

T.C.
KIRKLARELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU

Meriç KARAKEÇİLİ

MAYIS – 2025

T.C.
KIRKLARELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU

Meriç KARAKEÇİLİ

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Ahmet Mithat GÜNEŞ



Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde bizzat elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada özgün olmayan tüm kaynaklara eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.

Meriç KARAKEÇİLİ

26.05.2025

ÖZ

Bu çalışma, Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyet sorununu ve bu bağlamda ortaya çıkan demokrasi açığı tartışmalarını kapsamlı bir şekilde analiz etmeyi amaçlamaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu ile başlayan Avrupa entegrasyon süreci, zamanla ekonomik iş birliğini aşarak siyasi bir boyut kazanmıştır. Ulusalüstü bir yapı haline gelen AB, kendine özgü kurumsal yapısı ve karar alma mekanizmaları nedeniyle, geleneksel ulus-devlet temelli demokratik normlarla uyumsuzluklar üretmiş ve bu durum literatürde demokrasi açığı kavramı etrafında yoğun tartışmalara neden olmuştur. Çalışma, söz konusu tartışmaları hem federalist hem de realist yaklaşımlar çerçevesinde incelemekte, demokrasi açığına ilişkin farklı görüşlerin yanında, demokratik meşruiyetin kurumsal ve toplumsal boyutlarını da kapsamlı şekilde ele almaktadır. Ayrıca, AB kurumlarının işleyişindeki yapısal özelliklerin bu açığı nasıl beslediği analiz edilmekte ve vatandaş katılımını artırmayı hedefleyen yeni mekanizmaların etkileri değerlendirilmektedir. Bu bağlamda Avrupa Vatandaş Girişimi, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe sunma hakkı ve Avrupa'nın Geleceği Konferansı gibi katılımcı araçların meşruiyet sorununa ne ölçüde yanıt üretebildiği sorgulanmaktadır. Çalışma, AB'nin demokratik meşruiyet tartışmalarını çok boyutlu bir bakış açısıyla ele alarak, mevcut krizlerin ardında yatan demokratik eksikliklerin kurumsal ve toplumsal temellerini tartışmaya açmayı hedeflemektedir.

Anahtar kelimeler: Demokrasi Açığı, Demokratik Meşruiyet, Avrupa Birliği Yönetişimi, Katılımcı Demokrasi Araçları.

ABSTRACT

This study aims to comprehensively analyze the European Union's democratic legitimacy problem and the associated debates on the democratic deficit. The European integration process, which began in the post-World War II period with the establishment of the European Coal and Steel Community and the European Economic Community, has gradually evolved beyond economic cooperation and acquired a political dimension. As the EU has transformed into a supranational structure, its unique institutional framework and decision-making mechanisms have generated incompatibilities with traditional nation-state-based democratic norms, leading to intense discussions in the literature under the concept of the democratic deficit. This study examines these debates through both federalist and realist perspectives, addressing not only the different views on the democratic deficit but also extensively analyzing the institutional and societal dimensions of democratic legitimacy. Furthermore, the study explores how the structural characteristics of EU institutions contribute to this deficit and evaluates the effectiveness of new mechanisms designed to enhance citizen participation. In this context, participatory tools such as the European Citizens' Initiative, the right to petition the European Parliament, and the Conference on the Future of Europe are scrutinized in terms of their capacity to respond to the legitimacy challenge. By adopting a multidimensional perspective on the EU's democratic legitimacy debates, the study seeks to open a discussion on the institutional and societal foundations of the democratic shortcomings underlying the current crises faced by the Union.

Keywords: Democratic Deficit, Democratic Legitimacy, EU Governance, Participatory Democracy Instruments.

KISALTMALAR

AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	: Avrupa Birliği
ABA	: Avrupa Birliği Antlaşması
ABAD	: Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABİA	: Avrupa Birliği'nin İşleyişı Hakkında Antlaşma
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
ATS	: Avrupa Tek Senedi
AVG	: Avrupa Vatandaş Girişimi
AVP	: Avrupa Vatandaş Paneli
bkz.	: bakınız
çev.	: çeviren
ed.	: editör
et al.	: et alia (ve diğerleri)
ibid.	: ibidem (aynı eserde)
m.	: madde

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iv
ABSTRACT	v
KISALTMALAR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
GİRİŞ	1

1. BÖLÜM

AVRUPA ENTEGRASYON SÜRECİNDE DEMOKRASİ AÇIĞI: KURAMSAL ÇERÇEVE VE TARTIŞMALAR

1.1. Avrupa Birliği ve Demokrasi Teorisi	7
1.2. Temsili Demokrasi ve Katılımcı Demokrasi Arasındaki İlişki Üzerine Tartışmalar	11
1.3. Avrupa Birliği ve Demokratik Meşruiyet	17
1.4. Demokrasi Açığı Kavramı	20
1.4.1. Kavramsal Çerçeve	21
1.4.2. Tarihsel Arka Plan	23
1.5. Avrupa Birliği'nde Demokrasi Açığı Üzerine Farklı Görüşler	27
1.5.1. Demokrasi Açığı Bulunduğunu Savunan Görüşler	27
1.5.1.1. Kurumsal Meşruiyet Sorununa Karşı Geleneksel Yaklaşım ...	28
1.5.1.2. Kurumsal Meşruiyete İlişkin Diğer Görüş: Demokrasi Açığının Kaynağı Olarak Birliğin Yönetişim Yapısı	34
1.5.1.3. Demokrasi Açığının Standart Versiyonu	41
1.5.1.4. Demokrasi Açığının Toplumsal Meşruiyet Boyutu.....	46
1.5.2. Demokrasi Açığının Bulunmadığını Savunan Görüşler.....	51

1.5.2.1. Moravcsik ve Uluslararası Örgüt Görüşü	52
1.5.2.2. Majone ve Düzenleyici Devlet Görüşü	55
1.5.3. Avrupa Birliği'nde Demokrasi Açığına Habermas'ın Yaklaşımı ...	58
1.5.3.1. Habermas'ın Küresel Yönetişim Modeli.....	59
1.5.3.2. Habermas'ın Müzakereci Demokrasi Anlayışı	61
1.5.3.3. Habermas ve Avrupa Halkı	62

2. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ KURUMSAL YAPISI BAĞLAMINDA DEMOKRASİ AÇIĞI

2.1. Genel Açıklamalar.....	67
2.2. Avrupa Parlamentosu Bağlamında Demokratik Meşruiyet.....	68
2.2.1. Genel olarak	68
2.2.2. Avrupa Parlamentosu ve Toplumsal Meşruiyet İlişkisi.....	75
2.2.3. <i>Spitzenkandidaten</i> Prosedürü	83
2.2.4. Parlamento Seçimlerinin Ulusötesi Listeler Yoluyla Gerçekleştirilmesine İlişkin Çözüm Önerisi	88
2.3. Avrupa Birliği Konseyi ve Demokratik Meşruiyet.....	91
2.3.1. Tarihsel Arka Plan	91
2.3.2. Konsey'in Yapısı	94
2.3.3. Konsey'in Görev ve Yetkileri.....	97
2.3.4. Konsey ve Karar Alma Usulü	101
2.4. Avrupa Komisyonu.....	107
2.4.1. Genel Olarak	107
2.4.2. Komisyon'un Yapısı.....	109
2.4.2.1. Her Üye Devlete Bir Komiser İlkesi	111

2.4.2.2. Komisyon Reformları.....	112
2.4.2.3. <i>Spitzenkandidaten</i> Prosedürü	115
2.4.3. Komisyon’un Yetkileri	116
2.4.3.1. Yasamaya İlişkin Yetkiler	117
2.4.3.2. Yürütmeye İlişkin Yetkiler	120
2.5. Avrupa Birliği’ndeki Bağımsız Kurumlar	123

3. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ’NDE KATILIMCI DEMOKRASİNİN GELİŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ARAÇLAR

3.1. Genel Açıklamalar.....	129
3.2. Aşağıdan Yukarıya Araçlar	130
3.2.1. Avrupa Vatandaş Girişimi.....	131
3.2.1.1. Genel Olarak	131
3.2.1.2. Tarihsel Gelişim Süreci	132
3.2.1.3. Girişim Örnekleri	135
3.2.1.4. Avrupa Vatandaş Girişimi ve Kurumsal Yapı.....	137
3.2.1.5. Avrupa Vatandaş Girişimi’ne Yöneltilen Eleştiriler	140
3.2.2. Avrupa Ombudsmanı’na Başvuru	145
3.2.2.1. Genel Olarak	145
3.2.2.2. Avrupa Ombudsmanı’na Başvurunun Etkileri ve Eleştiriler	147
3.2.3. Avrupa Vatandaşlarının Avrupa Parlamentosu’na Dilekçe Sunma Hakkı.....	149
3.2.3.1. Genel Olarak	149
3.2.3.2. Dilekçe Hakkının Etkileri ve Eleştiriler	151
3.3. Yukarıdan Aşağıya Araçlar	153

3.3.1. Kamu İstişareleri	154
3.3.1.1. Genel Olarak	154
3.3.1.2. Kamu İstişarelerinin Etkileri ve Eleştiriler	156
3.3.2. Avrupa Vatandaş Diyalogları.....	158
3.3.2.1. Genel Olarak	158
3.3.2.2. Vatandaş Diyaloglarının Etkileri ve Eleştiriler.....	160
3.4. Avrupa’nın Gelecek Perspektifine İlişkin Araçlar	162
3.4.1. Avrupa’nın Geleceği Konferansı.....	162
3.4.1.1. Genel Olarak	162
3.4.1.2. Tarihsel Arka Plan	165
3.4.1.3. Konferansın Anayasalcılık Boyutu	168
3.4.1.4. Konferansın Kurumsal Yapı ile İlişkisi	171
3.4.1.5. Avrupa’nın Geleceği Konferansı’na Yönelik Eleştiriler	174
3.4.2. Avrupa Vatandaş Panelleri.....	176
3.4.2.1. Genel Olarak	176
3.4.2.2. Avrupa Vatandaş Panelleri’nin İşleyişi.....	178
3.4.2.3. Birlik Kurumsal Yapısı Bağlamında Vatandaş Panelleri.....	179
3.4.2.4. Avrupa Vatandaş Panelleri’nin Geleceği	183
SONUÇ.....	187
KAYNAKÇA	195

GİRİŞ

Avrupa Birliği, 20. yüzyılın ortalarında, savaşın yıkıcı etkileriyle sarsılan bir kıtanın küresel barışı, siyasi istikrarı ve ekonomik kalkınmayı yeniden tesis etme arayışlarının bir ürünü olarak ortaya çıkmış ve zaman içerisinde uluslararası ilişkilerde benzeri görülmemiş bir entegrasyon modeli olarak evrilmiştir. İlk bakışta bir ekonomik iş birliği projesi olarak kurulan AB, kömür ve elik gibi savaş ekonomisinin temel unsurlarını ortak bir denetim altına alarak hem savaş ihtimalini ortadan kaldırmak hem de Avrupa kıtasının ekonomik olarak yeniden yapılanmasını sağlamak üzere yola çıkmıştır. Ancak entegrasyonun ilerleyen evrelerinde ekonomik iş birliğinin ötesine geçilmiş; siyasi, hukuki ve toplumsal alanlara yayılan daha kapsamlı bir birlik modeli inşa edilmiştir. Bu süreçte Avrupa Birliği, egemen ulus-devletlerin kimi yetkilerini ulusalüstü bir yapıya devrettikleri ve bu bağlamda klasik uluslararası örgütlerin ötesine geçen bir siyasi birlik halini almıştır. AB'nin bu özgün yapısı, onu uluslararası hukukta ve siyaset kuramında *sui generis* bir yapı olarak konumlandırmış, Avrupa'da egemenlik, kimlik, vatandaşlık ve demokrasi kavramlarının yeniden tanımlandığı bir deneyim alanına dönüştürmüştür.

Ne var ki, AB'nin bu kendine özgü ulusötesi yapısı, klasik demokrasi kuramlarının öngördüğü normatif ilkelerle tam bir örtüşme sağlayamamış ve halk egemenliği, temsil, hesap verebilirlik ve katılım gibi demokratik ilkeler, ulusötesi bağlamda önemli tartışmalara ve eleştirilere konu olmuştur. Özellikle karar alma süreçlerinin karmaşıklığı, kurumların teknik ve bürokratik doğası, vatandaşların bu süreçlerden kendilerini dışlanmış hissetmeleri, AB'nin demokratik meşruiyeti üzerine yoğun eleştirilerin odak noktası haline gelmiştir. Bu çerçeve AB, yalnızca ekonomik krizler, dış politikadaki meydan okumalar ya da küresel güç rekabetleriyle değil, aynı zamanda içeriden yükselen popülist hareketler, egemenlikçi söylemler ve Avrupa bütünleşmesine yönelik halk desteğindeki erozyonla da mücadele etmek durumunda kalmıştır. Bu siyasi ve toplumsal gelişmeler, AB'nin ulusötesi düzeyde inşa etmeye çalıştığı siyasi alanın derinleşme kapasitesini

sınırlamış, vatandaşlar ve kurumlar arasındaki mesafenin artmasına ve AB'nin meşruiyet krizinin daha görünür hale gelmesine neden olmuştur.

Özellikle 1990'lerden itibaren Maastricht Antlaşması ile AB'nin siyasi birliğe doğru genişleme hamlesi, bir yandan birlik içinde daha fazla yetki devrini gündeme getirirken, diğer yandan da bu yetkilerin demokratik meşruiyet kaynaklarının yetersizliği nedeniyle tartışmaları yoğunlaştırmıştır. 2000'li yıllarda yaşanan anayasa krizi, Brexit süreci, popülist sağ partilerin yükselişi, Avrupa'da entegrasyon karşıtı söylemlerin yaygınlaşması ve katılım oranlarındaki düşüş, AB'nin karşı karşıya olduğu demokratik açığın çok boyutlu bir sorun haline geldiğini göstermiştir. Bu çerçevede, AB'nin demokratik meşruiyet sorunu, salt bir kurumsal işleyiş problemi olmaktan çıkarak; halk egemenliğinin ulusötesi düzeyde nasıl tesis edileceği, vatandaş katılımının nasıl artırılacağı, karar alma süreçlerinin nasıl şeffaf ve hesap verebilir hale getirileceği gibi normatif tartışmalarla iç içe geçmiş derin bir yönetim ve siyasal meşruiyet sorunsalı halini almıştır.

AB'nin demokrasi ile kurduğu ilişki, teorik düzeyde de oldukça karmaşık ve tartışmalı bir zemin üzerine oturmaktadır. Bu bağlamda, federalist yaklaşım, AB'nin ulusalüstü niteliklerini öne çıkararak Birliği, egemenlik devri temelinde bir federal yapıya doğru evrilen bir siyasal birlik olarak değerlendirmekte ve bu çerçevede demokratik meşruiyetin, ulusalüstü kurumların yetki alanlarının güçlendirilmesi ve Avrupa vatandaşlığının pekiştirilmesi yoluyla sağlanabileceğini savunmaktadır. Federalist bakış açısına göre, AB'nin mevcut sorunlarının temelinde yeterince derinleşmemiş siyasal entegrasyon yatmaktadır. Demokrasi açığının kapatılması, Birliğin bir tür federal anayasal yapıya evrilmesi ile mümkün olabilecektir. Buna karşılık realist yaklaşım, AB'nin devletlerarası niteliğine ve üye devletlerin egemenlik haklarının korunmasına vurgu yaparak, AB'yi egemen devletlerin çıkar uzlaşmaları çerçevesinde işleyen bir hükümetlerarası yapı olarak görmekte ve demokratik meşruiyetin ulusal parlamentolar ve ulusal düzeydeki demokratik mekanizmalar aracılığıyla sağlandığını ileri sürmektedir. Realist yaklaşıma göre, AB'nin mevcut yapısı bir "*halk demokrasisi*" değil, devletlerin egemenlik alanlarını yönetmek amacıyla oluşturulmuş işlevsel bir yapı niteliğindedir ve bu nedenle demokrasi açığı kavramı abartılıdır.

Literatürde "*demokrasi açığı*" kavramı da bu kuramsal gerilimlerin bir yansıması olarak şekillenmiş ve AB'nin meşruiyet tartışmalarının odak noktalarından birini teşkil etmiştir. Özellikle demokrasi açığının standart versiyonu olarak literatüre yerleşen yaklaşım, AB'nin karar alma süreçlerinde halkın rolünün sınırlı olması, Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin yetersizliği, Avrupa Komisyonu'nun atama esaslı yapısı ve Bakanlar Konseyi'nin şeffaflıktan uzak işleyişi gibi unsurlar üzerinden Birliğin demokratik meşruiyet eksikliğini ortaya koymaktadır. Bu bakış açısı, AB'nin meşruiyet krizinin yalnızca kurumsal düzeyde değil, aynı zamanda toplumsal boyutta da derinleştiğini, vatandaşların Birliğin karar süreçlerinden uzaklaştığını ve AB'nin "*halksız bir siyaset*" yürüttüğünü iddia etmektedir. Böylelikle demokrasi açığı tartışmaları, hem kurumsal meşruiyet boyutunu, yani AB kurumlarının işleyiş biçimi ve demokratik denetim kapasitesi ile ilgili sorunları, hem de toplumsal meşruiyet boyutunu, yani AB vatandaşlarının kendilerini bu yapının siyasi öznesi olarak görüp görmediklerine ilişkin algıları kapsamaktadır.

Bu çalışma, Avrupa Birliği'ndeki demokrasi açığı meselesini, yukarıda özetlenen teorik ve tarihsel çerçeve ışığında çok boyutlu bir yaklaşımla ele almayı hedeflemektedir. Çalışmanın birinci bölümünde, demokrasi açığı kavramının kuramsal arka planı açıklanacak, demokrasi teorisi bağlamında temsili ve katılımcı demokrasi modelleri arasındaki ilişki Avrupa Birliği bağlamında tartışılacak, Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyet sorununa yönelik farklı teorik yaklaşımlar ele alınacaktır. Bu çerçevede, demokrasi açığının kavramsal temelleri ve tarihsel arka planı ortaya konularak, literatürde demokrasi açığı bulunduğunu savunan görüşler ve bu görüşlere karşı çıkan yaklaşımlar karşılaştırmalı biçimde analiz edilecektir. Özellikle Moravcsik'in uluslararası örgüt yaklaşımı, Majone'nin düzenleyici devlet anlayışı ve Habermas'ın anayasal vatandaşlık ekseninde geliştirdiği yaklaşım gibi Birliğin demokrasi açığına farklı perspektiflerden yaklaşan görüşler ayrıntılı biçimde değerlendirilecektir. Böylelikle, demokrasi açığı olgusunun hem bir normatif eleştiri aracı hem de AB'nin siyasal gelişimine yönelik analitik bir çerçeve sunduğu vurgulanacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise AB'nin mevcut kurumsal yapısı bağlamında demokrasi açığının doğasına ve derinliğine odaklanılacak; Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi gibi kurumların demokratik meşruiyet üzerindeki rollerine ilişkin eleştiriler, yapısal sorunlar ve çözüm önerileri değerlendirilecektir. Bu bağlamda, Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri, seçilme biçimi, temsil gücü ve toplumsal meşruiyet ile olan ilişkisi incelenecek; *Spitzenkandidaten* prosedürü ve AP seçimlerinin ulusötesi listeler yoluyla yapılması gibi demokratik temsilin güçlendirilmesine yönelik öneriler tartışılacaktır. Ayrıca, Avrupa Birliği Konseyi'nin yapısı, işleyişi ve karar alma süreçleri, şeffaflık, hesap verebilirlik ve demokratik denetim bağlamında değerlendirilecek ve Konsey'in mevcut yapısının, vatandaşların karar süreçlerine katılımı açısından yarattığı sınırlamalar ortaya konulacaktır. Avrupa Komisyonu'nun yapısı, atama süreçleri, yetkileri ve demokrasi açığına etkisi de bu bölümün önemli bir inceleme alanını oluşturacak, Komisyon'un özellikle yasama inisiyatifi ve yürütme gücü bakımından Birlik içindeki merkezi rolü ile bu rolün demokratik meşruiyet bakımından yarattığı sorunlar detaylandırılacaktır. Bunun yanı sıra, AB'nin bağımsız düzenleyici kurumları ve teknokratik işleyişinin, AB'nin mevcut yönetim yapısının demokrasi açığına etkileri üzerinde durulacaktır.

Üçüncü ve son bölümde ise, AB'nin demokrasi açığını azaltmak ve halkla kurumlar arasındaki mesafeyi kapatmak amacıyla geliştirdiği katılımcı demokrasi araçları kapsamlı bir biçimde analiz edilerek bu araçların demokrasi açığını kapatmaya ne ölçüde katkı sunduğu değerlendirilecektir. Bu bağlamda, Avrupa Vatandaş Girişimi, Avrupa Ombudsmanı'na başvuru hakkı, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe hakkı gibi aşağıdan yukarıya işleyen mekanizmaların işlevselliği, etkinliği ve sınırlılıkları tartışılacaktır. Aynı şekilde kamu istişareleri ve vatandaş diyalogları gibi yukarıdan aşağıya tasarlanan katılım araçları, AB'nin meşruiyet sorununu aşmada ne ölçüde başarılı olduğu açısından değerlendirilecek ve bu araçların toplumsal kapsayıcılığı, vatandaşların karar alma süreçlerine etkisi ve AB kurumlarının bu araçlara yaklaşımları incelenecektir. Ayrıca bu bölümde AB'nin gelecek vizyonu bağlamında düzenlenen ve daha yenilikçi bir yaklaşıma dayanan

Avrupa'nın Geleceği Konferansı ve Avrupa Vatandaş Panelleri'nin etkinliği, sınırlılıkları ve demokratik meşruiyeti artırma kapasitesi, eleştiriler ve literatürdeki değerlendirmeler çerçevesinde irdelenecektir.

Genel olarak bu çalışma, AB'nin demokratik yapısına yönelik eleştirileri sistematik bir çerçevede ortaya koymayı, bu eleştirilerin dayandığı kuramsal ve pratik eksenleri tartışmayı ve AB'nin karşılaştığı meşruiyet krizlerinin ardında yatan demokratik eksiklikleri farklı düzeylerde açıklığa kavuşturmayı amaçlamaktadır. Çalışma, AB'nin kurumsal yapısında yer alan meşruiyet sorunlarını analiz ederken, aynı zamanda Birlik düzeyindeki katılımcı demokrasi araçlarının bu açığı giderme potansiyelini ve sınırlılıklarını da değerlendirmeyi hedeflemektedir. Böylelikle çalışmanın nihai amacı, AB'nin demokratik yapısına yönelik eleştirileri sistematik bir çerçevede ortaya koymak, bu eleştirilerin dayanaklarını ve eksikliklerini sorgulamak ve AB'nin gelecekteki demokratik dönüşümüne yönelik önerilere katkı sağlamaktır.

1. BÖLÜM

AVRUPA ENTEGRASYON SÜRECİNDE DEMOKRASİ AÇIĞI: KURAMSAL ÇERÇEVE VE TARTIŞMALAR

1.1. Avrupa Birliği ve Demokrasi Teorisi

Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı olup olmadığı, şayet varsa da Birliğin bu sorunu gidermede ne kadar etkili olabildiğini değerlendirmeyi hedefleyen bu çalışmada öncelikle Avrupa'da demokrasi teorisinin gelişiminin kısaca ele alınması gerekmektedir. Demokrasinin 2500 yıl gibi bir geçmişe sahip olması kafa karışıklıklarına ve çeşitli anlaşmazlıklara yol açmaktadır; zira demokrasi kavramı farklı dönemlerde ve yerlerde farklı coğrafyalardaki insanlar için farklı şeyler ifade etmiştir.¹ Antropologlar ve tarihçiler benzer araçların ya da uygulamaların farklı zamanlarda ve yerlerde ortaya çıktığını tespit ettiklerinde bu araç veya uygulamaların orijinal mucitlerinden diğer gruplara yayılma yoluyla mı, yoksa farklı gruplar tarafından bağımsız olarak mı icat edildiğini tespit etme arayışına girebilmektedir. Yapılan araştırmalarda farklı dönemlerde farklı yerlerde tespit edilen demokratik uygulamaların nasıl ortaya çıktığı merak konusu olmuştur.² Bu çerçevede demokrasinin gelişiminin de hangi ölçüde erken kaynaklarından gelen bir yayılma ile açıklanabileceği veya hangi ölçüde birbirinden bağımsız biçimde farklı zaman ve yerlerde icat edilmiş olabileceği sorusu gündeme gelmiştir. Dahl, demokrasinin gelişiminin büyük bir kısmının esasen demokratik fikir ve uygulamaların yayılmasıyla açıklanabileceğini, ancak bu yayılmanın tek başına tüm açıklamayı karşılamada yetersiz kalacağını savunur. Bu bağlamda demokrasi, gerekli şartlar ortaya çıktığında farklı zaman ve mekanlarda birbirinden bağımsız şekilde ortaya çıkan bir düzendir.³ Bu noktadan hareketle demokrasi, buharlı motorun icadı gibi bir çırpıda icat olunmuş bir buluştan ziyade, yazı belirli süreçler sonucunda birden çok yerde ve birden fazla kez icat edilmiş bir buluşa benzetilebilir.

¹ Robert Alan Dahl, *On Democracy*, Yale University Press, 1998. s. 3.

² ibid. s. 9.

³ ibid. s. 10.

