kurumlarının ve bu bağlamda gelişen diğer tüm tartışmaların da ana çerçevesini çizmiştir.

1.6 Kurucu Antlaşmalarda Kurumsal Yapı

Avrupa Komisyonu, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu kurucu Antlaşmalarda yer alan ana politik kurumlardır. Daha sonra gerçekleştirilen kurumsal reformlarda bu yapı korunmuştur. Bu nedenle, demokrasi eksikliği sorununu anlayabilmek için kurucu antlaşmalardaki kurumsal yapılanmanın iyi bilinmesi gerekmektedir.

Avrupa Komisyonu, Yüksek Otoritenin devamıdır. Yüksek Otoritenin kuruluş amacı Paris Antlaşmasında şu şekilde belirtilmiştir: “Yüksek Otorite, bu Antlaşmada belirlenen hedeflere, Antlaşma hükümlerine uygun olarak ulaşılmamasının sağlanmasından sorumludur” (Madde 8). “Yüksek Otorite, görev süresi altı yıl olan ve üye ülkelerden bağımsız olarak çalışan dokuz üyeden oluşur” (Madde 9). Dokuzuncu üyeyi, üye ülke hükümetlerinin ortaklaşa olarak belirledikleri sekiz üye seçer. AKÇT Antlaşmasının 1 – 5'inci maddeleri Yüksek Otoritenin hedeflerini ve bu hedeflere ne şekilde ulaşılabileceğini belirtir. En önemli hedefler, üye ülkelerdeki ekonomik büyümeyi desteklemek, yeni iş imkanları yaratmak ve hayat standardını yükseltmektir. Yüksek Otorite bu hedeflere ulaşabilmek için serbest piyasa ekonomisini desteklerken her türlü kota sınırlamalarının ve devlet yardımlarının karşısındadır.

Yüksek Otorite oy çokluğu ile “karar” ve “tavsiye kararı” alabilir veya “görüş” bildirebilir.³⁷ Kararlar tamamen bağlayıcı iken, tavsiye kararlarında uygun metotların belirlenmesi ve uygulanması üye ülkelere bırakılmıştır. Görüşlerin ise herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. Yüksek Otorite aynı zamanda Topluluğun faaliyetleri ve idari harcamaları ile ilgili olarak yıllık raporlar yayımlar.

³⁶ Bu alanlar Mali ve Kurumsal Konular; Gümrük Birliği ve Malların Serbest Dolaşımı; Tarım; Balıkçılık; Sosyal Politika; Hizmet Sunma Serbestisi; Taşımacılık Politikası; Rekabet Politikası; Dış İlişkiler; Sanayi Politikası ve İç Pazar; Ekonomik ve Parasal Birlik ve Sermayenin Serbest Dolaşımı; Vergilendirme; Enerji; Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu; Bilim, Eğitim ve Kültürdür.

³⁷ AET Antlaşmasında Avrupa Komisyonu için farklı bir terminoloji kullanılmıştır. AKÇT'nin “kararı” AET'de “tüzüğe”, AKÇT'nin “tavsiye kararı” AET'de “direktife” ve AKÇT'nin “görüşü” AET'de “tavsiye kararına” karşılık gelmektedir.

1957 AET Antlaşması ile Komisyonun yetkileri azaltılmıştır. Antlaşmanın 155'inci maddesi bu yetkileri belirlemektedir:

Komisyon, ortak pazarın tam olarak işleyişini ve gelişmesini sağlamak amacıyla:

Antlaşmanın hükümleri ile bu Antlaşma gereğince kurumlar tarafından belirlenen tedbirlerin uygulanmasını sağlar;

Antlaşmada açıkça öngörülmesi veya Komisyonun gerekli görmesi halinde, Antlaşmada belirtilen konularla ilgili tavsiyelerde bulunur veya görüşler bildirir;

Antlaşmada öngörülen şartlarda, karar alma yetkisine sahip olduğu gibi, Kurul ve Avrupa Parlamentosunca tedbirlerin şekillendirilmesine de katkıda bulunur;

Bakanlar Konseyi tarafından belirlenen kuralların uygulanması için, Konseyin kendisine verdiği yetkileri kullanır.

Bakanlar Konseyi, üye devlet temsilcilerinin AB politikalarını tartışması ve AB mevzuatı ve politikaları ile ilgili olarak ortak kararların alınması amacıyla kurulmuştur. 1965 Birleşme Antlaşmasına kadar üç ayrı Bakanlar Konseyi vardı. Üye ülke temsilcilerinden oluşan Bakanlar Konseyi, Yüksek Otoritenin uluslar üstü kuvvetine karşı bir denge unsuru oluşturmaktaydı.³⁸ Konsey, özellikle Yüksek Otorite ile kendi ülkelerinin genel ekonomi politikalarından sorumlu olan Hükümetlerin faaliyetlerini uyumlaştırmak için ve bu Antlaşmada belirtilen durum ve koşullarda yetkisini kullanmaktaydı (Madde 26). Tartışılan konuların içeriğine göre kararlar oybirliği, nitelikli oy çokluğu veya salt çoğunluk ile alınır.

AET'nin kurulması ile birlikte Bakanlar Konseyi yeniden yapılandırıldı ve üye ülkelerin ulusal çıkarlarının daha iyi korunabilmesi için ağırlıklı oy sistemi geliştirildi. Burada asıl amaç, büyük devletlerin politik çıkarlarını küçük devletlere karşı korumaktı. Konseyin altı üyesinin toplam on yedi oyu vardı (Fransa, Almanya ve İtalya 4; Hollanda ve Belçika 2; Lüksembourg 1)³⁹ ve karar alabilmek için en az on bir oy gerekiyordu.

³⁸ Mc Cormick, J. (1999), The European Union, Boulder: Westview Press, sf.125

³⁹ a.e., sf.125

Diğer politik kurumlar gibi, Avrupa Parlamentosu da AKÇT Antlaşması ile kurulmuştur. Parlamento, yetkileri yasa ile garanti altına alınmış olan ilk uluslararası parlamentoydu.⁴⁰ Ancak bu yetkiler oldukça kısıtlıydı. AKÇT Antlaşmasının 20 – 25’inci maddeleri Parlamantonun yapısı ve görevlerini belirtmektedir. Buna göre, Parlamento, üye ülke ulusal parlamentoları tarafından yıllık olarak atanan “ülke halklarının temsilcilerinden” (Madde 20) oluşmaktadır. Temsilciler, üye ülke nüfuslarına orantılı olarak seçilmektedir. Buna göre, Almanya, Fransa ve İtalya’nın 18, Belçika ve Hollanda’nın 10 ve Lüksembourg’un dört temsilcisi bulunmaktadır. Parlamento, Başkanını kendi üyeleri arasından seçer. Yüksek Otorite, Parlamento üyelerinin yazılı ve sözlü sorularına cevap vermek zorundadır. Yüksek Otoriteye karşı Parlamantonun kullanabileceği önemli bir güç vardır: üyelerinin üçte ikisi ile Parlamento gensoru önergesi verebilir ve Yüksek Otoriteyi düşürebilir. Antlaşma değişikliklerinde ise Parlamantonun herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.

Roma Antlaşması, Parlamantonun yetki ve sorumluluklarında önemli bir değişiklik yapmamıştır. Antlaşmanın 137’nci maddesine göre, “Topluluk bünyesinde bir araya gelen devletlerin halklarının temsilcilerinden oluşan Avrupa Parlamentosu; bu Antlaşma ile kendisine verilen danışma ve denetim yetkilerini kullanır”.

1.7 Başlangıç Döneminde Karar Alma Mekanizması: Danışma Usulü

Bu dönemde, Komisyon ve Bakanlar Konseyi karar alma mekanizmasındaki en önemli iki kurumdu. Kısaca ifade etmek gerekirse Komisyon öneriyor ve Konsey kabul ediyordu. Bu şekilde, üye ülke bürokratları Topluluk teknokratlarının uluslar üstü politikalarını kontrol ediyorlardı. Öte yandan, Avrupa halklarının istekleri tamamen göz ardı edilmişti. Avrupa Parlamentosu, karar alma mekanizmasında sadece danışma organı niteliğindedi.

Danışma usulü, Topluluğun ilk yasama prosedürüdür.⁴¹ Bu usulde, Komisyon hazırladığı yasa tasarısını karar vermesi için Konseyin onayına sunuyordu. Konsey, tasarı

⁴⁰ Westlake, M. (1994), A Modern Guide to the European Parliament, London: Printer Publishers Ltd, sf.11

⁴¹ Borchardt, K. D. (2000), The ABC of Community Law, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, sf.72

hakkında karar vermeden önce, Parlamente'ya (kurulduktan sonra da Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine) danışmak zorundaydı. Ancak bu kurumların görüşlerinin Bakanlar Konseyinin alacağı kararlar üzerinde bağlayıcı etkisi yoktu.

1.8 Uygulamada Kurumsal Yapı: Lüksemburg Uzlaşması

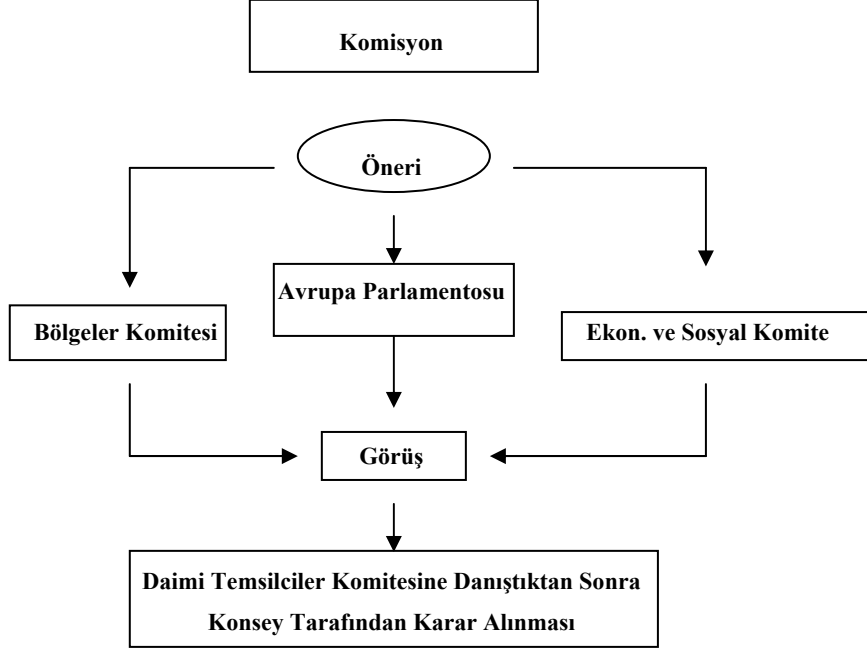
Fransa'nın, Komisyonun uluslar üstü bürokratik yapısını ve Bakanlar Konseyindeki nitelikli oy çokluğu uygulamasını protesto ederek 1965 yılının son altı ayında Konseyin toplantılarına katılmaması sonucu ortaya çıkan "boş koltuk krizi" sonrasında varılan Lüksemburg Uzlaşması, Komisyon ve ATAD tarafından hiçbir zaman tanınmamıştır. Tarımsal ürünlerde ortak pazarın tamamlanması; Topluluğun kendi ekonomik kaynaklarını yaratması ve ulusal parlamentoların Topluluk bütçesi üzerinde yetkilerinin azaldığı alanlarda Avrupa Parlamentosunun yetkilerinin artırılması Avrupa Ekonomik Topluluğunun kurumsal anlamda gelişebilmesi için son derece önemliydi. Bakanlar Konseyinin isteği üzerine, Komisyon, Topluluğun kendi ekonomik kaynaklarını oluşturmasına yönelik hazırladığı önerilerini 1965 yılının Nisan ayında Konseye sundu. Bu önerilerde anlaşma sağlanamaması üzerine, Fransız temsilci görüşme masasını terk etti ve "boş koltuk krizi" olarak bilinen kriz ortaya çıktı. Krizin üstesinden gelebilmek için üye ülkeler 1966 yılında Lüksemburg'da bir uzlaşmaya vardılar. Buna göre, üye ülkelerin hayati ulusal çıkarlarını etkileyen her karar oy birliği sağlanıncaya kadar ertelenecekti. Uzlaşma metni bunu şu şekilde belirtmişti:

Komisyonun önerisi üzerine gündeme gelen ve salt çoğunluk ile karar alınması gereken durumlarda, bir veya daha fazla ortağın hayati çıkarları tehlikede olursa, Konsey üyeleri, Antlaşmanın 2'nci maddesinde belirtilen ulusal ve Topluluk çıkarlarına saygı göstererek, Konseyin tüm üyeleri tarafından kabul edilebilir bir sonuç alınıncaya kadar uygun bir süre çaba gösterecektir.⁴²

Bu uzlaşmanın uygulamada sonucu, Konsey kararlarının oybirliği ile alınması eğiliminin artması ve karar alma mekanizmasının önemli ölçüde yavaşlamasıdır.

⁴² Le Compromis de Luxembourg, <http://www.ellopos.net/politics/luxembourg.htm>

Tablo 1 – Danışma Usulü⁴³



1.9 Genel Değerlendirme

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Birliğinin temellerindeki ilk yapı taşıdır. AKÇT'nin yapısına bakıldığında, Topluluğun kömür ve çelik üretimlerini etkin bir şekilde birleştirebilmesi ve yönetebilmesi için gücü ve etkisinin olmadığı görülmektedir. Ancak böyle bir Topluluğun kurulması, altı Avrupa ülkesinin tarihlerinde ilk defa egemenlik haklarından bir kısmını uluslar üstü bir kuruma devretmeleri açısından Avrupa tarihinin en önemli olaylarından biridir.

AKÇT'nin kurumsal yapısı ve karar alma mekanizması demokratik olmaktan uzaktır. Topluluk kurumlarının demokratik nitelikleri, Roma Antlaşmasının imzalanmasından sonra da zayıf kalmıştır. Helen ve William Wallace' a göre, "Avrupa Birliği (AB) bir demokrasi olarak değil, daha çok tehlikesiz bir teknokrasi olarak tasarlanmıştır".⁴⁴ Kurulduğu

⁴³ Borchardt, K. D., a.e.'den alınmıştır.

⁴⁴ Wallace, H., Wallace, W. (1996), Policy Making in the EU, Oxford: Oxford University Press, sf.44

ilk günden beri, demokrasi kavramı Topluluğun veya üye ülkelerin gündeminde olmamıştır ve Topluluk kurumlarının demokratik meşruiyetine dair bir atıf yoktur. Bunun en önemli nedenlerinden biri, Topluluğun “halkların onayının önemsiz olduğu ve Soğuk Savaşın jeopolitik gündeme tamamen hakim olduğu bir dönemde doğmasıdır”.⁴⁵

AB'nin demokrasi eksikliği, Birlik kurumlarının görev ve sorumluluklarının yanlış olarak belirlendiği gerçeğinde yatmaktadır. Monnet metodunun bir mirası olarak, Topluluk kurumları, kendilerine verilen yetkinin kullanılması açısından, demokratik devlet modeline uygun olmayarak yapılmışlar ve aldıkları kararlardan dolayı üye ülke vatandaşlarına karşı herhangi bir sorumluluk taşımamışlardır.

“Seçkinlerin teknokrasisi” düşüncesi, Yüksek Otoritenin temelinde yatmaktadır. Otorite, üye devletleri veya bunların vatandaşlarını temsil etmeyen ve aynı zamanda bu devletlere karşı herhangi bir sorumluluk taşımayan teknokratlardan oluşmaktaydı. Bunun sonucunda, Otoritenin aldığı kararlarda üye ülke vatandaşlarının ilgi ve beklentileri dikkate alınmamaktaydı. Paris Antlaşmasında Yüksek Otoriteye tanınan hak ve yetkiler, daha sonraki Antlaşmalarda Avrupa Komisyonuna tanınan hak ve yetkilerden daha fazlaydı. AKÇT'nin tek itici gücü olan Yüksek Otorite, Roma Antlaşması ile birlikte yetkilerini Bakanlar Konseyi ile paylaşmaya başlamıştı. AET'nin kurulması ile birlikte Komisyonun temel sorunları meşruiyet ve çalışma metodu olmuştu. Komisyon üyeleri, Bakanlar Konseyi tarafından atanıyordu. Bu nedenle Komisyonun meşruiyeti oldukça dolaylı idi. Bu üyeler, halka açık olmayan bir şekilde kapalı kapılar arkasında çalışıyorlardı. Komisyon özellikle yasama sürecini başlatma yetkisini kullanırken Topluluğun diğer kurumlarının ve üye ülkelerin görüşlerini almıyor ve Topluluğun yüksek çıkarları için çalıştığını belirterek kendisini savunuyordu.

Bakanlar Konseyi, hükümetler arası bir kurum olup, üye ülkelerden seçilen birer temsilciden oluşmaktaydı. Komisyona benzer şekilde, üye ülke vatandaşlarını doğrudan temsil etmiyordu; ancak Komisyondan ayrı olarak, Topuluğun çıkarları yerine üye ülke çıkarlarını ön planda tutmaktaydı. Konsey, Topluluğun ana yasama organı olmasına rağmen, kararları Parlamento denetimine kapalıydı.

Avrupa Parlamentosunun AKÇT'ye demokratik bir unsur katmak için kurulduğu söylenebilir. Ancak, parlamenterlerin üye ülke vatandaşları tarafından doğrudan seçilmediği

⁴⁵ Smith, D. and Wright S. (eds.) (1999), *Whose Europe? The Turn Towards Democracy*, Oxford: Blackwell Publishers, içinde, Grundman, R., “The European Public Sphere and the Deficit of European Democracy”, s.f.128

düşünüldüğünde, gerçek bir demokratik temsilden söz etmek oldukça zordur. AET'nin kurulması da bu durumu değiştirmemiştir. Avrupa Parlamentosu aynı zamanda, Topluluğun karar alma sürecinin dışındadır ve Topluluk bütçesinin hazırlanmasında, harcanmasında ve denetiminde söz sahibi değildir. Bunun yanında, Komisyon ve Bakanlar Konseyinin faaliyetlerini de etkin bir şekilde denetleyememektedir.

AB'nin temellerini kuran bu kurumsal yapı, aynı zamanda AB'deki demokrasi eksikliğinin de temellerini oluşturmuştur. Paris ve Roma Antlaşmalarından sonra imzalanan Antlaşmalarda, demokrasi eksikliğine sık sık değinilmiştir. Ancak kuruluşunun üzerinden yarım yüzyıldan fazla bir zaman geçmesine rağmen, Birlik vatandaşları demokrasi eksikliğinden zarar görmeye devam etmektedirler. Özetle, Avrupa entegrasyon hareketinin ilk yıllarında Jean Monnet tarafından dikilen elbise, Topluluk zamanla sosyal ve politik bir yapı kazanmaya başladıkça daralmıştır. Spinelli'nin belirttiği gibi, "Monnet Avrupa'yı kurduğu için büyük övgüye layıktır ve yanlış kurulmasından dolayı büyük bir sorumluluğu vardır".⁴⁶

⁴⁶ Featherstone, K., a.g.e, p. 150

BÖLÜM: II – KURUMSAL REFORMLAR VE DEMOKRASİ EKSİKLİĞİNİ GİDERMEK İÇİN YAPILAN ÇALIŞMALAR

Roma Antlaşmasının en önemli hedefi, Ortak Pazarın kurulmasıydı. Antlaşmayı hazırlayanlar, üye ülkeler arasındaki ekonomik gelişmişlik farklılıklarını göz önünde bulundurarak, Ortak Pazarın kurulabilmesi için on iki yıllık bir geçiş dönemi öngörmüşler ve bunu Antlaşmanın 8'inci maddesinde belirtmişlerdi. Buna göre, Ortak Pazar üç aşamada kurulacaktı. Bunlar;

- Üye ülkeler arasındaki gümrük duvarlarının kaldırılması ve üçüncü ülkelere yönelik ortak gümrük oranlarının belirlenmesi,
- Yeşil Avrupa Projesinin tamamlanması,⁴⁷
- Dört özgürlüğün⁴⁸ önündeki engellerin kaldırılmasıydı.

İlk iki aşama zamanında ve büyük zorluklarla karşılaşılmadan tamamlanmıştı. 1962 yılında Ortak Tarım Politikasına (OTP) yönelik ilk düzenlemeler yapılmış ve Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF) kurulmuştu. 1 Haziran 1968 itibarıyla, üye ülkeler arasındaki tüm gümrük duvarları kaldırılmış ve üçüncü ülkelere yönelik ortak gümrük oranları belirlenmişti. Ancak on iki yıllık geçiş döneminin sonu olan 1 Haziran 1969 yılına gelindiğinde, dört özgürlüğün önünde hala engeller vardı. Bu arada üç Avrupa Topluluğu için (AKÇT, AET ve EURATOM) tek bir Bakanlar Konseyi ve Komisyon kuran ilk kurumsal değişiklik, 1967 yılında yürürlüğe giren Birleşme Antlaşması ile yapılmıştı.⁴⁹

1963 yılı Aralık ayında Lahey'de yapılan görüşmelerde, Topluluk üyesi altı ülkenin hükümet başkanları Topluluğun kendi mali kaynaklarını oluşturması konusunda anlaşmaya vardılar. Ayrıca, De Gaulle'ün istifasının ardından, Fransa, OTP'de mali konularda uzlaşmaya varılabilmesi için 1969 yılında yeni bir girişim başlattı. Bu girişimlerle beraber Parlamentonun mali ve bütçesel konulardaki gücünün artırılması da gündeme geldi. 22 Nisan 1970 tarihinde imzalanan Lüksemburg Antlaşması Parlamenteoya bazı yetkiler verdi ve 22

⁴⁷ Ortak Tarım Politikasına (OTP) yönelik düzenlemelerin yapılması ve Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonunun (ATYGF) kurulması.

⁴⁸ Yerleşme özgürlüğü, kişilerin dolaşım özgürlüğü, işçilerin dolaşım özgürlüğü, hizmet sunma özgürlüğü.

⁴⁹ Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Adalet Divanı Roma Antlaşmasına Ek Protokolde birleştirilmişti.

Temmuz 1975 yılında imzalanan Brüksel Antlaşması ile Parlamento Topluluk bütçesini reddetme hakkını kazandı. Parlamento bu hakkı 1979, 1982 ve 1984 yıllarında kullandı.⁵⁰ Bu iki Antlaşma ile Parlamento aynı zamanda Topluluk bütçesinin harcanması ve denetiminde de söz sahibi oluyordu. Topluluk bütçesi zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalar olarak iki ana kalemden oluşmaktaydı. Genellikle yapısal fonlardan oluşan ve zorunlu olmayan harcamalar kaleminde Parlamento söz sahibiydi.

2.1 Avrupa Parlamentosu İçin Yapılan İlk Doğrudan Seçimler

Roma Antlaşmasının yürürlüğe girmesi ile birlikte, AP üyeleri Antlaşmanın 138(3)'üncü maddesine işlerlik kazandırılmasını istediler:

Avrupa Parlamentosu, doğrudan genel oy ile yapılacak seçimlerin bütün üye devletlerde tek usule göre yapılmasına ilişkin tasarılar hazırlar. Kurul, uygun hükümleri oybirliği ile belirler ve üye devletlerin bu hükümleri kendi anayasalarına uygun olarak kabul etmelerini tavsiye eder.

1961 yılında yayımlanan Dehousse Raporu, Parlamentosunun doğrudan genel oy ile yapılacak seçimlere ilişkin hazırladığı ilk tasarıydı. Bunu 1963 ve 1969 yıllarında kabul edilen kararlar izledi. Sonunda Parlamentosunun 1976 yılında yaptığı öneri Bakanlar Konseyi tarafından kabul edildi ve ilk doğrudan genel seçimler 1979 yılı Haziran ayında yapıldı.⁵¹ Avrupa entegrasyon sürecinin dönüm noktalarından biri olan seçimlerin iki önemli sonucu oldu. Bunlardan birincisi, Parlamentosunun ve buna bağlı olarak AET'nin dolaylı meşruiyetinin doğrudan meşruiyete dönüşmesidir. İkincisi ise, karar alma sürecine üye ülke vatandaşlarının katılımı ile Topluluğun demokratik niteliklerinin güçlendirilmesidir. Ancak seçimlerdeki katılım oranının düşüklüğü, amaçlanan hedefe ulaşıp ulaşılmadığı konusunda soru işaretlerine yol açmıştır.⁵² Genel kanı, çoğu ülkede Parlamento seçimlerinin ulusal seçimler gölgesinde yapıldığı yönündeydi.

⁵⁰ Corbett R, Jacobs F. and Shackleton M. (eds.) (2000), The European Parliament, 4th Edition, London: John Harper

⁵¹ Fitzmaurice, J. (1978), The European Parliament, London: Saxon House.

⁵² 1979 yılında yapılan ilk seçimlerde genel katılım oranı % 67.2 olmuştur.

2.2 İzoglikoz Davası ve Avrupa Parlamentosunun Karar Alma Sürecindeki Etkinliğinin Artması

Roma Antlaşması ile birlikte, ATAD'ın da yetkileri artırıldı. Asli görevi olan Antlaşmalara uyumun denetlenmesinin yanında, Topluluk hukukunun açık olmayan alanlarında içtihat kararları alma yetkisi verildi. Bu, Topluluk hukukunun gelişmesi açısından oldukça önemli bir yeniliktir.⁵³ ATAD'ın zaman içerisinde almış olduğu bazı kararlardan Avrupa Parlamentosu da yararlandı. Bu kararlardan en önemlilerinden biri, İzoglikoz Davasında alınan karardır. Bakanlar Konseyi, Roma Antlaşmasınının 43'üncü maddesine dayanarak hazırlanan ve izoglikoz üreticilerine üretim kotası getiren bir taslak Tüzüğü aynı maddedeki hüküm uyarınca 19 Mart 1979 tarihinde Parlamento'ya görüş için gönderdi. Ancak Parlamento'nun görüşünü beklemeden, 25 Haziran 1979 tarihinde Tüzüğü kabul etti. Bunun üzerine Roquette Freres adlı üretici, Tüzüğün iptali için ATAD'da dava açtı. ATAD aldığı kararda, Parlamento'nun danışma yetkisinin Antlaşma tarafından gözetilen kurumsal dengeyi ayrılmaz bir parçası olduğunu ve Parlamento'nun görüşünün alınmasının zorunlu olduğunu belirterek, şekil şartı eksikliğinden dolayı Tüzüğü iptal etti.⁵⁴ Bu karar, Parlamento görüşü gereken durumlarda Avrupa Parlamentosuna yasama sürecini fiilen durdurabilme hakkını vermesi açısından oldukça önemlidir.

2.3 1986 Tek Avrupa Senedi

Tüm bu gelişmelere rağmen, üye ülkeler ve Avrupa Parlamentosu 1980'lerin başında Topluluğun içinde bulunduğu durumdan duydukları rahatsızlıkları dile getirmeye başladılar. Topluluk yeni katılan üyelerle birlikte genişlemesine rağmen, Ortak Pazar henüz tam olarak kurulamamıştı. Aynı zamanda, 1980 ve 1981 yılı bütçe görüşmelerinde Parlamento ile Bakanlar Konseyi arasında ciddi görüş ayrılıkları yaşanmıştı. Bu 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

⁵³ Warleigh, A. (ed.) (2002), Understanding European Union Institutions, London: Routledge, pp. 61 – 77.

⁵⁴ Karar no: 138/79: Roquette Freres vs. the Council, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61979J0138

Konseyi, Topluluk sisteminin daha iyi çalışmasını sağlamaya yönelik alınması gereken tedbirler üzerine bir rapor hazırlamak üzere (Dooge Raporu olarak da bilinir) bir Komite kurdu.⁵⁵ Komitenin raporu ile yetinmeyen Konsey, 1985 yılında Milano'da Topluluk kurumlarının görev ve sorumlulukları, Topluluğun yetkilerinin genişletilmesi ve ortak pazarın tamamlanmasına yönelik çalışmalar 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.⁵⁶ Dönemin Komisyon Başkanı Jacques Delors, TAS'daki ana hedefleri şu şekilde özetlemiştir:

Tek Avrupa Senedi, bir kaç cümleyle, sınırları olmayan büyük bir pazarın, daha fazla ekonomik ve sosyal bütünleşmenin, bir Avrupa araştırma ve teknoloji politikasının, Avrupa Parasal Sisteminin güçlendirilmesinin, Avrupa Sosyal Alanının başlangıcının ve çevre alanındaki önemli faaliyetlerin aynı anda uygulanması taahhüdüdür.⁵⁷

2.4 Tek Avrupa Senedinde Kurumsal Yapı

Topluluk antlaşmalarının uygulayıcısı olan Avrupa Komisyonu, TAS ile daha geniş yetkiler kazanmış ve Komisyon Başkanı Delors'un güçlü ve karizmatik kişiliği, Komisyonun Topluluk içerisindeki saygı ve etkinliğini artırmıştır. TAS'da, Komisyon yasama sürecini başlatma ve Topluluk mevzuatı ile ilgili tüm alanlarda politika önerileri sunma yetkisini tekeline tutmaya devam etmiştir.

Lüksemburg Uzlaşması sonrasında Bakanlar Konseyinde kararlarının oybirliği ile alınması eğilimi artmış ve karar alma mekanizması önemli ölçüde yavaşlamış. Ancak, iç pazarın tam olarak kurulabilmesi gereken kararların zamanında alınmasını zorunlu kılmaktaydı. Bu nedenle, "Tek Avrupa Senedi, yasama sürecinde nitelikli oy çokluğu

⁵⁵ Komite Başkanı olan James Dooge İrlanda Eski Dışişleri Bakanıdır. Komitenin hazırlamış olduğu rapor http://aei.pitt.edu/archive/0000997/01/Dooge_final_reprt.pdf adresinde bulunabilir.

⁵⁶ Budden, P., "Observations on the Single European Act and 'Relaunch of Europe': a less 'intergovernmental' reading of the 1985 Intergovernmental Conference?", *Journal of European Public Policy*, 2002, Vol. 9, No. 1, sf. 76 – 97

⁵⁷ Delors'un bu ifadesi Avrupa Federalistleri Birliğinin web sitesinden alınmıştır; http://www.constitutional-convention.net/project/archives/construction_of_europe_main_dates.PDF

uygulamasını yeniden başlattı”.⁵⁸ Ayrıca, işbirliği usulünün yürürlüğe girmesi, Bakanlar Konseyi ve Parlamento arasındaki ilişkileri değiştirirken Konseyin karar alma sürecindeki manevra alanını daralttı.

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

“Örneğin, Alman Meclisi AT Komitesi Başkanı Renate Hellwig (CDU), Komisyonun karar alma sürecindeki üstünlüğünü eleştirirken, ‘meşruiyet eksikliğinin’ azaltılabilmesi için AP’nin yasama yetkilerinin artırılması gerektiğini söylüyordu”.⁵⁹

Bu nedenle, Antlaşmada yer alan temel hedeflerden biri, Topluluğun karar alma sürecindeki demokrasi eksikliğinin giderilmesi amacıyla AP’nin etkinliğinin artırılmasıydı. TAS, bu amaçla muvafakat ve işbirliği usullerini geliştirdi. Muvafakat usulüne göre, bazı Topluluk faaliyetlerinin geçerli olabilmesi için Parlamentonun onayı gerektiği. İşbirliği usulü ile, Parlamento karar alma sürecine gerçek anlamda dahil oluyordu.

2.5 Tek Avrupa Senedinde Karar Alma Mekanizması: Muvafakat ve İşbirliği Usulleri

Muvafakat usulü Antlaşmanın 8’inci ve 9’uncu maddelerinde belirtilmiştir:

AET Antlaşmasının 238(1)’inci maddesi aşağıdaki hükümle değiştirilmiştir: Herhangi bir Avrupa ülkesi, Topluluğa üye olmak için başvurabilir. Başvuruyu Konseye yapar; Konsey, Komisyona danıştıktan ve Parlamentonun üye tam sayısının mutlak çoğunluğu ile muvafakat vermesinden sonra oybirliği ile karar verir (Madde 8).

AET Antlaşmasının 238(2)’inci maddesi de şu hükümle değiştirilmiştir: Bu Antlaşmalar, Parlamentonun üye tam sayısının mutlak çoğunluğu ile

⁵⁸ Warleigh, A. (ed.), a.g.e, p.31

⁵⁹ Rittberger, B., “Removing the Conceptual Blinders: Under What Conditions Does the Democratic Deficit Affect Institutional Design Decisions”, <http://les1.man.ac.uk/conweb>

muvafakat vermesinden sonra Komisyon tarafından oybirliği ile karar verilerek sonuçlandırılır (Madde 9).

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

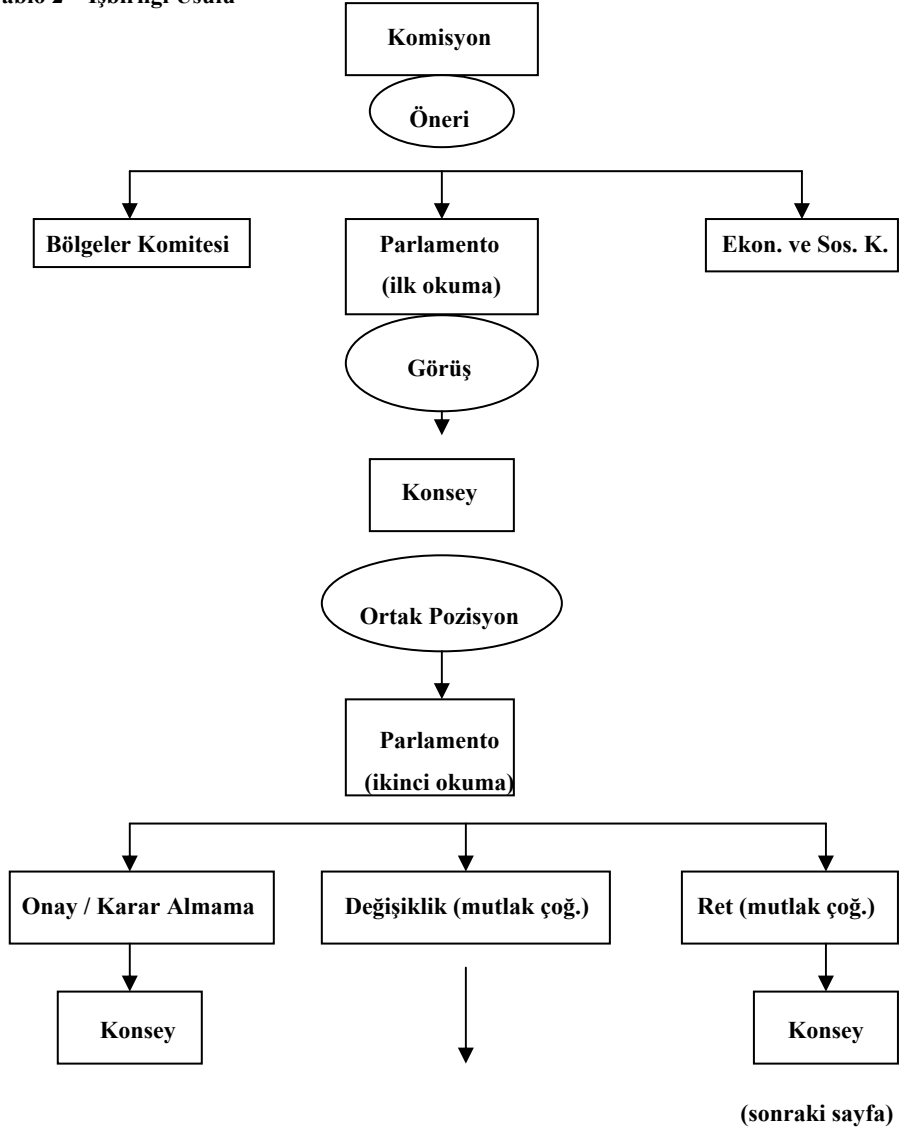
Karar alma mekanizmasına getirilen ikinci ve muvafakat usulünden daha önemli yenilik, işbirliği usulüdür. Antlaşmanın 6(1)'nci maddesine göre: "İşbirliği usulü, AET Antlaşmasının 7, 49, 54(2), 56(2), 57, bu maddedeki 2'nci bent hariç tutulmak kaydıyla, 100a, 100b, 118a, 130e ve 130(q) maddelerinde belirtilen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

Bu bent doğrultusunda, Roma Antlaşmasının farklı maddelerinde geçen "Parlametoya danışıldıktan sonra" ifadesi "Parlamento ile işbirliği içerisinde" şeklinde değiştirilmiştir. Bu usul, karar alma mekanizmasında AP'nin rolünü artırmıştır. Hukuki anlamda, yasa taslaklarının Parlamento tarafından ikinci kez okunmasıdır. TAS'ın 7'nci maddesi işbirliği usulünü açıklar. Süreç, her zaman olduğu gibi, Komisyonun önerisi ile başlar. Komisyon önerisini aynı zamanda hem Bakanlar Konseyine hem de Parlametoya gönderir. Bu aşamada önerinin Parlametoya gönderilmesinin ardında yatan amaç, Parlamentonun öneri ile ilgili olarak görüşlerini almaktır. Gerekli olduğu durumlarda, Ekonomik ve Sosyal Komite ve 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 Parlametoya gönderilir. Parlamento üç ay içerisinde ortak pozisyonu kabul edebilir, reddedebilir veya değişiklik önerisi getirebilir.