Demokrasi sözcüğü etimolojik olarak Eski Yunanca’da “*demos*” (halk, vatandaş topluluğu) ve “*kratos*” (güç, iktidar) sözcüklerinin birleşiminden meydana gelmektedir.⁴ Atina’da *demos*, genellikle bütün Atinalıları kapsayacak şekilde kullanılmasına rağmen bazen yalnızca sıradan halkı veya yoksulları ifade etmek için de kullanılmıştır. *Demos*’un Antik Yunan’da hangi amaçla kullanıldığının ötesinde “*demokratia*”, Atinalılar ve diğer Yunanlar tarafından Atina ve diğer şehir devletlerinde hâkim olan halkın iktidarını ifade etmektedir.⁵ Antik Yunan’da Aristoteles, dönemin genel kabulünden farklı bir tipoloji ortaya koymuştur. Hükümet biçimlerini sınıflandırırken hükümetin kimin elinde bulunduğuna ve olumlu ya da olumsuz oluşuna göre bir ayrım yapmıştır. Olumlu yönetim biçimlerinde iktidara, bir kişinin elindeyse monarşi, küçük bir insan topluluğundaysa aristokrasi, büyük bir insan topluluğundaysa da cumhuriyet adını vermiştir.⁶ Bu sistemleri olumlu olarak değerlendirmiştir; zira monarşide kral, aristokraside soylular, cumhuriyette ise halkın çoğunluğu toplumun yararını gözetir. Bu kişiler bir gün toplum yararına çalışmaktan uzaklaşarak kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmeye başarlarsa bu hükümetler sırasıyla yerini tirani, oligarşi ve demokrasiye bırakır.⁷ Görüldüğü üzere Aristoteles’in tipolojisinde demokrasi bozulmuş, toplum yararını gözetmekten uzaklaşmış bir cumhuriyet yönetim biçimi olarak tanımlanmıştır.

Antik Yunan ile aynı dönemde varlık gösteren Roma Cumhuriyeti’nde ise halkın yönetimini ifade etmek için “*res*” (şey) ve “*publicus*” (halk) kelimelerinin birleşiminden meydana gelen “*respublicus*” (halka ait olan şey), yani cumhuriyet yönetim biçimi benimsenmiştir.⁸ Roma’da cumhuriyeti yönetme hakkı başlangıçta yalnızca *patrici* sınıfına, yani aristokratlara tanınmış bir hak olmasına karşın uzun mücadelelerden sonra sıradan halk yani *plebler* de bu hakkı elde etmiştir. Cumhuriyetin yıkılmasıyla birlikte “*halkın*

⁴ Çiğdem Yıldızdöken, “Platon’da Demokratia Kavramı”, *Kaygı Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Felsefe Dergisi*, Sayı 25, (2015), ss. 59-75. s. 60.

⁵ Dahl, *On Democracy*. s. 12.

⁶ İlhan F. Akın, *Devlet Doktrinleri*, İstanbul: Beta Basım, 2016. s. 15.

⁷ ibid. s. 15.

⁸ Dahl, *On Democracy*. s. 13.

iktidarı”, bazı küçük kabileler veya siteler haricinde yaklaşık bin yıl boyunca yeryüzünden tamamen silinmiştir.⁹

Demokrasinin birden fazla kez icat edilmesi ve tarihin farklı dönemlerinde farklı anlayışların “*demokrasi*” olarak adlandırılması durumuna örnek vermek gerekirse, günümüzde her demokratik devletin vatandaşlarına seçme hakkı tanınması anlayışında herhangi bir şüphe olmamasına karşın günümüzden çok da uzak sayılamayacak bir tarih olan 1. Dünya Savaşı’nın sona erdiği dönemde kendisini “*demokrasi*” veya “*cumhuriyet*” olarak nitelendiren pek çok devlette seçme hakkı yalnızca vatandaşların hemen hemen yarısına yani yalnızca erkeklere özgülenmiş bir hak olarak tanınmış olması düşünülebilir.¹⁰ Yine bir başka örnek ise Roma Cumhuriyeti’nde, Atina’dakine benzer şekilde yönetime katılım hakkının, diğer bir deyişle ulusal egemenliğin, yalnızca erkeklerle sınırlandırılmış olması ve bu durumun yirminci yüzyıla kadar tüm sonraki demokrasilerde ve cumhuriyetlerde de geçerliliğini sürdürmüş olmasıdır.¹¹

Demokrasinin tarih boyunca farklı tanımlarının yapılmasının yanı sıra öğretilerde demokrasi, pek çok farklı tipoloji altında incelenmiştir. Bu sınıflandırmalar ve buna bağlı olarak öğretilerde ortaya çıkan tartışmaların geniş kapsamı düşünüldüğünde, çalışmanın amaç ve kapsamını aşacağından bunların tamamına yer vermek mümkün değildir. Ancak Avrupa Birliği’nde demokrasi teorisi üzerine çalışan bazı yazarlardan örnekler verilerek bunlara çalışmaya katkı sağladığı ölçüde kısaca değerlendirilecektir.

Örneğin AB’de demokrasi açığının bulunmadığını savunan görüşün bir temsilcisi olan Moravcsik, demokrasi açığı meselesini değerlendirirken, Avrupa Birliği’nin temellerini oluşturduğu düşünülen dört demokrasi akımını ele almıştır. Bunlar: Liberteryen, çoğunlukçu, sosyal demokrat ve müzakereci demokrasi modelleridir.¹² AB’de demokrasi açığı bulunduğunu savunan Habermas ise konuyu liberal, cumhuriyetçi ve müzakereci olmak üzere üç

⁹ ibid. s. 15.

¹⁰ ibid. s. 3.

¹¹ ibid. s. 13.

¹² Andrew Moravcsik., “Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis”, *Government and Opposition*, Vol. 39, Issue 2, (2004), ss. 336-363. s. 338.

demokrasi modeli üzerinden tartışmıştır.¹³ Günümüzde Avrupa Birliği bağlamında demokrasi teorisini tartışan yazarlardan bir diğeri olan Lord, bir yönetimin demokratik kabul edilebilmesi için beş koşulun gerekliliğinden söz etmektedir. Kanaatimizce Lord tarafından ifade edilen bu koşullar, günümüzde bir yönetimin “*demokratik*” olarak nitelendirilebilmesi için sahip olması gereken asgari koşullar olarak kabul edilebilir.

Günümüz demokrasilerinin sahip olması gereken nitelikler bağlamında Lord, öncelikle demokratik bir yönetimde vatandaşların temsilcileri aracılığıyla kendi yasalarını oluşturduklarının bilincinde olması gerektiğini savunur. Zira, ancak bu şekilde vatandaşların kendi kendilerini yönettiklerinden bahsedebilmek mümkündür. İkinci olarak demokrasi, kamu denetimini gerektirmektedir. Yani demokratik bir sistemde vatandaşların yalnızca kendi yasalarını oluşturmaları yetmez, bunun yanı sıra vatandaşların yasalar yapıldıktan sonra onların uygulanmasını da denetleyebilmesi gereklidir. Demokratik bir yönetimin üçüncü şartı, siyasi eşitliktir. Siyasi eşitlik olmadan, doğrudan bir “*halkın yönetimi*”nin aksine, “*bazı insanların diğer insanlar üzerinde yönetimi*” söz konusu olur. Siyasi eşitlik ise her bireyin bir oy hakkını ifade eden “*oyların eşitliği*”ni ve tüm görüşlerin siyasi gündeme eşit bir biçimde erişimini ifade eden “*ses eşitliği*”ni içermektedir. Dördüncü olarak, demokratik bir sistemin işleyebilmesi için bireylerin gerekçelendirme hakkına sahip olmaları gerekmektedir.¹⁴ Bu bağlamda Mill, parlamentoların ve dolayısıyla temsili hükümetin temel amacının, görüşleri reddedilen bireylerin bu durumun keyfi gerekçelere değil, üstün ve rasyonel görülen nedenlere dayandığını hissedebilmelerini sağlamak olduğunu ileri sürmektedir.¹⁵ Son olarak, demokrasinin işlerlik kazanabilmesi için, bağlayıcı kolektif kararlar alma yetkisine sahip olduğu genel kabul gören bir *demosun* varlığı gereklidir. Bununla birlikte, oy verme ve kanaat oluşturma süreçlerine kimlerin dahil edileceği hususunda toplumsal bir uzlaşının sağlanması ve

¹³ Jürgen Habermas, *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, çev. Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts: The MIT Press, 1998. s. 239.

¹⁴ Christopher Lord, “Still in Democratic Deficit”, *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, Vol. 43, Iss. 6, (2008), ss. 316-340. s. 316.

¹⁵ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, London: The Electric Book Company, 2001. s. 104.

vatandaşların, demokratik yönetime etkin biçimde katılım gösterebilmeleri için gerekli bilgi, beceri ve yetkinliklere sahip olmaları beklenmektedir.¹⁶

Belirtilen koşullar dikkate alındığında, demokrasinin Avrupa Birliği bünyesindeki uygulanabilirliğinin neden uzun süredir tartışma konusu olduğu daha kolay anlaşılabilir hâle gelmektedir. Bir yandan Birlik, kapsamlı bir yasama faaliyeti yürütmekte; bazı değerlendirmelere göre, Avrupa vatandaşlarını bağlayan yeni yasal düzenlemelerin yaklaşık %75'i Birliğin yasama süreçleri sonucunda ortaya çıkmaktadır.¹⁷ Öte yandan, demokratik yönetişimin temel bileşenlerinin Avrupa Birliği kurumları nezdinde yeterince karşılık bulmadığı yönündeki eleştiriler gündemdeki yerini korumaktadır.¹⁸ Nitekim Avrupa toplumları, tarihsel bir dönemeçte, ortak değerlerinin ve toplumsal, ekonomik ve çevresel yapıların sürdürülebilirliğini büyük ölçüde ortak ve kolektif çözüm arayışlarına bağlamış durumdadır. Ancak bu çözümler, çoğu zaman demokratik ilkelerle tam bir uyum içerisinde olmayan ortak bir siyasi yapılanmayı da zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, kamuoyunu doğrudan etkileyen ve bağlayıcılığı bulunan kararların alınmasında görevli kurumların meşruiyetinin yalnızca demokratik temellere dayandırılması gerektiği yönündeki beklentiler, Birliğin mevcut yapısal çelişkilerini daha da derinleştirmektedir.

1.2. Temsili Demokrasi ve Katılımcı Demokrasi Arasındaki İlişki Üzerine Tartışmalar

Daha önceki bölümde de söz edildiği üzere demokrasi kavramı, kökenini Antik Yunan'a, özellikle de M.Ö. 5. yüzyılda Atina'da uygulanan doğrudan demokrasi modeline dayandırır. Bu modelde vatandaşlar, siyasal karar alma süreçlerine doğrudan katılım göstermekte, yasama ve yürütme işlevleri

¹⁶ Lord, "Still in Democratic Deficit". s. 316.

¹⁷ ibid.

¹⁸ Yönetişim (ing. *governance*, fr. *gouvernance*), devletin, piyasa aktörlerinin ve sivil toplumun birlikte iş gördüğü, çok aktörlü ve çok düzeyli bir karar alma ve uygulama sürecini ifade eder. Bu kavram, yalnızca hükümetin tek taraflı otoritesine değil; aynı zamanda şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik ve etkililik gibi normatif ilkeler çerçevesinde şekillenen, daha kapsayıcı ve ağ temelli yönetim biçimlerine işaret eder. Yönetişim, özellikle Avrupa Birliği gibi ulusüstü yapılarda demokratik meşruiyetin yeniden tanımlanmasına da zemin hazırlar. bkz. Jon Pierre ve B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan, 2000; R. A. W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies*, Vol. 44, Iss. 4, (1996), ss. 652–667.

kolektif olarak yerine getirilmektedir. Ancak bu uygulama, kadınlar, köleler ve yabancılar gibi toplumun belirli kesimlerini dışladığı için günümüz anlamında kapsayıcı bir demokrasi örneği olarak değerlendirilebilmesi mümkün değildir. Yine de Atina demokrasisi, vatandaşların doğrudan katılımını esas alması bakımından demokrasi düşüncesinin ilk somut örneklerinden biri olarak kabul edilmektedir.¹⁹

Zamanla artan nüfus, coğrafi genişleme ve karmaşık toplumsal yapılar, doğrudan demokrasinin sürdürülebilirliğini zorlaştırmış, bu da özellikle 18. yüzyıldan itibaren temsili demokrasi anlayışının gelişmesine zemin hazırlamıştır. Amerikan ve Fransız devrimleriyle şekillenen bu yeni model, vatandaşların karar alma sürecine doğrudan katılımı yerine temsilcileri aracılığıyla siyasal iradelerini ortaya koymalarını esas almıştır. Temsili demokrasi, modern devletin işleyişine uygun kurumsal bir yapı sunarken, katılımı dolaylı hale getirmek suretiyle yönetim yapısını daha yönetilebilir hale getirmiştir.²⁰

Montesquieu, Kanunların Ruhu Üzerine (fr. *De l'esprit des lois*) eserinde temsili demokrasiyi modern cumhuriyetçilik anlayışının temel ilkelerinden biri olarak konumlandırır.²¹ Rousseau'nun doğrudan halk egemenliği fikrine karşıt biçimde Montesquieu, temsili demokrasiyi hem pratik hem de normatif düzeyde savunmuştur. Temsilin, bir yandan vatandaşların nitelikli adaylar arasından seçim yapabilmesini, öte yandan bu temsilcilerin vatandaşların çıkarlarını bilgiye dayalı biçimde süzgeçten geçirerek yansıtmasını sağladığını ileri sürmüştür. Bu bağlamda temsil, halkın doğrudan yönetime katılımının yerine geçen değil, onu dönüştüren bir kurumdur. Ayrıca Montesquieu, sosyal eşitsizliklerin bulunduğu bir toplumda, temsil kurumunun bu farklılıkları kurumsal düzeyde yansıtması gerektiğini savunmaktadır; bu da temsili demokrasinin aynı zamanda bir çatışma yönetimi mekanizması olduğunu gösterir.

¹⁹ Dahl, *On Democracy*. s. 12.

²⁰ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris: Champs. Essais, 1995. s. 38 vd.

²¹ Charles-Louis de Secondat baron de Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine*, çev. Fehmi Baldaş, İstanbul: Hiperlink Yayınları, 2014. On Birinci Bölüm, Konu VI.

Montesquieu'nün temsil teorisi, doğrudan demokrasiye bir alternatif olarak ortaya konulmakla birlikte, temsilcilerin halkın çıkar ve taleplerini yalnızca iletmekle yetinmeyip, aynı zamanda bunları filtreleyerek işleyip dönüştürmesi gerektiği düşüncesine dayanır.²² Bu yaklaşıma göre, seçim yoluyla göreve gelen temsilcilerden beklenen, seçmenlerin taleplerini mekanik biçimde yansıtmak değil; aksine, bu talepleri kamusal aklın süzgecinden geçirerek politika üretmeleridir.²³ Böylece, temsil yalnızca bir aktarım değil, aynı zamanda bir dönüştürme süreci olarak görülür. Bu bakış açısı, modern siyasi partilerin ve aracı kurumların işlevini ve gerekliliğini açık biçimde ortaya koymaktadır.²⁴ Ne var ki, bu çerçevede temsilcilerin faaliyetlerinin halk tarafından denetlenebilir olması gerektiği de özellikle vurgulanmalıdır. Zira bu durum, temsilin meşruiyetinin yalnızca seçim süreciyle değil, aynı zamanda sürekli hesap verebilirlikle desteklenmesi gerektiği anlamına gelir.

Amerika'daki siyasal tartışmaların etkisiyle Montesquieu'nün tezlerini geliştiren Manin ise, temsili demokrasilerin yapısal çelişkilerine dikkat çekerek, temsil kurumunun elitist karakterini eleştirmiştir.²⁵ Manin'e göre temsil, özünde aristokratik bir yöntemdir; çünkü yöneticiler, halk arasından rastgele değil, belirli niteliklere sahip olduğu varsayılan kişiler arasından seçilmektedir. Bu durum, temsilciler ile temsil edilenler arasında yapısal bir mesafe yaratmaktadır. Bu mesafe, bir yandan rasyonel karar alma süreçlerini kolaylaştırabilirken, öte yandan temsil kurumlarının halk nezdinde meşruiyet krizine sürüklenmesine yol açabilmektedir. Söz konusu çelişki, günümüzde ortaya çıkan halk hareketlerinin —örneğin Fransa'daki Sarı Yelekliler ya da İtalya'daki Beş Yıldız Hareketi gibi— doğrudan demokrasi talepleriyle sahneye çıkmalarını ve temsili kurumlara yönelik artan güvensizliği anlamlandırmada önemli bir gösterge oluşturmaktadır.²⁶

Rosanvallon ise temsili demokrasinin klasik biçimlerinin, çağdaş toplumların artan katılım taleplerine yeterince yanıt veremediğini ileri

²² ibid.

²³ Manin, *Principes du gouvernement représentatif*. s. 180.

²⁴ ibid. ss. 190-200.

²⁵ ibid. s. 129.

²⁶ Céline Spector, *No démos? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe*. Paris: Éditions du Seuil, 2021. s. 229.

sürmektedir.²⁷ Bu düşünceye göre, seçimlere dayalı meşruiyetin yetersiz kaldığı, medyanın etkisiyle siyasetin kişiselleştiği ve yürütmenin siyasal sistem içindeki ağırlığının arttığı günümüz demokrasilerinde, vatandaşların temsilcilerle kurduğu bağ giderek zayıflamaktadır.²⁸ Bu bağın yeniden inşası için temsilin hesap verebilir, şeffaf ve sürekli denetlenebilir bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.²⁹ Bu noktada sivil toplumun, bağımsız denetim kurumlarının ve vatandaş inisiyatiflerinin rolü özel bir önem taşımaktadır.³⁰ Böylece temsili demokrasi, katılımcı unsurlar aracılığıyla yeniden yapılandırılarak daha kapsayıcı ve meşru bir çerçeveye oturtulabilir.

Öte yandan, temsili demokrasinin yalnızca bireylerin değil, aynı zamanda toplumsal grupların da temsilini sağlamayı amaçladığı kabul edildiğinde; sendikalar, dernekler, siyasi partiler ve hatta lobiler gibi ara aktörlerin rolü de önem kazanmaktadır. Bu aktörlerin demokratik temsildeki konumları kimi zaman tartışmalı olmakla birlikte, çıkarların kurumsal ve şeffaf biçimde temsil edilmesi, demokratik süreçlerin meşruiyetini güçlendirebilir. Bu bağlamda, öğretide Avrupa Birliği gibi çok katmanlı yapılar içinde lobiciliğin tamamen dışlanması değil; etkin biçimde denetlenmesi ve karşı güçlerle dengelenmesi önerilmektedir.³¹ Aksi takdirde, karar alma süreçleri gayri resmi aktörlerin etkisine açık hale gelir ki bu da temsili demokrasinin zayıflamasına neden olabilir.

Bununla birlikte temsili demokraside temsilciler ile vatandaşlar arasındaki mesafenin artması, demokratik meşruiyetin yalnızca seçimlerle sınırlı hale gelmesi ve siyasal elitizmin güçlenmesi gibi nedenlerle alternatif modellerin tartışılması gündeme gelmiştir. Bu bağlamda katılımcı demokrasi anlayışı, temsili sistemin eksiklerini gidermeyi amaçlayan ve vatandaşların siyasal karar süreçlerine daha doğrudan ve sürekli katılımını öngören bir yaklaşım olarak gelişmiştir. Özellikle 20. yüzyılın sonlarından itibaren yaygınlaşan bu model, sivil toplumun güçlenmesi, dijital teknolojilerin sağladığı olanaklar ve yönetim ilkelerinin benimsenmesiyle daha görünür

²⁷ Pierre Rosanvallon, *Le Bon Gouvernement*. Paris: Éditions du Seuil, 2015. s. 9.

²⁸ ibid. s. 15, 16.

²⁹ ibid. s. 12.

³⁰ ibid. s. 13, 22.

³¹ Spector, *No démos?*. s. 230.

hale gelmiştir.³² Dolayısıyla demokrasi, tarihsel süreçte sabit bir formdan ziyade, toplumsal ihtiyaçlara göre dönüşen ve gelişen dinamik bir siyasal pratik olarak değerlendirilebilir. Doğrudan demokrasiden temsili demokrasiye, oradan da katılımcı demokrasiye uzanan bu evrimsel çizgi, halk egemenliğinin farklı tarihsel biçimlerde nasıl kurumsallaştırıldığını ve her bir modelin öncekiyle diyalektik bir ilişki içinde nasıl şekillendiğini göstermektedir.

Çağdaş demokrasilerde, katılımcı modelin yansıması olarak, siyasal katılımın yalnızca seçimle sınırlı kalmadığı ve özellikle temel hakların tehdit altında olduğu durumlarda protestolar, dilekçeler, mitingler ve sosyal medya üzerinden kamusal ifade biçimleriyle kendini gösterdiği gözlemlenmektedir.³³ Bu tür katılım biçimleri, bir yandan temsili sistemin sınırlarını ortaya koyarken, öte yandan vatandaşların siyasal karar alma süreçlerine doğrudan etki etme arzusunun bir yansıması olarak değerlendirilmektedir.³⁴ Bu çerçevede katılım, temsilin yalnızca bir alternatifi değil, aynı zamanda onun tamamlayıcısı niteliğindedir.³⁵ Nitekim temsili yapılar, ancak katılım kanallarının açık ve işlevsel olması halinde meşruiyetlerini sürdürebilir.

Her ne kadar temsili demokrasinin doğası gereği temsilciler belirli bir özerklikle donatılmış olsalar da bu özerkliğin sınırlandırılmaması, zamanla meşruiyet krizlerine yol açabilmektedir.³⁶ Bu nedenle vatandaşların, doğrudan karar alma süreçlerine müdahil olabileceği anayasal araçların –örneğin referandum ve plebisit gibi– tanımlanması gereklidir. Bu tür araçlar yalnızca halk egemenliğinin doğrudan tezahürü olmakla kalmaz, aynı zamanda temsilcilerin yetki alanlarını dengeleyici ve sınırlayıcı bir işlev de görür.³⁷ Zira temsilcilerin sınırsız ve mutlak karar alıcılar olarak konumlandırılması, halkın iradesinden sapmalara neden olabilir. Bu bağlamda halkoylamaları, temsilin yerine geçmekten ziyade, onun sınırlarını belirleme ve temsilciler ile

³² Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy*, çev. Arthur Goldhammer. New Jersey: Princeton University Press, 2011. 203 vd.

³³ Manin., *Principes du gouvernement représentatif*. s. 44.

³⁴ ibid. ss. 195-212.

³⁵ Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie: La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Éditions du Seuil, 2006. s. 160.

³⁶ ibid. ss. 191-197.

³⁷ Manin, *Principes du gouvernement représentatif*. s. 181.

vatandaşlar arasındaki kopan bağı yeniden kurma amacı taşıyabilir. Bununla birlikte, bu tür doğrudan katılım mekanizmalarının popülist eğilimlere açık olması, bunların demokratik kurumlarla dengeli biçimde tasarlanmasını ve istismar edilmemesini gerekli kılmaktadır.³⁸

Özünde, temsili demokrasi ile katılımcı demokrasi arasında ne tam bir ikame ilişkisi ne de mutlak bir karşıtlık bulunmaktadır.³⁹ Temsilin meşruiyeti, vatandaşların siyasal süreçlere anlamlı biçimde katılım sağlayabildikleri ölçüde güç kazanmaktadır. Bu nedenle temsilcilerden beklenen, yalnızca halkın taleplerine duyarlı olmak değil, aynı zamanda bu talepleri kamusal yarar temelinde dönüştürerek siyasal karar süreçlerine yansıtmalardır.⁴⁰ Bu noktada katılımcı demokrasi araçları, temsili sistemin dengeleyici ve düzeltici unsurları olarak işlev görür. Dolayısıyla, çağdaş demokratik rejimlerin başarısı, temsili ve katılımcı demokrasi modellerini uyumlu ve dinamik bir şekilde bütünleştirebilme kapasitesine bağlıdır.⁴¹

Temsili demokrasinin sınırlarının en görünür hale geldiği yapılar arasında Avrupa Birliği özel bir yer tutmaktadır. Zira Birliğin karmaşık kurumsal yapısı, karar alma süreçlerinin doğrudan halk iradesinden çok, üye devletlerin hükümetleri ve teknokratik bürokrasiler aracılığıyla işlemesi, Avrupa entegrasyonuna dair demokratik meşruiyet tartışmalarını körüklemiştir.⁴² Bu sebeple hem temsili mekanizmaların meşruiyetini artırmak hem de AB vatandaşlarının karar süreçlerine doğrudan katılımını sağlamak amacıyla geliştirilen araçlar, AB bağlamında katılımcı demokrasinin tamamlayıcı unsurları olarak öne çıkmaktadır. Nitekim bu çalışmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı olarak incelenecek olan Avrupa Vatandaş Girişimi, Avrupa Ombudsmanı'na başvuru hakkı ve Avrupa Parlamentosu'na dilekçe hakkı gibi araçlar, Birlik vatandaşlarının yalnızca seçimler yoluyla değil, gündelik siyasal süreçlere de aktif biçimde müdahil olabilmelerini amaçlamaktadır.

³⁸ Rosanvallon, *La contre-démocratie*. ss. 191-197.

³⁹ Nadia Urbinati, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006. s. 3, 4.

⁴⁰ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, çev. J.-F. Kervégan, Paris: PUF, 2013. s. 390, para. 311.