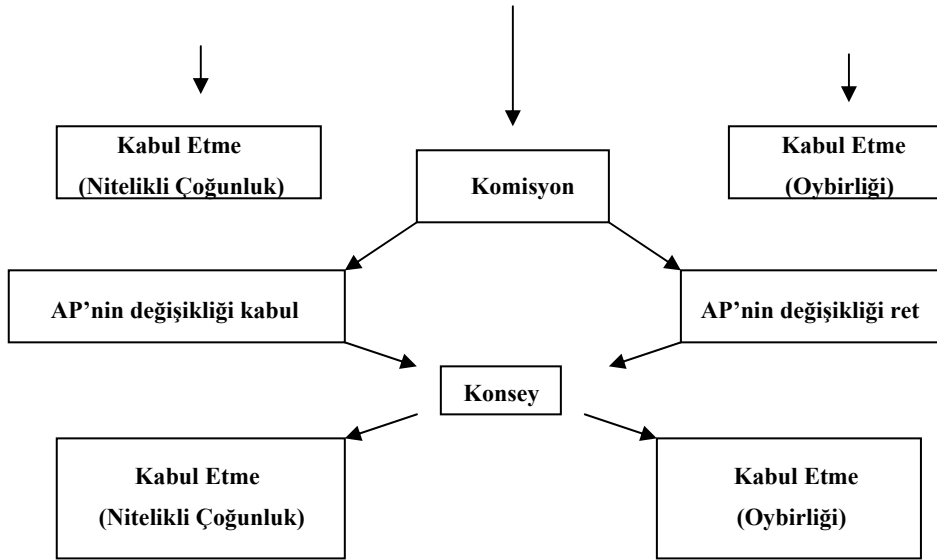
Eğer Parlamento ortak pozisyonu kabul ederse, aksi belirtilmedikçe, Bakanlar Konseyinde nitelikli oy çokluğu ile yasalaşır. Eğer Parlamento ortak pozisyonu reddederse, Bakanlar Konseyi ancak oybirliği ile yasalaştırabilir. Parlamento mutlak oy çokluğu ile ortak pozisyonda değişiklik önerisinde bulunursa, 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 tasarımı nitelikli oy çokluğu ile yasalaştırabilir. Komisyon değişiklik önerisini reddederse, Bakanlar Konseyi

tasarıyı ancak oybirliği ile yasalaştırabilir. Tüm bu süreç içerisinde Bakanlar Konseyi veto hakkını kullanarak, veya üç ay içerisinde karar almayarak yasama sürecini sona erdirebilir.

Tablo 2 – İşbirliği Usulü⁶⁰



⁶⁰ Borchardt, K. D., a.g.e.'den alınmıştır.



2.6 Genel Değerlendirme

Muvafakat prosedürü, Parlamento'ya, alınacak olan bazı kararlarda son sözü söyleme yetkisi vermiştir. Parlamento muvafakat kararını, mutlak çoğunluk gerektiren tam üyelik başvurularının onaylanması dışında, oyçokluğu ile verir. Kendisine verilen bu yetki ile, Parlamento aynı zamanda Topluluğun dış politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında da söz sahibi olmuştur. Öte yandan, işbirliği süreci Parlamento'nun yasama sürecindeki etkinliğini artırmıştır. Bu gelişme, Parlamento'nun yasama organı olarak ileride daha da güçleneceğini düşünenlere umut vermiştir. Ancak, işbirliği prosedürü Parlamento ile Bakanlar Konseyi arasında gerçek bir eşitlik sağlamaktan uzaktır. Bunun yanında, Parlamento yasama sürecini başlatma yetkisini de elde edememiştir.

2.7 Tek Avrupa Senedinden Avrupa Birliğine: 1992 Maastricht Antlaşması ve Ortak Karar Usulü

TAS'ın 1987 yılında imzalanmasından kısa bir süre sonra, üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanları 1990'ların başında yeni bir Antlaşma hazırlamak için HAK toplanmasına karar verdiler. 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. 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 Topluluğunun daha aktif olması gerektiği konusunda görüş birliğine vardılar. 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 kaydetti.⁶¹ Bu birleşme özellikle Fransa'yı rahatsız ederken bununla baş edebilmenin en iyi yolunun Topluluğun daha da güçlendirilmesi olduğu fikri ağırlık kazandı. Dönemin iç gelişmelerinde ise ekonomik birliğin tamamlanması Maastricht Antlaşmasının temelinde yatan ilk sebebi. 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.⁶²

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.⁶³

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. Bu muafiyetler Maastricht Antlaşmasında ek protokol olarak yer aldı. Buna göre,

⁶¹ Palmer, R.R. and Colton, J. (eds.), a.g.e., sf. 867 – 886.

⁶² Dinan, D., a.g.e.

⁶³ Turnbull, P., "Understanding the 1991 Intergovernmental Conference and Its Legacy: 'New Institutions' and the Flaws of the Third Pillar", The University of Manchester, European Policy Research Unit Working Paper, 19998, 5/98.

Danimarka ortak para birimi ve savunma politikalarından muaf olurken; İngiltere ortak para birimi ve sosyal politikalarından 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 şu şekilde belirtilmekteydi: "Bu Antlaşma ile, ANTLAŞMAYI İMZALAYAN TARAFLAR, kendi aralarında, bundan sonra 'Birlik' olarak adlandırılacak AVRUPA BİRLİĞİNİ kurmaktadırlar". 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 arası niteliktedirler. Antlaşma ile, ayrıca, danışma kurulu niteliğinde olmak üzere Bölgeler Komitesi (Madde 198) kurulmuştur.

2.8 Maastricht Antlaşmasında 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 Parlamentosunun AB halklarını, Bakanlar Konseyinin üye ülkeleri ve Komisyonun Birlik çıkarlarını temsil ettiği yönünde bir genel görüş oluştu.

Antlaşmanın 155 – 163'üncü maddeleri Avrupa Komisyonunun görev ve sorumluluklarını belirlemekteydi. Bu çerçevede, Komisyon ekonomik ve parasal birlik ve sosyal politika gibi alanlarda yeni yetkiler elde etmiştir. 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 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

prosedürde, 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. Bu değişiklik ile, Komisyon, şeklen de olsa, Parlamentonun yürütme organı niteliğini kazanmıştır. Ancak burada altının çizilmesi gereken nokta, Komisyonun Parlamenteoya karşı tam bir sorumluluk taşımadığıdır.

Antlaşmanın 145 – 154'üncü maddeleri Bakanlar Konseyinin görev ve sorumluluklarını belirler. 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 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. Antlaşma, Parlamentodaki siyasi partilere ve bunların faaliyetlerine büyük önem vermektedir (Madde 138a). Tek Avrupa Senedi ile getirilen muvafakat usulünün kapsamı genişletilmiştir. Maastricht Antlaşması, Parlamenteoya 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 Parlamenteoya şikayet 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).

Tüm bunların yanında, Parlamento'ya diğer alanlarda da yeni yetkiler verilmiştir. Bunların en önemlilerinden biri, Komisyon Başkanının ve Komisyonun atanma süreçlerine dahil olmasıdır. “Bu reformlar, Komisyonun hesap verebilirliğini de güçlendireceği için, Komisyon Başkanı Jacques Delors tarafından da güçlü bir şekilde desteklenmiştir”.⁶⁴ Parlatentonun bütçe denetim yetkileri de artırılmıştır. Ancak, para politikaları ve ekonomi politikalarının belirlenmesinde ve para birliği için değişim kriterlerinin belirlenmesinde önemli bir rolü yoktur.⁶⁵

Maastricht Antlaşması, karar alma sürecine de değişiklikler getirmiştir. Bu çerçevede en önemli değişiklik, ortak karar usulünün yürürlüğe girmesidir. Bunun yanında işbirliği usulünün kapsamı artırılmış ve Bakanlar Konseyinin nitelikli oy çokluğu ile karar aldığı alanlar işbirliği usulüne dahil edilmiştir. Dört yeni alanda, Parlamento'ya danışma zorunluluğu getirilmiştir. Bunlar; Bakanlar Konseyinde oybirliği ilkesinin uygulanmakta olduğu ve üye ülkelerin muvafakat usulünü uygulamak istemedikleri alanlar, ikinci ve üçüncü ayağa dahil olan alanlar, ortak para birliğine geçiş ile ilgili alınan kararlar ve Ombudsman, AMB Başkanı ve 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 Parlatentosunun yasama sürecine dahil olmadığı Birlik politikalarının oranı Maastricht sonrasında %40’a düşmüştür”.⁶⁶

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

2.9 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. Bu ilk okumada Parlatentonun ve

⁶⁴ Duff, A., Pinder, J. and Pryce, R. (eds.) (1994), Maastricht and Beyond: Building the EU, London: Routledge, sf.32.

⁶⁵ a.e., sf. 32

⁶⁶ “Co-Governing After Maastricht: The EP’s Institutional Performance 1994 – 1998”, EP Directorate-General for Research, Political Series POLI104EN, sf.5

İlgili 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 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.

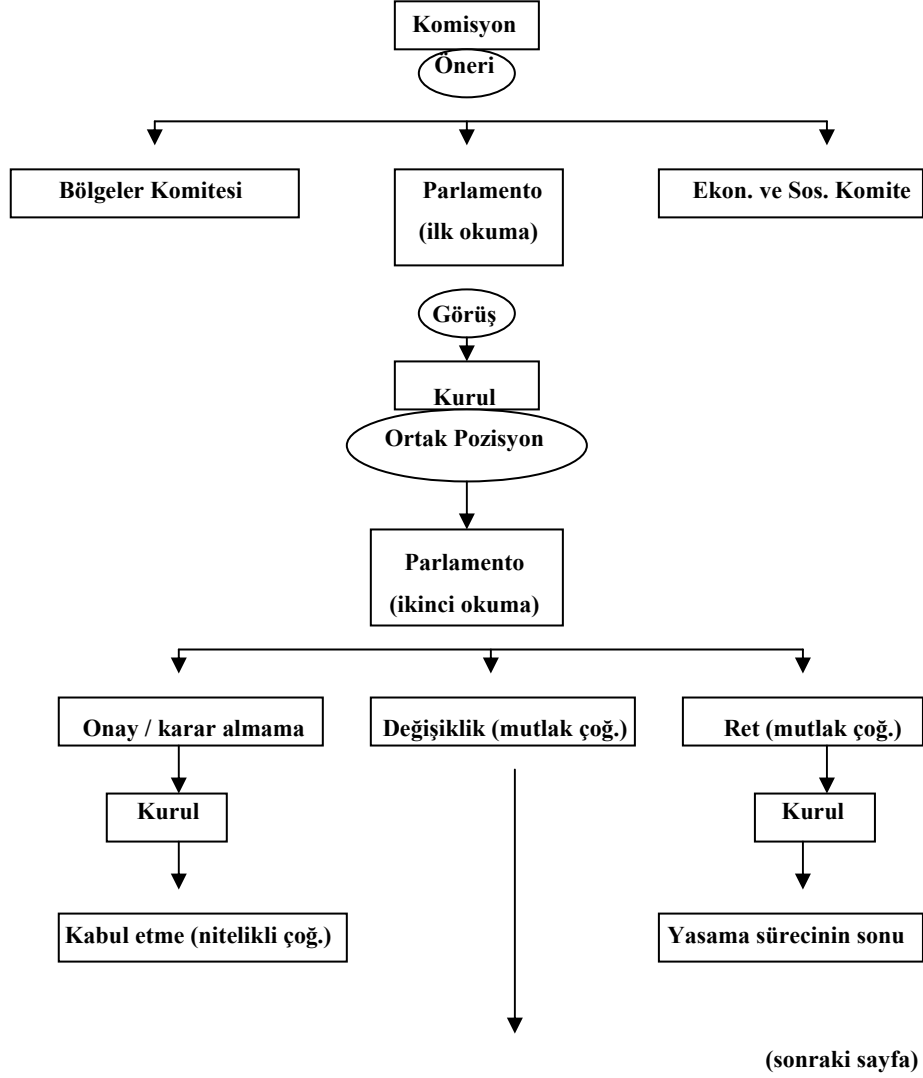
Ortak karar usulü ile Parlamento ve Bakanlar Konseyi yasama sürecinde eşit düzeye gelmişlerdir. Maastricht Antlaşması öncesinde işbirliği usulü ile alınan çoğu karar, Antlaşma sonrasında ortak karar usulü ile alınmaya başlanmıştır (Tablo 4).

2.10 Genel Değerlendirme: Maastricht Antlaşması Avrupa Birliğinin Demokrasi Eksikliğinin Çaresi mi?

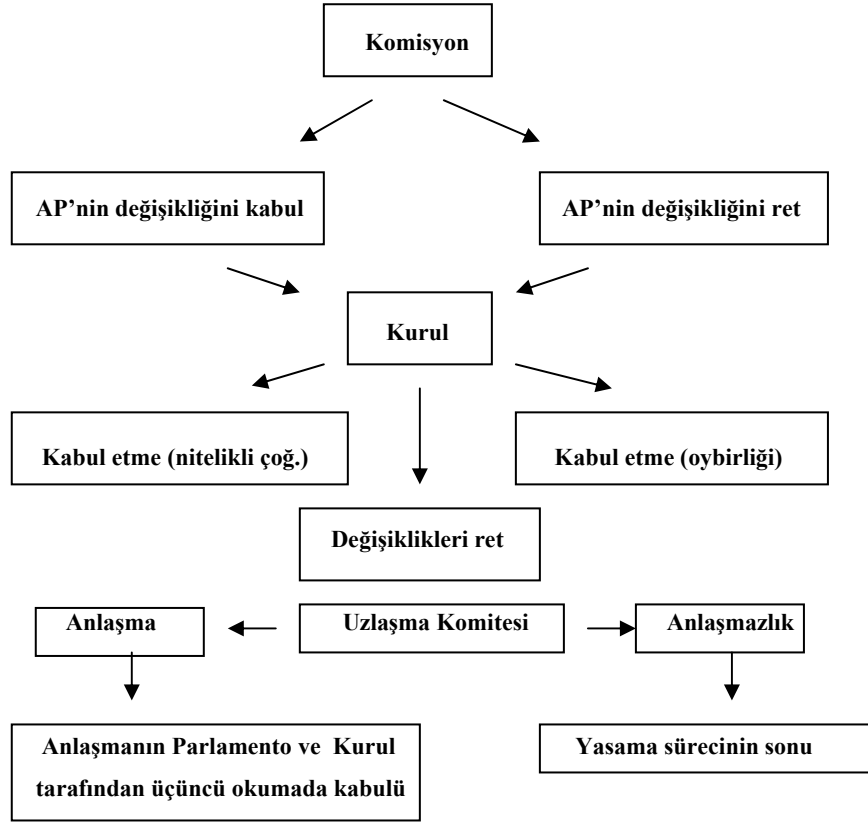
Maastricht Antlaşmasının ile bir taraftan yürürlükteki Antlaşmalar revize ederek Avrupa Ekonomik Topluluğu olan Avrupa entegrasyon hareketinin resmi adı Avrupa Topluluğu (AT) olarak değişmiş, diğer taraftan üye devletler arasında bir Avrupa Birliği (AB) kurulmuştu. Birliğin kurumsal yapısı üç temel ayak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

Birinci neden, Birliğin üç ayaklı 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 edememektedirler.

Tablo 3 – Ortak Karar Usulü⁶⁷



⁶⁷ Borchardt, K. D., a.g.e.'den alınmıştır.



İkinci neden, 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. Bu oranın düşüklüğü, aynı zamanda, Parlamento ile Avrupa halkları arasındaki mesafenin de bir göstergesidir. Bu nedenle, Maastricht Antlaşması ile kurulan Avrupa Birliğinde, AB halklarının Parlamento aracılığı ile doğrudan temsilinin, Bakanlar Konseyi aracılığı ile dolaylı temsilinden daha zayıf olduğu söylenebilir. Özellikle ikinci ve üçüncü ayaklarda Bakanlar Konseyinin etkinliği daha belirgindir. Ortak karar usulünün yürürlüğe girmesi karar alma mekanizmasındaki gücünü artırsa da, Parlamentonun hala yasama sürecini başlatma yetkisi yoktur. Parlamentonun Birlik kurumları üzerindeki kontrol mekanizması da Maastricht

sonrası oldukça yetersizdir. Ekonomik ve mali konularda Komisyonun Parlamento'ya karşı olan sorumluluğu artırılmışsa da, Parlamento'nun Komisyon Başkanına veya Komiserlere karşı herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır.

Üçüncü neden, AB'nin gerçek bir yürütme mekanizmasına sahip olmamasıdır. Komisyon Başkanı ve üyeleri, AB halklarının temsilcisi olan Parlamento içerisinde seçilmemektedir. Antlaşma, bu durumla ilgili herhangi bir düzenleme getirmemiştir.

Sonuç olarak, Maastricht Antlaşması Avrupa Birliğindeki demokrasi eksikliğine çözüm getirememiştir. Antlaşma sonrasında AB halkları Birlik politikalarına uzak kalmaya devam etmiştir. Parlamento'nun yetkileri yetersiz kalmış ve kurumsal yapılanmadaki yanlışlıklar düzeltilmemiştir. Demokratik meşruiyeti bulunmayan bir Komisyon tüm yürütme gücünü elinde bulundurmaktadır ve Bakanlar Konseyinin çalışmaları kapalı kapılar ardında gerçekleşmektedir. Bu nedenlerle, mevcut problemlere herhangi bir çözüm getirilmeden Birliğin yetki ve sorumluluklarının artırılması sonucu, Maastricht Antlaşması demokrasi eksikliği sorununu daha belirgin hale getirmiştir.

Tablo 4 – Maastricht Antlaşması Sonrası Avrupa Parlamentosunun Yasama Sürecine Katılımı⁶⁸

<p>Muvafakat Usulü</p> <ul style="list-style-type: none">* Avrupa halklarının seyahat etme ve yerleşme haklarını kolaylaştıran önlemler* Yapısal fonların görevlerinin, hedeflerinin, organizasyonunun ve koordinasyonunun tanımlanması* Uyum fonlarının oluşturulması* Avrupa seçimlerinin tek bir prosedüre göre yapılması** Belirli kurumsal, bütçesel veya yasal uygulamaları olan uluslararası antlaşmalar* Yeni üyelerin Birliğe kabulü** Avrupa Merkez Bankaları sistemi Protokolünün değiştirilmesi* Merkez Bankasına verilecek özel görevler* Parlamentonun muvafakati, üyelerinin mutlak çoğunluğu ile verilmektedir	<p>İşbirliği Usulü</p> <ul style="list-style-type: none">* Vatandaşlığa dayanan ayrımcılığı yasaklayan kurallar* Taşımacılık* Sosyal Fonların uygulama kararları* Mesleki eğitimle ilgili diğer önlemler* Trans-Avrupa ağı (işlerlik ve finansman)* Bölgesel Fonların uygulama kararları* Ortak Araştırma ve Teknolojik Gelişme ile ilgili girişimlere, araştırma merkezlerine ve üniversitelere katılım kuralları* ArGe programlarının yaygınlaştırılmasına yönelik kurallar* Sadece bazı üye ülkelerin katıldığı ek ArGe programları* Bazı üye ülkelerin ArGe programlarına Topluluğun katılımı* Çevre (mali konular, arazi kullanımı, su ve enerji konuları hariç)* Kalkınma politikası* Sosyal Politika (işyerinde sağlık ve güvenlik)* Çalışma koşulları, işçilerin bilgilendirilmesi ve danışılması, eşit muamele ve iş piyasalarında bütünleşme ile ilgili on bir üye ülkenin yürüttüğü sosyal politikalar* Çok taraflı araştırma kuralları (EPB)* Kamu otoritelerinin mali kurumlara ulaşma koşullarının tanımlanması* Kamu otoritelerinin Merkez Bankaları aracılığı ile borçlanma koşullarının açıklanması* Madeni paraların isimlendirilmesi ve özellikleri (EPB)
<p>Ortak Karar Usulü</p> <ul style="list-style-type: none">* İşçilerin serbest dolaşımı* Tesis kurma hakkı* Yabancılara muamele* Diplomaların karşılıklı tanımlanması* Serbest meslek sahiplerine yönelik hükümler* Servisler* İç pazarın uyumu* İç pazarın karşılıklı tanımlanması* Eğitim** Trans-Avrupa ağ rehberleri* Kamu sağlığı alanındaki teşvik edici önlemler* Kültür alanındaki teşvik edici önlemler* Tüketicinin korunması* Çok yıllık ArGe çerçeve programları** Çevre programları* Bu alanlarda Bakanlar Konseyi oybirliği ile karar alır	

⁶⁸ Tablodaki veriler Duff, A., Pinder, J. and Pryce, R. (eds.), a.g.e., sf. 225 – 229'dan alınmıştır.

Danışma Usulü

Ortak Politikalar: tarım, rekabet, devlet yardımlarına yönelik düzenlemeler, EPB'nin bazı uygulamaları, Sosyal Politikaların bazı uygulamaları, yapısal fonların koordinasyonu, ArGe politikası için özel programlar, ortak girişimlerin kurulması, Çevre politikası (mali konular, arazi kullanımı, su ve enerji), Topluluk hedeflerine ulaşmak için gereken önlemler, tesis kurma ve hizmet serbestisine yönelik sınırlamaların kaldırılması, vergilendirme, ortak pazarı etkileyen ulusal düzenlemelerin uyumlaştırılması, üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanacak vizelerin belirlenmesi, tek tip vize formatının belirlenmesi, Parlamentonun muvafakatını gerektirmeyen uluslararası antlaşmalar (Madde 113(3)'te belirtilen Antlaşmalar hariç), ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasına yönelik ek önlemler, sanayi politikasını desteklemeye yönelik ek önlemler, nükleer enerji ve radyasyon

Kurumsal Konular: Avrupa Merkez Bankası Başkanı ve Kurul Üyeleri ile Avrupa Para Enstitüsü Başkanının atanması, Komisyonun uygulama yetkisi ile ilgili çerçeve kararlar, Komisyon Başkanı'nın atanması, İlk Derece Mahkemesinin oluşturulması, ATAD'ın kuruluş kanununun 3'üncü başlığında yapılan değişiklikler, Sayıştay üyelerinin atanması, Personel düzenlemelerinin yapılması, Antlaşmaları değiştirmek için hükümetler arası konferans çağrısı yapılması.

Bütçesel Konular: Topluluğun kendi kaynakları ve mali ve diğer konulara yönelik alınan kararlar.

AB Vatandaşlarının Hakları: Avrupa seçimleri ve yerel seçimlerde oy kullanma ve diğer haklar

BÖLÜM: III – GENİŞLEME, DEMOKRASİ EKSİKLİĞİ PROBLEMİNİN ÇÖZÜMÜNE YÖNELİK YENİ YAKLAŞIMLAR VE ANAYASALAŞMA SÜRECİ

Maastricht Antlaşmasının onaylanmasından kısa bir süre sonra, Türkiye, Malta ve Güney Kıbrıs Rum Kesimi'nin yanında on Orta ve Doğu Avrupa ülkesi de Birliğe tam üyelik için başvuruda bulundu.⁶⁹ Maastricht Antlaşması madde O Birlik üyeliği için gerekli kriterleri ortaya koyuyordu. Buna göre, "hürriyet, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerini gözeten herhangi bir Avrupa devleti, Birlik üyesi olmak için başvurabilir". Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi, 1997 yılının Aralık ayında yapılan Lüksembourg Zirvesinde Türkiye dışında kalan on iki aday ülke için genişleme sürecini resmen başlattı.⁷⁰ Aday ülkeler arasında AB ile en eski ilişkiye sahip olan Türkiye'ye tam üyelik perspektifinin verilmemesi ikili ilişkilerde bir belirsizlik ve kriz ortamının doğmasına yol açtı. Ancak söz konusu belirsizlik, 1999 yılı Aralık ayında yapılan Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin aday ülke olarak kabul edilmesiyle ortadan kalktı ve ilişkiler yeniden canlandı. Helsinki Zirvesinde alınan karara göre, "Türkiye, diğer aday ülkelere uygulananlar ile aynı kriterler temelinde Birliğe katılmaya yönelmiş bir aday ülkedir. Diğer aday ülkeler gibi Türkiye de mevcut Avrupa stratejisine dayanılarak, reformlarını teşvik etmeye ve desteklemeye yönelik bir katılım öncesi stratejiden istifade edecektir".⁷¹ Aday ülkeler arasında tam üyelik müzakerelerine başlanmayan tek ülke olan Türkiye ile söz konusu müzakerelerin ne zaman başlayacağı, 2002 yılının Aralık ayında yapılan Kopenhag Zirvesinde ortaya kondu. Buna göre, Avrupa Komisyonunun 2004 yılı Ekim ayında yayımlayacağı ilerleme raporu esas alınarak aynı yılın Aralık ayında yapılacak zirve toplantısında müzakerelerin başlanmasının karara bağlanacağı belirtildi. Komisyonun yayımlayacağı raporda Türkiye'nin müzakerelere başlaması için gerekli koşullara sahip olduğunun belirtilmesi durumunda, görüşmelerin "gecikme olmaksızın" başlayacağı hükmü Kopenhag Zirvesi kararında yer aldı.

Geçmişindeki genişleme hareketleri incelendiğinde, Birliğin yeni üyelerin katılımı konusunda oldukça başarılı olduğu görülmektedir. Ancak, AB'nin karşı karşıya kaldığı son genişleme, aday ülkelerin sayısı, toplam nüfusu ve değişik tarih ve kültür zenginlikleri dikkate

⁶⁹ Ülkelerin tam üyelik başvuru tarihleri şunlardır: Türkiye 14.04.1987, Malta 16.07.1990, Güney Kıbrıs 30.07.1990, Macaristan 31.03.1994, Polonya 05.04.1994, Romanya 22.06.1995, Slovakya 27.06.1995, Letonya 13.10.1995, Estonya 24.11.1995, Litvanya 8.12.1995, Bulgaristan 14.12.1995, Çek Cumhuriyeti 17.01.1996 ve Slovenya 10.06.1996.

⁷⁰ AB, 31 Mart 1998'de Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Polonya ve Slovenya; 15 Şubat 2000'de Bulgaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Romanya ve Slovak Cumhuriyeti ile tam üyelik müzakerelerine başladı.

⁷¹ Helsinki European Council: Presidency Conclusions, <http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm>

alındığında benzersizdir. Bu nedenle, AB, genişleme sonrasında Birliğin temel değerlerinin korunabilmesine ve Birlik kurumlarının etkin bir şekilde çalışabilmesine büyük önem vermiştir. AB'nin önem verdiği bu iki nokta, hem aday ülkelerin hem de Birliğin genişleme öncesinde bir takım değişiklikler yapmasını zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede aday ülkeler sadece Kopenhag Kriterlerini karşılamakla kalmamışlar, aynı zamanda 1995 yılında yapılan Madrid Zirvesinde belirtildiği üzere AB müktesebatını uygulayacak gerekli idari kapasitenin oluşturulması zorunluluğunu da yerine getirmişlerdir. AB de, genişleme sonrasında daha karmaşık hale gelecek kurumsal yapısının etkinliğini koruyabilmek ve demokratik niteliklerini güçlendirebilmek için kurumsal reform çalışmalarına ağırlık vermiş ve bu yönde yapılan çalışmalar, Maastricht Antlaşması sonrasında toplanan HAK'ların ve hazırlanan Antlaşmaların gündemini önemli ölçüde belirlemiştir.

3.1 Maastricht Antlaşmasının Dengelenmesi: 1997 Amsterdam Antlaşması

Maastricht Antlaşması, kendisinden sonra yapılacak olan Antlaşmanın temellerini de atmaktaydı. "Maastricht Antlaşmasının N'inci maddesi bir dizi alanda revizyon yapmak üzere 1996 yılında bir HAK'ın toplanacağını belirtmektedir".⁷² Antlaşmanın yürürlüğe girmesinden sadece altı ay sonra, toplanması kararlaştırılan HAK için hazırlıklar yapmak üzere bir "düşünce grubu" oluşturuldu. Grubun yaptığı çalışmalarda; Birlik ve Avrupa halkları arasında daha fazla işbirliğine gidilmesi, daha etkin ve demokratik bir Birlik ile daha aktif ve uyumlu bir dış politika izlenmesi ilerleme kaydedilmesi gereken üç alan olarak ortaya çıktı. Ayrıca aday ülkeler, genişleme için daha fazla entegrasyonu da gerektirmekteydi. Üye ülkeler arasında yapılan tartışmalar ve Danimarka'nın bazı Topluluk politikalarına katılma hakkından vazgeçmesinden sonra hazırlanan taslak Antlaşma, 30 Mart 1999 tarihinde bütün üye ülkeler tarafından imzalandı. 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 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. Bu nedenle açıklık, basitlik ve Birliğin demokratik niteliklerinin

⁷² Lynch, P., Neuwahl, N. and Rees, G. (eds.) (2000), *Reforming the EU – From Maastricht to Amsterdam*, Essex: Pearson Education Limited, sf.1.

güçlendirilmesi HAK süresince en çok telaffuz edilen konulardı. 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”. Bu çerçevede Antlaşmanın 255(1)'inci maddesi, Birlik içinde yaşayan gerçek veya tüzel kişilere Parlamento, Komisyon ve Bakanlar Konseyi dokümanlarına ulaşma hakkı veriyordu:

Birliğin herhangi bir vatandaşının ve, üye ülkelerde yaşayan veya kayıtlı işyeri olan herhangi bir gerçek veya tüzel kişinin 2'nci ve 3'üncü bentlerinde belirtilen prensip ve koşullar doğrultusunda Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Kurulu ve Komisyonun dokümanlarına erişim hakkı vardır.

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. HAK'da amaçlanmasına rağmen, Amsterdam Antlaşması yürürlükteki Antlaşmaların basitleştirilmesi ve birleştirilmesi yönünde hükümler içermiyordu. Aksine, Antlaşmanın kendisi normal bir AB vatandaşının anlayamayacağı kadar karmaşık olarak görünmekteydi: “İmzalanan Antlaşma metni, tek ve güvenilir bir yasal metin olmasına rağmen, ilk bakışta kolay okunabilecek gibi değildi...” (Noel Dorr – Government's White Paper on Treaty'nin yazarı); “Karmaşıklık gerçekten kafa bulandırıcıydı. Amsterdam Antlaşmasının taslağında önerilenlerle karşılaştırıldığında, Maastricht Antlaşması oldukça basit gözükmekteydi” (Deirde Curtin – Hollanda Utrecht merkezli bir uluslararası organizasyonda hukuk profesörü).⁷³

3.2 Amsterdam Antlaşmasında Kurumsal Yapı

1996 - 1997 HAK başladığında, Komisyonun yetkilerinin tehlikede olduğu düşünülmekteydi.⁷⁴ Ancak Amsterdam Antlaşması imzalandığında Komisyonun mevcut

⁷³ Mc Kenna, P. (1998), Amsterdam Treaty: The Road To An Undemocratic And Military Superstate, Daugher Community Publishing Programme, sf.55.

⁷⁴ Daha ayrıntılı bilgi için; UNESCO eğitim sunucusu DADALOS,

yetkileri de artmıştı. HAK devam ederken, Komisyon bütçe yönetimi performansının ve politik liderlik eksikliğinin eleştirilmesinden dolayı, bir iç yönetim reformu hazırlığı içerisindeydi (İç yönetim reformu Romano Prodi'nin Komisyon Başkanı olmasından sonra "Commission's White Paper on Reform" raporuna dayanarak 1 Mart 2000 tarihinde başladı).⁷⁵ Bu nedenle, Komisyonun iç işleyişini ilgilendiren konulara Amsterdam Antlaşmasında yer verilmedi.

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".⁷⁶ Amsterdam Antlaşmasında, Komisyonun oluşum aşamasında Parlamento'ya danışma zorunluluğu, Parlamento'nun onayı zorunluluğu ile değiştirilmiştir. Bu şekilde Parlamento'nun, Komisyon Başkanının ve Komisyon üyelerinin atanmaları sürecine doğrudan dahil olması, Komisyonun demokratik meşruiyetini güçlendirmiştir.

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: "AP Amsterdam Antlaşmasının galiplerinden biridir ve yetkilerinin artırıldığı ve güçlendirildiği şüphesiz doğrudur".⁷⁷ Antlaşma, Parlamento'nun demokratik meşruiyetini güçlendirmek için üç yenilik getirmiştir: Parlamento'nun yasama yetkileri artırılmış, karar alma sürecindeki işlevsel dengesizlikleri ortadan kaldırılmış ve

http://www.dados-europe.org/int/grundkurs3/etappe_5.htm

⁷⁵ White Paper on Reform'a http://www.europa.eu.int/comm/off/white/reform/part1_en.pdf ve http://www.europa.eu.int/comm/off/white/reform/part2_en.pdf adreslerinden ulaşılabilir.

⁷⁶ Lynch, P., Neuwahl, N. and Rees, G. (eds.) a.g.e., sf.35

⁷⁷ a.e., p.70

Komisyon ve Bakanlar Konseyine karşı güçlendirilmiştir. Antlaşma ile, Birliğin demokratik niteliklerini daha iyi koruyabilmek için muvafakat usulünün uygulama alanı genişletilmiştir. Bakanlar Konseyi, üye ülkelerinin 1/3'ünün veya Avrupa Komisyonunun önerisi ve Parlamentonun muvafakatı 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.

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 kaldırılmasıdır. Bu çerçevede, Bakanlar Konseyinin ve Parlamentonun ilk okumada paralellik gösteren metinler üzerinde anlaşmaları durumunda, öneri bu aşamanın sonunda kabul edilebilmekte ve karar alma sürecini kısaltmaktadır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, "Birlik, eskisinden daha açık bir şekilde, teoride birbirine eşit olan iki temsilci yapıdan oluşmaktadır; devletlerin Birliği ve halkların Avrupası".⁷⁸ Parlamentonun, Komisyon Başkanının atanması sürecindeki yetkileri de artırılmıştır. Bu gelişmeler sonrasında, Bakanlar Konseyi ve 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. Antlaşmanın 190(4)'üncü maddesi bunu düzenlemektedir: "Avrupa Parlamentosu, genel oy ile yapılacak seçimlerin bütün Üye Devletlerde tek tip bir usule göre veya bütün üye devletlerdeki ortak ilkeler uyarınca yapılmasına ilişkin bir tasarı hazırlar".

Amsterdam Antlaşması ile ulusal parlamentoların Birlik içerisindeki rolleri de genişlemiş ve resmîyet kazanmıştır: "Ulusal Parlamentoların Rollerini" adlı ek protokolde, söz konusu parlamentoların uzman komitelerini bir araya getiren COSAC⁷⁹ (Conference des Organes Specialises dans les Affaires Communautaries – Avrupa Birliği Parlamentosu İşleri Komiteleri), resmî olarak tanınmıştır. Protokol aynı zamanda ulusal parlamentolara Birliğin işleyişinde daha aktif bir rol vermiş ve Komisyonun hazırladığı

⁷⁸ a.e., p.15

⁷⁹ Üye ülke Parlamento Başkanları, 1999 yılı Mayıs ayında yapılan Madrid Konferansında, Ulusal Parlamentolarda Avrupa Birliği üzerine uzmanlaşmış çeşitli komiteleri bir araya getirerek üye ülke parlamentolarının Birlik içerisindeki etkinliğini artırmaya karar vermişlerdir. Bu karar, COSAC'ın başlangıcı olmuştur. Bir sonraki yılın Kasım ayında, COSAC Paris'te toplanarak, bilgi alışverişinin artırılması ve yılda iki kere, genel konuları konuşmak üzere, Konsey Başkanlığını yürüten ülkelerde toplanmasına karar vermiştir.

danışma niteliğindeki dokümanları ulusal parlamentolara zamanında göndereceğini hükme bağlamıştır.