⁴¹ Urbinati, *Representative Democracy*. s. 16.

⁴² Teknokrasi (fr. *technocratie*) kavramı, “sanayi, ekonomi ve devlet yönetiminin politikacılar değil, uzmanlar, teknisyenler ve uygulayıcılar tarafından yönetilmesine dayanan sistemi” ifade etmek için kullanılmaktadır. bkz. Türk Dil Kurumu Sözlükleri, “teknokrasi”.

Söz konusu katılım mekanizmaları, bir yandan vatandaşlarla kurumlar arasındaki mesafeyi azaltmayı hedeflerken, öte yandan bireylerin karar alma süreçlerine somut katkı sunmalarına ve Avrupa düzeyinde bir siyasi vatandaşlık bilincinin gelişmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Ancak bu araçların etkinliği, yalnızca hukuki çerçeveye sınırlı olmayıp kurumsal duyarlılık, yönetimde şeffaflık ve kamuoyunun bilinç düzeyi gibi faktörlere de bağlıdır. Bu nedenle, temsili demokrasinin işleyişine katılımcı araçlarla yapılan müdahaleler, demokratik meşruiyetin yalnızca seçimle değil, aynı zamanda sürekli bir kamusal etkileşimle yeniden üretilmesini mümkün kılmaktadır.

1.3. Avrupa Birliği ve Demokratik Meşruiyet

Tarihsel sürece bakıldığında, Avrupa Birliği'nin kuruluşunda temel itici gücün ekonomik saikler olduğu açıkça görülmektedir. Zira Avrupa Birliği, esas olarak kıtada kalıcı barış ve istikrarın, uluslar arasındaki ekonomik iş birliği aracılığıyla sağlanabileceği düşüncesine dayanmaktadır.⁴³ Bu bağlamda, dönemin en stratejik sektörlerinden biri olan kömür ve çelik alanında ortak bir denetim mekanizması öngören 1951 tarihli Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması, Birliğin hukuki ve kurumsal temelini teşkil eden ilk adım olarak kabul edilmiştir. İlgili sektörlerde başlatılan bu iş birliği kısa sürede somut sonuçlar doğurmuş, elde edilen başarı ise Avrupa devletlerini daha derin ve kapsamlı bir ekonomik bütünleşme olan ortak pazar fikrine yönlendirmiştir.⁴⁴

Her ne kadar Avrupa entegrasyonunun başlangıcında ekonomik hedefler ön planda olmuş olsa da 1986 tarihli Avrupa Tek Senedi'nin kabulüyle birlikte siyasal etkenlerin de entegrasyon sürecine yön vermeye başladığı gözlemlenmektedir. Bu dönüşüm süreci, sırasıyla Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nice (2001) ve Lizbon (2007) Antlaşmaları ile kurumsal ve işlevsel anlamda derinleşmiş ve Birliğin yalnızca ekonomik değil, aynı zamanda siyasi bir yapı haline gelmesini beraberinde getirmiştir. Günümüzde

⁴³ Hacı Can, *Avrupa Birliği Hukuku Genel Esaslar*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2022. s. 24.

⁴⁴ Ahmet M. Güneş, "Avrupa Birliği'nin Temel Değerleri Üzerine", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 125, (2016), ss. 307-340. s. 308.

ise Avrupa entegrasyonunun ardındaki temel güdünün siyasal hedefler haline geldiği ve hatta bu siyasal saiklerin ekonomik gerekçelerin önüne geçtiği sıklıkla dile getirilmektedir. Bu çerçevede, Avrupa Birliği'nin artık sadece ekonomik iş birliğiyle sınırlı bir yapıdan çıkıp çok boyutlu politika alanlarında faaliyet gösteren bir siyasi aktöre dönüştüğü önemle vurgulanmalıdır.⁴⁵

Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyetine ilişkin tartışmalar, tarihsel olarak farklı dönemlerde ve çeşitli boyutlarıyla gündeme gelmiştir. Özellikle Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte, Birliğin vatandaşların gündelik yaşamlarını doğrudan etkileyen kararlar alma kapasitesinin artması, meşruiyet tartışmalarına yeni bir boyut kazandırmıştır. Bu tartışmalar, İngiltere'nin Birlikten ayrılma süreci (Brexit), pek çok ülkede radikal sağ partilerin yükselişi ve terör eylemleri gibi gelişmelerle daha da güncel hale gelmiştir. Demokrasi açığına ilişkin eleştirilerin merkezinde ise, karar alma süreçlerinde vatandaşların etkisinin sınırlı olduğu iddiası yer almaktadır. Bu kapsamda, demokrasinin ve meşruiyetin tanımlanmasındaki farklılıkların yanı sıra, Avrupa Birliği'nin doğasına ve gelecekte hangi yöne evrileceğine ilişkin farklı yorumlar, meseleyi çok boyutlu ve karmaşık bir tartışma haline getirmektedir.

Avrupa Birliği'nde demokratik meşruiyet arayışı geçmişten günümüze süregelmiş; bu çerçevede yalnızca demokrasi açığına dair eleştiriler değil, aynı zamanda Birliğin demokratik meşruiyetten tamamen yoksun olduğu yönündeki iddialar da gündeme gelmiştir. Bu noktada, demokrasi açığı ile demokratik meşruiyet tartışmalarının büyük ölçüde örtüştüğünü belirtmek gerekir, ki her iki konu da doğrudan Birliğin meşruiyet kaynaklarına odaklanmaktadır. Bu bağlamda, doğrudan seçimle oluşturulan Avrupa Parlamentosu'nun yetki eksiklikleri, eleştirilerin temel hedeflerinden biri olmuştur.

Demokrasinin temel ilkelerinden biri, iktidarın aldığı kararların bu kararlardan etkilenecek bireylerin iradesine dayanmasıdır. Alınan kararların ancak halkın iradesi doğrultusunda şekillenmesi halinde demokratik

⁴⁵ ibid.

meşruiyet kazanacağı kabul edilmektedir.⁴⁶ Bu nedenle, demokratik rejimlerde doğrudan halk tarafından seçilen parlamentolar, ulusal vatandaşlığı temsil etmeleri ve onun adına hareket etmeleri bakımından demokratik meşruiyetin temel dayanağı ve sembolü olarak görülür.⁴⁷ Dolayısıyla Avrupa Parlamentosu da Avrupa entegrasyon sürecinin meşruiyeti açısından simgesel bir rol üstlenmektedir. Bu nedenle, Avrupa Parlamentosu’nun Birlik içindeki konumu, başlangıçta demokrasi açığı tartışmalarının odağında yer almış olup bu tartışmalar zamanla tüm Avrupa Birliği kurumlarını kapsayan ve Avrupa genelinde demokrasinin nasıl geliştirilebileceğine dair daha geniş bir çerçeveye evrilmiştir.⁴⁸ Bu bağlamda, Avrupa kurumlarının halkın iradesinden uzaklaştığı ve adil temsili sağlayamadığı yönündeki eleştiriler giderek artmıştır.

Günümüzde demokratik yoksunluk hissi, özellikle teknik görevler üstlenen bağımsız kurumların —Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Merkez Bankası ve kısmen Avrupa Komisyonu gibi— etkisinin artmasıyla daha da derinleşmiştir.⁴⁹ Geçmişte demokrasi açığı tartışmaları büyük ölçüde, halk tarafından doğrudan seçilen tek organ olan Avrupa Parlamentosu’nun yetki ve etkinlik eksikliği etrafında şekillenmişti. Her ne kadar Avrupa Birliği Antlaşması ile Parlamento’nun konumu güçlendirilmiş olsa da bu gelişme kamu desteğinin azalmasını ve entegrasyon projesinin üye devletler içinde daha fazla tartışılır hale gelmesini engelleyememiştir. Maastricht sonrası dönemde kamuoyunda yaşanan tartışmalar, Birliğin demokratik meşruiyetine yönelik güveni sarsmıştır.⁵⁰

Öte yandan, demokrasi açığına ilişkin tartışmalar zaman içinde kurumsal sınırları aşarak daha geniş bir mesele olan meşruiyet sorunsalına evrilmiştir. Kazanmış tartışmalar kurumsal yapıların dışına taşındığında, meşruiyet konusu yalnızca biçimsel değil, aynı zamanda toplumsal bir boyut da

⁴⁶ Ahmet M. Güneş, *Avrupa Birliği Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2022. s. 84.

⁴⁷ Wolfgang Wessels ve Udo Diedrichs, "A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament: The Evolution of the European Parliament", *European Integration Online Papers*, Vol.1, No. 6, (1997). s. 1.

⁴⁸ Michael Shackleton, "Democratic Deficit", *Encyclopedia of the European Union*, ed. Desmond Dinan, London: Lyenne Rienner Publishers, 2000. s.131.

⁴⁹ Céline Spector, "La Conférence sur l’avenir de l’Europe: un exercice démocratique?", *Revue des Affaires européennes*, Vol. 3, (2021), ss. 463-471. s. 3.

⁵⁰ Wessels ve Diedrichs, "A New Kind of Legitimacy". s.7.

kazanmıştır. Literatürde bu bağlamda meşruiyet, biçimsel (kurumsal, hukuki) ve toplumsal olmak üzere iki düzeyde ele alınmaktadır. Biçimsel meşruiyet, yetki sahibi yapıların demokratik yollarla seçilen parlamentolar tarafından resmi olarak onaylanmasını gerektirirken; toplumsal meşruiyet, sistemin toplumun geniş kesimleri tarafından içselleştirilmesini ve desteklenmesini gerekli kılmaktadır.⁵¹

1.4. Demokrasi Açığı Kavramı

Demokrasi teorisine ilişkin tartışmaların ele alındığı bölümde de ayrıntılı biçimde açıklandığı üzere, demokrasi kavramının kendisi üzerine yazarlar arasında nasıl bir uzlaşa bulunmuyorsa, Avrupa Birliği'nde demokrasi açığına dair de keskin sınırlarla belirlenmiş, genel kabul görmüş bir tanım mevcut değildir. Nitekim demokrasi açığı kavramı, akademik literatürde farklı yönleriyle ve çeşitli bağlamlarda kullanılmaktadır. Bu nedenle de tekil ve mutlak bir anlamdan ziyade çoğulcu bir anlam çerçevesi içinde değerlendirilmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, yaklaşık yarım yüzyıldır Avrupa entegrasyonunun temel meselelerinden biri olarak tartışılan bu kavramın özünde meşruiyet sorunsalı yer almaktadır.

Konuya işlevsellik temelli ya da teknokrasi merkezli bir değerlendirmeye yaklaşıldığında, demokratik meşruiyetin yalnızca politika üretme kapasitesi ve sorun çözme becerisiyle gerekçelendirilebileceği, dolayısıyla halktan doğrudan yetki alma zorunluluğunun bulunmadığı ileri sürülebilir. Ancak Avrupa Birliği örneği, bu görüşün her durumda geçerli olmadığını ve meşruiyetin yalnızca performansa dayandırılmayacağını ortaya koymaktadır. Zira NATO gibi diğer bazı uluslararası örgütlerde meşruiyet meselesi nadiren gündeme gelirken, Avrupa Birliği söz konusu olduğunda durum köklü biçimde farklılaşmaktadır.⁵²

Bunun temel nedenlerinden biri, Avrupa Birliği'nin yapısal ve işlevsel özellikler bakımından klasik bir uluslararası örgütten ziyade, devlet işlevlerini andıran yetki ve araçlara sahip olan ve bu sayede üye devletlerin egemenlik yetkilerinin belirli yönlerden ulusalüstü bir düzeyde toplandığı bir

⁵¹ Shackleton, "Democratic Deficit". s.134.

⁵² Wessels ve Diedrichs, "A New Kind of Legitimacy". s. 2.

sistem inşa etmiş olmasıdır.⁵³ Bir başka deyişle, Avrupa Birliği, yalnızca ekonomik değil; aynı zamanda siyasal ve hukuki bağlamda da üye devletlerin karar alma süreçlerine doğrudan etki eden bir otorite haline gelmiştir. Bu durum, demokratik meşruiyetin salt işlemsel başarıyla gerekçelendirilmesini yetersiz kılmakta ve halkın iradesiyle bağ kurmayan kararların meşruiyetinin sorgulanmasına yol açmaktadır.

Özellikle devlet yetkilerinin, ulusal düzeyden ulusalüstü kurumlara devredilmesiyle birlikte, karar alma süreçlerinin demokratik denetimden ne ölçüde geçtiği ve bu süreçlere vatandaşların ne oranda katılım sağlayabildiği soruları, Avrupa vatandaşları nezdinde giderek daha fazla önem kazanmaktadır.⁵⁴ Bu bağlamda, Avrupa entegrasyon projesinin derinleşmesiyle birlikte, toplumsal katılımın önemi artmış ve halkın karar alma mekanizmalarına erişimi ve etkisi, Birliğin meşruiyeti açısından kritik bir gösterge haline gelmiştir. Ulusal egemenliğin kademeli olarak devredildiği bir düzende, vatandaşların yalnızca temsilcileri aracılığıyla değil, doğrudan ve etkin biçimde karar alma süreçlerine dahil olmalarını sağlayacak mekanizmaların varlığı ve işlerliği, Avrupa Birliği'nin demokratik niteliğinin sürdürülebilirliği açısından vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir.

1.4.1. Kavramsal Çerçeve

Demokrasi açığı kavramı, günümüzde hem güncel siyaset teorilerinin hem de Avrupa entegrasyonuna ilişkin tartışmaların merkezinde yer almaktadır.⁵⁵ Avrupa Birliği özelinde bu kavram, sıradan vatandaşların Birlik kurumlarına doğrudan erişim sağlayamaması ya da bu kurumlarda kendilerini yeterince temsil edilmiş hissetmemesi yönündeki algıyı yansıtmaktadır.⁵⁶ Bu algı, öğretilerde bazı yazarlar tarafından, 2005 yılında Fransa ve Hollanda'da Avrupa Anayasası'na ilişkin referandumların reddedilmesinin başlıca sebeplerinden biri olarak gösterilmiştir.⁵⁷

⁵³ ibid.

⁵⁴ Shackleton, "Democratic Deficit". s. 130, 131.

⁵⁵ Sanford Levinson, "How the United States Constitution Contributes to the Democratic Deficit in America", *Drake Law Review*, Vol. 55, (2007), ss. 859-878. s. 860.

⁵⁶ EUR-Lex, "Déficit démocratique".

⁵⁷ Levinson, "How the United States Constitution Contributes". s. 860.

Demokrasi açığı (fr. *déficit démocratique*, ing. *democratic deficit*) terimi literatürde ilk kez 1977'de Berlin'de düzenlenen Genç Avrupalı Federalistler (fr. *Jeunes Européens fédéralistes*, JEF) Kongresi sonucunda kabul edilen JEF Manifestosu'nda Richard Corbett tarafından kullanılmıştır.⁵⁸ Akademik bağlamda ise bu kavram, ilk kez 1979 yılında David Marquand tarafından Avrupa Topluluğu kurumlarının demokratik meşruiyet açısından zayıf kaldığını belirtmek ve Avrupa Parlamentosu'nun doğrudan halk oylamasıyla seçilmesi gerektiğini savunmak amacıyla ortaya atılmıştır.⁵⁹

Bununla birlikte, Avrupa Birliği bağlamında demokrasi açığına dair üzerinde uzlaşıya varılmış tek bir tanım bulunmamaktadır.⁶⁰ Örneğin demokrasi açığını dar anlamda yorumlayan federalist yaklaşıma göre demokrasi açığı, karar alma yetkisinin ulusal düzeyden AB düzeyine aktarılması sürecinde, buna denk düşecek biçimde parlamenter denetimin güçlendirilmemesinden kaynaklanmaktadır.⁶¹ Öte yandan, Avrupa Birliği'nin resmi hukuk veri tabanı olan EUR-Lex'te bu kavram daha geniş bir çerçevede tanımlanmış ve demokrasi açığı, kurumların ve karar alma süreçlerinin demokratik meşruiyet ve hesap verebilirlik açısından yetersiz kaldığı durumları ifade etmek üzere kullanılmıştır.⁶² Bu çerçevede demokrasi açığı, ideal bir demokratik yönetim modeline kıyasla uygulamadaki eksiklikleri ve yetersizlikleri tanımlar.⁶³ Yani görünüşte demokratik olarak yapılandırılmış kurumların, esasen demokrasinin temel ilkeleri olarak kabul edilen ölçütleri karşılamada başarısız kalması durumudur.⁶⁴

Öğretide Avrupa Birliği'nde demokrasi açığının varlığına dair fikir birliği bulunmamaktadır. Bazı yazarlar Birlik'te ciddi bir demokrasi açığı bulunduğunu ileri sürerken, bazıları ise bu iddiayı reddetmekte ve mevcut sistemin meşruiyet bakımından yeterli olduğunu savunmaktadır. Dahası,

⁵⁸ ibid.; Federal Union, "The first use of the term 'democratic deficit'".

⁵⁹ David Marquand, *Parliament for Europe*, London: Jonathan Cape, 1979. s. 64; Yves Mény, "De La Democratie En Europe: Old Concepts and New Challenges", *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, (2003), ss. 1–13. s. 8.

⁶⁰ Simon Hix ve Bjørn Høyland, *The Political System of the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, 2011. s. 132.

⁶¹ Wessels ve Diedrichs, "A New Kind of Legitimacy". s. 4.

⁶² EUR-Lex, "Déficit démocratique".

⁶³ ibid.

⁶⁴ Levinson, "How the United States Constitution Contributes". s. 860.

demokrasi açığını kabul eden yazarlar arasında da tanım ve değerlendirme farklılıkları göze çarpmaktadır. Kimi görüşler sorunu yapısal ve derin bir meşruiyet krizi olarak değerlendirirken, bazıları ise bu açığın entegrasyon sürecine ciddi bir tehdit oluşturmadığını belirtmektedir.

Bu tartışmaların en radikal yorumlarından biri, Avrupa Birliği'nin kurumsal olarak temelde antidemokratik bir yapı sergilediği ve karar alma süreçlerinin demokratik normlara uygun işlemediği yönündedir.⁶⁵ Bu görüşe göre, üye devlet hükümetleri, halkın beklentileriyle uyuşmayan kararları gerekçelendirmek zorunda kaldıklarında, sorumluluğu kimliği belirsiz ve çoğu zaman “*Brüksel bürokrasisi*” olarak anılan bir yapıya atfetmektedir.⁶⁶ Buradaki temel varsayım, karar alma yetkisini elinde bulunduran güçlü ancak demokratik hesap verebilirlikten yoksun bir otoritenin varlığıdır. Bu yaklaşım, demokrasi açığını, daha geniş anlamda meşruiyet krizine işaret eden bir kavramsallaştırmayla ele almaktadır.

Demokrasi açığını daha sınırlı biçimde tanımlayan yaklaşımlar ise meseleyi doğrudan Birliğin kurumsal yapısıyla ilişkilendirmektedir.⁶⁷ Bu yaklaşıma göre sorun, özellikle Avrupa Parlamentosu’nun yetki ve işlevleri bağlamında bir “*parlamentar açık*” sorununa indirgenmektedir. Bu bağlamda Avrupa Parlamentosu’nda bir dönem görev yapmış olan Neunreither, demokratik meşruiyetin temel kaynağının parlamentolar olduğu görüşünü benimseyerek hem Avrupa Parlamentosu’nun hem de ulusal parlamentoların, AB’nin yasama ve karar alma süreçlerine yeterince entegre edilmemesinin, bu açığın temelinde yer aldığını ileri sürmüştür.⁶⁸

1.4.2. Tarihsel Arka Plan

Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1950’li yılların ikinci yarısından 1980’lerin ortalarına kadar olan dönemde, yalnızca sınırlı iş birliği alanlarında entegrasyonu hedefleyen bir yapı olarak faaliyet göstermiştir. Bu

⁶⁵ Karlheinz Neunreither, “The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments” *Government and Opposition*, Vol. 29, No. 3, (1994), ss. 299-314, s. 299.

⁶⁶ *ibid.*

⁶⁷ Sinem Akgül-Açıkmeşe, “Avrupa Birliği’nde Demokratik Meşruiyet Sorunu”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 4, (2003), ss. 23-45. s. 25.

⁶⁸ Neunreither, “The Democratic Deficit”. s. 300.

dönemde Topluluk, esas itibarıyla üye devletler ve onların parlamentoları tarafından meşrulaştırılan “işlevsel bir amaç birliği” olarak değerlendirilmiş, Avrupa Parlamentosu’nun (o dönemki adıyla Ortak Asamble) demokratik meşruiyet bakımından zayıf konumu ise büyük ölçüde göz ardı edilmiştir.⁶⁹ Bununla birlikte, hukukun üstünlüğü ilkesi, Topluluğun üye devletlerin ve onların halklarının çıkarlarına aykırı biçimde tek taraflı hareket etmesini engelleyen bir denetim mekanizması olarak işlev görmüştür.⁷⁰

Bu dönemde Avrupa Topluluğu, kamuoyunda yaygın biçimde Sovyet tehdidine karşı doğru bir yanıt olarak algılanmış ve alınan kararların, üye devletlerin demokratik geleneklerine ve uygulamalarına dayandığı varsayılmıştır.⁷¹ Dolayısıyla, Topluluğun yalnızca belirli sektörlerdeki sorunlara çözüm üretmesi hem üye devletler hem de vatandaşlar nezdinde demokratik meşruiyet açısından herhangi bir sorgulamaya gerek duyulmamasını beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede, dönemin hâkim anlayışına göre Avrupa düzeyinde karşılıklı iş birliği, ulusal menfaatlerin korunması ve demokratik denetimin esas olarak ulusal düzeyde sağlanması yeterli görülmüştür.⁷²

Avrupa entegrasyonunun ilk evrelerinde, entegrasyonu savunan çevrelerin temel önceliği, Avrupa Komisyonu’nun yönlendirmesiyle üye devletlerin belirli alanlarda egemenlik yetkilerini paylaşmalarını sağlamak olmuştur. Avrupa Parlamentosu, Komisyon’a karşı teorik olarak sahip olduğu gensoru yetkisine rağmen, fiilen sınırlı etkisi olan ve esas itibarıyla destekleyici bir rol üstlenen ikincil bir kurum olarak değerlendirilmiştir. Roma Antlaşması’nda Parlamento’nun doğrudan seçimle oluşturulmasına dair hüküm önemli bir adım olarak görülmüşse de en azından Charles de

⁶⁹ Marcus Horeth, “No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Iss. 2, (1999), ss. 249–268. s. 252; Dimitris N. Chryssochoou, “Europe’s Contested Democracy”, *European Union Politics*, ed. Michelle Cini ve Nieves Pérez-Solórzano Borragán, Oxford: Oxford University Press, 2009. s. 379.

⁷⁰ Horeth, “No way out for the beast?”. s. 252.

⁷¹ Helen Wallace, “Deepening and widening: problems of legitimacy for the EC”, *European Identity and the Search for Legitimacy*, ed. Soledad Garcia, London: Pinter, 1993, ss. 95–105. s. 96.

⁷² Horeth, “No way out for the beast?”. s. 252.

Gaulle’ün 1969 yılında Fransa Cumhurbaşkanlığı görevinden ayrılmasına kadar bu hükmün somut bir etkisi ortaya çıkmamıştır.⁷³

1970 yılında Topluluk, ulusal katkı payı sisteminden vazgeçerek doğrudan öz kaynaklarla finanse edilen bir bütçe sistemine geçmiştir. Bu önemli dönüşüm, başta Hollanda olmak üzere bazı üye devletlerin hükümetleri ve parlamentoları tarafından ancak Avrupa düzeyinde bir parlamenter denetim mekanizması kurulması şartına bağlanarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda 1970 ve 1975 yıllarında yapılan antlaşma değişiklikleriyle, Parlamento’ya bütçeye ilişkin önemli yetkiler tanınmış; bu gelişme, doğrudan seçim olasılığıyla birlikte, Avrupa Parlamentosu ile ulusal parlamentolar arasındaki ilişkilerin yeniden değerlendirilmesine neden olmuştur.⁷⁴

Öte yandan, geçmişte ulusalüstü yaklaşımlara mesafeli olan aktörler, Bakanlar Konseyi’nin (Konsey) merkezi rolünü ve üye devletlerin ulusal çıkarlarını korumak adına veto yetkilerini kullanabilme imkanlarını önemsemişlerdir. Bu aktörler, Topluluğun yetkilerinin sınırlı kalmasını ve bu yetkilerin artırılmasının yalnızca tüm üye devletlerin ortak mutabakatıyla mümkün olmasını savunmuşlardır. Avrupa Parlamentosu ise bu dönemde, yasama sürecine yalnızca danışma düzeyinde katılan ve üyeleri 1979 yılına kadar doğrudan değil, ulusal parlamentolar içinden belirlenen bir yapı olduğundan, ulusal parlamentolarla rekabet edebilecek düzeyde bir kurum olarak görülmemiştir.⁷⁵

Ancak 1980’li yıllara gelindiğinde, özellikle 1986 tarihli Avrupa Tek Senedi ve onu izleyen 1992 tarihli Maastricht Antlaşması’yla birlikte, para politikası gibi devlet egemenliğinin temel alanlarında yetki devri gerçekleşmiş; bu gelişmeler Avrupa entegrasyonunun demokratik niteliğinin ciddi biçimde sorgulanmasına yol açmıştır.⁷⁶ Bu bağlamda, Habermas’ın kavramsallaştırdığı şekilde bir “*meşruiyet krizi*”nin yaşandığı ileri sürülebilir.⁷⁷ Aynı dönemde Avrupa şüpheciliği (fr. *euroscepticisme*, ing.