3.3 Genel Değerlendirme

Amsterdam Antlaşmasında, daha uyumlu, daha birleşik ve daha demokratik bir Avrupa için adımlar atılmıştır. Avrupa vatandaşlığı, Birlik kurumları ve karar alma mekanizmasına dair yeni hükümler, Birlikteki demokratik cephenin mutlak bir galibiyeti olarak görülebilir. Parlamentonun, Bakanlar Kurulunun ve Komisyonun hazırladığı dokümanlara ulaşılabilmesi; Parlamentonun, Komisyon Başkanının seçim sürecine doğrudan dahil olması ve ortak karar alma usulünün yeniden düzenlenmesi ve kapsamının genişletilmesi Birliğin demokrasi eksikliğinin giderilmesi yönündeki olumlu gelişmeler olsa da, bu eksikliği ortadan kaldırmada yetersiz kalmışlardır. Ortak karar alma usulü, üye ülke parlamentolarının yasama yetkilerini Birliğe devrettikleri her alanda uygulanmamaktadır. İkinci ve üçüncü ayaklarda üye ülkelerin yetkilerini Birliğe devretmeleri, güvenlik ve dış ilişkiler alanlarında Parlamento kontrolünün son bulmasına yol açmıştır.

Komisyonun gelecekteki büyüklüğü, Bakanlar Konseyindeki ağırlıklı oy oranları ve nitelikli oy çoğunluğunun daha da yaygınlaştırılması gibi Birliğin gelecekteki genişleme süreci ile yakından ilgili olan çoğu alanda, Amsterdam Antlaşması sorunları çözmemiş, bu sorunlar ertelenmiş ve "Birlik Kurumlarına ve Birliğin Olası Genişlemesine Dair Protokol" ile Antlaşmaya eklenmiştir. Protokolün ilk iki maddesi bunu şu şekilde belirtmektedir:

Birliğin birinci genişlemesinin yürürlüğe giriş tarihinde, Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşmanın 157(1)'inci maddesine, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 9(1)'uncü maddesine, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunun 126(1)'inci maddesine rağmen, Komisyon, ikinci üyesini Komisyona aday göstermekten vazgeçen Üye Devletlerin kayıplarını telafi etmek dahil tüm ilgili unsurları da dikkate alarak, tüm Üye Devletler tarafından kabul edilecek şekilde Konseyde oyların tekrar ağırlıklandırılması veya çifte çoğunluk yoluyla ağırlıklandırılmasının değiştirilmesi koşuluyla, her Üye Devletin birer vatandaşından oluşur. (Madde 1)

Avrupa Birliği üye sayısının 20'yi geçmesinden en az bir yıl önce, Üye Devletlerin hükümet temsilcileri, kurumların oluşum ve işleyişine dair Antlaşma hükümlerini gözden geçirmek amacıyla toplanırlar. (Madde 2)

Her iki madde de karmaşık bir şekilde ifade edilmiştir ve kesin hükümler içermemektedir. Birinci maddede, üye ülkeler ikinci Komiserlerin sayılarının azaltılması konusunda anlaşmaya varmışlarsa da, bunun koşulu Bakanlar Konseyindeki ağırlıklı oy oranlarının yeniden belirlenmesidir. İkinci maddede ise, kurumlara yönelik hükümlerin revize edilebilmesi için üye ülkelerin sayısının yirmiye geçmesi gerekmektedir. Bu nedenle, Ludger Kühnhardt'ın haklı olarak belirttiği gibi, Protokol herhangi bir baskı olmadan Birliğin reform gerçekleştirme yeteneğinin olmadığını göstermektedir: "AB'de köklü reformların sadece kriz veya dış baskı durumlarında yapılıyor gibi görünmesi trajiktir".⁸⁰ Ayrıca, Antlaşma ekindeki çok sayıda protokol ve bildiri, üye ülkeler arasında görüş birliğine varmanın gittikçe daha zor olduğunun bir göstergesidir.⁸¹

Ertelenen bu reformların yanında, demokrasi eksikliği ile ilgili mevcut bazı problemlere de hiç değinilmemiştir. Örneğin, Antlaşma öncesinde toplanan HAK'da üzerinde durulmasına rağmen, Parlamento'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 Parlamento, Birliğin mali yönetimi konularında ulusal parlamentoların mali konularda sahip oldukları güce ulaşamamıştır.

3.4 Çözülenemeyen Problemlerin Ele Alınması: 2000 Nice Antlaşması

Amsterdam Antlaşmasında, AB üyeleri kurumsal reformlarla ilgili olan bazı karmaşık ve hassas konularda görüş birliğine varamamışlardı. Bu nedenle bu konuları ileride gündeme getirmek üzere, Antlaşmaya ek protokol yapılmıştı. Aralık 1999'da Helsinki'de yapılan Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi toplantısında, bu protokol temel alınarak ve yaklaşan genişleme ile de baş edebilmek için yeni bir HAK toplanmasına karar

⁸⁰ Kühnhardt, L., "Towards Europe 2007 – Identity, Institution Building and the Constitution of Europe", ZEI Discussion Paper, 2001, C85, sf. 11 – 12.

⁸¹ Amsterdam Antlaşmasının ekinde 13 Protokol ve 59 bildiri vardır.

verildi. Amsterdam Antlaşmasında çözümlenemeyen konular dört ana başlık altında toplanabilirdi: 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 kararlaştırıldı.⁸²

Ancak HAK'da bu konular üzerine son ana kadar bir anlaşmaya varılamadı. Kurumsal reform yaklaşan genişleme ile doğrudan ilgili olduğundan, anlaşmaya varılamaması genişleme sürecinin de önünü tıkayabilirdi. Üye ülke devlet ve hükümet Başkanlarının Nice öncesinde gerçekleştirdikleri son toplantı olan Biarritz (Fransa) Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi toplantısında, gündemdeki her konuda Avrupa ülkeleri arasında büyük anlaşmazlıklar vardı.⁸³ Uzun tartışmalar sonrasında, kurumsal reformlar ve Avrupa İnsan Hakları Şartı konularında anlaşmaya varılabildi. Nice Antlaşması 12 Aralık 2000 tarihinde kabul edildi ve 26 Şubat 2001 tarihinde imzalandı. Antlaşmanın onaylanması İrlanda'da Anayasa değişikliği gerektirdiği için İrlanda Hükümeti Antlaşmayı referanduma götürdü. Referandumun sonucu "hayır" çıktı. Ancak diğer üye ülkelerden gelen yoğun baskılar ve etkin bir kampanya sonrasında yapılan ikinci referandumda İrlanda halkı oylarının rengini değiştirerek Antlaşmayı onayladılar. Antlaşma 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe girdi.

3.5 Nice Antlaşmasında Kurumsal Yapı

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

Birliğin büyük üyeleri ile küçük üyeleri arasında bir anlaşmaya varılmasını gerektiren ilk değişiklik, Komisyonun yapısı ile ilgiliydi. Yapılan görüşmeler sonrasında, 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere Komisyonun üye sayısının 27'yi geçmemesi kararlaştırıldı. Bu durum, büyük ülkelerin Komisyondaki ikinci üyelerini kaybetmeleri anlamına geliyordu. Birlik üyesi ülkelerin sayısının 27'yi geçmesi durumunda ise rotasyon sistemi uygulanacaktı.

⁸² Andenas, M. and Usher, J. (eds) (2003), The Treaty of Nice: Enlargement and Constitutional Reform, Oxford: Hart Publishing

⁸³ Daha ayrıntılı bilgi için, http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/index_en.htm

İkinci değişiklik, Bakanlar Konseyindeki ağırlıklı oy oranlarının yeniden belirlenmesiydi. Bu, mevcut sistemde yeteri kadar temsil edilmediklerini düşünen ve Polonya dışındaki göreceli olarak küçük olan diğer aday ülkelerin bu durumu daha da kötüleştirceğine inanan büyük devletlerin bir isteğiydi.⁸⁴ Nice Antlaşması büyük devletlere Bakanlar Konseyinde daha fazla oy hakkı tanıyarak nüfus faktörünün karar alma sürecindeki etkinliğini artırdı. 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere ağırlıklı oy oranları şu şekilde belirlendi:

Tablo 5 – Nice Antlaşması Sonrasında Bakanlar Kurulundaki Ağırlıklı Oy Oranları

Üye Ülkeler			Aday Ülkeler	
	Mevcut	1 Ocak 2005		1 Ocak 2005
Avusturya	4	10	Bulgaristan	10
Belçika	5	12	Kıbrıs	4
Danimarka	3	7	Çek Cum.	12
Almanya	10	29	Estonya	4
Finlandiya	3	7	Macaristan	12
Fransa	10	29	Letonya	4
Yunanistan	5	12	Litvanya	7
İrlanda	3	7	Malta	6
İtalya	10	29	Polonya	27
Lüksembourg	2	4	Romanya	14
Portekiz	5	12	Slovakya	7
İsveç	4	10	Slovenya	4
İspanya	8	27		
Hollanda	5	13		
İngiltere	10	29		

Nice Antlaşması nitelikli oy çokluğu ilkesinin kapsamını da genişletti ve oylama mekanizmasını değiştirdi. Ancak, demokrasi eksikliği çözümünün problemine katkıda

⁸⁴ Örneğin mevcut sistemde 80 milyona yakın nüfusu olan Almanya'nın 10 üyesi varken, 8 milyona yakın nüfusu olan Avusturya'nın 4 üyesi vardı.

bulunmak ve halkın daha fazla katılımını sağlamak amacıyla uygulanmaya başlanan yeni mekanizma, önceki süreci daha da karmaşık bir hale getirdi. Buna göre, yeni mekanizmada yasa tasarılarının kanunlaşabilmesi için Bakanlar Konseyinde üçlü çoğunluğun sağlanması gerekiyordu: Birliğin toplam nüfusunun %62'si, üye ülkelerin çoğunluğu ve nitelikli çoğunluk.⁸⁵

Üçüncü değişiklik ile Parlamento üyelerinin sayısı 732 ile sınırlandırıldı. 1 Ocak 2009 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, üye ülkelere ayrılan sandalyeler şu şekilde değişti:

Tablo 6 – Nice Antlaşması Sonrası Parlamentoda Oluşan Sandalye Dağılımı

Üye Ülkeler			Aday Ülkeler	
	Mevcut	1 Ocak 2005		1 Ocak 2005
Avusturya	21	17	Bulgaristan	7
Belçika	25	22	Kıbrıs	6
Danimarka	16	13	Çek Cum.	20
Almanya	99	99	Estonya	16
Finlandiya	16	13	Macaristan	20
Fransa	87	72	Letonya	8
Yunanistan	25	22	Litvanya	12
İrlanda	15	12	Malta	5
İtalya	87	72	Polonya	50
Lüksembourg	6	6	Romanya	33
Portekiz	25	22	Slovakya	13
İsveç	22	18	Slovenya	7
İspanya	64	50		
Hollanda	31	25		
İngiltere	87	72		

⁸⁵ Treaty of Nice Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Official Journal of the European Communities, 2001/C 80/01, March 10, 2001 ve Laursen, F., "Nice and Post-Nice: Explaining Current and Predicting Future Developments in the EU", <http://www.lib.tku.edu.tw/libeu/eulecture/Nice%20and%20Post-Nice.pdf>

3.6 Genel Değerlendirme

Nice Antlaşmasının, Avrupa entegrasyon sürecine olan etkileri değerlendirildiğinde; Roma Antlaşması, Tek Avrupa Senedi veya Maastricht Antlaşması kadar önemli olmadığı görülmektedir. Üye ülkelerin amaçları sadece Amsterdam Antlaşmasında çözümlenemeyen konuları çözmek ve birlik kurumlarının yeniden yapılanmasında orta vadeli gündemi belirlemektir. Ancak Antlaşma sonuçları ne AB kurumlarını ne de üye ülkeleri tatmin etti. Nice'deki maraton görüşmelerin tamamlanmasından bir kaç gün sonra, Parlamentonun iki temsilcisi de dahil olmak üzere sürece dahil olanların çoğunun, ve özellikle hazırlık çalışmalarında önemli rol oynayanların, duyguları acı veren ve anlaşılabilir bir hayal kırıklığı idi.⁸⁶ Nice sonrası yorgunluklarında, bir çok politikacı ve Birlik bürokrati İngiltere Başbakanı Tony Blair'in şu görüşünü paylaşmaktaydı: "Bu şekilde devam edemeyiz".⁸⁷

3.7 Avrupa Temel Haklar Şartı

Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Komisyonu, 2000 yılı Aralık ayında "Avrupa Temel Haklar Şartını" kabul ettiler. Şart, Almanya Eski Cumhurbaşkanı Roman Herzog başkanlığında toplanan ve 62 üyeden (Başkan, üye ülke Devlet ve Hükümet Başkanları adına 15 üye, Avrupa Parlamentosu adına 16 üye ve üye ülke Parlamentoları adına 30 üye) oluşan bir Konvansiyon tarafından hazırlandı. Ayrıca ATAD, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve Avrupa Konseyi Konvansiyona gözlemci statüsünde katıldılar.⁸⁸ AB'yi kuran Antlaşmalarda temel insan haklarına atıfta bulunulmuşsa da, bunlar ayrıntılı ve açık bir şekilde düzenlenmemişlerdi. Bu nedenle Konvansiyonun öncelikli hedefi, AB'de temel hakların tek bir metinde güvence altına alınmasıdır. Avrupa Temel Haklar Şartı, bireylerin itibarını korumak ve bireyler arası eşitliği sağlamak, temel özgürlükleri güvence altına almak, dayanışmayı güçlendirmek ve AB vatandaşlarına daha fazla adalet sağlayabilmek için 54 maddeden oluşmaktadır ve sivil, politik, sosyal ve ekonomik haklara yönelik ayrıntılı bir liste içermektedir:

⁸⁶ Tsatsos, D., (2000 HAK'da Avrupa Parlamentosu temsilcisi), "The Treaty of Nice: A Failure Which can Only be Remedied by Means of an Effective and Properly Implemented Post-Nice Process", EP Official Document, PE294.739

⁸⁷ Grabbe, H., "What Comes After Nice?", http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_nicetreaty.pdf

⁸⁸ Sözleşme ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için, http://www.europarl.eu.int/charter/default_en.htm

Manevi ve ahlaki mirasın farkında olarak, Birlik, görünmez ve evrensel değerler olan bireylerin itibarı, özgürlüğü, eşitliği ve dayanışması üzerinde kurulmuştur ve demokrasi ve hukukun üstünlüğünü temel alır. Birlik vatandaşlığı kavramını geliştirerek ve bir özgürlük, güvenlik ve adalet bölgesi oluşturarak, bireyi faaliyetlerinin merkezinde tutar.⁸⁹

Avrupa Temel Haklar Şartı, AB'nin anayasalaşma sürecinin bir parçasıdır. Ancak, Şartı hazırlayanların iyi niyet ve samimiyetlerine karşın, Şart çeşitli açılardan eleştirilmektedir. Örneğin, içerdiği bazı hükümler uygulanabilirliğini büyük ölçüde azaltmaktadır.⁹⁰ Ayrıca resmi statüsü de bazı üye ülkelerde rahatsızlığa yol açmıştır: "Bir çoğu bağlayıcı bir sözleşmeye karşıydı... Resmi açıdan, sözleşme yasal bağlayıcılığı olmayan bir bildiriydi. Ancak sözleşme AB'de yapılan yasal yorumların çoktan ayrılmaz bir parçası olmuştu".⁹¹

3.8 Laeken Bildirisi: Avrupa'nın Geleceğine Dair Konvansiyon⁹²

Nice Zirvesinde AB üyesi ülkelerin Devlet ve Hükümet Başkanları, Birliğin geleceğine yönelik yapılacak tartışmaların daha geniş bir platformda yapılmasına karar vermişlerdi. Bir yıl sonra, 14 - 15 Aralık 2001 tarihlerinde Laeken'de yapılan Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi zirvesinde bu yönde bir bildiri kabul edildi. Laeken Bildirisi sadece sekiz sayfa idi ve AB'nin mevcut durumunu üç ana başlık altında özetlemekteydi: AB'nin karşılaştığı demokratik zorluklar, global dünyada AB'nin yeni rolü ve AB vatandaşlarının beklentileri. Demokratik zorlukları ve AB vatandaşlarının beklentilerini değerlendirirken, Bildiri sürekli olarak kurucu Antlaşmalardaki kurumsal yapıdan ve AB müktesebatının hacminden kaynaklanan problemlere değiniyordu:

Birlik içerisinde, Avrupa kurumları vatandaşlara daha da yakınlaştırılmalıdır. Vatandaşlar, Birliğin büyük hedeflerini

⁸⁹ Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities, C364/1

⁹⁰ Eriksen, E.O. and Fossum, J.E. "Europe In Search Of Its Legitimacy", ARENA Working Paper, August 2002, p.18

⁹¹ a.e., p.18

⁹² Avrupanın Geleceği tartışmalarıyla ilgili daha ayrıntılı bilgi için, <http://european-convention.eu.int> ve <http://europa.eu.int/futurum>

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 iyi demokratik denetim istemektedirler.⁹³

Antlaşmalarda yapılan değişiklikler her seferinde belgelerin artmasına yol açtı ve direktifler zaman içerisinde daha ayrıntılı mevzuatlara dönüştü. Bu nedenle ana sorun, Birliğin değişik belgelerinin daha iyi tanımlanıp tanımlanamayacağı ve sayılarının azaltılıp azaltılamayacağıydı.⁹⁴

Avrupa Birliğinin dört Antlaşması vardır. Birliğin hedefleri, yetkileri ve politikalarına yönelik dokümanlar bu Antlaşmalarda dağılmış durumdadır. Daha fazla şeffaflığa sahip olunacaksa, bunların basitleştirilmesi zorunludur.⁹⁵

Bu nedenle, Bildirinin son bölümünde, Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi, 2004 yılında yapılacak HAK'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.

3.9 Avrupa Yönetişimine Dair Beyaz Kitap: Kahraman Komisyon⁹⁶

Avrupa Komisyonu da Birliğin demokrasi eksikliği tartışmalarına dahil olmuş ve demokrasi eksikliğinin giderilmesine yönelik çözüm önerilerini sıraladığı "Avrupa Yönetişimine Dair Beyaz Kitap" (Beyaz Kitap) adlı bir doküman hazırlamıştır. Komisyonun internet üzerindeki ana sayfasında, beyaz kitap şu şekilde tanımlanmaktadır: "Beyaz Kitaplar,

⁹³ Laeken Declaration, sf.1, http://europe.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm

⁹⁴ a.e., sf.4

⁹⁵ a.e., sf.7

⁹⁶ Bu başlık Joerges, C., Meny, Y. and Weiler, J.H. (eds.), Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commissions' White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper 6/01'de yer alan Fritz W. Scharpf, 'European Governance: Commission's Concerns vs. The Challenge Of Diversity' makalesinden alınmıştır.

belirli alanlardaki Topluluk faaliyetlerine yönelik öneriler içeren dokümanlardır”.⁹⁷ Beyaz kitap, Komisyonun süregelen idari reform gündemi çerçevesinde hazırlanmıştır. Komisyonun yıpranmış imajını temizleyebilmek 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”.⁹⁸ Bu nedenle, “hem ulusal hem de Birlik seviyesindeki demokratik kurumlar ve halkın temsilcileri Avrupa’yı halkları ile birleştirmelidir”.⁹⁹ Bu ifadelerden, Birlikteki demokrasi eksikliğinin temel nedeninin meşruiyet ve etkinlik sorunu olduğu anlaşılmaktadır. “Avrupa Yönetişimine Dair Beyaz Kitap Birliğin halk tarafından kendisine verilen gücü ne şekilde kullanacağı ile ilgilidir”.¹⁰⁰ Bu bölümde aynı zamanda, Birliğin işleyişine yönelik olarak mevcut Antlaşmalarda bir çok 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”¹⁰¹ şeklinde açıklamaktadır.

Üçüncü bölümde, Beyaz Kitap demokrasi eksikliğini ortadan kaldırmak için geliştirdiği çözüm önerilerini sıralar ve AB halklarının politika oluşturma sürecine daha aktif dahil olması gerektiğini savunur. 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”.¹⁰² Komisyon,

⁹⁷ Bu tanım, http://europa.eu.int/comm/off/white/index_en.htm adresinden alınmıştır.

⁹⁸ European Governance: A White Paper, Commission of the European Communities, COM(2001)428, Brussels, 2001, sf.3

⁹⁹ a.e., sf.3

¹⁰⁰ Joerges, C., Meny, Y. and Weiler, J.H. (eds.), *op.cit.*, içinde, Eriksen, E. O., “Democratic or Technocratic Governance?”, sf. 62

¹⁰¹ The White Paper, sf.8

¹⁰² The White Paper, sf.14

Bakanlar Konseyini ve Avrupa Parlamentosunu kendi yürütme gücünü sınırladıkları için eleştirir. “Konseyin ve Avrupa Parlamentosunun Komisyona politikaların uygulanması için daha geniş manevra alanı bırakılmasındaki isteksizlikleri sonucu mevzuatlar gereksiz ayrıntılar içermektedir”.¹⁰³ Bunun sonucunda Komisyonun etkinliği azalmaktadır. Komisyon aynı zamanda açık koordinasyon metoduna daha aktif olarak katılarak koordinasyon rolü üstlenmeyi istemektedir.¹⁰⁴ Komisyonun bir diğer önerisi, ortak karar usulünde, Bakanlar Konseyi ve Parlamentonun, Komisyonun da yardımını alarak, birinci okuma sonrasında nihai karara varmalarıdır.¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶ Beyaz Kitap Topluluk Metodunu şu şekilde tanımlar:

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 Toplulukları Adalet Divanı, hukukun üstünlüğü ilkesini garanti altına alır.¹⁰⁷

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

¹⁰³ The White Paper, sf.18

¹⁰⁴ The White Paper, sf.22

¹⁰⁵ The White Paper, sf.23

¹⁰⁶ The White Paper, sf.29

¹⁰⁷ The White Paper, sf.8

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 kestirme yolu tercih etmiş ve yönetim tartışmalarını iyi bilinen demokrasi eksikliği tartışmaları ile eşitlemiştir. Yönetimden bahsederken, aslında demokrasiyi tartışıyoruz; Avrupa demokrasisini, nasıl işlediğini, neden daha iyi işlemediğini ve beklentilerin neler olduğunu. Şaşırtıcı olan, Komisyonun Beyaz Kitapta meşruiyet kavramına değinmemesidir. Doküman, demokrasi ve demokrasi eksikliği kavramı ile nasıl mücadele edileceği ile ilgili değildir...¹⁰⁸

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 yönetimin 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. Birincisi, 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, “çıkart gruplarının güçleri danışma ve karar alma süreci öncesi ile sınırlı olup, etkin olmaktan uzaktır”.¹⁰⁹ Üçüncüsü, Avrupa politik partileri bu sürece dahil edilmemiştir. “Avrupa Politik partilerini sürece dahil etmeyerek, Beyaz Kitap, Birliğin meşruiyet probleminde çare olma olasılığını da tehlikeye atmıştır”.¹¹⁰ 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 uygulamadan kalkması) bu çerçevede değerlendirilmelidir. Komisyon ayrıca ortak karar usulünde kararların birinci okuma sonrasında alınmasının yasama sürecini 6 – 9 ay arasında kısaltacağını söylemektedir. Bu

¹⁰⁸ Joerges, C., Meny, Y. and Weiler, J.H. (eds.), *op.cit.*, içinde, Wind, M., “Bridging the Gap Between Governed and Governing”, sf.188

¹⁰⁹ Joerges, C., Meny, Y. and Weiler, J.H. (eds.), *op.cit.*, içinde, Magnette, P., “European Governance and Civic Participation: Can the European Union be Politicised?”, sf.25

¹¹⁰ Steinberg, P., a.g.e., sf. 165

önerisi ile Komisyon yasama sürecindeki etkinliğini artırmak peşindedir. Çünkü, “yeni ortak karar alma usulünde...yasama sürecindeki kurumlar arası denge Komisyonu dışlayarak Bakanlar Konseyi ve Parlamento arasındaki ikili ilişkilere kaymıştır”.¹¹¹ 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”.¹¹² Ancak bir çoklarına göre, “Topluluk Metodunun yeniden canlandırılmasının sonu çıkmaz sokaktır, geçmişin çözümleri geleceğin problemlerine çare olamaz”.¹¹³

Bu nedenlerle, 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.

3.10 Konvansiyon ve Anayasalaşma Sürecindeki Avrupa: Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı

Aday ülkeler de dahil olmak üzere ilgili tüm tarafların katılımıyla toplanan Konvansiyon, çalışmalarına 1 Mart 2002 tarihinde başladı. Diğer hükümetler arası konferanslarla karşılaştırıldığında, Avrupa'nın Geleceğine Dair Konvansiyon daha açık, daha geniş katılımlı ve daha demokratikti. 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

¹¹¹ Joerges, C., Meny, Y. and Weiler, J.H. (eds.), *op.cit.*, içinde, Heritier, A., “The White Paper on European Governance: A Response to Shifting Weights in Inter-institutional Decision-making”, sf.73

¹¹² a.e., sf.73

¹¹³ Joerges, C., Meny, Y. and Weiler, J.H. (eds.), *op.cit.*, içinde, Koch, B., “The Commission White Paper and the Improvement of European Governance”, sf.183

katıldı.¹¹⁴ Fransa eski Cumhurbaşkanı Valery Giscard d'Estaing Konvansiyon başkanlığını yaparken, yardımcılarını İtalya eski Başbakanı Giuliano Amato ve Belçika eski Başbakanı Jean Luc Dehaene'ydiler.

Tablo 7 – Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu Organizasyon Şeması¹¹⁵



Laeken Bildirisinde gündeme gelen üç önemli konu aynı zamanda Konvansiyonun resmi gündemini de oluşturmaktaydı: Birlik, bölgesel ve ulusal seviyelerde yetki ve sorumlulukların dağılımı; gittikçe karmaşıklaşan Avrupa Antlaşmalarının basitleştirilmesi ve Avrupa Temel Haklar Şartı. Bu konularda çalışmalar yapmak üzere altı çalışma grubu kuruldu.

¹¹⁴ 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 etti.

¹¹⁵ European Convention, on the Future of the European Union, http://europa.eu.int/futurum/comm/documents/brochure_en.pdf

Tablo 8 – Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu Çalışma Grupları

Çalışma Grupları
1) Yetki İkamesi
2) Avrupa Temel Haklar Şartı
3) AB'nin Tüzel Kimliği
4) Ulusal Parlamentolar
5) Tamamlayıcı Yetkiler
6) Ekonomik Yönetişim

Demokrasi eksikliğinin giderilebilmesi için Avrupa Parlamentosunun güçlendirilmesi ve Birliğin diğer Kurumları ile olan ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi Konvansiyonun gündemindeki bir diğer önemli konuydu. Parlamentosunun Avrupa Halklarından uzak olması sonucu 1979 yılından beri yapılan doğrudan genel seçimlerde katılım oranı oldukça düşüktü.¹¹⁶ Kurumlar arası ilişkilerin yeniden düzenlenmesinin ardında yatan nedenleri anlayabilmek için Avrupa Parlamentosunun görev ve sorumluluklarını Ulusal Parlamentoların görev ve sorumluluklarıyla karşılaştırmak gereklidir. Ulusal Parlamentolar, üye ülkelerdeki ana yasama organıdır. Aynı zamanda üyeleri arasından yürütme organını (Hükümeti) seçer ve Hükümet üzerinde tam kontrol yetkisi vardır. AB'de ise, Avrupa Komisyonu yasama sürecini başlatma yetkisini ve yürütme yetkisinin önemli bir kısmını elinde tutar. Bunun yanında Avrupa Parlamentosunun, Bakanlar Konseyinin faaliyetleri üzerinde herhangi bir kontrol yetkisi yoktur. Ulusal Parlamentolar ile AP birbirlerine uzaktırlar. Ulusal seviyede veya Birlik seviyesinde gerçekleşen olaylarla ilgili karşılıklı bilgi eksiklikleri vardır. Bu nedenle, söz konusu bilgi eksikliklerini ortadan kaldırmak ve AB halklarını Parlamento'ya yaklaştırabilmek için AP ve Ulusal Parlamentolar arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmeli ve güçlendirilmelidir.

Yapılan tüm bu tartışmalar, buz dağının su üzerinde kalan kısmını oluşturmaktadır. Avrupa Anayasası üzerinde yapılan asıl tartışmalar ise buz dağının su altında kalan kısmıdır. Bu nedenle, mevcut Antlaşmaların basitleştirilmesi de Konvansiyonun en önemli

¹¹⁶ 1979 yılında %67,2; 1984 yılında %64,7; 1989 yılında %63,8; 1994 yılında %55,1 ve 1999 yılında %49,9. Bu beş seçimin ortalama katılım oranı % 59,0'du. Bu bilgiler, Rallings, C., Scully, R., Tonge, J. and Webb, P. (eds.) (2003), *British Parties and Elections Review – 13*, London: Frank Cass, içinde Studlar, D., Flickinger, R. and Bennett, S. (eds.), "Turnout in European Parliament Elections: Toward a European Centred Explanation", sf. 195 – 209'dan alınmıştır.

önceliklerinden biri olduğu için, Konvansiyon kısa sürede bir Anayasal Konvansiyona dönüşmüş ve bu yaklaşım üye ülkeler tarafından da destek görmüştür. Konvansiyon Başkanı Valery Giscard d'Estaing de konuşmalarından birinde buz dağının su altında kalan kısmı hakkında ipuçları vermiştir:

Temel sorunlar Avrupa'nın rolü, Avrupa genelinde yetki dağılımı, Birlik Antlaşmalarının basitleştirilmesi, kurumların nasıl çalışacakları ve demokratik meşruiyetleri, uluslararası ilişkilerde Avrupa'nın tek rolünün olması ve son olarak Avrupa halkları için Anayasadır.¹¹⁷

Konvansiyon, çalışmalarını 10 Haziran 2003 tarihinde tamamlamış ve "Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağını" (Taslak Anayasa) 20 Haziran 2003 tarihinde Selanik'te gerçekleştirilen Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi toplantısında sunmuştur. Bu taslak, demokratik bir AB'nin temellerini atabilmek için tarihi bir fırsattır.

Almanya Dışişleri Bakanı Joschka Fischer'in 12 Aralık 1999'da Avrupa Parlamentosunda ve 12 Mayıs 2000'de Humboldt Üniversitesinde yaptığı iki konuşma, AB halklarının Avrupa Anayasasına yönelik ilgisini artırmıştır. Özellikle Humboldt Üniversitesinde yaptığı "Avrupa Nereye?" başlıklı konuşmasında Fischer, ortak para birimine geçildikten sonra, politik entegrasyonun tamamlanmasının Avrupa'nın temellerine koyulması gereken son yapı taşı olduğunu söylemiştir.

Devletlerin birliğinden Avrupa Federasyonu gibi tam parlamenter yönetime geçiş Robert Schumann'ın 50 yıl önce istediği bir durumdu. Bu aynı zamanda bir Avrupa Parlamentosunun ve bir Avrupa Hükümetinin Federasyonda yasama ve yürütme güçlerini kullanmaları demektir. Bu federasyon bir kurucu Antlaşmayı temel almalıydı... Demokrasi sorununun çözülmesi ve yetkilerin temel olarak hem yatay (örneğin Avrupa kurumları arasında) ve hem de dikey (örneğin Avrupa, ulus devlet ve bölgeler arasında) olarak yeniden düzenlenmesi sadece Avrupa'nın yeni bir Anayasa oluşturmasıyla mümkün olabilirdi. Bu Avrupa

¹¹⁷ Eriksen, E.O. and Fossum, J.E., a.g.e., sf.20

Anayasasının temel eksenini Federasyon ve Ulus Devlet arasındaki ilişkiler oluşturacaktır.¹¹⁸

Tek bir Anayasaya sahip olmanın Avrupa için bir çok fayda ve avantajları vardır. Bunların arasında en önemlisi, mevcut Antlaşmalarla karşılaştırıldığında, Anayasanın basit ve anlaşılabilir bir doküman olmasıdır. Karar alma mekanizmasındaki mevcut belirsizlik AB halklarının Birlik kurumlarına güven duymamasına yol açmakta ve Birlik politikalarına olan ilgisini azaltmaktadır. Bu nedenle, basit ve anlaşılabilir bir Anayasa AB politikalarına halkların katılımını artıracaktır. Bunun yanında, 2004 yılı Mayıs ayında gerçekleşen genişleme ile daha kompleks kurumlara sahip olacak Birlikte, tek bir Anayasa karşılaşılabilecek zorlukları da ortadan kaldıracak veya hafifletecektir. Ayrıca AB politikalarının uygulanmasındaki karşılaşılabilecek çıkmazları ortadan kaldıracak ve ikincil derecede önemli gündem maddeleri ile ilgili olarak üye ülkeler arasında anlaşma zemini oluşturacaktır. Avrupa halklarının vatandaşlık ve aidiyet duygularını da güçlendirecektir.

Selanik'te gerçekleştirilen Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi toplantısında sunulan Taslak Anayasa kurumsal açıdan incelendiğinde; Birlik kurumlarının görev ve sorumluluklarının I. Bölüm, 4'üncü başlık, 18 – 31'inci maddeler arasında düzenlendiği görülmektedir. Buna göre, Avrupa Parlamentosunun dört önemli görevi vardır ve bu görevlerden ikisi olan yasa çıkarma ve bütçe uygulamalarını Bakanlar Konseyi ile birlikte yürütür. Parlamentosunun diğer iki görevi ise politik kontrol ve Komisyon Başkanının seçilmesidir.

Bakanlar Konseyi, yukarıda belirtilen görevlerine ek olarak politika oluşturma ve koordinasyon görevlerini yerine getirir. Bakanlar Konseyinin alt birimleri olan Yasama ve Genel İşler Konseyleri, Bakanlar Konseyinin çalışmalarında daha etkin ve tutarlı olmasını sağlar.

Genel İşler Konseyi sıfatı ile hareket ettiğinde Komisyonun katılımıyla, Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi'nin toplantılarını hazırlar ve bunların takibini sağlar. Yasama sıfatı ile hareket ettiğinde, Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu ile ortaklaşa olarak, Anayasasının

¹¹⁸ Fischer, J., 'From Confederacy to Federation – Thoughts on the Finality of European Integration', May 2000, <http://www.dgap.org/english/tip/tip4/fischer/20500-p.htm>

hükümlerine uygun şekilde, Avrupa yasalarını ve Avrupa çerçeve yasalarını çıkarır... (Madde 23(1)).

Bakanlar Konseyi, 1 Kasım 2009 tarihinden itibaren ve aksi belirtilmediği sürece, üyelerinin %55'i, Üye Devletlerin en az 15'i ve Birlik nüfusunun en az % 65'ini temsil edecek şekilde nitelikli oy çokluğu ile karar alır. Ancak,

Anayasanın Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi veya Bakanlar Konseyinin Komisyonun bir önerisini esas alarak hareket etmesini gerektirmediği veya Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi ve Bakanlar Konseyinin Birlik Dışışleri Bakanının inisiyatifıyla hareket etmediği durumlarda, gerekli nitelikli çoğunluk, Birlik nüfusunun en az beşte üçünü temsil edecek şekilde Üye Devletlerin üçte ikisinden oluşur (Madde 24(2)).

Avrupa Komisyonu, yürürlükteki Antlaşmalarda olduğu gibi, Birlik politikalarının ve bütçesinin uygulanmasından ve denetlenmesinden sorumludur. Komisyon aynı zamanda ODGP konularının dışında kalan alanlarda Birliği dış ilişkilerde temsil eder. Buna ek olarak, yasama sürecini başlatma yetkisi hala Komisyonun elindedir. “Anayasada aksi belirtilen haller dışında, Birliğin yasama tasarrufları yalnızca Komisyon önerisi esasına göre kabul edilebilir” (Madde 25(2)). Anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra atanacak olan ilk Komisyon, Başkan ve Başkan Yardımcılarının da dahil olduğu on beş üyeden oluşur. Ayrıca Komisyon Başkanı, tüm üye ülkelerden oy kullanma hakkı olmayan Komisyon Üyelerini de atayacaktır. Bu Komisyonun görev süresinin sona ermesinden sonra atanacak olan yeni Komisyon ise, üye ülke sayısının 2/3'ü üyeden oluşacaktır. “Bir heyet olarak Komisyon, Avrupa Parlamentosuna karşı sorumludur. Komisyon Başkanı Avrupa Parlamentosu önünde Komisyon Üyelerinin faaliyetlerinden sorumlu olacaktır” (Madde 25(5)).

Taslak Anayasa aynı zamanda Birliğin Dışışleri Bakanını tesis eder. Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi, Komisyon Başkanının onayını da alarak, nitelikli oy çokluğu ile Birliğin Dışışleri Bakanını atar. Komisyon Başkanının yardımcılarında biri olan ve görev süresince Komisyonun çalışma prosedürüne göre hareket eden Bakan, Birliğin ortak dış ve güvenlik politikalarının yürütülmesinden sorumludur. Bu çerçevede Avrupa Parlamentosuna da düzenli olarak danışılır ve gelişmeler hakkında bilgi verilir.