⁷³ Shackleton, “Democratic Deficit”. s.131.

⁷⁴ ibid.

⁷⁵ ibid.

⁷⁶ Akgül-Açıkmeşe, “Avrupa Birliği’nde”. s. 24.

⁷⁷ Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis*, çev. Thomas McCarthy, Boston: Beacon Press, 1975, s. 68 vd.

euroscepticism) olarak adlandırılan düşünsel ve siyasal akım da giderek etkisini artırmış ve Birliğin kurumsal yapısına, izlediği politikalara ve genel olarak bütünleşme sürecine yönelik eleştiriler yoğunlaşmıştır. Avrupa Komisyonu'nun 2003 yılında yayımladığı Avrupa Yönetişimi Raporu'nda da demokrasi açığı sorunu açık biçimde kabul edilmiştir.⁷⁸ Nitekim Maastricht Antlaşması'nın onay sürecinde bazı ülkelerde yapılan referandumlarda halk desteğinin oldukça düşük seviyelerde kalması, Avrupa entegrasyonuna yönelik kamuoyu şüphelerinin güçlendiğini göstermiştir.⁷⁹

1990'larda başlayan halk desteğindeki gerileme, 2000'li yıllarda Avrupa şüpheciliğinin kurumsal düzeyde sorgulamaya dönüştüğü bir evreye girmiştir. Özellikle 2004 yılında hazırlanan Avrupa Birliği Anayasa Antlaşması çerçevesinde, Birliğin demokratik meşruiyeti kamuoyunda ve akademide sert tartışmalara konu olmuştur. Örneğin, Fransa'da 1992 yılında yapılan Maastricht referandumunda antlaşma %51,1 oranında kabul edilirken, 2005 yılında yapılan Avrupa Anayasası referandumunda bu oran %45,3'e düşmüştür.⁸⁰ Bu durum, halkın Avrupa entegrasyon sürecine dair artan kuşklarını ve güvensizliğini açıkça ortaya koymuştur.

Günümüzde ise Avrupa Vatandaş Girişimi, Avrupa Ombudsmanı'na başvuru hakkı gibi katılımcı demokrasi araçlarının tanınması, kimi çevrelerde demokrasi açığı sorununun önemli ölçüde giderildiği izlenimini yaratmış olsa da bu sorun tamamen çözüme kavuşmuş değildir. Nitekim 2019 yılında Komisyon Başkanlığı için yürüttüğü seçim kampanyasında konuşan Ursula von der Leyen, "*Avrupa'daki demokrasi açığı sorunu göz ardı edilemez. Avrupa kurumlarını daha şeffaf, hesap verebilir ve kapsayıcı hale getirmek için çabalarımızı iki katına çıkarmalıyız.*" şeklindeki sözleriyle, meselenin hâlâ güncelliğini koruduğunu vurgulamıştır.⁸¹ Benzer şekilde, 2021 yılında başlatılan Avrupa'nın Geleceği Konferansı da Avrupa Birliği'ne yöneltlen

⁷⁸ European Commission, "Report from the Commission on European Governance". s. 9.

⁷⁹ Katılım oranları için bkz. Micaela del Monte, "Referendums on EU issues". s. 9.

⁸⁰ ibid. s. 9, 10.

⁸¹ Mathilde Farge-Bonnet, "La défiance institutionnelle et crise de la démocratie au sein de l'Union européenne".

demokrasi açığı eleştirilerine yanıt vermeyi hedefleyen girişimlerden biri olarak değerlendirilmiştir.⁸²

1.5. Avrupa Birliği'nde Demokrasi Açığı Üzerine Farklı Görüşler

Avrupa Birliği bağlamında demokrasi açığına dair literatürde pek çok farklı tanım geliştirilmiş olmakla birlikte, bu kavramın varlığı konusunda akademik çevrelerde ortak bir görüşe ulaşılamamıştır. Demokrasi açığı tartışmalarına katkıda bulunan yazarlar, büyük ölçüde Avrupa entegrasyonunu nasıl kavramsallaştırdıklarına bağlı olarak birbirinden farklı argümanlar ortaya koymuşlardır. Başka bir ifadeyle, entegrasyon sürecini ulusüstü bir yapılanma olarak değerlendirenlerle, bu süreci devletlerarası nitelikte görenler arasında demokrasi açığına yaklaşım bakımından belirgin ayrılıklar mevcuttur. Bu çerçevede, demokrasi açığına ilişkin yaklaşımlar iki temel başlık altında sınıflandırılabilir. Bunlardan ilki, Birliğin ciddi bir demokrasi açığı sorunu yaşadığını savunanlar; ikincisiyse böyle bir sorunun bulunmadığını ileri sürenlerdir.

1.5.1. Demokrasi Açığı Bulunduğunu Savunan Görüşler

Demokratik sistemlerin özünde, halkın karar alma süreçlerinde etkin ve belirleyici bir rol üstlenmesi yatar. Ancak Avrupa entegrasyonunun hedefi, yekpare bir Avrupa halkı (*demos*) yaratmaktan ziyade, mevcut Avrupa halkları arasında giderek sıkılaştan bir birlik tesis etmektir.⁸³ Bu durum, demokratik meşruiyetin kaynağının ne olduğuna ilişkin tartışmaları daha da karmaşık hale getirmektedir. Bu bağlamda literatürde, “*Avrupa demosu*”nın eksikliği sıklıkla vurgulanmakta ve birçok yazar tarafından bu eksikliğin demokrasi açığının temel nedeni olduğu öne sürülmektedir. Dolayısıyla demokrasi açığını kabul eden yaklaşımlar, meşruiyeti hem “*kurumsal*” hem de “*toplumsal*” boyutlarıyla ele almakta ve çözüm arayışlarını da bu iki ekseninde şekillendirmektedir.

⁸² Spector, “La Conférence sur l’avenir de l’Europe”. s. 3.

⁸³ Joseph H.H. Weiler, Ulrich R. Haltern, ve Franz C. Mayer, “European Democracy and Its Critique.” *West European Politics*, Vol. 18, No. 3, (1995), ss. 4-39. s. 5.

1.5.1.1. Kurumsal Meşruiyet Sorununa Karşı Geleneksel Yaklaşım

Kurumsal meşruiyet, genel anlamda mevcut iktidar yapılarının demokratik yollarla seçilmiş parlamentolar tarafından tanınması ve denetlenmesi anlamına gelmektedir.⁸⁴ Avrupa Birliği özelinde ise bu mesele uzun yıllar boyunca, doğrudan halk tarafından seçilen tek kurum olan Avrupa Parlamentosu'nun karar alma süreçlerinde sınırlı bir rol üstlenmesi bağlamında tartışılmıştır. Federalist yaklaşımı benimseyen akademisyenler, Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin ulusal parlamentolara benzer düzeye çıkarılması halinde, demokrasi açığının asgari düzeye indirilebileceğini ileri sürmüşlerdir. Buna karşın realist perspektifi benimseyenler, demokratik meşruiyetin temellerinin yalnızca ulus-devlet halklarına dayandırılması gerektiğini savunmakta ve Avrupa düzeyindeki meşruiyetin ancak ulusal parlamentolar aracılığıyla sağlanabileceğini öne sürmektedirler.

1.5.1.1.1. Federalist (Birlik Merkezci) Görüş

Avrupa entegrasyon sürecinin federal bir yapıya evrilmesi gerektiğini savunan federalistlere göre, Birlik meşruiyetini ortak bir Avrupa halkından almakta ve bu meşruiyetin kurumsal tezahürü Avrupa Parlamentosu'nda somutlaşmaktadır.⁸⁵ Bu yaklaşım, Avrupa Parlamentosu'nu Avrupa'daki demokratik sistemin merkezine yerleştirir ve halkın, Parlamento'ya dilekçe hakkı aracılığıyla ulaşarak taleplerini iletmesini, doğrudan katılımın bir aracı olarak görür. Ancak bu tür bir sistemin işlerlik kazanabilmesi, yalnızca dilekçe hakkının tanınmasıyla sınırlı kalmamalı; aynı zamanda Avrupa düzeyinde bir “ulusalüstü parlamenter demokrasi” modelinin kurulmasını da gerektirmektedir.⁸⁶

Federalistler bu çerçevede, halkın kendi çıkarlarını temsil edecek milletvekillerini doğrudan kendilerinin seçmesi gerektiğini savunur.⁸⁷ Bu nedenle, 1979 yılında Avrupa Parlamentosu üyelerinin doğrudan halkoyuyla seçilmesine olanak tanıyan düzenleme, federalist düşünce açısından

⁸⁴ Shackleton, “Democratic Deficit”. s.133.

⁸⁵ Akgül-Açıkmese, “Avrupa Birliği'nde”. s. 27.

⁸⁶ Wessels ve Diedrichs, “A New Kind of Legitimacy”. s. 4.

⁸⁷ ibid.

ulusalüstü parlamenter demokrasinin inşası yolunda atılmış kritik bir adım olarak değerlendirilmiştir.⁸⁸ Federalist yaklaşıma göre, Birlikte gözlemlenen demokrasi açığının temelinde, doğrudan seçimle oluşturulan demokratik bir temsil organı olan Parlamento'nun karar alma süreçlerinde yeterince etkili olamaması yatmaktadır. Bu doğrultuda, Avrupa Birliği'nin yetkileri arttıkça, Parlamento'nun yetkilerinin de ulusal parlamentoların seviyesine yaklaşacak şekilde genişletilmesi gerektiği savunulmaktadır.⁸⁹ Böylelikle yalnızca kurumsal meşruiyet güçlenmiş olmayacak, aynı zamanda Avrupa vatandaşlarının hem Parlamento'ya hem de genel anlamda Birlik kurumlarına olan ilgisinin de artacağı öngörülmektedir.

Nitekim 1972 tarihli “*Avrupa Parlamentosu'nun Yetkilerinin Genişletilmesi Meselesinin İncelenmesine İlişkin Rapor*”da (Vedel Raporu), Topluluğun yetkilerindeki artışın, ulusal parlamentoların bazı yetkilerinden fiilen mahrum kalmalarına yol açtığı ifade edilmiştir. Rapor, demokratik sistemin mantığı gereği, ulusal düzeyde azalan bu parlamenter denetimin Avrupa düzeyinde telafi edilmesi gerektiğini vurgulamıştır.⁹⁰ Bu amaçla Parlamento'nun yasama yetkilerinin güçlendirilmesi, Avrupa Komisyonu'nun Parlamento'ya karşı daha hesap verebilir hale getirilmesi ve ulusal parlamentolar ile Avrupa Parlamentosu arasında daha güçlü bir kurumsal bağ kurulması gerektiğini önermiştir.⁹¹

Federalist perspektife göre, Avrupa politikasının şekillendirilmesinde Parlamento'nun öncü bir rol üstlenmesi ve kurumsal yapı içerisinde gerçek anlamda bir yasama organı olarak konumlanması zorunludur.⁹² Federalistler, karar alma yetkisinin giderek Birlik düzeyine taşınmasına rağmen, yürütme organları üzerinde etkili bir parlamenter denetim mekanizmasının tesis edilememesini ciddi bir sorun olarak görmektedir. Bu bağlamda hem ulusal

⁸⁸ ibid.

⁸⁹ Frank Decker, "Governance Beyond the Nation State: Reflections on the Democratic Deficit of the EU," *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 2, (2002), ss. 256-272, s. 257.

⁹⁰ “Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen du 25 mars 1972”, *Bulletin des Communautés européennes*. 1972, n° Supplément 4/72. s. 18.

⁹¹ Shackleton, “Democratic Deficit”. s.131.

⁹² Wessels ve Diedrichs, “A New Kind of Legitimacy”. s. 4.

düzeyde hem de Birlik düzeyinde hissedilen denetim eksikliği, “*çifte demokrasi açığı*” olarak nitelendirilmektedir.⁹³

Öte yandan, vatandaşların Avrupa Birliği'ne aidiyet hissetmesini engelleyen başlıca etkenlerden biri de şeffaflık eksikliği olarak öne çıkmaktadır. Birlik kurumları genel olarak, Avrupa vatandaşları için yeterince anlaşılır ve ulaşılabilir bulunmamakta; bu durum da demokratik meşruiyeti zayıflatan bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, Avrupa Parlamentosu'nun doğrudan seçimle oluşturuluyor olması, demokratik rızanın inşası bakımından önemli bir adım olsa da tek başına yeterli bir çözüm sunmamaktadır.⁹⁴

Geçmişte federalistler, Avrupa'nın ortak değerleri ve çıkarları temelinde kaleme alınacak bir Avrupa Anayasası aracılığıyla ortak bir kimlik duygusu yaratılabileceğini ve bunun zamanla Avrupa *demosunu* oluşturacağını savunmuşlardır. Bu anayasa aracılığıyla ulus-devlet yapısının tamamen ortadan kaldırılması hedeflenmemiş olup vatandaşların tercih hiyerarşisinde Birliğe daha öncelikli bir yer vermeleri amaçlanmıştır.⁹⁵ Ne var ki, hazırlanan Avrupa Anayasası'nın Fransa ve Hollanda gibi kurucu üye devletlerde yapılan referandumlarda reddedilmesi üzerine, bu fikirden vazgeçilmiş ve Lizbon Antlaşması'na yönelik yeni bir müzakere süreci başlatılmıştır. Bu gelişme, Avrupa halklarının federalistlerin öngördüğü ölçüde güçsüzleştirilmiş bir ulus-devlet yapısını benimsemeye hazır olmadığını ve vatandaş beklentilerinin federalist vizyonla tam anlamıyla örtüşmediğini göstermektedir.⁹⁶

Sonuç olarak, Avrupa Birliği'nin mevcut demokratik yapısı henüz federalistlerin öngördüğü biçimde bir ulusalüstü parlamenter demokrasiye dönüşmemiştir. Üstelik demokrasi açığı meselesi çok katmanlı bir yapıya

⁹³ ibid.

⁹⁴ ibid.

⁹⁵ ibid.

⁹⁶ Fransa ve Hollanda'da, Birliğin işleyişine dair alınacak kararlara ilişkin yapılan referandumlar bakımından yüksek sayılabilecek bir katılım oranına (Fransa %69 ve Hollanda %63 olmak üzere) rağmen, Fransa'da 45,3 “*ever*” oyu kullanılırken Hollanda'da ise bu oran 38,2 seviyesinde kalmıştır. bkz. Del Monte, “Referendums on EU issues”. s. 10.

sahip olduğundan, bu modele geçilmesi halinde dahi, sorunun tüm yönleriyle ortadan kalkacağına dair kesin bir beklenti içinde olunmamalıdır.

1.5.1.1.2. Realist (Devlet Merkezci) Görüş

Federalist yaklaşımdan farklı olarak realist görüş, Avrupa Parlamentosu'na çok daha sınırlı bir rol atfetmektedir. Bu yaklaşıma göre Birliğin demokratik meşruiyeti, esasen ulus-devletlerin vatandaşlarına dayanmakta ve bu meşruiyetin asli taşıyıcısı olarak ulusal parlamentolar öne çıkmaktadır. Realist düşünce, Avrupa düzeyinde ortak bir *demosun* henüz oluşmadığı ve bu halkın siyasi iradesini şekillendirecek ortak bir Avrupa kamusal alanının da bulunmadığı varsayımına dayanmaktadır.⁹⁷ Dolayısıyla bu görüş, demokrasi açığının giderilmesinin yolunun, entegrasyon sürecinde ulusal parlamentoların konumunun güçlendirilmesinden geçtiğini savunmaktadır.

Bu anlayışa örnek olarak, dönemin Birleşik Krallık Başbakanı Major'un Eylül 1994'te yaptığı bir konuşmada Avrupa Parlamentosu'nun kendisini Birliğin gelecekteki demokratik merkezi olarak görmesini "*hatalı bir arzu*" olarak nitelemesi gösterilebilir. Major'a göre Avrupa Birliği, demokratik meşruiyetini esasen ulusal parlamenter demokrasiden almaktadır.⁹⁸ Benzer şekilde, Almanya Federal Anayasa Mahkemesi'nin Maastricht Kararı'nda da ortak bir Avrupa *demosunun* egemen olduğu bir Avrupa devleti kurma hedefinin reddedildiği ve meşruiyetin, ulusal düzeyde seçilmiş temsilciler aracılığıyla sağlanacağı belirtilmiştir. Mahkeme, Avrupa Parlamentosu'nun bu sistemde yalnızca tamamlayıcı bir işleve sahip olduğunu vurgulamıştır.⁹⁹

Realist görüş, ayrıca entegrasyon sürecinin erken evrelerinde ulusal parlamentoların Birlik sistemine iki farklı yoldan dâhil olduğunu ileri sürmektedir. Bunlardan ilki, 1979 yılına kadar Avrupa Parlamentosu üyelerinin her üye devletin parlamentosu tarafından, kendi üyeleri arasından seçilmesidir.¹⁰⁰ Bu yöntem, ulusal parlamenterlerin Avrupa düzeyindeki karar

⁹⁷ Wessels ve Diedrichs, "A New Kind of Legitimacy". s. 4.

⁹⁸ "Mr Major's Speech in Leiden – 7 September 1994".

⁹⁹ 12 Ekim 1993 tarihinde Almanya Federal Anayasa Mahkemesi Basın Ofisi tarafından yapılan 39/1993 numaralı resmî açıklama.

¹⁰⁰ Güneş, *AB Hukukuna Giriş*. s. 73.

alma süreçlerini dolaylı yoldan etkilemelerine imkân tanımıştır.¹⁰¹ Ancak 1979'dan itibaren Parlamento üyelerinin doğrudan seçimle belirlenmeye başlanmasıyla birlikte, bu etki önemli ölçüde azalmıştır.

İkinci yol ise, Konsey kararlarının oybirliğiyle alınmasını öngören ATS öncesi döneme ilişkindir. Bu dönemde, hükümetler ulusal parlamentonun onayını beklemek ya da görüşünü almak amacıyla karar alma sürecini durdurabilmekteydi. Böylece ulusal parlamentolar, Birlik düzeyindeki kararlar üzerinde dolaylı fakat etkili bir denetim mekanizması işlevi görmüşlerdir.¹⁰² Ancak ATS ve ABA ile birlikte oybirliği yerine nitelikli çoğunlukla karar alma usulünün benimsenmesi, bu yetkiyi zayıflatmış ve ulusal parlamentoların kararları veto etme kapasitesini büyük ölçüde sınırlandırmıştır.

Realist yaklaşım, devlet merkezli bir anlayışı benimseyerek üye devletlerin eşitliğine dayalı bir yapıyı savunmaktadır. Bu görüş, her üye devletin kararları veto etme hakkına sahip olması gerektiğini öne sürse de bu durum öğretilde eleştirilmiştir. Zira, az nüfuslu devletlerin alınacak kararları engelleyebilmesi, demokratik değerlerle bağdaşmayan bir “*azınlığın diktatoryası*” (fr. *dictature des petits*) sorununu doğurabilmektedir.¹⁰³ Böyle bir sistem, Birlik karar alma süreçlerinde tıkanıklığa neden olarak çoğunluk ilkesinin işleyişini sekteye uğratabilir.

Realistler, Avrupa Parlamentosu'nu, ulusal parlamentolara özgü işlevsel özelliklerden yoksun, yetkileri sınırlı ve karar alma süreçlerinde etkisi zayıf bir aktör olarak tanımlamaktadır.¹⁰⁴ Gerçekten de ABİA m.1 her ne kadar Parlamento ile Konsey'in yasama süreçlerinde eşit yetkili olduğunu belirtse de Parlamento'nun Komisyon'u yasa teklifi sunmaya zorlayamaması gibi yapısal sınırlılıklar nedeniyle bu eşitlik, pratikte tam anlamıyla sağlanamamaktadır.¹⁰⁵

¹⁰¹ Andreas Maurer, “National Parliaments”, *Encyclopedia of the European Union*, ed. Desmond Dinan, London: Lyenne Rienner Publishers, 2000. s. 351.

¹⁰² ibid.

¹⁰³ Rolf Gustavsson, “The European Union: 1996 and Beyond a Personal View from the Side-line”, *The European Union: How Democratic Is It?*, ed. Svein S. Andersen ve Kjell A. Eliassen London: Sage Publications, 1998. s. 226.

¹⁰⁴ Wessels ve Diedrichs, “A New Kind of Legitimacy”. s. 4.

¹⁰⁵ Güneş, *AB Hukukuna Giriş*. s. 80.

Bu bağlamda realistler, Avrupa Birliği'nin bir “*meşruiyet çıkmazı*” içinde bulunduğunu savunmaktadır. Çünkü meşruiyetin kaynağı seçilmiş ulusal organlar olduğu sürece, Birlik düzeyindeki karar alma yetkileri ne kadar artarsa, Birliğin meşruiyeti o denli sorgulanabilir hale gelmektedir. Ayrıca vatandaşların, alışık oldukları ulusal semboller ve değerlerle özdeşleştikleri düşünüldüğünde, ortak bir Avrupa kimliğinin gelişmesinin oldukça güç olduğu ileri sürülmektedir.¹⁰⁶

Bununla birlikte realist düşünce, federalistlerin varsaydığı gibi Avrupa Parlamentosu'nun “*politika oluşturma*”, “*sistem geliştirme*” ve “*etkileşim*” gibi işlevleri etkin biçimde yerine getiremediğini ve bu üç unsurun bir kısır döngü içinde birbirini zayıflattığını savunmaktadır. Bu döngü, Parlamento'nun siyasi etkisizliği nedeniyle sistemin reforme edilememesi ve bu durumun kamu desteğini azaltarak Parlamento'nun konumunu daha da zayıflatması şeklinde işlemektedir.¹⁰⁷

Realist yaklaşım, ayrıca ABD'deki çift meclisli yapıya benzer biçimde, ulusal parlamentoları temsil eden ek bir senato kanadı önerisinde bulunmuştur. Böyle bir yapı, tüm üye devletlere eşit temsil hakkı tanıyarak ulusal düzeydeki meşruiyeti AB seviyesine taşımayı hedeflemektedir.¹⁰⁸ Ancak böyle bir düzenleme, Avrupa Parlamentosu'nun ABD'deki Temsilciler Meclisi benzeri bir konuma evrilmesine neden olacak ve mevcut kurumsal yapının daha da karmaşıklaşmasına yol açabilecektir. Bu durum, demokrasi açığını çözmek yerine yeni sorunlar yaratma riski taşıdığından, realistler tarafından temkinli yaklaşılması gereken bir öneri olarak değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak, ulusal parlamentoların Birlik yapısına doğrudan dâhil edilmesi, demokratik meşruiyetin güçlendirilmesine katkı sağlayabilse de bu adım tek başına yeterli değildir. Çünkü demokrasi açığı, yalnızca kurumsal yapıdaki eksikliklerden değil, aynı zamanda halkın iradesinin Avrupa düzeyinde yeterince yansıtılamamasından da kaynaklanmaktadır.¹⁰⁹ Realist yaklaşıma göre, demokratik meşruiyetin sağlanabilmesi için öncelikle ulus-devlet temelli temsilin ve ulusal egemenliğin korunması gerekir. Bu

¹⁰⁶ Wessels ve Diedrichs, “A New Kind of Legitimacy”. s. 5.

¹⁰⁷ ibid.

¹⁰⁸ Neunreither, “The Democratic Deficit”. s. 306.

¹⁰⁹ Akgül-Açıkmeşe, “Avrupa Birliği'nde”. s. 32.

doğrultuda, ulusal parlamentoların karar alma süreçlerinde daha etkin roller üstlenmesi, halkın siyasi tercihlerinin Avrupa düzeyine taşınmasında daha sağlıklı bir zemin oluşturacaktır.

1.5.1.2. Kurumsal Meşruiyete İlişkin Diğer Görüş: Demokrasi Açığının Kaynağı Olarak Birliğin Yönetişim Yapısı

Demokrasi açığına ilişkin tartışmalar, yukarıda da aktarıldığı üzere, başlangıçta Avrupa Parlamentosu ile ulusal parlamentolar arasındaki kurumsal güç dengesi etrafında şekillenmişse de zamanla bu çerçevenin ötesine geçmiştir. Günümüzde bu mesele yalnızca parlamentoların yetki paylaşımıyla sınırlı kalmayıp, vatandaşların karar alma süreçlerine ne ölçüde ve nasıl katıldıkları gibi daha kapsayıcı sorular etrafında ele alınmaktadır. Demokratik meşruiyetin sağlanmasında parlamenter yapıların varlığı ve işlevselliği temel bir unsur olarak kabul edilmekle birlikte bu yapıların varlığı, halkın yönetime katılımını garanti altına almak için artık tek başına yeterli görülmemektedir.¹¹⁰ Modern demokratik anlayış, tüm vatandaşların siyasi kararları eşit ölçüde ve anlamlı bir biçimde etkileme fırsatına sahip olmaları gerekliliği üzerine inşa edilmektedir.¹¹¹ Bu bağlamda demokrasi, en genel haliyle, yetkilerin halk tarafından ve halk adına kullanılması ilkesine dayanan bir yönetim biçimi olarak tanımlanmaktadır.¹¹²

1.5.1.2.1. Şeffaflık Sorunu

Öğretide şeffaflık, “*aksi takdirde fark edilmeyebilecek adaletsizlikleri, yolsuzlukları ve genel kirli ilişkileri gün yüzüne çıkarır*” biçiminde tanımlanmakta olup, bu yönüyle Avrupa Birliği’nde demokrasi kalitesi açısından merkezi bir mesele olarak değerlendirilmektedir.¹¹³ Ancak şeffaflık çok boyutlu bir kavramdır ve bu boyutlar arasında ayırım yapılması, Birliğin hangi alanlara öncelik verdiğinin anlaşılması ve hangilerinin demokrasi açığına katkıda bulunduğunun tespiti bakımından son derece önemlidir. Bu

¹¹⁰ ibid.

¹¹¹ Decker, “Governance beyond”. s. 260.

¹¹² Weiler et al., “European Democracy and Its Critique.” s. 5.

¹¹³ Simone Chambers, “Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation”, *Journal of Political Philosophy*, Vol. 12, (2004), ss. 389-410. s. 390.

bağlamda şeffaflığın birinci boyutu, belge ve bilgilere erişim hakkını; ikinci boyutu, karar alma süreçlerinin kimler tarafından ve hangi yöntemlerle yürütüldüğüne dair bilgi edinme imkânını; üçüncü boyutu ise alınan siyasi kararların açıklığını ve bu kararlara erişilebilirliği ifade eder. Bununla birlikte, gerçekten şeffaf bir yönetimden söz edilebilmesi için, yalnızca bilgiye erişim değil, aynı zamanda alınan kararlara ve demokratik süreçlere ilişkin gerekçelerin kamuoyuyla paylaşılması da gereklidir.¹¹⁴

Her ne kadar şeffaflık, bu yönleriyle kapsamlı bir çerçeve sunsa da Avrupa Birliği'nin özellikle belge ve bilgilere erişim meselesine odaklandığı görülmektedir. Dolayısıyla bu alan, demokrasi açığının kaynağı olarak değil, aksine bu açığı hafifletici bir unsur olarak değerlendirilebilir. Buna karşılık, kararların hangi aktörler tarafından ve ne şekilde alındığına dair açıklık sağlanması, vatandaşların bu süreçleri anlayabilmesi ve istişare mekanizmalarının yeterli şeffaflıkla yürütülmesi gibi hususlar büyük ölçüde ihmal edilmiştir. Nitekim kurucu antlaşmalarda yapılan reformların, Birliğin hukuki yapısını sadeleştirme ve vatandaşlar için daha anlaşılır hale getirme yönündeki amacı gerçekleştirmekte yeterli olmamıştır. Dahası, Avrupa entegrasyonunun derinleşmesiyle birlikte üye devletlerin giderek daha fazla yetkiyi Avrupa kurumlarına devretmesi, yönetimi daha karmaşık ve dolayısıyla daha az şeffaf hale getirmiştir. Bu durum, Avrupa kurumlarının artan yetkileri karşısında vatandaşların şeffaflık ve hesap verebilirliğe ilişkin beklentilerinin de giderek yükselmesine neden olmuştur.¹¹⁵

Avrupa yönetiminde şeffaflığı güçlendirmeye yönelik ilk kapsamlı ve görünür adım, 2001 yılında yayımlanan Beyaz Kitap olmuştur. Bu belgenin temel amacı, tüm paydaşlar için daha fazla açıklık, hesap verebilirlik ve sorumluluğu teşvik etmek olarak belirlenmiştir.¹¹⁶ Her ne kadar Beyaz Kitap'ın öğretide ne ölçüde etkili olduğu tartışmalı bir konu olsa da, “*iyi yönetim*” ve “*daha iyi politika yapımı*”na dair ilkelerin Avrupa gündemine

¹¹⁴ Dilek Yiğit, “The Democratic Deficit and the European Transparency Initiative”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 8, No:2 (2009), ss.109-143. s. 120.

¹¹⁵ *ibid.* s. 121.

¹¹⁶ EUR-Lex, “European governance – A white paper, COM(2001) 428 final (2001/C 287/01)”.

taşınması, en önemli katkılarından biri olarak kabul edilmektedir.¹¹⁷ Bu süreci takiben, Aralık 2002’de Komisyon’un istişare süreçlerine ilişkin genel ilkeleri ve asgari standartları belirleyen bir bildiri kabul edilmiştir. Söz konusu belge, Komisyon’un daha kapsayıcı ve şeffaf bir istişare süreci yürütmesi için benimsemesi gereken ilkeleri ve Yeşil Kitaplar üzerindeki istişarelerde uygulanacak asgari usulleri ortaya koymuştur.¹¹⁸ Bu gelişmelerin ardından, 2006 yılında Avrupa Şeffaflık Girişimi (ing. *European Transparency Initiative*) başlatılmış ve şeffaflığın kurumsal temellerinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir.¹¹⁹

Demokrasi açığına ilişkin değerlendirmelerde farklı görüşler bulunsa da Avrupa Birliği’nin demokratik niteliği, çoğunlukla ulus-devlet yapısıyla karşılaştırılarak ve demokrasi yalnızca temsili demokrasi çerçevesinde ele alınarak analiz edilmektedir. Bu bakış açısıyla değerlendirildiğinde, Avrupa Birliği’nin siyasi temsil açısından önemli eksiklikler taşıdığı görülmektedir. Zira sorumlu bir hükümet yapısının bulunmaması, Avrupa Parlamentosu seçimlerinin ulusötesi meseleler temelinde gerçekleşmemesi ve Avrupa çapında etkili siyasi partilerin yokluğu, Birliği parlamenter meşruiyet açısından zayıf kılmaktadır. Bu nedenle Birlik, söz konusu eksiklikleri telafi etmek amacıyla prosedürel ve teknokratik meşruiyeti güçlendirmeye yönelik adımlar atmaktadır. Her iki meşruiyet türü de katılım ve şeffaflık ilkelerine bağlılığı zorunlu kılmaktadır.¹²⁰

Bu çerçevede öğretilde, Avrupa Şeffaflık Girişimi’nin Avrupa’daki demokrasi açığını çift yönlü olarak ele aldığı ve bu açığı azaltmaya yönelik bir araç olarak değerlendirilebileceği ileri sürülmektedir. İlk olarak, katılımcı meşruiyetin bir unsuru olan şeffaflık, katılımcıların gerekçelerini, önerilerini ve taleplerini temellendirmeye yönlendirmesi sayesinde katılımın niteliğini artırmakta ve böylece Birliğin prosedürel meşruiyetini pekiştirmektedir. İkinci olarak ise şeffaflık, katılımcıların uzmanlıklarını karar alma süreçlerine

¹¹⁷ Amanda Sloat, “The Preparation of the Governance White Paper”, *Politics*, Vol. 23, (2003), ss. 128-136. s. 134.

¹¹⁸ Commission of the European Communities, “Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”.

¹¹⁹ EUR-Lex, “European Transparency Initiative (ETI)”.

¹²⁰ Dilek Yiğit, “The Democratic Deficit”. s. 132.

taşımlarına olanak tanıyarak teknokratik meşruiyetin güçlendirilmesine katkı sunmaktadır. Bu yönüyle şeffaflık, yalnızca bir yönetim ilkesi değil, aynı zamanda Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyetini çok boyutlu biçimde güçlendirmeye yönelik stratejik bir araçtır.¹²¹

1.5.1.2.2. Merkeziyetçilik (Tersine Bölgeselcilik) Sorunu

Demokratik sistemlerin sahip olması gereken temel özelliklerden biri de karar alma süreçlerinin halka mümkün olduğunca yakın olması, yani “yakınlaşma”dır. Günümüzde Avrupa Birliği kurumları ile bireyler arasındaki mesafenin azaltılması gerekliliği tartışmasız bir gerçeklik olarak kabul edilmektedir.¹²² Zira halk ile alınacak kararlar arasına eklenen her yeni kurumsal katman, karar alma süreçlerini daha uzak ve dolayısıyla daha az demokratik kılmaktadır.¹²³ Nitekim entegrasyon süreci sonucunda, her ne kadar ulus-devletler resmi siyasi sınırlarını muhafaza etseler de, yetkilerin Avrupa düzeyine devredildiği alanlarda siyasi yapının fiilî sınırları yeniden şekillenmiştir. Uluslararası ticaret, çevrenin korunması, tüketici hakları ve göç gibi önemli kamu politikalarının belirlenmesi büyük ölçüde Birliğin yetki alanına girmiştir; bu da söz konusu konularda karar alma merkezinin artık ulusal düzey değil, Avrupa düzeyi olduğunu ortaya koymaktadır.¹²⁴ Bu bağlamda, yetkilerin ulusal düzeyden Avrupa düzeyine aktarılması, halk ile siyasi kararlar arasına yeni bir düzey olarak ulusalüstü otoritenin eklenmesine neden olmaktadır.¹²⁵ Böylece Birlik, demokratik sistemler açısından vazgeçilmez bir ilke olan adem-i merkeziyetçilikten uzaklaşmaktadır.

Öte yandan, Birliğin kurumsal yapısı, vatandaşlara ulusal düzeyde sahip oldukları kadar geniş ve doğrudan katılım imkânı tanımamaktadır. Bu nedenle bireylerin Avrupa düzeyindeki politikalara etkisi, ulusal düzeydeki kadar belirgin ve etkili olmamaktadır. Kaldı ki, Avrupa Birliği'nde üye devletlerdeki yönetim sisteminin birebir taklit edilmesi durumunda dahi, vatandaşların denetim kapasitesinin aynı düzeyde gerçekleşmesini sağlamak

¹²¹ ibid.

¹²² Shackleton, “Democratic Deficit”. s.133.

Akgül-Açıkmeşe, “Avrupa Birliği'nde”. s. 33.

¹²⁴ Weiler et al., “European Democracy and Its Critique.”. s. 6.

¹²⁵ Akgül-Açıkmeşe, “Avrupa Birliği'nde”. s. 34.

pek mümkün görünmemektedir.¹²⁶ Weiler ve diğerleri tarafından bu durum “*tersine bölgeselcilik*” (ing. *inverted regionalism*) kavramıyla açıklanmakta ve Avrupa Birliği’ndeki demokrasi açığının başlıca nedenlerinden biri olarak değerlendirilmektedir.¹²⁷

Her ne kadar bu yapısal sorunu gidermek amacıyla Maastricht Antlaşması ile sübsidiarite (yetki ikamesi) ilkesi benimsenmiş olsa da bu ilkenin uygulama alanı ve etkisi sınırlı kalmaktadır. Sübsidiarite, Topluluğun münhasır yetki alanına girmeyen konularda, sadece gerekli ve etkili olması hâlinde Avrupa düzeyinde hareket edilmesini öngörür; aksi takdirde yetkinin, halka en yakın düzeyde –ulusal ya da yerel– kullanılması esastır. Ancak bu ilkenin yalnızca münhasır yetki dışındaki alanlarla sınırlı biçimde uygulanabilir olması, tersine bölgeselciliğin doğurduğu merkeziyetçilik sorununun tam anlamıyla giderilmesini engellemektedir.¹²⁸

1.5.1.2.3. Karar Alma Süreçlerinin Karmaşıklığı

Decker’e göre Avrupa Birliği’ndeki demokrasi açığı sorununun temelinde, Birliğin hem hükümetlerarası hem de ulusalüstü bir yapıya sahip olması yatmaktadır. Hükümetlerarası niteliğin ön planda olduğu bir sistemde, alınacak tüm kararlar üye devletlerin onayına bağlı olacağından, ulusal parlamentoların ve dolayısıyla vatandaşların karar alma süreci üzerindeki denetimi güvence altına alınabilirdi.¹²⁹ Ancak Birlik, yalnızca hükümetlerarası bir yapıdan ibaret olmayıp aynı zamanda ulusalüstü bir işleyişe sahiptir.¹³⁰ Bu da süreci daha karmaşık hale getirmektedir. Özellikle kararların nitelikli çoğunlukla alınmasını gerektiren ulusalüstü sistem, üye devletlerin egemenlik yetkilerini sınırlamakta ve onları çoğunlukla alınan kararları uygulamaya zorunlu bırakmaktadır. Böyle bir düzende, ulusal parlamentoların hükümetlerini denetleme kapasitesinin zayıflaması,

¹²⁶ Weiler et al., “European Democracy and Its Critique.”. s. 6.

¹²⁷ ibid.

¹²⁸ Akgül-Açıkmeşe, “Avrupa Birliği’nde”. s. 34.

¹²⁹ Decker, “Governance beyond”. s. 259.

¹³⁰ Can, *Avrupa Birliği Hukuku*. s. 133.

demokrasi açığını daha da derinleştiren bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.¹³¹

Her ne kadar bu durum eleştirilse de kararların nitelikli çoğunlukla alınması, entegrasyonun mantıksal ve işlevsel bir sonucudur. Zira yalnızca oybirliği esasına dayanan bir yapı, gerçek bir entegrasyonun değil, en fazla sınırlı bir iş birliğinin zeminini oluşturabilir.¹³² Avrupa entegrasyonunun *sui generis* yapısı dikkate alındığında, sorun esasen oyçokluğu ilkesinin varlığından değil, oyçokluğuyla alınan kararlarda Konsey'in etkin biçimde denetlenmesine olanak tanıyacak demokratik mekanizmaların eksikliğinden kaynaklanmaktadır.¹³³

Karar alma prosedürlerinin karmaşıklığı da bu denetimsizlik sorununu derinleştirmektedir. Lizbon Antlaşması öncesinde Avrupa Birliği, yirmiden fazla farklı karar alma prosedürüne sahipti ve bu durum, sistemi teknik anlamda oldukça girift ve vatandaşlar açısından büyük ölçüde anlaşılmasız kılıyordu. 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile bu prosedürler büyük ölçüde sadeleştirilmiş, ortak karar alma usulü geliştirilerek olağan yasama usulü haline getirilmiş ve yasama sürecinde Parlamento ile Konsey'in birlikte yetkili olduğu standart prosedür olarak benimsenmiştir. Bununla birlikte, belirli alanlar için hâlen geçerli olan sınırlı sayıdaki özel yasama prosedürleri, sistemin tümüyle sadeleşmesini engellemektedir.

Sonuç olarak, her ne kadar Lizbon Antlaşması ile teknik karmaşıklık azaltılmış olsa da karar alma süreçlerinin yapısal niteliği ve demokratik denetim eksikliği, vatandaşların Birlik içinde alınan kararları anlamasını ve etkileyebilmesini güçleştirmektedir.¹³⁴ Bu bağlamda, içinde bulunduğu sistemi anlayamayan vatandaşların siyasal kararları etkileyebilmesi ve entegrasyona katkı sağlayabilmesi oldukça güçtür.¹³⁵ Dolayısıyla Birliğin karar alma süreçlerinin karmaşıklığı, demokratik meşruiyetin güçlendirilmesi

¹³¹ Desmond Dinan, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999. s. 263.

¹³² Akgül-Açıkmeşe, "Avrupa Birliği'nde". s. 34.

¹³³ ibid.

¹³⁴ Shackleton, "Democratic Deficit". s.133.

¹³⁵ Akgül-Açıkmeşe, "Avrupa Birliği'nde". s. 35.

bağlamında çözülmesi gereken temel meselelerden biri olmaya devam etmektedir.

1.5.1.2.4. Yürütme Erkine İlişkin Sorunlar

Demokrasinin özünü oluşturan temel ilkelerden biri, yürütme organının halk tarafından seçilmesi ve halka karşı sorumlu olmasıdır. Modern demokratik sistemlerde yürütme erki, doğrudan ya da dolaylı biçimde halk iradesiyle şekillenir ve seçmene karşı sorumluluk taşır. Avrupa Birliği bağlamında ise yürütme yetkisinin temel taşı, her ne kadar Konsey'in uluslararası antlaşmalar yapma gibi yürütmeye özgü bazı yetkileri olsa da esas itibarıyla Avrupa Komisyonu'dur.

Ancak Komisyon'un oluşum süreci, demokratik meşruiyet açısından ciddi soru işaretleri doğurmaktadır.¹³⁶ Zira Komisyon üyeleri, doğrudan halk tarafından seçilmemekte; üye devlet hükümetlerinin önerdiği adaylar, Konsey ve Komisyon Başkanı tarafından değerlendirilerek atanmaktadır. Dolayısıyla Komisyon'un, yani Birliğin yürütme organının, halkın doğrudan iradesiyle oluştuğunu söylemek mümkün değildir.¹³⁷ Bu durum, Birliğin kurumsal yapısında halk iradesinin yeterince temsil edilmediğini ve bu nedenle yürütmenin meşruiyetinin sınırlı kaldığını ortaya koymaktadır.

Her ne kadar Avrupa Parlamentosu –halk tarafından doğrudan seçilen tek Birlik kurumu olarak– Komisyon üzerinde belirli denetim yetkilerine sahip olsa da bu yetkiler sınırlıdır. Parlamento yalnızca Komisyon Başkanı'nı oylama ve tüm Komisyon hakkında güvensizlik önergesi sunma yetkisine sahiptir.¹³⁸ Bu durum, ulusal parlamentoların yürütme üzerindeki klasik denetim mekanizmalarıyla karşılaştırıldığında, Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin oldukça dar bir çerçevede kaldığını göstermektedir. Sonuç olarak, Birliğin en doğrudan temsilci organı olan Parlamento'nun sistem üzerindeki etkisinin zayıf kalması, vatandaşların hükümetin oluşum sürecine katılımını neredeyse imkânsız hale getirmektedir.

¹³⁶ ibid.

¹³⁷ Avrupa Birliği Antlaşması m. 17/7.

¹³⁸ Avrupa Birliği Antlaşması m. 17/7 ve 17/8.

Bununla birlikte, Parlamento'nun yürütme üzerindeki denetim araçlarından biri de fesih yetkisidir.¹³⁹ Parlamentonun Komisyon'a yönelik güvensizlik önergesi sonucunda, tüm Komisyon'un istifasına neden olabilecek bu yetki, "nükleer seçenek" olarak nitelendirilmiş ve bugüne kadar hiç kullanılmamıştır.¹⁴⁰ Dolayısıyla, bu yetki kâğıt üzerinde önemli görünse de uygulamada büyük ölçüde sembolik bir nitelik taşımaktadır. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 234. maddesinde düzenlenen bu güvensizlik önergesi mekanizması, yürütmenin siyasal sorumluluğuna ilişkin teorik bir dayanak oluştursa da pratikte etkili bir denetim aracı olma işlevini yeterince yerine getirememektedir.¹⁴¹

1.5.1.3. Demokrasi Açığının Standart Versiyonu

Daha önce de belirtildiği üzere, demokrasi açığı kavramı için üzerinde uzlaşılmış tek bir tanım bulunmamaktadır. Kavrama dair tanımlar; akademisyenlerin, uygulayıcıların, yorumcuların ve bireylerin sahip olduğu ulusal bağlamlara, meseleye yaklaşımlarına ve geliştirdikleri çözüm önerilerine göre çeşitlilik arz etmektedir. Bu çeşitlilik içinde belirli bir ağırlık kazanan ve literatürde "*demokrasi açığının standart versiyonu*" olarak adlandırılan yaklaşım, ilk kez 1995 yılında Weiler ve diğerleri tarafından sistematik bir çerçeveye kavuşturulmuştur. Söz konusu çerçeve, tek bir kişi ya da grup tarafından geliştirilmemiş; aksine dönemin akademik literatürü, siyasal analizleri ve toplumsal gözlemleri bir araya getiren bir sentez niteliği taşımıştır.¹⁴² Bu nedenle standart versiyon, Avrupa entegrasyonuna yönelik demokratik eleştirilerin daha somut hale gelmesini sağlamış ve sonraki tartışmalara yön veren bir referans noktası haline gelmiştir. Standart versiyon, demokrasi açığına ilişkin beş temel iddiaya dayanmakta olup, Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyetine yönelik eleştirilerin önemli bir bölümünü sistematik biçimde ifade etmektedir.

Standart versiyonun ilk ve belki de en temel iddiası, Avrupa entegrasyon sürecinin yürütme organlarını güçlendirirken, ulusal parlamentoların denetim

¹³⁹ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma m. 234.

¹⁴⁰ Micaela Del Monte, "The European Parliament's powers: Motion of censure".

¹⁴¹ Decker, "Governance Beyond". s. 261.

¹⁴² Weiler et al., "European Democracy and Its Critique.". s. 1.

yetkilerinde kayda değer bir azalmaya yol açtığı yönündedir.¹⁴³ Temsili hükümet sistemlerinin temelini oluşturan demokratik ilke, ulusal düzeyde hükümetin parlamento aracılığıyla seçmenlere karşı hesap verebilir olmasıdır. Ancak Avrupa Birliği bağlamında, ABD Kongresi'nin sahip olduğu yetkilerle karşılaştırıldığında, ulusal parlamentoların Avrupa'daki yasa yapım süreci üzerindeki etkisi oldukça sınırlıdır. Oysa ulusal düzeyde yürütme organları, parlamentonun kabineyi göreve getirip görevden alma yetkisi ile bakanların icraatlarını denetlemesi yoluyla hesap verir konumdadır. Buna karşılık, AB'nin kurumsal yapısı, politika üretim sürecinde ağırlıklı olarak ulus-devletlerin yürütme organlarına dayanmakta; bu bağlamda, Konsey'de görev yapan bakanlar ve Komisyon'da yer alan, üye devletlerce atanan komiserler karar alma sürecinin merkezinde yer almaktadır. Her ne kadar bu durum başlı başına sorunlu olmayabilir gibi görünse de söz konusu aktörlerin faaliyetleri büyük ölçüde ulusal parlamentoların denetimi dışında kalmaktadır.¹⁴⁴ Birçok ulusal parlamentoda Avrupa İşleri Komiteleri oluşturulmuş olsa da Konsey'de oy kullanan bakanlar, Daimî Temsilciler Komitesi'nde (COREPER) yer alan daimî temsilciler ya da Konsey çalışma gruplarında görev yapan bürokratlar ile Komisyon'da taslak mevzuat hazırlayan yetkililer, ulusal siyasal süreçte görev yapan muadillerine kıyasla çok daha sınırlı bir demokratik gözetim altındadır.¹⁴⁵ Bunun sonucunda, hükümetlerin Brüksel'de karar alırken ulusal parlamentoları devre dışı bırakma olasılığı artmaktadır. Bu durum, yürütme organlarının güçlenmesi ve parlamenter denetimin zayıflaması şeklinde özetlenebilecek bir demokratik gerilemeye yol açmaktadır.

Bu çerçevenin ikinci iddiası, Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin yetersizliğine ilişkindir. 1980'lerde bazı yazarlar, Avrupa Parlamentosu'nun

¹⁴³ Svein S. Andersen ve Tom R. Burns, "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance", *The European Union: How Democratic Is It?*, ed. Svein S. Andersen ve Kjell A. Eliassen, London: SAGE Publications, 1996, ss. 227-251. s. 238; Tapio Raunio, "Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union", *Government and Opposition*, Vol. 34, Iss. 2, (1999), ss.180-202. s. 185.

¹⁴⁴ Weiler et al., "European Democracy and Its Critique." s. 5.

¹⁴⁵ Andreas Follesdal ve Simon Hix, "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, (2006), ss. 533-562. s. 535.

yetkilerinin artmasının, ulusal parlamentoların yetkileri pahasına gerçekleştiğini savunmuştur.¹⁴⁶ Ancak 1990'lara gelindiğinde bu görüş büyük ölçüde terk edilmiş ve bunun yerine, Avrupa entegrasyon sürecinin, genel anlamda yasama organlarının yürütme karşısında güç kaybetmesine neden olduğu fikri hâkim olmaya başlamıştır.¹⁴⁷ Bu bağlamda, Avrupa Parlamentosu'nun Konsey ve Komisyon'daki hükümet temsilcilerine kıyasla yetkilerinin artırılması bir çözüm olarak önerilmiştir.¹⁴⁸ Nitekim 1980'lerin ortalarından itibaren gerçekleştirilen kurucu antlaşma değişiklikleriyle Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri belirgin biçimde genişletilmiş olsa da, Parlamento'nun Konsey'e kıyasla hâlen daha zayıf bir konumda olduğu ileri sürülebilmektedir. Zira her ne kadar ortak karar alma usulü sayesinde Parlamento, Konsey ile eşit yasama yetkisine sahip olsa da rekabet hukuku, vergi mevzuatı ve iç pazarla ilgili bazı temel alanlar hâlâ danışma usulüne tabi olup, Parlamento'ya bu alanlarda yalnızca geciktirici bir rol tanınmaktadır.¹⁴⁹ Ayrıca, Parlamento Komisyon Başkanı ile Komiserler Kurulu'nu onaylama yetkisine sahip olmasına karşın, bu makamların belirlenmesinde asıl belirleyici aktörler yine üye devlet hükümetleri olmaya devam etmektedir. Bu da AB yürütme organının doğrudan Parlamento tarafından seçilmediği gerçeğini değiştirmemektedir.

Üçüncü iddia ise, Avrupa Parlamentosu'nun artan yetkilerine rağmen, AB düzeyinde gerçek anlamda "*Avrupa seçimleri*"nin düzenlenemediği yönündedir. AB vatandaşları ulusal seçimler yoluyla hükümetlerini seçmekte ve böylelikle Konsey'de temsil edilecek hükümetler ile dolaylı biçimde Komisyon üyeleri üzerinde etkili olmaktadır. Bunun yanı sıra, Avrupa Parlamentosu üyeleri de doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Ancak bu seçimlerin gerek kampanya süreci gerekse gündem itibarıyla "*Avrupa*" odaklı

¹⁴⁶ Stuart Holland, *Uncommon Market: Capital, Class and Power in the European Community*, London: The Macmillian Press, 1980. s. 125 vd.