Taslak Anayasa, Birliğin demokratik yaşamına ayrı bir başlık ayırmıştır (Bölüm I – Başlık 6). Bu başlık altında, Birliğin temsili demokrasi temelleri üzerine kurulduğu belirtilmektedir. Avrupa Parlamentosu halkları temsil ederken, Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi ve Bakanlar Konseyi Üye Ülkeleri temsil eder. Kararlar, vatandaşlara mümkün olan en açık ve yakın biçimde verilir (Madde 45). Ayrıca, kayda değer sayıdaki üye ülkeden ve bir milyondan fazla Birlik vatandaşı Komisyonu gerekli olduğunu düşündükleri bir konuda yasa önerisi vermeye davet edebilirler (Madde 46). Birliğin saydamlığı da Taslak Anayasa ile artırılmıştır. Parlamentonun ve mevzuatların hazırlanması ve onaylanması aşamasında Bakanlar Konseyinin toplantıları halka açık bir şekilde yapılacaktır. Birlik vatandaşlarının ve Birlik sınırları içerisinde ikamet eden gerçek ve tüzel kişilerin Birlik dokümanlarına ulaşma hakları vardır.

Demokrasi eksikliği açığını ortadan kaldırmak ve Birliğin etkinliğini artırmak amacıyla hazırlanan Taslak Anayasa, çeşitli açılardan eleştirilebilir. İlk olarak, Avrupa Kurumlarının görev ve sorumluluklarını yeniden tanımlayan yeni bir yapı oluşturmaktansa, mevcut Antlaşmaları temel almıştır. Bunun istisnaları, Birliğin Dışişleri Bakanının tesis edilmesi, Bakanlar Konseyi Başkanlığının yeniden düzenlenmesi, yeni nitelikli oy çokluğu prosedürü, Komisyon üyelerinin atanması ve sayısında yapılan değişiklik ve Ulusal Parlamentoların Rolüne Dair Protokoldür. Ayrıca, Parlamento yasama sürecini başlatma yetkisi verilmemiş ve Komisyonun bu alandaki tekeli devam etmiştir. Birlik vatandaşları Komisyonu yasama sürecini başlatmaya davet edebilseler de, bunun için gerekli olan sayı fazlasıyla yüksektir ve Taslak Anayasada geçen “kayda değer sayıdaki üye ülke” ifadesi belirsizlik içermektedir. Son olarak, Taslak Anayasa vatandaşlara Birlik dokümanlarına ulaşma hakkı verse de bununla ilgili süreci Birlik kurumlarının belirlemesi, bir örnek uygulama imkanı vermemektedir.

BÖLÜM: IV – DEMOKRASİ EKSİKLİĞİNİ ORTADAN KALDIRMAK İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Avrupa Birliğinin kurumsal yapısı, AKÇT’de kurulan temeller üzerinde gelişmiştir. “Konsey, Komisyon ve Avrupa Parlamentosundan oluşan ‘kurumsal üçgen’, Avrupa hükümet sisteminin en orijinal unsurudur”.¹¹⁹ Birlik sisteminde, derinleşme ve genişleme süreçleri her zaman birbirleriyle çok yakından ilişkili olmuş ve birbirlerini etkilemiştir. Mayıs ayında gerçekleşen genişleme sonrasında Birliğin üye sayısı 25’e ulaşmış olsa da, altı üye için planlanan kurumsal yapı fazla değişikliğe uğramamış ve zaman içerisinde demokrasi eksikliğine yol açmıştır.

Birliğin demokrasi eksikliğini ortadan kaldırmanın en etkili yollarından biri kurumsal reformdur. Birlik kurumlarının yeniden düzenlenmesi ve etkinliklerinin ve hesap verebilirliklerinin artırılması 1960 yılından beri toplanan HAK’ların gündeminde olmuştur. Ancak 1967 Birleştirme Antlaşması, 1987 Tek Avrupa Senedi ve 1992 Maastricht Antlaşması dışında önemli bir kurumsal reform gerçekleşmemiştir. Yapılan her Antlaşma ve reform girişimi sonrasında yaşanan hayal kırıklığı, gelecek için öngörülen reform çalışmalarında da karamsarlığa yol açmıştır. Bu çalışmalardan biri olan “Senaryo 2010: Avrupa’nın Beş Muhtemel Geleceği”¹²⁰ Komisyonun Gelecek Üzerine Çalışmalar Birimi koordinasyonunda 1999 yılında yapılmıştır. Bu çalışmada, Avrupa Birliğinin geleceğine yönelik olarak beş senaryo geliştirilmiştir.¹²¹ Bu senaryoların dördünde, 2000’li yılların başında kurumsal reform yapılması öngörülmüştür. Ancak tüm kurumsal reformlar, hayal kırıklığına yol açmaktadır:

(A)ncak, son on beş yıldan beri kurumsal sistemin etkinliğini ve verimliliğini artırmak için yapılan tüm denemeler başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 2007 yılında Karlsruhe’de yapılan son deneme önemsiz gelişmeler sağlamış ve Üye Ülkelerin ve Komisyonun yeni bir hükümetler arası konferans çağrısı yapacak cesaretleri kalmamıştır.¹²²

¹¹⁹ Gozi, S., “Does the EU Institutional Triangle Have A Future?”, The International Spectator, January – March 2001, Volume XXXVI, No.1, sf.39

¹²⁰ Bertrand, G. (coor.), “Scenarios 2010: Five Possible Futures of Europe”, European Commission Forward Studies Unit Working Paper, 1999.

¹²¹ Bu senaryolar “Başarılı Marketler”, “Yüz Çiçek”, “Paylaşılan Sorumluluklar”, “Yaratıcı Topluluklar” ve “Sorunlu Komşular”dır.

¹²² a.e., p.17

Gerçekte, Avrupa bütünleşmesi politik krizle kötü bir şekilde darbe aldı: meşruiyetleri sürekli erozyona uğrayan yüzyılın ilk yıllarındaki hükümetler, uzun vadeli konuları dikkate almadılar ve Avrupa için büyük amaçlarını küçülttüler.¹²³

Eğer bu çalışma bağımsız bir akademik kuruluş veya AB karşıtı bir birim tarafından yapılmış olsaydı, çok fazla dikkat çekmeyebilirdi. Ancak, Birlik politikalarını yürüten Komisyon tarafından yapılması bazı işlerin yolunda gitmediğinin de bir göstergesidir.

Günümüzde, tüm karmaşık sistemlerde olduğu gibi, Birliğin kurumları ve yetkileri arasında tam uyum sağlamak zordur. Bu sorunu çözmek ve mevcut demokrasi eksikliği problemini ortadan kaldırmak için, Birlik geniş kapsamlı ve etkili bir kurumsal reform gerçekleştirmek zorundadır. Bu reform sonrasında Avrupa Parlamentosu gerçek bir yasama organı olmalı, Bakanlar Konseyi Parlamentosunun ikinci meclisi olacak şekilde yeniden yapılmalı ve Avrupa Komisyonu, gerçek bir yürütme organı olarak faaliyetlerinden dolayı Parlamentoya karşı sorumluluk taşımalıdır. Bu yeni kurumsal yapı üye ülke ulusal parlamentolarının AB işlerine etkin bir şekilde katılımı ve çok iyi kaleme alınmış bir AB Anayasası ile desteklenmelidir.

Parlamentosunun geçen yüzyılda gerçekleştirilen kurumsal yapılanma çalışmalarından en fazla yararlanan kurum olduğu ve buna rağmen mevcut problemlerin çözülemediği iddia edilebilir. Ancak unutulmaması gereken bir nokta, AKÇT'de Parlamentosunun neredeyse sembolik bir şekilde kurulduğu ve yapılan reformlara rağmen yetkilerinin bugün bile ulusal parlamentoların yetkilerine ulaşamadığıdır. Ayrıca, demokrasi eksikliği sorunu sadece Parlamentosunun yetkileri ile sınırlı değildir. Parlamentosunun demokratik meşruiyeti de göz önünde bulundurulması gereken bir diğer noktadır. Parlamentosunun üye ülke ulusal parlamentolarından farklı olan yetkileri, çoğu Avrupalının gözünde gerçek bir Parlamento olarak görülmesini engellemiştir.¹²⁴ Bunun yanında, Komisyon, Parlamento üyeleri arasından seçilmediğinden, Parlamento hükümetin gerçek kaynağı değildir. Bu nedenle,

¹²³ a.e., p.25

¹²⁴ Warleigh, A. (2003), Democracy in the European Union, London: SAGE Publications, sf. 77 – 92.

gerçekleştirilecek kurumsal reformda yetkilerinin yeniden düzenlenmesinin yanında, Parlamento'nun demokratik meşruiyeti de güçlendirilmelidir. Bakanlar Konseyi de bu yeni Parlamento ile birleştirilmeli ve Parlamento'nun ikinci meclisi olmalıdır. Almanya Dışişleri Bakanı Fischer, Parlamento'nun görevlerinin ne olması gerektiği konusundaki cevabı şu şekilde vermiştir:

Avrupa Parlamentosu iki şeyi temsil etmelidir: ulus devletlerin Avrupası ve halkların Avrupası. Bu ancak Avrupa Parlamentosunun farklı ulusal politikacıları ve farklı ulusal halkları gerçekten bir araya getirmesi ile mümkündür.¹²⁵

Bu üç kurum arasında köklü bir değişime en fazla ihtiyaç duyanı Bakanlar Konseyidir. Yapılan Antlaşmalarda, Konseyin yapısı ve işleyişi önemli bir değişikliğe uğramamıştır. Birbirini takip eden genişleme ve derinleşme hareketleri Bakanlar Konseyinin gündemini kalabalıklaştırmış ve etkinliğini azaltmıştır. Gerçekleştirilecek kurumsal reform sonrasında Bakanlar Konseyinin tüm yardımcı birimleri kaldırılmalı ve Konsey, Avrupa Parlamentosunun ikinci meclisi olacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır. Birliğin en önemli karar alma organı olmasına rağmen, Konseyin gerçekleştirdiği faaliyetler ve aldığı kararlardan dolayı bir sorumluluğu yoktur. Sadece Konsey üyeleri, kendi ulusal parlamentolarına ve hükümetlerine karşı sorumludurlar. Bu nedenle, Konseyin meşruiyetini artırabilmek için çalışmalarında açıklık ve saydamlık sağlanmalı ve Konsey işlerine tüm ulusal parlamentoların demokratik katılımı sağlanmalıdır.

İki meclisli bu Parlamentosunda, ortak karar usulü her iki mecliste eşit olarak kullanılan tek karar alma usulü olmalıdır. İkinci meclisin üyeleri, üye ülke hükümetleri tarafından beş yıllık görev süresi için atanmalıdır. Böylece, her iki meclisin de görev süreleri eşitlenmiş olacaktır. Bu üyeler, daha sonra, ikinci meclisin Başkanını kendi aralarından seçerler. Karar alma sürecinde etkinliğin ve şeffaflığın sağlanabilmesi için ikinci meclisteki tüm kararlar nitelikli oy çokluğu ile alınmalıdır.

“Konsey açık kapılar ardında kanun yapmalıdır. Politikaların koordinasyonu ve diğer faaliyetler de mümkün olduğunca açık kapılar

¹²⁵ Fischer, J., a.g.e., p.5

ardında yapılmalıdır. Kapalı oturumlar gerekli görüldüğünde, bunun sebepleri açıkça ortaya konmalıdır”.¹²⁶

Günümüzde, “Komisyon, politik ve idari görevlerinden dolayı karma ve benzeri olmayan bir organizasyon olarak görülmektedir”.¹²⁷ Ancak gerçekleştirilecek kurumsal reform sonrasında, yasama sürecini başlatma yetkisi de dahil olmak üzere tüm politik yetkilerini Parlamente'ye devredecek ve sadece yürütme görevini sürdürecektir. Komisyonun oluşumunda çeşitli alternatifler seçilebilir. Örneğin her üye ülke bir üye ile temsil edilebilir veya Komisyonun üye sayısı sınırlandırılabilir. Taslak Anayasada da kabul edilen bu alternatiflerden ikincisi, Komisyonun etkinliğini artıracaktır. Sınırlı sayıdaki üyeden oluşacak bu Komisyonda üyeler, Avrupa Parlamentosunda temsil edilen siyasi partilerle olan bağlarına göre seçilmelidirler. Böylece, üye ülkeler arasındaki çıkar çatışmalarının önüne geçilmiş olur. Bu şekilde oluşan bir Komisyon politize olsa da, demokratik meşruiyeti ve gücü artacaktır. Geçmiş dönemlerde Birliğin üye sayısının ve yetkilerinin artmasına paralel olarak Komisyonun görevleri artsa da, Parlamento karşısında yetkileri sürekli sınırlandırılmıştır. Bu nedenle, Komisyon ve AB seçmenleri arasında doğrudan bir iletişim kurulmalı ve Komisyon şu şekilde oluşmalıdır: AP’de temsil edilen her parti grubu, Komisyon Başkanlığı için kendi adayını belirler. Seçmenler Avrupa seçimlerinde sadece partilere değil, aynı zamanda Komisyon Başkanına da oy verirler. Bu şekilde seçilen Komisyon Başkanı, Komisyonun diğer üyelerini Avrupa Parlamentosunda temsil edilen politik parti gruplarının üyeleri arasından seçer. Komisyon, Parlamente'nin hem birinci (oyçokluğu ile) hem de ikinci (nitelikli oy çokluğu ile) meclisinde güvenoyu almalıdır. Eğer belirlenen süre içerisinde Komisyon güvenoyu alamazsa, Avrupa Parlamentosu seçimleri yenilenir. Komisyon ve üyeleri, yaptıkları çalışmalar ve aldıkları kararlardan dolayı Parlamente'ye karşı sorumludurlar.

Taslak Anayasada da belirtildiği şekilde, Komisyon, Başkan, iki Başkan Yardımcısı ve Birlik politikalarının yürütülmesinden doğrudan sorumlu olmayan üç Komiserin de dahil olduğu 15 kişiden oluşur. Başkan yardımcılarında biri Birliğin dış politikasını (Birlik Dışişleri Bakanı), diğeri ise Birliğin iç işlerini (Birlik İçişleri Bakanı) yürütür. Birlik politikalarının yürütülmesinden doğrudan sorumlu olmayan üç Komiser de Komisyonu ve

¹²⁶ “Final Report of Working Group IV of the Role of National Parliaments (CONV 353/02)”, The European Convention Working Group IV, Brussels 2002, sf.3

¹²⁷ Egeberg, M., “The European Commission - The Evolving EU Executive”, *Arena Working Papers*, 2002, WP02/30, sf.2

Birliği uluslararası ilişkilerde temsil eder ve Birlik Dışişleri Bakanı ile yakından çalışırlar. Her genişleme sonrasında Birliğin bazı politikaları diğerlerine oranla daha fazla önem kazanmış ve Komiserlerin sorumluluğuna verilecek anlamlı politikalar belirlemek daha zor olmuştur. Bu nedenle, gerçekleştirilecek kurumsal reformda Komisyonun bazı politikaları birleştirilerek sayıları dokuza indirilmelidir. 1980 ve 1990'lı yıllarda, Komisyon sahtekarlık, adam kayırmacılık ve yolsuzluk iddiaları ile suçlanmıştır. Bu nedenle, sınırlı kaynaklarını daha verimli kullanabilmek ve etkin bir mali kontrol mekanizması kurabilmek için Komisyon bir i yönetim reformu da gerçekleştirmelidir. Bu yeni Komisyon Birlik politikalarını uygularken daha Şeffaf ve hızlı olmalıdır. Günümüzde mevcut politikaların uygulanması son derece yavaştır. Örneğin, ‘‘Sadece bir ye lke, Yunanistan, AB hukukunun uygulanmasından dolayı ceza ödemek zorunda kalmış ve bu vaka Adalet Divanına gitmek için 14 yıl beklemiştir’’.¹²⁸

Bu yeni kurumsal yapıda, ulusal parlamentoların rolleri de yeniden tanımlanmalı ve güçlendirilmelidir. Ulusal Parlamento ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinin aynı anda yapılması ve AP yelerinin ulusal parlamento seçim listelerinde gösterilen adaylar arasından seçilmesi gerektiği söylense de, bunun iki büyük sakıncası vardır. Bunlardan ilki, uygulamada yaşanacak zorluklardır. AB yesi 25 ülke düşünüldüğünde, tüm ye ülkelerde aynı anda ulusal seçimlerin yapılması olanaksızdır. İkinci sakınca, politik tercihler ile ilgilidir. Aynı sorunların üstesinden gelebilmek için Birlik genelinde ve ye ülkelerde farklı politikalar uygulanmaktadır. Bu nedenle, rneğin Almanyalı bir seçmen, Birlik seçimlerinde Sosyal Demokrat Partiye oy vermeyi tercih ederken ulusal seçimlerde Yeşiller Partisine oy vermektedir. Ancak, ulusal parlamentolar da Avrupa Parlamentosu gibi Avrupa halklarını temsil ettiklerinden, AB politikalarına katılımları güçlendirilmelidir.

Konu, ulusal parlamentolar ve Avrupa Parlamentosu arasında bir rekabet değildir. Her birinin ayrı görevleri vardır ancak her ikisinin de AB'yi vatandaşlarına daha da yaklaştırmak ve Birliğin demokratik meşruiyetini güçlendirmeye katkıda bulunmak gibi ortak bir hedefi vardır.¹²⁹

¹²⁸ Murray, A., 'Reforming the Commission', CER Bulletin, August / September 2003, Issue 25, sf.13

¹²⁹ 'Final Report of Working Group IV of the Role of National Parliaments (CONV 353/02)', The European Convention Working Group IV, Brussels 2002, sf.2

Tek bir Anayasaya sahip olmak, Birliğin geleceği için diğer bir önemli konudur. Bugünkü Taslak Anayasada olduğu şekilde, Anayasa iki ana bölümden oluşmalıdır.¹³⁰ Buna göre, Anayasanın birinci bölümü Birliğin hedeflerini, amaçlarını, temel değerlerini, Avrupa Temel Haklar Şartını ve genel kurumsal çerçeveyi içermelidir. Bu bölümdeki maddeler sadece birinci mecliste üçte iki ve ikinci mecliste oybirliği ile alınan kararlar ile değiştirilebilmelidir. Anayasanın ikinci bölümü yürürlükteki Antlaşmalardaki Birlik politikalarını, bildirimleri ve protokolleri içermelidir. Bu bölümdeki maddeler Parlamentoda normal yasama süreci ile değiştirilebilmelidir. Bu Anayasa, temel Avrupa normlarının ve değerlerinin çok sık olarak değiştirilmesini engelleyecek ve bunları daha anlaşılır kılacaktır. Ayrıca, böyle bir Anayasa Birlik kurumları ve Birlik kurumları ile üye ülke kurumları arasındaki yetki ve sorumluluklar ile ulusal parlamentoların AB'deki rollerini de açık bir şekilde belirleyecektir.