¹⁴⁷ Shirley Williams, "Sovereignty and Accountability in the European Community", *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, ed. Robert O. Keohane ve Stanley Hoffmann, Oxford: Westview Press, 1991, ss. 155-176. s. 158.

¹⁴⁸ Juliet Lodge, "The European Parliament and the Authority-Democracy Crises", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 531, (1994), ss. 69-83. s. 70.

¹⁴⁹ Güneş, *AB Hukukuna Giriş*. s. 147.

olmaktan uzak olduğu gör÷lmektedir.¹⁵⁰ Ulusal seçim kampanyaları çoğunlukla iç politik meselelere yoğunlaşmakta ve partiler Avrupa gündemini geri plana itmektedir.¹⁵¹ Benzer şekilde, Avrupa Parlamentosu seçimleri de çoğu kez ulusal düzeydeki siyasi aktörlerin mücadelesi şeklinde yorumlanmakta ve seçmen davranışı buna göre şekillenmektedir.¹⁵² Bu durum, seçmen tercihleri ile AB düzeyinde izlenen politikalar arasında yalnızca dolaylı bir bağ kurulmasına neden olmaktadır. Oysa, AB düzeyinde gerçek anlamda bir siyasi rekabetin yaşandığı ve bu rekabetin sonuçlarının yürütme organlarının oluşumunu doğrudan etkilediğı bir sistem, seçmenlerin tercihlerinin politika sonuçlarına çok daha doğrudan yansımaları sağlayabilir.¹⁵³

Standart versiyonun ele aldığı dördüncü mesele, Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri artırılrsa ve gerçek anlamda Avrupa seçimleri düzenlense dahi, AB kurumlarının seçmene hâlâ "uzak" kalmaya devam etmesidir.¹⁵⁴ Bu iddianın hem kurumsal hem de psikolojik bir boyutu bulunmaktadır.¹⁵⁵ Kurumsal açıdan, Konsey ve Komisyon gibi kilit kurumların seçmenler tarafından doğrudan denetlenememesi dikkat çekmektedir. Psikolojik düzeyde ise AB, vatandaşların aşına oldukları ulusal demokratik yapılardan önemli ölçüde farklıdır. Bu nedenle bireyler, AB'nin kurumsal mimarisini anlamakta zorlanmakta ve kendilerini bu yapıyla özdeşleştirememektedir.¹⁵⁶ Örneğin, Komisyon'un doğası gereği ne klasik bir hükümet ne de sıradan bir bürokratik organ olarak tanımlanabilmesi mümkündür; çünkü Komisyon üyeleri belirsiz bir atama süreci sonucunda göreve gelmektedir.¹⁵⁷ Öte yandan, yasama ve yürütme işlevlerini birlikte yürüten Konsey'in kararlarını uzun süre gizli biçimde alması, özellikle

¹⁵⁰ Weiler et al., "European Democracy and Its Critique". s. 6.

¹⁵¹ Simon Hix, "Dimensions and Alignments in European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses", *Working Paper Series in European Studies*, Vol. 1, No. 3, (1998). s. 21, 22.

¹⁵² Weiler et al., "European Democracy and Its Critique". s. 6.

¹⁵³ Follesdal ve Hix, "Why There is a Democratic Deficit". s. 536.

¹⁵⁴ Weiler et al., "European Democracy and Its Critique". s. 5, 7.

¹⁵⁵ Follesdal ve Hix, "Why There is a Democratic Deficit". s. 536.

¹⁵⁶ Paul Magette, "Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context", *European Law Journal*, Vol. 7, No. 3, (2001), ss. 292-310. s. 293.

¹⁵⁷ *ibid.* s. 297.

Lizbon Antlaşması öncesi dönemde ciddi eleştirilere konu olmuştur. Her ne kadar Lizbon Antlaşması'yla Konsey toplantılarına şeffaflık getirilmiş ve 1049/2001 sayılı Tüzük ile belgeye erişim hakkı genişletilmiş olsa da, bu tedbirlerin sorunu tam anlamıyla ortadan kaldırdığı söylenemez.¹⁵⁸ Ayrıca Avrupa Parlamentosu, ortak bir siyasi kültürün ve dilin yokluğu nedeniyle tam anlamıyla müzakereci bir yasama organı işlevi görememektedir.¹⁵⁹ Bu da AB politika yapım sürecinin, dışarıdan bakıldığında hâlâ teknokratik ve bürokratik bir görünüm arz etmesine neden olmaktadır.¹⁶⁰

Beşinci ve son iddia ise, Avrupa entegrasyonunun, seçmenlerin ideal politika tercihlerinden sapmalara neden olduğu yönündedir. Önceki dört unsurun birleşik etkisiyle, AB düzeyinde halkın büyük kısmı tarafından desteklenmeyen politikaların benimsenmesi mümkün hale gelmektedir. Örneğin, bir üye devletin seçmeni merkez sağ bir hükümeti iş başına getirmiş olsa bile, Konsey'de merkez sol hükümetlerin ağırlıkta olması durumunda merkez sol politikaların uygulanması kaçınılmaz olabilir. Tam tersine, merkez sağ hükümetlerin çoğunlukta olduğu bir konjonktürde dahi, kararların oybirliği gerektirdiği alanlarda merkez sol hükümetlerin kararları engellemesi mümkündür.¹⁶¹ Dahası, ulusal düzeyde parlamentolar, yargı organları ve sivil toplumca sınırlandırılan hükümetler, iç siyasette hayata geçiremeyecekleri politikaları Avrupa düzeyinde uygulama imkânı bulabilmektedir. Bu bağlamda, tek pazar için neo-liberal düzenlemeler, parasal birlik çerçevesinde izlenen politikalar ve ortak tarım politikası kapsamında çiftçilere sağlanan yüksek oranlı sübvansiyonlar gibi örnekler verilebilir.¹⁶²

Sonuç olarak, standart versiyona göre demokratik meşruiyetin sağlanması yalnızca kurumsal reformlarla sınırlı kalmamalı, aynı zamanda toplumsal katılımın artırılmasıyla da desteklenmelidir. Zira kurumsal yapının güçlendirilmesi önemli bir adım olsa da vatandaşların karar alma süreçlerine

¹⁵⁸ European Parliament Legislative Train Schedule, "Revision of the access to documents Regulation".

¹⁵⁹ Follesdal ve Hix, "Why There is a Democratic Deficit". s. 536.

¹⁶⁰ William Wallace ve Julie Smith, "Democracy or technocracy? European integration and the problem of popular consent", *West European Politics*, Vol. 18, Iss. 3, (1995), ss. 137-157. s. 153.

¹⁶¹ Weiler et al., "European Democracy and Its Critique.". s. 7.

¹⁶² Follesdal ve Hix, "Why There is a Democratic Deficit". s. 537.

etkin biçimde dahil edilmediği bir yapının meşruiyet krizini aşması mümkün görünmemektedir. Dahası, klasik ulus-devlet yetkilerinin Birlik düzeyine devriyle birlikte ortaya çıkan yapısal gerilimler, Avrupa entegrasyonunun derinliğini ve yönünü yeniden düşünmeyi zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, beş temel sorun etrafında şekillenen standart versiyon, demokratik meşruiyetin hem kurumsal hem de toplumsal düzeyde pekiştirilmesine yönelik bütüncül bir yaklaşım önermektedir.

1.5.1.4. Demokrasi Açığının Toplumsal Meşruiyet Boyutu

Demokrasi açığı sorununun giderilmesi için yalnızca kurumsal eksikliklerin tamamlanması yeterli değildir. Weiler ve diğerlerinin de vurguladığı gibi, bu sorunun bütüncül biçimde çözülebilmesi, kurumsal meşruiyetin yanı sıra toplumsal meşruiyetin de sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede, standart versiyonun açıklama gücünün sınırlı kaldığı ve bu nedenle gözden geçirilmiş bir versiyona ihtiyaç duyulduğu ileri sürülmektedir.¹⁶³

Daha önce de belirtildiği üzere, demokrasi kavramı halkın, halk adına ve halk için yetki kullanmasına dayanır. Dolayısıyla bu ilkenin hayata geçirilebilmesi, yetki kullanan bir “halk”ın varlığını gerektirir.¹⁶⁴ Bu bağlamda, ortak bir Avrupa *demosunun* bulunup bulunmadığı sorunu, Avrupa Birliği’ndeki demokrasi tartışmalarının merkezinde yer almaktadır. Üstelik bir siyasal sistemin demokratik olarak nitelendirilebilmesi, yalnızca yapısal mekanizmalarla değil, aynı zamanda halkın bu sisteme aktif desteğiyle de doğrudan ilişkilidir. Eğer Avrupa entegrasyon sürecine destek veren, kendini bu yapının bir parçası olarak gören ortak bir Avrupa halkı bilinci oluşmuşsa, bu durumun demokrasi açığını azaltıcı bir etkisi olacağı ileri sürülebilir.

1.5.1.4.1. Meşruiyetin Kaynağı Olarak Avrupa Halkı

Federal Alman Anayasa Mahkemesi, 1993 tarihli Maastricht Antlaşması’na ilişkin kararında, Avrupa Birliği’nin tek bir Avrupa halkına dayanan bir devlet değil, halkları devletler biçiminde örgütlenen üye

¹⁶³ Weiler et al., “European Democracy and Its Critique.” s. 6.

¹⁶⁴ Akgül-Açıkmeşe, “Avrupa Birliği’nde”. s. 36.

devletlerin egemenliğini koruyarak daha sıkı bir birlik oluşturmayı amaçlayan bir yapı olduğunu belirtmiştir. Bu ifade, Birliğin tekil bir "*Avrupa halkı*"ndan ziyade, üye devlet halklarının birleşiminden oluştuğu yönündeki görüşü açıkça ortaya koymaktadır.¹⁶⁵ Weiler'in analizine göre ise bir siyasal topluluğun halkı, yani *demos*, yalnızca hukuki veya kurumsal bir unsur değil; hem objektif (organik) hem de sübjektif (sosyo-psikolojik) bileşenleri barındıran karmaşık bir kavramdır.¹⁶⁶ Ortak bir dil, tarih, kültür ve etnik aidiyet gibi etno-kültürel unsurlar *demosun* objektif boyutunu oluştururken; toplumsal uyum, ortak kader bilinci, kolektif kimlik ve sadakat gibi öğeler ise sübjektif boyutunu meydana getirir.¹⁶⁷ Bununla birlikte Weiler, *demosun* "*organik*" bir niteliğe de sahip olduğunu savunur: İnsan nasıl doğuştan bir etnisiteye aitse, aynı şekilde bu kimlik siyasal aidiyetin temelini oluşturur ve değiştirilebilir olmaktan uzaktır.¹⁶⁸ Federal Alman Anayasa Mahkemesi'nin yaklaşımı da bu yöndedir; Avrupa düzeyinde, söz konusu kriterleri karşılayan bir *demosun* mevcut olmadığı, dolayısıyla Birliğin demokratik meşruiyetinin tek bir halk iradesine değil, üye devlet halklarının toplamına dayandığı vurgulanmıştır. Ortak bir *demosun* yokluğunda ise, Birlik düzeyinde bütüncül bir demokratikleşmeden söz etmek mümkün değildir. Çünkü *demosu* olmayan bir parlamento –ve dolayısıyla böyle bir demokratik sistem– kavramsal olarak tutarsız, pratikte ise otoriter niteliktedir.¹⁶⁹

Öte yandan federalist düşünürler, yukarıda anılan kriterleri karşılayan bir Avrupa *demosunun* halihazırda mevcut olduğunu savunarak Federal Mahkeme'nin bu görüşüne karşı çıkmaktadır. Ancak kanaatimizce, etno-kültürel nitelikleri haiz tekil bir Avrupa halkı bulunduğunu ileri süren bu yaklaşım, günümüz Avrupa'sının toplumsal gerçekliğini yansıtmamaktadır. Zira kolektif bir Avrupalılık bilinci ya da ortak bir kader duygusunun henüz yeterince oluşmadığı görülmektedir. Bununla birlikte, bir diğer görüş, Avrupa *demosunun* varlığını kabul etmekle birlikte, bu *demosun* klasik anlamda

¹⁶⁵ Bundesverfassungsgericht, "Judgement of 12 October 1993 – Headnotes to the Order of the Second Senate of 12 October 1993". s. 2, para. 8.

¹⁶⁶ Joseph H. H. Weiler, "Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision", *European LQW Journal*, Vol. I. No. 3, (1995). ss. 219-258. s. 225.

¹⁶⁷ *ibid.* s. 225, 226.

¹⁶⁸ *ibid.* s. 227.

¹⁶⁹ *ibid.* s. 231.

organik unsurlardan yoksun, inşa edilmiş bir nitelik taşıdığını öne sürmektedir. Örneğin Zweifel'e göre Avrupa halkı, etnik veya kültürel temellere dayanmayan ve zaman içinde gelişen yapay bir kavramdır.¹⁷⁰

Bu tartışmalara alternatif olarak Weiler, Avrupa'nın *demos* sorununun aşılması için “*çoklu demos*” yaklaşımını önermektedir. Buna göre Avrupa Birliği'nin bir ulus-devlet olmadığı ve entegrasyonun *sui generis* niteliği göz önünde bulundurulduğunda, Avrupa halkından beklenmesi gerekenlerin ulusal halklardan beklenenlerle aynı olmaması gerektiği açıktır. Dolayısıyla bireyler hem ulusal düzeyde, yani mensubu oldukları üye devletin halkının bir parçası olarak, hem de Avrupa düzeyinde, ulusal sınırları aşan ortak değerlere duydukları bağlılık sayesinde Avrupa *demosunun* bir parçası olarak tanımlanabilirler.¹⁷¹ Bu çifte aidiyet anlayışı, Avrupa'nın demokratik meşruiyet sorununa özgün bir çözüm sunmaktadır. Nitekim Anayasalaşma sürecinde de temel hedeflerden biri, Avrupa halkını ortak değerler etrafında bütünleşen, ulus-devlet yapılarının ötesine geçen, *sui generis* nitelikte bir *demos* olarak tanımlamaktır.¹⁷²

1.5.1.4.2. Entegrasyon Sürecine Avrupa Halkının Desteği

Demokratik bir siyasal sistemin varlığından söz edilebilmesi için, en temel unsurlardan biri, vatandaşların kendilerini bu sistemin bir parçası olarak görmesi ve onu içselleştirerek desteklemesidir. Ne var ki Avrupa entegrasyonu, başlangıcından itibaren teknokratik ve elitist bir yapıyla şekillenmiş ve halk desteğine dayanmaksızın inşa edilmiştir.¹⁷³ Bu doğrultuda, halkın entegrasyon sürecine katılımının ve desteğinin, süreç ilerledikçe ekonomik, sosyal ve siyasal yaşamda hissedilecek olumlu etkilerle birlikte zamanla kendiliğinden gelişeceği varsayılmıştır.¹⁷⁴ Ancak günümüzde,

¹⁷⁰ Thomas D. Zweifel, “...Who is without sin cast the first stone: the EU's democratic deficit in comparison”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, Iss. 5, (2004), ss. 812-840. s. 819.

¹⁷¹ Weiler, “Does Europe Need a Constitution?”. s. 253.

¹⁷² Sanem Baykal, “Avrupa Birliği'nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasalaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine”, *Uluslararası İlişkiler / International Relations*, Vol. 1, No. 1, (2004), ss. 119-153. s. 152.

¹⁷³ Kevin Featherstone, “Jean Monnet and the ‘Democratic Deficit’ in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 2, (1994), ss. 149-170. s. 151.

¹⁷⁴ Baykal, “Avrupa Birliği'nin Geleceği”. s. 135.

entegrasyonun halk desteğini gerçekten kazanıp kazanmadığı yönündeki tartışmalar hâlâ güncelliğini korumaktadır.

Kanaatimizce, Avrupa halklarının entegrasyon sürecine güçlü bir destek sunmadığını ortaya koyan çeşitli göstergeler bulunmaktadır. Avrupa Anayasası'nın reddedilmesi, Birleşik Krallık'ın Birlik'ten ayrılmasına yol açan Brexit süreci, Avrupa Parlamentosu seçimlerindeki düşük katılım oranları, Avrupa şüpheciliği ve popülist partilerin hem ulusal parlamentolar hem de Avrupa Parlamentosu düzeyinde artan etkisi, Avrupa kimliğinin zayıf bir şekilde gelişmesi ve halk katılım mekanizmalarına yönelik sınırlı ilgi, bu göstergeler arasında sayılabilir. Bu durumu daha ayrıntılı olarak incelemek gerekirse; öncelikle Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılım oranlarının uzun yıllar boyunca düşük seviyelerde seyrettiği görülmektedir. 2004 ile 2019 yılları arasında yaklaşık %40 düzeyinde kalan katılım, 2019 seçimlerinde bir miktar artarak %50'ye ulaşmış, 2024'te ise bu oran korunmuştur.¹⁷⁵ Öte yandan, ulusal düzeyde yapılan seçimlerde Avrupa şüphecisi ve popülist partilerin yükselişi dikkat çekicidir. Örneğin Almanya'da *Alternative für Deutschland*, Fransa'da *Rassemblement National*, İtalya'da *Fratelli d'Italia*, Birleşik Krallık'ta Brexit'i gerçekleştiren *UK Independence Party*, ardından *The Conservative and Unionist Party* gibi partilerin oylarını artırarak zaman zaman iktidara gelmeleri bu eğilimin somut örnekleridir.¹⁷⁶

Avrupa halklarının entegrasyon sürecine yönelik desteğinin zayıf kalmasının bir diğer göstergesi de Avrupa kimliğinin gelişiminde yaşanan sınırlılıktır. Nitekim *Eurobarometer* anketleri bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. Örneğin 2021 yılında yapılan bir ankette, katılımcılara kendilerini yalnızca ulusal vatandaşlıklarıyla mı yoksa aynı zamanda birer Avrupa vatandaşı olarak mı tanımladıkları sorulmuştur.¹⁷⁷ Elde edilen veriler,

¹⁷⁵ Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılım oranları şu şekildedir: 2004 yılında %45.47, 2009 yılında %42.97, 2014 yılında %42.61, 2019 yılında %50.66 ve 2024 yılında %50.74. bkz. European Parliament, "European Election Results – Turnout by year".

¹⁷⁶ Fransa'da *Rassemblement National* örneğinde, ulusal başkanlık seçimlerinde oyların 2007 yılında %10.44 alan parti 2012 yılında %17.90, 2017 yılında %21.30, 2022 yılındaysa %23.15'ini almıştır. bkz. France Politique, "Résultats électoraux Rassemblement National (RN)"; Almanya'da *AfD*, 2021 yılında %10.40 olan oy oranını 2025 yılında %20.80'e çıkarmıştır. bkz. Die Bundeswahlleiterin, "Bundestagswahl 2025: Endgültiges Ergebnis"; İtalya'da *FdI* 2018 yılında %4.40 olan oy oranını, 2024 yılında %25.99'a çıkartarak iktidara gelmiştir. bkz. The Guardian, "Italian election 2022: live official results".

¹⁷⁷ Eurobarometer, "Values and identities of EU citizens".

Avrupa kimliğinin ulusal kimliklerin gölgesinde kaldığını, dolayısıyla Avrupa vatandaşlığının henüz güçlü bir aidiyet duygusu yaratamadığını göstermektedir. Entegrasyon sürecine ilişkin halk desteğinin bir diğer yönü olan katılım mekanizmalarına halk ilgisi ise bu çalışmanın üçüncü bölümünde detaylı şekilde ele alınacaktır.

Öğretide Avrupa Birliği'nin demokratik yapısına yönelik getirilen önemli eleştirilerden biri de karar alma süreçlerinin yeterince şeffaf olmaması ve sistemin karmaşık bir yönetim yapısına sahip olması nedeniyle halk tarafından yeterince benimsenmemesidir. Zira vatandaşların bu karar süreçlerini anlayamaması, sistemle duygusal bir bağ kurmasını da zorlaştırmaktadır.¹⁷⁸ Oysa kararların halka en yakın düzeyde alındığı bir yönetim biçiminin, demokratik meşruiyeti güçlendireceği düşünülmektedir.

Bununla birlikte, her ne kadar sistem geçmiş dönemlere kıyasla daha anlaşılır, şeffaf ve yerinden yönetim esasına dayalı olsa da demokratik meşruiyete ilişkin sorunların tamamen ortadan kalktığını söylemek mümkün değildir. Bu noktada temel varsayım, bir siyasal sistemin meşruiyetinin yalnızca prosedürel değil, aynı zamanda işlevsel boyutuyla da değerlendirilmesi gerektiğidir. Diğer bir ifadeyle, sistemin halkın somut beklenti ve ihtiyaçlarını karşılama kapasitesi, meşruiyetin belirleyici bir unsuru hâline gelmektedir. Literatürde bu yaklaşıma “*çıktı meşruiyeti*” (ing. *output legitimacy*) adı verilmektedir.¹⁷⁹

Avrupa entegrasyon süreci boyunca, halkın sahip olduğu faydacı yaklaşım hep merkezi bir öneme sahip olmuştur.¹⁸⁰ Bu bakış açısına göre, siyasal sistemler, meşruiyetlerini, halkın beklenti ve taleplerini karşılamadaki başarıları oranında kazanırlar. Diğer bir deyişle, sistemin sunduğu çıktıların halkın tercihleriyle orantılı olması gerekir. Vatandaşlar, kendilerine iş olanakları, ekonomik refah veya benzeri hak ve imkânlar sağlandığı ölçüde, içinde bulundukları sisteme destek vermeye istekli olacaklardır.¹⁸¹ Ancak Avrupa entegrasyonunun en önemli sorunlarından biri, halkın bu sürecin

¹⁷⁸ Akgül-Açıkmeşe, “Avrupa Birliği'nde”. s. 38.

¹⁷⁹ Horeth, “No way out for the beast?”. s. 251.

¹⁸⁰ David Beetham ve Christopher Lord, *Legitimacy and the European Union*, London: Longman, 1998, s. 94.

¹⁸¹ Akgül-Açıkmeşe, “Avrupa Birliği'nde”. s. 38.

gelecekte kendisine ne gibi faydalar sağlayacağını tam olarak kestirememesidir. Öte yandan, entegrasyonun vaatlerini ne ölçüde gerçekleştirebildiği de ayrıca tartışmalıdır. Nitekim kamuoyu araştırmaları, Birliğin işsizlik, gıda güvenliği, suçla mücadele, AB sınırlarındaki çatışmalar ve küresel düzeydeki rolü gibi konularda halk nezdinde etkili ve yeterli bir aktör olarak görülmediğini ortaya koymaktadır.¹⁸² Dolayısıyla gerek kurumsal yapının karmaşıklığı, gerekse vatandaşların kendi yararına olumlu beklentiler geliştirememesi gibi nedenlerle Avrupa halklarının entegrasyon sürecine yeterli desteği sunmaması, Avrupa Birliği'ndeki demokrasi açığının toplumsal boyutunu oluşturmaktadır.

1.5.2. Demokrasi Açığının Bulunmadığını Savunan Görüşler

Her ne kadar literatürde Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı bulunduğu yönündeki görüşler baskın olsa da bunun aksini savunan önemli görüşler de mevcuttur. Bu yaklaşımlara göre, Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı bulunduğu yönündeki iddialar isabetsizdir. Zira bu durum ne kavramsal düzeyde bir tutarsızlığa ne de uygulamada ciddi bir sorun alanına işaret etmektedir. Bu bölümde, çalışmanın kapsamı gereği tüm karşıt görüşlere yer verilmesi mümkün olmasa da öğretide önemli bir yer tutan ve farklı temellere dayanan yaklaşımlardan bazıları incelenecektir.

Bu görüşlerden ilki, entegrasyonun *sui generis* yapısını esas alarak Birliğin demokratik açıdan yeterli olduğu görüşünü savunan Moravcsik'tir. Moravcsik, Birliğin uluslararası bir örgüt olarak tasarlandığını ve bu nedenle klasik demokratik normlara tam anlamıyla uymasının gerekmediğini ileri sürmektedir. İkinci yaklaşım ise Majone'ye aittir. Majone, Avrupa Birliği'ni esas olarak “*düzenleyici bir devlet*” olarak değerlendirmekte ve Birliğin temel işlevinin düzenleyici politika üretmek olduğunu vurgulamaktadır. Bu nedenle, Majone'ye göre, demokratikleşmenin ileri götürülmesi, entegrasyon sürecinin etkinliğini ve teknik karar alma kapasitesini sekteye uğratabilir. Her iki görüş de Avrupa Birliği'nin yapısal ve işlevsel özelliklerini esas alarak,

¹⁸² EUR-Lex, “European governance – A white paper, COM(2001) 428 final (2001/C 287/01)”.

mevcut demokratik düzenlemelerin yeterli olduğu ve demokrasi açığı iddialarının yanıltıcı olabileceği anlayışına dayanmaktadır.

1.5.2.1. Moravcsik ve Uluslararası Örgüt Görüşü

Moravcsik'e göre Avrupa Birliği, çağdaş dünyada kurumsallaşmış uluslararası politika koordinasyonuna dayanan örgütler arasında en başarılı örneklerden biridir.¹⁸³ Moravcsik'in savunduğu liberal hükümetlerarasıcı yaklaşıma göre, Roma Antlaşması fiilen bir Avrupa federasyonunun temellerini atmış ve Avrupa Toplulukları içinde güçler dengesini tesis etmesi bakımından anayasal bir işlev üstlenmiştir.¹⁸⁴ Zamanla, kurucu antlaşmalarda yapılan değişiklikler yoluyla güçler ayrılığı ilkesinin yanı sıra yasama, yargı ve yürütme süreçleri daha ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Özellikle Maastricht Antlaşması ile Avrupa vatandaşlarının hak ve yükümlülükleri de kurucu antlaşmalara dahil edilmiştir.

Bu çerçevede Avrupa Birliği, Amerikan tipi federal bir modele benzer şekilde işlerlik kazanan bir yapıya sahiptir. Bu modelde, egemenliğin temeli parlamenter üstünlük değil hem dikey hem yatay ekseninde kurulan bir güçler ayrılığıdır. Dikey düzlemde yetkiler, Komisyon, Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Adalet Divanı arasında; yatay düzlemde ise yerel, ulusal ve ulusötesi düzeyler arasında paylaştırılmıştır.¹⁸⁵ Komisyon yasa teklifinde bulunur, Bakanlar Konseyi karar alır, Parlamento nitelikli çoğunlukla bu kararı onaylar ve uyuşmazlık halinde son söz Adalet Divanı'na aittir. Ulusal parlamentolar ve hükümet liderleri ise Avrupa yönergelerini ulusal hukuka aktarır, ulusal bürokrasiler de bunları uygular.¹⁸⁶

Bununla birlikte, ulus-devletler pek çok alanda yasama tekeliğini ellerinde tutmakta, düzenlemelerin uygulanmasını sağlamakta, veto hakkını kullanabilmekte ya da nitelikli çoğunlukla karar alabilmektedirler. Ayrıca, kurucu antlaşmalar bağlamında anayasal değişiklikleri engelleme gücüne de

¹⁸³ Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, (1993), ss. 473-524. s. 473.

¹⁸⁴ Spector, *No démos?*. s. 259.

¹⁸⁵ Andrew Moravcsik, "Le mythe du déficit démocratique européen", *Raisons politiques*, n° 10, (2003), ss. 87-105. s. 91, 92.

¹⁸⁶ *ibid.* s. 92.

sahiptirler. ABAD'ın yasama süreçlerindeki etkili rolüne rağmen, AB hukukunun uygulanması çoğunlukla ulusal yargı organlarına bırakılmıştır. Ancak bu durumun özellikle doğrudan uygulanabilir ve bağlayıcı nitelikteki tüzükler için değil, ulusal mahkemelere daha fazla takdir yetkisi tanıyan yönergeler açısından geçerli olduğu belirtilmelidir. Moravcsik'e göre, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı, federal ve yerel hukuk düzeylerinin iç içe geçtiği Amerikan sistemine benzer şekilde, son derece ademi merkeziyetçi bir niteliğe sahiptir.¹⁸⁷

Moravcsik, AB'nin yalnızca bir teknokrasi olmadığını vurgular. Ona göre, güçler ayrılığı ilkesi, ulusal hükümetler aracılığıyla işleyen dolaylı demokratik denetim mekanizmaları ve Avrupa Parlamentosunun artan yetkileri, Birliğin demokratik ve şeffaf bir yönetime sahip olmasını güvence altına almaktadır.¹⁸⁸ Dolayısıyla, Avrupa kurumlarının yapısı, Locke'un “*sınırlı hükümet*” anlayışına dayanmaktadır ve Siedentop'un öne sürdüğü biçimiyle bir “*bürokratik despotizm*” örneği teşkil etmemektedir.¹⁸⁹ Hesap verebilirlik, hem Parlamento aracılığıyla doğrudan hem de Konsey'de temsil edilen seçilmiş hükümetler aracılığıyla dolaylı biçimde çift yönlü olarak sağlanmaktadır.¹⁹⁰

Avrupa Birliği'nin yasama süreçleri, sivil toplum kuruluşları, sendikalar, dernekler ve lobiler gibi çeşitli aktörlerin etkisine açıktır. Bu nedenle, Birliğin demokrasi açığını değerlendirirken, yasama yetkisinin yalnızca halkın seçtiği temsilciler tarafından kullanıldığı Westminster tipi parlamenter demokrasiyi referans almak yanıltıcı olacaktır.¹⁹¹ Zira günümüzde bu tür saf parlamenter demokrasiler oldukça azalmıştır. Modern demokrasilerde merkez bankaları ve düzenleyici otoriteler gibi uzmanlaşmış kurumlara önemli görevler devredilmektedir. Özellikle Fransa örneğinde görüldüğü üzere, bürokrasinin güçlendirilmesi, yargı erkinin yönetimde daha fazla rol üstlenmesi ve yürütmenin yasama karşısında güç kazanması gibi eğilimler

¹⁸⁷ Spector, *No démos?*. s. 259.

¹⁸⁸ Moravcsik, “Le mythe”. s. 89.

¹⁸⁹ ibid. s. 89, 90.

¹⁹⁰ ibid. s. 95.

¹⁹¹ Moravcsik, “Is there a ‘Democratic Deficit’”. s. 343.

gözlemlenmektedir.¹⁹² Avrupa Birliği'nin bu gelişmelerden bağımsız kalması da mümkün görünmemektedir.

Öte yandan Moravcsik, her demokratik süreçte tüm kararların doğrudan halkın veya temsilcilerinin denetimine açık olması gerekliliğini sorgular. Bu doğrultuda, teknokrasiyi tutarlılık ve etkinlik açısından savunur. Vatandaşlara ve azınlıklara adil hak dağılımı gerektiğinde, anayasa mahkemeleri veya bağımsız düzenleyici kurumlara yetki verilmesi gerektiğini öne sürer. “*Elitist*” olarak değerlendirilen bu bakış açısı, temsili demokrasinin tarafsızlıklarını dengelemeyi ve küçük bir azınlığın çoğunluğun iradesine aykırı şekilde karar alma süreçlerini engellemesini önlemeyi hedefler.¹⁹³

Buna karşın daha radikal demokratlar, demokrasinin ancak halkın doğrudan katılımı ve müzakeresiyle mümkün olabileceğini; güçler ayrılığı modelinin, halk egemenliğine daha yakın olan çoğunlukçu parlamenter modelin yerine geçmemesi gerektiğini savunurlar. Ayrıca, Avrupa seçimlerinin ağırlıklı olarak ulusal meseleler etrafında şekillenmesi de demokratik bütünleşme açısından eleştirilir.¹⁹⁴ Bununla birlikte Moravcsik, Avrupa düzeyinde artan bir parlamenterleşmeye mesafeli yaklaşmaktadır. Ona göre, AB düzeyinde tüm demokratik prosedürler uygulansa bile, vatandaşlar bu süreçlerden etkin biçimde faydalanmayacaktır.¹⁹⁵ Moravcsik'in teknokrat yönetime olan güveni ve tarafsızlık ilkesine dayalı yaklaşımları, demokrasiyi daha dar ve işlevsel bir çerçevede yeniden tanımlamasına yol açmaktadır.

Öte yandan Bickerton'a göre, ulus-devlet yöneticileri, Avrupa Birliği aracılığıyla ulusal parlamentolardaki müzakere süreçlerinin getirdiği sınırlamalardan kurtulmanın bir yolunu bulmuşlardır. Bu doğrultuda, hükümetler sıklıkla Bakanlar Konseyi ve Avrupa Konseyi'nde konsensüs arayışını gerekçe göstererek, karar alma süreçlerini kapalı kapılar ardında ve şeffaflıktan uzak bir şekilde yürütmeyi tercih etmektedir. Nitekim Birlik düzeyindeki düzenlemelerin yalnızca sınırlı bir kısmı gerçek anlamda parlamenter tartışmalara konu olmakta; bu durum ise AB'de demokratik

¹⁹² Moravcsik, “Le mythe”. s. 97.

¹⁹³ Spector, *No démos?*. s. 260.

¹⁹⁴ Follesdal ve Hix, “Why There is a Democratic Deficit”. s. 552.

¹⁹⁵ Spector, *No démos?*. s. 261.

meşruiyetin yerini, ulusal elitlerin dile getirdiği “iş birliği meşruiyeti”nin aldığı eleştirilerine zemin hazırlamaktadır.¹⁹⁶

Bu bağlamda, Avrupa Birliği’ne yöneltilen demokratik meşruiyet eksikliği eleştirileri, daha geniş bir düzlemde temsili demokrasinin yapısal sorunlarına işaret etmektedir.¹⁹⁷ Son otuz yılda siyasi partilerin zayıflaması, bu sorunların en belirgin örneklerinden biridir. Siyasi partiler, bir yandan demokratik tartışmaları yönlendirme, diğer yandan sıradan vatandaşlara siyasi eğitim sağlama işlevlerini büyük ölçüde yitirmiştir. Avrupa Birliği ise, bu yapısal zayıflığı daha da derinleştirerek, karar alma süreçlerinde yürütme organlarına daha fazla yetki tanımakta ve böylece temsili demokrasinin dengeleyici unsurlarını zayıflatmaktadır.¹⁹⁸ Temsili demokrasinin temel sorunları, esasen bu eksiklikten kaynaklanmakta olup, bu durumu düzeltmek kısa vadede kolay görünmemektedir. Eğer *demos*, kamusal alanda müzakere eden bir halk topluluğu olarak tanımlanacaksa, günümüz demokrasisinin gerçekte böyle bir *demostan* yoksun olduğu yönünde güçlü bir argüman ortaya çıkmaktadır.

1.5.2.2. Majone ve Düzenleyici Devlet Görüşü

Avrupa Birliği’nde demokrasi açığı bulunmadığını ileri süren bir diğer önemli düşünür olan Majone, tezine Birliğin temel işlevinin ekonomik, sosyal ve hukuki düzenlemeler yapmak olduğu varsayımıyla başlar.¹⁹⁹ Ona göre, Avrupa Birliği esasen bir “düzenleyici devlettir” (ing. *regulatory state*).²⁰⁰ Modern bir siyasi sistemde bu tür düzenlemeler, merkez bankaları, idari mahkemeler, yürütme ajansları ve bağımsız düzenleyici kurumlar gibi teknik uzmanlıkla donatılmış yapılara bırakılmalıdır. Bu kurumlar, seçim baskısından ve çoğunlukçu politik etkilerden bağımsız oldukları için kararları daha etkili, tarafsız ve tutarlı bir biçimde alabilir.²⁰¹

¹⁹⁶ Chris Bickerton, *The European Union: A Citizen’s Guide*. London: Pelican Books, 2016. s. 229.

¹⁹⁷ Peter Mair, “Polity-Scepticism, Party Failings, and the Challenge to European Democracy”, *Uhlenbeck Lecture*, Vol. 24, (2006). s. 24.

¹⁹⁸ Spector, *No démos?*. s. 262.

¹⁹⁹ Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, Taylor & Francis e-Library, 2003. s. 287.

²⁰⁰ ibid. s. 55; Giandomenico Majone, “The Rise of the Regulatory State in Europe”, *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, (1994), ss. 78–102. s. 97.

²⁰¹ Majone, *Regulating Europe*. s. 285.

Majone, teknokrasiyi yalnızca AB'deki derin bölünmelerin yönetilmesinde başarılı olduğu için değil, aynı zamanda karar alma süreçlerinin adalet, bağımsızlık ve şeffaflık gibi demokratik nitelikler taşıdığı gerekçesiyle de savunur.²⁰² Ayrıca demokrasiye ilişkin olarak iki temel model arasında ayrım yapar: Birincisi, tüm kararların halk çoğunluğunun denetimine tabi olduğu “çoğunlukçu” (ing. *majoritarian*) model ve ikincisiyse kamu gücünün bağımsız ve seçilmemiş kurumlara devredilmesini öngören “çoğunlukçu olmayan” (ing. *non-majoritarian*) modeldir.²⁰³ Majone’ye göre, dağıtım ve yeniden dağıtım politikalarının öne çıktığı sistemlerde çoğunlukçu model daha uygunken, düzenleme ağırlıklı sistemlerde çoğunlukçu olmayan model tercih edilmelidir.²⁰⁴ ABD örneğinden yola çıkarak, doğrudan seçimle hesap verebilir olmayan düzenleyici kurumların dahi adalet, şeffaflık ve kamusal hesap verebilirlik gibi temel demokratik ölçütleri sağlayabileceğini savunur. Hatta seçim baskısından bağımsız olmaları nedeniyle bu değerlere daha etkin şekilde hizmet edebileceklerini ileri sürer.²⁰⁵

Ancak bu yaklaşım, siyaset felsefesi açısından önemli bazı soruları da beraberinde getirir. Platon’dan bu yana süregelen tartışmalarda olduğu gibi, kamusal alanda hangi amaçların gözetileceği, bu amaçlara dair bilginin kimde olduğu ve bu bilgiyi kimin temsil edeceği soruları önem kazanmaktadır. Eğer kamu politikaları yalnızca teknik bilgiye dayanıyorsa, uzmanlık belirleyici rol üstlenebilir. Ancak karar alma süreçleri aynı zamanda toplumsal değerleri ve yaşam biçimlerini de içeriyorsa, uzmanlık bu süreçte destekleyici bir işlev üstlenmekle sınırlıdır.²⁰⁶

Bu noktada, liberal ve demokratik düşünceye göre siyasetin özü, teknik bilgiye değil, değer temelli tercihlere dayanır.²⁰⁷ AB bağlamında teknokratikleşen karar alma süreçleri, sürecin siyasallaşmasını ve demokratik hesap verebilirliğini zayıflatmakta; ancak alınan kararların değer yüklü niteliğini ortadan kaldırmamaktadır. Ekonomik entegrasyon veya refah gibi

²⁰² Beetham ve Lord., *Legitimacy and the European Union*. s. 19.

²⁰³ Majone, *Regulating Europe*. s. 286.

²⁰⁴ ibid. s. 286.

²⁰⁵ ibid. s. 287 vd.

²⁰⁶ Beetham ve Lord, *Legitimacy and the European Union*. s. 19.

²⁰⁷ ibid. s. 20.

hedeflerin kendileri bile farklı normatif öncüllere dayanır.²⁰⁸ Bu nedenle, düzenleyici çerçeveler, tarafsızlık iddiasına rağmen kaçınılmaz olarak siyasal tercihler içerir.²⁰⁹

Majone'nin argümanı, ABD'deki düzenleyici kurumlara dayansa da bu kurumların sahip olduğu prosedürel ve maddi meşruiyet unsurlarının AB bağlamında eksik kaldığı yönünde eleştirilerle karşılaşmaktadır. Majone, prosedürel meşruiyeti şu şekilde tanımlar: Kurumlar demokratik yollarla kabul edilen yasalarla kurulur, yetkileri ve hedefleri yasal olarak belirlenir, karar alma süreçleri kamuya açık kurallara dayanır ve kararlar yargı denetimine açıktır. Ancak AB özelinde, seçimle gelen temsilcilerin denetim mekanizmalarının yeterince güçlü olmaması, bu kurumların demokratik meşruiyetini zayıflatmaktadır.²¹⁰

Bu çerçevede Majone'nin yaklaşımı, Avrupa Birliği'ndeki düzenleyici kurumların meşruiyetini savunmak adına, Amerikan sisteminde benimsenen prosedürel meşruiyet modelini örnek alır. Ne var ki bu model, ABD'de mevcut olan seçimle gelen temsilcilerin denetimi, siyasal hesap verebilirlik ve demokratik meşruiyet gibi tamamlayıcı unsurların Avrupa bağlamında yeterince kurumsallaşmadığını göz ardı ettiği için öğretilde eleştirilmiştir.²¹¹ Her ne kadar düzenleyici kurumların görece bağımsızlığı teknik etkinlik açısından gerekli görülse de bu kurumların faaliyetlerinin demokratik sınırlar içinde tanımlanması; yani hedeflerinin seçimle gelen organlarca belirlenmesi zorunludur.

Bu noktada, teknokrasiyi savunan görüşün nispeten daha demokratik iki alternatif yorumuna değinmek gerekmektedir. Bunlardan ilkinde göre, teknik uzmanlık gerektiren belirli politika alanlarının –örneğin faiz oranları ya da döviz kuru politikaları gibi– uzmanların kontrolüne bırakılması, seçimle gelen organların müdahalesinden arındırılması, diğer alanlarda siyasi denetimin daha etkili bir biçimde uygulanmasını mümkün kılacaktır. Başka bir deyişle denetimin kapsamında yaşanacak daralmanın, derinliğindeki artışla telafi edilmesi, demokrasinin daha etkin işlemesine

²⁰⁸ David Beetham, *Bureaucracy*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996. s. 32.

²⁰⁹ Beetham ve Lord, *Legitimacy and the European Union*. s. 20.

²¹⁰ Majone, *Regulating Europe*. s. 291.

²¹¹ Beetham ve Lord, *Legitimacy and the European Union*. s. 21.

katkı sağlayabilecektir. İkinci görüş ise ifade, örgütlenme ya da toplanma özgürlüğü gibi temel hakların siyasal erkin müdahalesinden uzaklaştırılarak bağımsız yargı mercileri tarafından korunmasını savunur. Bu tür bir yaklaşım, yalnızca parlamenter egemenliğin mutlak kabul gördüğü sistemlerde yetki devri olarak algılanabilir; oysa aslında bu hakların çoğunluk müdahalesine karşı güvenceye alınması, demokrasinin niteliğini güçlendirici bir işlev görür.²¹² Bununla birlikte, her iki yaklaşımda da teknokrasi, demokratik sistemin tamamlayıcısı olarak tasarlanmakta, kendi başına yeterli ve meşru bir otorite olarak görülmemektedir.

Benzer şekilde, bazı görüşler teknokratik yönetimi geçici bir çözüm olarak savunur. Buna göre, demokratikleşme koşulları henüz oluşmamış bir siyasi ortamda, teknokratik mekanizmalar istikrarı sağlayıcı bir ara rejim olarak işlev görebilir.²¹³ Ancak bu bakış açısı, halkın katılımını ve rekabetçi seçimleri erteleyen, demokratik süreçleri daha sonra devreye sokmayı öngören bir anlayışı beraberinde getirir.²¹⁴ Oysa böyle bir yaklaşım, halkın yetkilendirme ve hesap sorma talepleri arttıkça sürdürülebilirliğini yitirebilir. Ayrıca, kararların yalnızca teknik gerekçelere dayandırılması, kamu yararı gibi soyut ve tartışmalı bir hedefe indirgenebilir ve bu da zamanla daha güçlü bir katılım ve meşruiyet ihtiyacının gölgesinde kalabilir. Dolayısıyla, teknokratik yönetim demokratik meşruiyetin tamamlayıcısı olarak işlev görebilir, ancak onun yerine geçebilecek kalıcı bir model olarak tasavvur edilmesi zordur.²¹⁵

1.5.3. Avrupa Birliği’nde Demokrasi Açığına Habermas’ın Yaklaşımı

Demokrasi açığına ilişkin önemli ve özgün bir diğer yaklaşım da Habermas tarafından ortaya konmuştur. Habermas, Avrupa entegrasyonunu yalnızca bir bölgesel bütünleşme projesi olarak değil, aynı zamanda küresel yönetişime geçişin normatif bir aşaması olarak değerlendirir ve bu çerçevede

²¹² ibid.

²¹³ Wallace ve Smith, “Democracy or technocracy?”. s. 144.

²¹⁴ John A. Hall, “Consolidations of democracy”, *Prospects for democracy: North, South, East, West*, ed. David Held, Cambridge: Polity Press, 1993, ss. 271-290.

²¹⁵ Beetham ve Lord, *Legitimacy and the European Union*. s. 22.

müzakereci demokrasi anlayışını merkeze alır. Ona göre demokrasi, tarihsel olarak şekillenmiş homojen bir *demosun* varlığına değil, eşit ve özgür bireylerin hukuk temelinde bir araya gelerek oluşturdukları kamusal alanlara dayanmalıdır. İlgili aktörlerin karar alma süreçlerine katılım göstermediği bir düzende, gerçek anlamda demokratik bir meşruiyetten söz edilemez. Bu bağlamda Avrupa Birliği, farklı uluslardan bireylerin kamusal tartışmalar yoluyla ortak bir irade oluşturabileceği iletişimsel bir alan inşa etmelidir.

Habermas'ın "*kamusal alan*" anlayışı, özellikle medya aracılığıyla geniş katılımlı ve çok sesli bir kamusal tartışma ortamının sağlanmasını mümkün kılar. Ona göre, seçimlerde oy kullanmak gibi dönemsel katılım biçimleri yeterli değildir; demokratik meşruiyetin sürdürülebilirliği için bireylerin kamusal tartışmalara sürekli ve etkin biçimde katılması gereklidir. Bu doğrultuda, Avrupa düzeyinde sınır-ötesi iletişime dayalı bir "*Avrupa kamusal alanı*"nın inşa edilmesi hem katılımcı demokrasinin güçlendirilmesi hem de AB'nin meşruiyet krizine çözüm üretilmesi açısından merkezi önemdedir.²¹⁶

Bununla birlikte Habermas, Avrupa Birliği'ni küresel yönetişimin normatif bir çekirdeği olarak görür. Ulus-devlet egemenliğinin mutlakiyetini aşan bir anlayışla, uluslararası hukuk ve kurumsallaşmış iş birliği yoluyla küresel sorunlara kolektif çözümler üretilbileceğini savunur. Ona göre, demokratik meşruiyet yalnızca ulusal sınırlar içinde inşa edilemez; tersine, küresel düzlemde de iletişimsel akıl yürütmeye dayalı, çoğulcu ve katılımcı karar alma mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir. Avrupa Birliği bu yönüyle, hem post-ulusal bir vatandaşlık anlayışının hem de evrensel hukuk temelinde şekillenen bir küresel kamusal alanın öncüsü olma potansiyeli taşımaktadır.

1.5.3.1. Habermas'ın Küresel Yönetişim Modeli

Uluslararası ilişkilerin özünde anarşik olduğunu ve istikrarlı bir düzenin yalnızca egemen devletler arasında yapılan gönüllü antlaşmalara dayalı bir güç dengesiyle mümkün olabileceğini ileri süren realist görüşün aksine,

²¹⁶ Mathilde Farge-Bonnet, "La défiance institutionnelle".

Habermas farklı bir yaklaşım geliştirmiştir. Kısmen Kant'ın kozmopolit düşüncesinden ilham alan bu model, demokratik anayasaların temelini oluşturan bireysel ve siyasal hakların yalnızca ulusal düzeyde değil, devletler, uluslararası örgütler ve bireyler arasındaki ulusötesi ilişkilerde de geçerli olduğu varsayımına dayanmaktadır.²¹⁷ Habermas'ın geleceğe yönelik olarak tasarladığı küresel siyasal düzen, mevcut demokratik ulus-devletlerin yerini alacak bir dünya hükümeti fikrini reddeder. Zira hem dünya genelindeki karmaşık ve farklı düzenleme alanlarını yönetebilecek tek bir ortak rejimin varlığı mümkün görünmemekte, hem de küresel ölçekteki kültürel çeşitlilik böyle bir hükümetin işlerliğini ciddi şekilde zora sokmaktadır. Bu nedenle, küresel siyasal düzenin en az iki düzeyden oluşması gerektiği ileri sürülmektedir: Birincisi, meşru ulus-devletlerin ve onların vatandaşlarının yer aldığı ulusal düzey; ikincisi ise, temel insan haklarını dünya çapında koruma görevini üstlenen bir ulusalüstü düzeydir.²¹⁸

Bunlara ek olarak, küresel ekonomik krizler ve iklim değişikliği gibi tüm insanlığı ilgilendiren ortak meselelerle ilgilenecek üçüncü bir yönetim düzeyinin daha –yani ulusötesi bir düzeyin– kurulması gereklidir. Habermas'a göre, insan haklarına dayalı bir ulusalüstü rejime geçişin yollarından biri, Birleşmiş Milletler'in kapsamlı bir reform sürecine tabi tutulmasıdır. Bu doğrultuda, Genel Kurul dünya nüfuslarının temsilcilerinden oluşan bir alt meclis işlevi görürken, Güvenlik Konseyi ise artık yalnızca birkaç güçlü devletin veto yetkisine dayanmayan ve üye devletlerin hükümet temsilcilerini içeren bir yürütme organına dönüştürülmelidir. Habermas, bu dönüşüm sürecini “uluslararası hukukun anayasallaşması” olarak tanımlamaktadır.²¹⁹

Bu bağlamda değerlendirildiğinde, Habermas'ın öngördüğü küresel siyasal düzene günümüzde en çok yaklaşan yapının Avrupa projesi olduğu söylenebilir. Avrupa Birliği, başlangıçta ekonomik iş birliği amacıyla kurulan bir antlaşmalar sistemi iken, zamanla kapsamlı yasama, yargı ve idari işlevleri olan ve pek çok Avrupa ülkesini içine alan bir yapıya evrilmiştir. Her ne kadar

²¹⁷ Jürgen Habermas., *Europe: The Faltering Project*, çev. Ciaran Cronin., Cambridge: Polity Press, 2009. s. ix.

²¹⁸ ibid. s. x.