¹³⁰ Von Weizsacker, R., Dehaene, J.L., Simon, D., "The Institutional Implications of Enlargement", Report to the European Commission, Brussels, 18 October 1999, http://www.europa.eu.int/jgc2000/repoct99_en.pdf

SONUÇ

Değişim, her politik oluşumun özünde yer almaktadır. Politik oluşumlar, değişerek, kendilerini zamana ve mekana uydururlar. Avrupa Birliği bu kuralın bir istisnası değildir. Kurulduğu ilk günden beri, hem genişleyen ve hem de yetkilerini artıran Birlik, değişen koşullara uyum sağlamıştır. Birliğin yetkilerini artırması sonucu AB halklarının günlük yaşamlarını giderek daha fazla etkilemesi, demokratik niteliklerinin sorgulanmasına yol açmıştır. Monnet Metodunun bir mirası olarak, Birliğin teknokratik ve elit bir kurumsal yapısı vardır. Yasama sürecini başlatan ve politikaları uygulayan ana kurum Avrupa Komisyonudur. 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 Parlamentonun ve üye ülkelerin temsilcisi olan Bakanlar Konseyinin 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 Konseyin dolaylı meşruiyeti vardır. 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. Parlamentonun, 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 zayıf ve etkisizdir.

Birliğin üç önemli kurumunun teknokrat ve elit bir şekilde yapılanması, demokrasi eksikliğine yol açmıştır. Bu eksikliğin ortadan kaldırabilmesi için Kurumların yetki ve sorumlulukları her Antlaşmada değiştirilmiştir. Bu değişiklikler, Parlamento, Komisyon ve Bakanlar Konseyi karşısında güçlendirmiştir. Zaman içerisinde, Parlamento Komisyonun çalışmaları üzerinde kontrol yetkisi kazanmış, Birlik bütçesinin hazırlanması sürecine dahil olmuş ve yasama sürecinin bir parçası olmuştur. Bu kurumsal değişikliklerin yanında, Birliğin demokratik temellerini güçlendirmek için çeşitli reformlar yapılmış ve saydamlık, açıklık ve hesap verebilirlik artırılmıştır. Avrupa Temel Haklar Şartının kabul edilmesi, Avrupa'nın Geleceğine Dair Konvansiyon, Avrupa Yönetişimine Dair Beyaz Kitap ve Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı bu çerçevede değerlendirilmelidir.

Ancak tüm bunlar, Birliğin demokrasi eksikliği problemini ortadan kaldırmamıştır. “Eurobarometer” sonuçları, Avrupa halklarının birlikte neler olup bittiği konusunda bilgi sahibi olmadıklarını ve Birlik politikalarından uzaklaştıklarını göstermektedir. Bu çalışmada, AB’nin demokrasi eksikliğini ortadan kaldıracak en önemli metotlardan birinin kurumsal reform olduğu savunulmaktadır. Bugüne kadar imzalanan Antlaşmaların, Birliğin kurumsal yapısına da değişiklikler getirdiği ancak istenilen sonuca ulaşamadığı iddia edilebilir. Ancak bu başarısızlığın temelindeki asıl neden, kurumsal yapıda değişiklikler yapılırken mevcut yapının iskeletinin korunmasıdır. Demokrasi eksikliğini ortadan kaldırılabilmesi için AB kurumlarının rolleri, sorumlulukları ve birbirleriyle olan ilişkileri değiştirilmemeli, yeniden düzenlenmelidir. Daha önce de ifade edildiği üzere, Avrupa Parlamentosu gerçek bir yasama organı olmalı, Bakanlar Konseyi Parlamentosunun ikinci meclisi olacak şekilde yeniden yapılmalı ve Avrupa Komisyonu, gerçek bir yürütme organı olarak faaliyetlerinden dolayı Parlamentoya karşı sorumluluk taşımalıdır. Bu süreçte, üye ülke ulusal parlamentolarının rolleri de yeniden belirlenmelidir. Ortaya çıkacak olan yeni kurumsal yapı, açık ve şeffaf bir Anayasa ile desteklenmelidir.

Gerçekleşen son genişleme ile üye sayısı 25’e çıkan ve yakın bir gelecekte de 28’e çıkacak olan Avrupa Birliğinde, işleyen bir demokrasinin varlığı her zamankinden daha önemlidir. Değişik kültür, politik ve sosyal yapılara sahip Avrupa halkları, Birlik tarafından alınan kararların kendi çıkarları doğrultusunda alındığını bilmelidirler. Bu bilinci geliştirmenin en etkin ve doğru yolu, Komisyonun, Bakanlar Konseyinin ve Avrupa Parlamentosunun yeniden yapılandırılmasıdır.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

Adenauer, C. (1966), *Memoirs 1945 – 1953*, Chicago: Henry Rangery

Andenas, M. and Usher. J. (eds) (2003), *The Treaty of Nice: Enlargement and Constitutional Reform*, Oxford: Hart Publishing

Bertrand, G. (coor.), “Scenarios 2010: Five Possible Futures of Europe”, European Commission Forward Studies Unit Working Paper, 1999

Borchardt, K. D. (2000), *The ABC of Community Law*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Brinkley, D. and Hackett, C. (eds.) (1991), *Jean Monnet: The Path to European Unity*, New York: St. Martin’s Press

Budden, P., “Observations on the Single European Act and ‘Relaunch of Europe’: a less ‘intergovernmental’ reading of the 1985 Intergovernmental Conference?”, *Journal of European Public Policy*, 2002, Vol. 9, No. 1

Burgess, M. (2000), *Federalism and the EU: Building of Euopre 1950 – 2000*, Routledge

Chrysochoou, D., “Models of Democracy and the European Polity”, <http://www.ex.ac.uk/shipss/politics/research/strategies/civic1-01.pdf>

-----, “The Nature of Democracy in the European Union and the Limits of Treaty Reform”, *Current Politics and Economics of Europe*, 2001, 10:3

Corbett R, Jacobs F. and Shackleton M. (eds.) (2000), *The European Parliament*, 4th Edition, London: John Harper

- Dinan, D. (1994), *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, 2nd Edition, Basingstoke: The Macmillan Press Ltd.
- Duff, A., Pinder, J. and Pryce, R. (eds.) (1994), *Maastricht and Beyond: Building the EU*, London: Routledge
- Egeberg, M., "The European Commission - The Evolving EU Executive", *Arena Working Papers*, 2002, WP02/30
- Eriksen, E.O. and Fossum, J.E. "Europe In Search Of Its Legitimacy", ARENA Working Paper, August 2002
- Featherstone, K., "Jean Monnet and the "Democratic Deficit" in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 1994, Vol.32, No.2
- Fitzmaurice, J. (1978), *The European Parliament*, London: Saxon House
- Forsyth, M. (1981), *Union of States: The Theory and Practice of Confederation*, Leicester: Leicester University Press
- Fossum, J.E., "Identity – Politics in the European Union", *Arena Working Papers*, 2001, WP 01/17
- , "The Transformation of the Nation-State: Why Compare the EU and Canada?", *ARENA Working Papers*, 2001, WP 01/19, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_28.htm
- Gozi, S., "Does the EU Institutional Triangle Have A Future?", *The International Spectator*, January – March 2001, Volume XXXVI, No.1
- Grabbe, H., "What Comes After Nice?", http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_nicetreaty.pdf
- Held, D. (1998), *Models of Democracy*, London: Oxford

- Jeffery, C. and Sturm, R. (eds.) (1993), *Federalism, Unification and European Integration*, Frank Cass Publishers
- Joerges, C., Meny, Y. and Weiler, J.H. (eds.), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commissions' White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper 6/01
- Kühnhardt, L., "Towards Europe 2007 – Identity, Institution Building and the Constitution of Europe", ZEI Discussion Paper, 2001, C85
- Laursen, F., "Nice and Post-Nice: Explaining Current and Predicting Future Developments in the EU", <http://www.lib.tku.edu.tw/libeu/eulecture/Nice%20and%20Post-Nice.pdf>
- Lynch, P., Neuwahl, N. and Rees, G. (eds.) (2000), *Reforming the EU – From Maastricht to Amsterdam*, Essex: Pearson Education Limited
- Mc Cormick, J. (1999), *The European Union*, Boulder: Westview Press
- Mc Kenna, P. (1998), *Amsterdam Treaty: The Road To An Undemocratic And Military Superstate*, Daughton Community Publishing Programme
- Monnet, J., (1978) *Memoirs*, Mayne, R. (trans.), New York: Collins Publisher
- Murray, A., 'Reforming the Commission', CER Bulletin, August / September 2003, Issue 25
- Palmer, R.R. and Colton, J. (eds.) (1992), *A History of the Modern World*, 7th Edition, New York: McGraw-Hill Inc.
- Pasquino, G., "The Democratic Legitimation of the European Institutions", *The International Spectator*, 2002, 2002/4
- Peters, A., "A Plea for a European Semi-Parliamentary and Semi-Consociational Democracy", *European Integration Online Papers (EIoP)*, 2003, Vol.7, No.3, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-003.htm>

- Rallings, C., Scully, R., Tonge, J. and Webb, P. (eds.) (2003), *British Parties and Elections Review – 13*, London: Frank Cass
- Richardson, J. (eds.) (2001), *European Union – Power and Policy Making*, London: Routledge
- Rittberger, B., “Removing the Conceptual Blinders: Under What Conditions Does the Democratic Deficit Affect Institutional Design Decisions”, <http://les1.man.ac.uk/conweb>
- Rosamond, B. (2000), *Theories of European Integration*, Basingstoke: The Macmillan Press Ltd.
- Smith, D. and Wright S. (eds.) (1999), *Whose Europe? The Turn Towards Democracy*, Oxford: Blackwell Publishers
- Tsatsos, D., “The Treaty of Nice: A Failure Which can Only be Remedied by Means of an Effective and Properly Implemented Post-Nice Process”, EP Official Document, PE294.739
- Turnbull, P., “Understanding the 1991 Intergovernmental Conference and Its Legacy: ‘New Institutions’ and the Flaws of the Third Pillar”, The University of Manchester, European Policy Research Unit Working Paper, 19998, 5/98.
- Wallace, H., Wallace, W. (1996), *Policy Making in the EU*, Oxford: Oxford University Press
- Warleigh, A., *Democracy in the European Union*, London: SAGE Publications, 2003
- Warleigh, A. (ed.) (2002), *Understanding European Union Institutions*, London: Routledge
- Weiler, J.H., “The State ‘über alles’ – Demos, Telos and the German Maastricht Decision”, NYU School of Law Jean Monnet Center, 1995, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9506ind.html>
- Westlake, M. (1994), *A Modern Guide to the European Parliament*, London: Printer Publishers Ltd

Woodard, S., “The Simple Guide to the Federal Idea”,
<http://www.eurplace.org/federal/woodard.html>

Diğer Kaynaklar

Avrupa'nın Geleceği tartışmalarıyla ilgili daha ayrıntılı bilgi için, <http://european-convention.eu.int> ve <http://europa.eu.int/futurum>

Avrupa Adalet Divanı Karar no: 138/79: Roquette Freres vs. the Council,
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61979J0138

Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities, C364/1

“Co-Governing After Maastricht: The EP's Institutional Performance 1994 – 1998”, EP Directorate-General for Research, Political Series POLI104EN

Dooge Report, http://aei.pitt.edu/archive/00000997/01/Dooge_final_reprt.pdf

European Convention, on the Future of the European Union,
http://europa.eu.int/futurum/comm/documents/brochure_en.pdf

European Governance: A White Paper, Commission of the European Communities, COM(2001)428, Brussels, 2001

“Final Report of Working Group IV of the Role of National Parliaments (CONV 353/02)”, The European Convention Working Group IV, Brussels 2002

Fischer, J., ‘From Confederacy to Federation – Thoughts on the Finality of European Integration’, May 2000, <http://www.dgap.org/english/tip/tip4/fischer/20500-p.htm>

Helsinki European Council: Presidency Conclusions, <http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm>

Le Compromis de Luxembourg, <http://www.ellopos.net/politics/luxembourg.htm>

“Schumann Declaration”, http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_en.htm

Spinelli, A., “The Manifesto of Ventotene”,
<http://www.eurplace.org/diba/cultura/ventmaen.html>

“The Brussels Report on the General Common Market”, 1956, Information Service High Authority of the European Community for Coal and Steel, Luxembourg,
http://aei.pitt.edu/archive/00000995/01/Spaak_report.pdf

Time Magazine, Golden Anniversary Issue, 1949 – 1999, 1999

Von Weizsacker, R., Dehaone, J.L., Simon, D., “The Institutional Implications of Enlargement”, Report to the European Commission, Brussels, 18 October 1999,
http://www.europa.eu.int/igc2000/repoct99_en.pdf

White Paper on Reform http://www.europa.eu.int/comm/off/white/reform/part1_en.pdf ve
http://www.europa.eu.int/comm/off/white/reform/part2_en.pdf

DİZİN

A

Adenauer, Konrad, 24, 25, 29, 30, 121
Amsterdam Antlaşması, iv, 8, 74, 75, 76,
77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 87
Anayasa, iv, 18, 84, 97, 100, 101, 102
Avrupa Atom Enerji Topluluğu, iii, vi, 4,
31
Avrupa Birliği, i, iii, vi, 1, 11, 21, 33, 41,
59, 66, 80, 81
Avrupa Ekonomik Topluluğu, iii, vi, 4,
31, 59, 66
Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, vi, 88
Avrupa Komisyonu, 1, 4, 8, 34, 35, 51,
60, 73, 78, 88, 91, 94, 99
Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, iii,
vi, 4, 21, 40
Avrupa Merkez Bankası, vi, 62, 70
Avrupa Ombudsmanı, 97
Avrupa Para Enstitüsü, vi, 62, 70
Avrupa Parlamentosu, iii, 4, 5, 10, 20, 26,
34, 36, 37, 38, 42, 46, 47, 48, 49, 60,
66, 75, 77, 79, 87, 88, 102
Avrupa Politik Topluluğu, iii, vi, 4, 27
Avrupa Savunma Topluluğu, iii, vi, 4, 27,
29
Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti
Fonu, vi, 44
Avrupa Temel Haklar Şartı, iv, 8, 87, 88,
89, 98
Avrupa Topluluğu, vi, 46, 59, 66

Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, vi, 5,
94

B

Bakanlar Konseyi, 1, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 14,
17, 26, 34, 35, 36, 38, 39, 42, 43, 46,
47, 48, 49, 51, 54, 56, 60, 61, 62, 63,
64, 65, 68, 69, 70, 75, 78, 79, 88, 93,
94, 96, 99, 102
Bakanlar Kurulu, 80
Batı Avrupa Birliği, 31
Beyaz Kitap, iv, 9, 91, 92, 94, 95, 97
Brüksel Antlaşması, 5, 46

D

d'Estaing, Valery Giscard, 97, 100
Dehousse Raporu, 47
Delors, Jacques, 50, 51, 63
Demokrasi, i, iii, iv, 11, 13, 18, 66, 99,
101
Demokrasi Eksikliği, i, iii, 3, 5, 9, 11, 18,
19, 21, 34, 41, 69, 82, 86, 91, 94, 97
Demokratik çıktı modeli, 15, 18
Devlet merkezli görüş, 15
Dooge Raporu, 50

E

Ekonomik ve Parasal Birlik, vi, 33

F

Federal, 16
Federalizm, 3, 15, 16

G

Genişleme, i, iv, 4, 7, 8, 10, 14, 53, 71,
73, 74, 81, 83, 101

H

Helsinki Zirvesi, 71
Hükümetler Arası Konferans, vi, 8, 9, 50,
57, 58, 59, 60, 74, 75, 76, 77, 82, 83,
87, 90

I

İşbirliği Usulü, iv, v, vi, 21, 52, 53, 55,
59, 70
İzoglikoz Davası, iii, 48

K

Komisyon (Avrupa Komisyonu), iv, 5, 6,
7, 8, 9, 10, 14, 15, 17, 20, 35, 37, 38,
39, 42, 43, 46, 50, 51, 53, 54, 55, 56,
60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70,
75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 91, 93, 94,
95, 96, 98, 102
Komitoloji, 95
Konsensüs yönetim modeli, 15, 18
Konvansiyon, iv, 9, 10, 29, 88, 89, 91, 97,
100

Kurumsal model, 4, 19
Kurumsal yaklaşım, 13
Kuzey Atlantik Paktı Teşkilatı, vii

L

Laeken Bildirisi, iv, 9, 10, 89
Lüksemburg Antlaşması, 5, 46
Lüksemburg Uzlaşması, iii, 51

M

Maastricht Antlaşması, iv, v, 6, 13, 18,
57, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69,
70, 71, 74, 76, 87, 106
meşruiyet, 5, 8, 9, 17, 42, 52, 61, 78, 92,
94, 95, 110, 114
Monnet, Jean, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25,
26, 27, 28, 29, 30, 31, 41, 43, 91
müktesebat, 73
Muvafakat Usulü, iv, 6, 52, 56, 70

N

NATO, vii, 31
Nice Antlaşması, iv, v, 8, 83, 84, 85, 86
nitelikli oy çokluğu, 6, 19, 36, 39, 51, 54,
62, 63, 64, 78, 83, 86, 94

O

Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, vii, 6,
59
Ortak Karar Usulü, iv, v, 57, 64, 66, 70
Ortak Pazar, 4, 32, 33, 44, 49

Ortak Tarım Politikası, vii

P

Paris Antlaşması, iii, 4, 21, 25
Parlamento (Avrupa Parlamentosu), 5, 6,
7, 14, 20, 26, 29, 36, 37, 42, 46, 47,
48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57,
61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 75, 80, 81,
82, 86, 94, 96, 97, 98
Pleven, Rene, 28, 29
Prodi, Romano, 77

R

Roma Antlaşması, 4, 32, 33, 37, 42, 48,
87

S

Schumann, Robert, 24, 25, 101
Sosyal – psikolojik yaklaşım, 13

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği,
vii, 27
Spaak, Paul Henri, 31, 32, 33

T

Tek Avrupa Senedi, iii, iv, vii, 6, 49, 50,
51, 57, 62, 87, 106
Türkiye, 3, 71, 73, 97

U

Ulus-devlet modeli, 15, 17

Y

Yönetişim, 94, 99
Yüksek Otorite, 4, 25, 27, 34, 35, 36, 37,
42