²¹⁹ ibid. s. x, xi.

eksik ve kusurlu yönleri bulunsa da bu dönüşüm, Habermas'ın küresel yönetim modeline yönelik bölgesel bir örnek olarak değerlendirilebilir. Nitekim 2004 yılında kabul edilen Avrupa Anayasası, kurumsal reformlar yoluyla Avrupa'daki demokrasi açığını gidermeyi hedeflemiş, ancak Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumlarda halkın vetosuyla karşılaşarak askıya alınmıştır. Daha sonra 2007'de yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ise Habermas'a göre mevcut statükoyu güçlendirmiş ve anayasal süreci fiilen durdurmuştur.²²⁰ Öte yandan Habermas, demokratik meşruiyetin temelinde kamusal aklın rolünü vurgular. Bu doğrultuda, liberal düşüncenin merkezinde yer alan bireysel haklar ile cumhuriyetçi geleneğin öncelik verdiği vatandaşlık kavramını, iletişimsel bir demokrasi anlayışı çerçevesinde birleştirmeye çalışan müzakereci demokrasi modelini savunur.²²¹

1.5.3.2. Habermas'ın Müzakereci Demokrasi Anlayışı

Habermas, demokratik sistemleri normatif düzeyde üç ana model altında sınıflandırmaktadır: Liberal demokrasi modeli, cumhuriyetçi demokrasi modeli ve bu yaklaşımın sentezinden oluşan müzakereci demokrasi modeli. Liberal demokrasi anlayışına göre demokratik süreç, devletin kamu yararına uygun şekilde programlanmasını sağlayan bir mekanizma olarak işler. Bu çerçevede devlet, kamu yönetimini yürüten bir aygıt olarak konumlanırken; toplum ise bireylerin ve onların emeğinin piyasa tarafından biçimlendirilmiş etkileşimlerinden oluşan bir sistem olarak tasavvur edilir.²²² Liberal model, demokratik özyönetim arzusuna sahip bireylerin müzakereci katılımına değil, bireylerin özel çıkarlarını tatmine dayalı, esasen apolitik bir ortak iyiliğin, hukuki bir çerçevede güvence altına alınmasına dayanır.²²³ Bu doğrultuda siyasetin işlevi, özel çıkarların bir araya getirilerek kolektif hedefler doğrultusunda devletin karar alma mekanizmalarına aktarılmasından ibarettir.²²⁴

²²⁰ ibid. s. xiii.

²²¹ ibid. s. xv.

²²² Habermas, *The Inclusion of the Other*. s. 239.

²²³ ibid. s. 248.

²²⁴ ibid. s. 239.

Cumhuriyetçi model ise siyaseti yalnızca arabuluculuk işleviyle sınırlı görmez. Aksine, toplumsal bütünleşmenin temel bir unsuru olarak değerlendirir.²²⁵ Bu anlayışta siyaset, etik yaşamın bir ifadesi olarak ortaya çıkar. Toplum, kamusal iletişim aracılığıyla birleşen vatandaşların etkileşiminden doğar ve bu birliktelik, demokratik anlamını yalnızca çıkar uzlaşmalarından değil, ortak kamusal akıldan alır.²²⁶ Ancak Habermas, cumhuriyetçi yaklaşımı eleştiriye tabi tutar; zira bu modelin demokratik süreci vatandaşların kamu yararına adanmış etik tutumlarına dayandırması, onu fazla idealist kılar. Habermas’a göre, siyasetin önceliği etik bir öz-anlayış meselesine indirgenmemelidir.²²⁷

Habermas’ın geliştirdiği müzakereci demokrasi modeli ise, cumhuriyetçi yaklaşımın iletişim odaklı yönünü benimsemekle birlikte, anayasal ilkeleri arka plana itmez.²²⁸ Tam tersine, demokratik görüş ve irade oluşumunu merkeze alan bu model, hukuk devleti çerçevesinde tanımlanmış temel hak ve özgürlükleri, söz konusu iletişimsel sürecin kurumsallaşmasını mümkün kılan asgari koşullar olarak görür. Habermas’ın “*söylem kuramı*” ile de temellendirdiği bu yaklaşım, demokratik meşruiyeti, erdemli vatandaşların kolektif erkiyle değil; kurumsallaşmış usule uygun müzakere süreçleri ve kapsayıcı bir kamusal alan aracılığıyla inşa etmeyi hedefler.²²⁹

1.5.3.3. Habermas ve Avrupa Halkı

Habermas, toplumu en başından itibaren siyasal bir birlik, yani *societas civilis* olarak tanımlar. Çünkü ona göre, bireylerin siyasal özyönetim pratikleri sayesinde toplum, kendi varlığının bilincine varmakta ve kolektif irade yoluyla kendi yönünü tayin etmektedir. Bu çerçevede katılımcı demokrasi, toplumun bütünsel olarak siyasal biçimde kendi kendini örgütleyebilmesi anlamına gelir.²³⁰

²²⁵ ibid. s. 240.

²²⁶ ibid. s. 244.

²²⁷ ibid. s. 248.

²²⁸ Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* çev. William Reg, Massachusetts: The MIT Press, 1996. s. 296.

²²⁹ Habermas, *The Inclusion of the Other*. s. 248.

²³⁰ Habermas, *Between Facts and Norms*. s. 296.

Habermas’a göre, bireylerin demokratik bir biçimde bir arada yaşayabilmeleri için dört temel önkoşulun karşılanması gerekmektedir. Bunlar sırasıyla: Kolektif olarak bağlayıcı kararları uygulayabilecek etkili bir siyasal mekanizmanın varlığı; siyasal self-determinasyon ve kendini dönüştürebilme kapasitesine sahip, sınırları belirli bir “*benlik*”in inşası; ortak iyiyi hedefleyen siyasi görüş ve irade oluşumuna katılım gösterecek etkin bir vatandaş topluluğu ve demokratik yönetime meşruiyet sağlayabilecek elverişli bir sosyo-ekonomik ortamdır.²³¹

Tarihsel olarak bu önkoşullar farklı dönemlerde farklı siyasal formlarla karşılanmıştır. İlk koşul olan etkili siyasal yapı, 17. yüzyılda vergi toplama devleti olarak ortaya çıkan ve sonrasında anayasal devlete dönüşen idari devlet tarafından sağlanmıştır. İkinci koşul olan self-determinasyon ise, klasik uluslararası hukuk anlayışında merkezi rol oynayan egemen ulus-devlet ile somutlaşmıştır.²³² Üçüncü koşul, yani bireylerin demokratik düzene aktif katılımı, 19. yüzyıldan itibaren, birbirini tanımayan bireyler arasında soyut bir dayanışma bağı kuran ulus-devlet aracılığıyla sağlanmıştır.²³³ Son olarak, toplumsal yaşam koşullarının siyasal dönüşüme açık olma gerekliliği ise, 20. yüzyılın ikinci yarısında refah devleti eliyle yerine getirilmiş ve eşit hakların adil biçimde dağılımı güvence altına alınmıştır.²³⁴

Habermas, Avrupa bağlamında sıklıkla dile getirilen “*kurucu halkın yokluğu*” (*no demos*) sorununa hem kavramsal hem de olgusal düzeyde itiraz eder.²³⁵ Ona göre, bir halk ya da ulus yalnızca etnik ya da kültürel aidiyetlere dayandırılmaz; bunun yerine siyasal katılım iradesi temel alınarak tanımlanmalıdır. Bu yaklaşımıyla Habermas, Renan’ın iradeye dayalı ulus kavrayışıyla da örtüşmektedir. Bu doğrultuda demokratik vatandaşlık, homojen bir kültürel topluluğa dayanmak zorunda değildir. Aksine, hukuksal eşitlik temelinde inşa edilen siyasal bir birlik olarak kavramsallaştırılmalıdır. Habermas’a göre, Avrupa düzeyinde inşa edilebilecek bir “*halk*” anlayışı,

²³¹ Jürgen Habermas. *Time of Transitions*, Cambridge: Polity Press, 2006. s. 76.

²³² ibid. s. 76.

²³³ ibid. s. 76.

²³⁴ ibid. s. 77.

²³⁵ Jürgen Habermas, *L’Intégration républicaine: Essais de théorie politique* çev. Rainer Rochlitz, Paris: Librairie Arthème Fayard/Pluriel, 2014. ss. 121-150.

ancak bireylerin özgür ve eşit bireyler olarak ortak bir siyasal yapıda birbirlerini tanımlarıyla mümkün olabilir.²³⁶

Modern demokrasilerin tarihsel olarak ulus-devletle birlikte gelişmiş olması, bu iki yapının zorunlu ya da mantıksal bir bağla birbirine bağlı olduğu anlamına gelmemelidir. Nitekim daha önce meşruiyetin kaynağı bağlamında ele alınan Avrupa halkı tartışmasında da belirtildiği üzere, ulus-devlet kavramı içinde iki farklı model barındırır: Bunlardan ilki siyasal aidiyete dayanan “*vatandaş ulusu*”, diğeri ise etnik ve kültürel temellere yaslanan “*doğal halk ulusu*”dur. Habermas’a göre bu ikilik, ulus-devlet sisteminin en kırılgan ve sorunlu yönünü oluşturmaktadır. Klasik ulus-devlet vatandaşlığı, genellikle belirli bir etnik köken ya da “*doğal halk*” kavramıyla özdeşleştirilir. Buna karşın Habermas’ın geliştirdiği anayasal vatandaşlık anlayışı ise, ortak bir kimlik varsayımına ihtiyaç duymaksızın, demokratik ilkeler temelinde inşa edilen yeni bir vatandaşlık biçimini ortaya koyar.²³⁷

Bu doğrultuda anayasal vatandaşlık, yalnızca ulusal düzeyde değil, ulus-ötesi düzeyde de inşa edilebilir. Eğitim sistemleri, medya, ortak vatandaşlık deneyimleri ve kamu hizmetleri gibi araçlar, nasıl ki ulusal kimliğin inşasında işlevsel olduysa, benzer biçimde Avrupa düzeyinde de vatandaşlık bilinci ve siyasal aidiyetin gelişmesine katkı sağlayabilir. Habermas, bu sürecin ulusal düzeyde bile sancılı biçimde ilerlediğini hatırlatarak, benzer bir kolektif kimliğin Avrupa’da da zaman içinde oluşturulabileceğini vurgular.²³⁸

Habermas’a göre, Avrupa’nın federatif bir cumhuriyet haline gelebilmesi öncelikle kurumsal reformlara bağlıdır. Bu kapsamda önerdiği reformlar arasında, Avrupa Parlamentosu’nun yetkilerinin artırılması, Avrupa Komisyonu’nun halka ya da Parlamento’ya karşı doğrudan sorumlu hale getirilmesi, yargıçların demokratik yöntemlerle seçilmesi ve Bölgeler Komitesi’nin ikinci meclis niteliğinde yeniden yapılandırılması gibi düzenlemeler yer almaktadır. Ayrıca, ulusal parlamentolar ile Avrupa Parlamentosu arasında kurumsal geçişkenliğin sağlanması, Avrupa düzeyinde karar alma süreçlerine vatandaşların katılımını teşvik edecektir.²³⁹ Bu öneriler,

²³⁶ Spector, *No démos?*. s. 263.

²³⁷ ibid.

²³⁸ ibid.

²³⁹ ibid.

demokratik temsilin yalnızca ulusal düzeyde değil, çok katmanlı bir yapı içinde ve özellikle “*aşağıdan yukarıya*” doğru işlemesi gerektiğine işaret eder.²⁴⁰

Bununla birlikte, Habermas kurumsal reformların yanında kültürel koşulların da demokratikleşme sürecinde belirleyici olduğunu belirtir. Buna göre ulus-devlet örneğinde olduğu gibi, devlet ile toplumun karşılıklı olarak birbirini inşa ettiği döngüsel bir sürecin Avrupa düzeyine uyarlanması gerekmektedir. Bireylerin, soyut bir hukuk düzeni aracılığıyla kendilerini bir siyasal bütünlük içinde konumlandırmaları sağlanmalı ve böylece Avrupa vatandaşlığı yalnızca hukuki bir statü değil, aynı zamanda aktif siyasal katılımı içeren bir aidiyet biçimi olarak kurumsallaştırılmalıdır. Bu durum, Habermas’ın müzakereci demokrasi anlayışının yalnızca ulusal bağlamda değil, Avrupa düzeyinde de işlerlik kazanabileceğini göstermektedir.²⁴¹

²⁴⁰ Vivien Schmidt, “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’”, *Political Studies*, Vol. 61, Iss. 1, (2013), ss. 2-22.

²⁴¹ Spector, *No démos?*. s. 265.



2. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ KURUMSAL YAPISI BAĞLAMINDA DEMOKRASİ AÇIĞI

2.1. Genel Açıklamalar

Avrupa Birliği kurumlarının kuruluş biçimi, yetki alanları, işleyiş mekanizmaları ve aralarındaki ilişkiler bağlamında kurumsal meşruiyet, demokratik ilkelere göre değerlendirmenin temel kavramlarından birini oluşturur. Ulusal düzeyde ideal bir demokratik sistemde yasama, yürütme ve yargı erkleri açık biçimde birbirinden ayrılır ve her biri meşruiyetini doğrudan halkın iradesinden alır. Buna karşılık, çok katmanlı ve dağınık bir yapıya sahip olan Avrupa Birliği'nde karar alma süreci, daha karmaşık ve çok kaynaklı bir meşruiyet düzenine dayanır. Bu yapı, üye devletler arasındaki farklılıkları gözeterek hem etkin yönetim sağlamayı hem de temsil sorunlarına çözüm üretmeyi amaçlamaktadır.

Avrupa Birliği, kurumsal düzeyde doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki ana meşruiyet kanalına sahiptir. Dolaylı meşruiyet, üye devlet vatandaşlarının kendi ulusal hükümetleri aracılığıyla Bakanlar Konseyi ve Avrupa Konseyi'nde temsil edilmeleri yoluyla sağlanır. Komisyon üyeleri de her üye devletin hükümeti tarafından önerildiği için, bu kurum da dolaylı meşruiyet mekanizmasına dahildir. Buna karşılık, doğrudan meşruiyet ise Avrupa Parlamentosu aracılığıyla işler. AB vatandaşları, her beş yılda bir yapılan seçimlerle AP üyelerini belirler ve bu sayede Birlik düzeyinde siyasal süreçlere doğrudan katılım sağlarlar.²⁴² Komisyon'un meşruiyeti ise çok katmanlı bir yapıya sahiptir: Başkan adayı Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla önerilir, Avrupa Parlamentosu'nun onayıyla atanır ve Komisyon'un tüm üyeleri Parlamento'nun toplu oylamasına sunulur ve göreve başlar.

²⁴² Ben Crum ve John E. Fossum, "The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU", *European Political Science Review*, Volume 1, Issue 02, July 2009, ss. 249 – 271. s. 249.

AB'nin temel kurumlarının her biri farklı çıkarları temsil eder ve Birlik bu çerçevede özgün bir meşruiyet temelinde işler. Devlet temsiline dayanan Avrupa Konseyi ile Bakanlar Konseyi, ülkesel meşruiyeti temsil ederken; Komisyon, Birliğin bütününe ilgilendiren genel çıkarları gözetir. Konsey, yasama ve yürütme işlevlerini birlikte üstlenerek, AB mevzuatının kabulü, bütçenin onaylanması, uluslararası antlaşmaların sonuçlandırılması ve AB Antlaşmalarında yapılacak değişiklikler gibi kritik alanlarda yetki sahibidir. Buna karşılık Komisyon, yürütmenin merkezinde yer alarak, politika önerilerinin geliştirilmesi ve uygulanması sürecinde kilit bir rol oynar. Her AP seçiminden sonra, Komisyon Başkanı, Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla belirlenir ve Parlamento'nun onayına sunulur. Komisyon'un tüm üyeleri de Parlamento tarafından toplu olarak oylanarak atanır. Bu yapı, ulusal düzeydeki liberal demokrasilerden farklı olarak, yürütmenin yasama organından doğmadığı, çok katmanlı ve karmaşık bir meşruiyet sisteminin varlığına işaret eder.

2.2. Avrupa Parlamentosu Bağlamında Demokratik Meşruiyet

2.2.1. Genel olarak

AB kurumları arasında doğrudan seçimle belirlenen tek organ Avrupa Parlamentosu'dur. Bu yönüyle Parlamento, doğrudan demokratik meşruiyetin somutlaştığı yegâne kurumsal yapı olarak öne çıkar. Dolayısıyla, AB'nin demokratik meşruiyetini güçlendirmeye yönelik öneriler, çoğunlukla Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılması ve kurumsal ağırlığının pekiştirilmesi ekseninde şekillenmiştir.²⁴³

AB'nin tarihsel gelişimi incelendiğinde, başlangıçta meşruiyetin büyük ölçüde çıktığı meşruiyetine dayandığı görülür. Nitekim Avrupa Parlamentosu'nun öncülü sayılan AKÇT Ortak Asamblesi, yasama yetkisiyle donatılmış bir organ olarak değil, kurucu altı devletin ulusal parlamentolarından atanmış temsilcilerden oluşan ve Brüksel'deki gelişmeleri ulusal düzeyde aktarmakla görevli bir danışma organı olarak

²⁴³ Güneş, *AB Hukukuna Giriş*. s. 85.

tasarlanmıştır.²⁴⁴ Bu durum, başlangıçta Parlamento'nun güçlü bir temsil yetkisine sahip olmadığını ve yasama sürecinde etkin bir rol oynamadığını açıkça ortaya koymaktadır.

Kuruluş döneminde Parlamento'ya yalnızca, Komisyon'un sunduğu tasarılar hakkında Konsey karar almadan önce görüş bildirme yetkisi tanınmıştı. Ancak bu görüşler bağlayıcı olmadığı gibi, çoğu zaman karar alma sürecini yavaşlatıcı bir işleve sahipti. Bu dönemde Parlamento'ya tanınan en önemli yetki, zorunlu olmayan bütçe kalemleri üzerinde —tarım hariç olmak üzere tüm ekonomik ve sosyal alanlarda— veto hakkıydı. Ancak bu yetki bile kurumsal düzeyde etkin bir temsil kapasitesinden oldukça uzaktı.²⁴⁵

Parlamento'nun doğrudan temsil gücü kazanmasına yönelik tartışmalar, 1974 yılında Avrupa Konseyi toplantılarının kurumsallaştırılması yönünde alınan kararlar ile ivme kazanmıştır. Yürütme organlarının güçlenmesine karşılık bir denge mekanizması yaratma gerekliliği, Avrupa Parlamentosu'nun demokratik meşruiyet temelinde daha aktif bir rol üstlenmesi gerektiği fikrini beraberinde getirmiştir. Bu düşünce, 1976 tarihli Roma Antlaşması'yla kurumsal bir zemine oturtulmuş ve nihayetinde ilk Avrupa Parlamentosu seçimleri 1979 yılında gerçekleştirilmiştir. Böylece Parlamento, doğrudan halk oyuyla seçilen bir organ olarak temsil gücünü pekiştirmiştir.²⁴⁶

Parlamento'nun yasama yetkilerinin kurumsal düzeyde güçlenmesinde ise, 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi bir dönüm noktası olmuştur.²⁴⁷ Bu düzenlemeyle hem Parlamento'nun görüş bildirmekle yetkili olduğu konu başlıklarının kapsamı genişletilmiş hem de Konsey ile Parlamento arasında “iş birliği prosedürü” (ing. *cooperation procedure*) adı verilen yeni bir karar alma yöntemi kabul edilmiştir. Bu prosedür, Parlamento'yu salt danışma organı olmaktan çıkararak karar alma sürecinin aktif aktörlerinden biri hâline getirmiştir. Bu prosedür, klasik danışma

²⁴⁴ Cian Murphy, “The Parliament without a People: Examining Questions of Legitimacy in the Context of the European Parliament”, *Cork Online Law Review*, Vol. 5, (2006), ss. 113-124. s. 117.

²⁴⁵ Simon Hix ve Bjørn Høyland, “Empowerment of the European Parliament”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 16, (2013), ss. 171-189. s. 172.

²⁴⁶ Güneş, *AB Hukukuna Giriş*. s. 72.

²⁴⁷ Hix ve Høyland, “Empowerment”. s. 172.

sürecine ikinci bir “*okuma*” aşamasının eklenmesiyle yapılandırılmıştır.²⁴⁸ Bu model, Parlamento’nun Komisyon ile uyum içinde hareket etmesi hâlinde Konsey’in karar alma yetisini zorlaştırarak Parlamento’ya fiilen bir bloke gücü sağlamıştır.²⁴⁹

Avrupa Tek Senedi ile getirilen bir diğer önemli yenilik ise “*onay prosedürü*”dür.²⁵⁰ Geleneksel danışma sürecinde Parlamento’nun görüşleri bağlayıcı değilken, bu yeni prosedürle bazı önemli konularda —örneğin AB’ye tam üyelik başvuruları ya da üçüncü ülkelerle yapılan ortaklık antlaşmaları gibi— Konsey’in işlem yapabilmesi için Parlamento’nun uygun görüşünü alması zorunlu hâle getirilmiştir. Böylece, belirli alanlarda Parlamento’ya Konsey karşısında fiili bir veto yetkisine kavuşmuştur.²⁵¹ Bu prosedür ilk olarak Tek Senet’te tanımlanmış, kapsamı ise Maastricht Antlaşması ile genişletilmiştir.

Avrupa Parlamentosu’nun yasama sürecinde Konsey ile eşit konuma yükselmesi ise, 1993 tarihli Maastricht Antlaşması’yla kabul edilen “*ortak karar alma prosedürü*” (ing. *codecision procedure*) ile mümkün olmuştur.²⁵² Bu prosedür, belirli alanlardaki yasa tekliflerinin ancak Parlamento ve Konsey tarafından birlikte onaylanması hâlinde yürürlüğe girmesini öngörür. Söz konusu prosedür, iş birliği prosedürüne bir “*uzlaştırma komitesi*” aşamasının eklenmesiyle yapılandırılmıştır.²⁵³ Eğer Parlamento’nun ikinci okuma aşamasında yaptığı değişiklikler Konsey tarafından kabul edilmezse, her iki kurumdan eşit sayıda temsilcinin katılımıyla bir uzlaştırma komitesi toplanır.²⁵⁴ Komitede uzlaşma sağlanan metin, her iki kurumun da üçüncü okumada onayına sunulur. Uzlaşılamazsa teklif reddedilmiş sayılır. Bu

²⁴⁸ ibid.

²⁴⁹ İş birliği prosedürü çerçevesinde, belirli alanlarda Komisyon tarafından sunulan yasa tasarıları önce Konsey’e, ardından Parlamento’ya iletilir. Parlamento’nun ilk değerlendirmesinin ardından Konsey ortak bir tutum benimser ve bunun gerekçelerini Parlamento’ya bildirir. Parlamento ikinci okuma sürecinde bu ortak tutumu üye sayısının salt çoğunluğuyla reddederse, Konsey kararını ancak oybirliği ile sürdürebilir. Benzer şekilde, Parlamento’nun önerdiği değişikliklerin Komisyon tarafından benimsenmesi durumunda, Konsey bu değişiklikleri reddetmek ya da değiştirmek isterse yine oybirliğiyle karar almak zorundadır. bkz. Hix ve Höyländ, “Empowerment”. s. 172.

²⁵⁰ Paul Craig ve Grainne de Búrca, G., *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2020. s. 133.

²⁵¹ Güneş, *AB Hukukuna Giriş*. s.148.

²⁵² ibid.

²⁵³ Hix ve Höyländ, “Empowerment”. s. 172.

²⁵⁴ Güneş, *AB Hukukuna Giriş*. s.147.

yöntem, belirli alanlarda Parlamento'nun onayı olmadan artık yasa çıkarılamayacağı anlamına gelir. Ortak karar alma prosedürünün uygulama alanı, 2003 Nice Antlaşması'yla genişletilmiş, 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile de daha da pekiştirilmiştir.²⁵⁵

Lizbon Antlaşması ile ortak karar alma prosedürü, “*olağan yasama usulü*” olarak yeniden tanımlanmış ve Birliğin temel yasama yöntemi hâline getirilmiştir. Böylece Parlamento'nun veto yetkisi kullanabileceği alan sayısı 40'tan 85'e çıkarılmış, Konsey'in nitelikli çoğunlukla karar aldığı hemen her alanda Parlamento'ya da eşit yasama yetkisi tanınmıştır.²⁵⁶ Bu yeni yetki alanları arasında daha önce Parlamento'nun yetkisiz olduğu alanlar da yer almaktadır.²⁵⁷

Lizbon Antlaşması ayrıca Parlamento'nun AB bütçesi üzerindeki yetkilerini genişleterek, sadece zorunlu olmayan harcamalar değil, bütçenin tamamı üzerinde söz sahibi olmasını sağlamıştır.²⁵⁸ Aynı şekilde, AB'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmaları kabul ya da reddetme yetkisi de Parlamento'ya verilmiştir. Böylece Parlamento, bu alanda da son söz söyleyen kurum haline gelmiştir.²⁵⁹ Antlaşma değişiklikleri konusunda da

²⁵⁵ Bu antlaşma, Parlamento'nun yasama gücünü kurumsallaştırmakla kalmamış, aynı zamanda demokratik katılımı güçlendirmeye yönelik yeni araçlar da tanımlamıştır. Bunlardan biri, çalışmanın üçüncü bölümünde daha detaylıca ele alınacağı üzere, Avrupa vatandaşlarına Komisyon'dan yasa teklifi hazırlamasını talep etme hakkı tanıyan Avrupa Vatandaş Girişimi'dir. Bir diğeri, ulusal parlamentoların, yetki devri ilkesine aykırı buldukları durumlarda AB kurumlarını göreve çağırabilmelerine olanak tanıyan yeni denetim mekanizmasıdır. Bu gelişmeler, Birliğin demokratik meşruiyetini yalnızca kurumlar arası düzeyde değil, aynı zamanda vatandaşların doğrudan katılımı temelinde de güçlendirmeyi hedeflemiştir. bkz. Juan A. Mayoral, “Democratic Improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional Changes Regarding Democratic Government in the EU”, *European Union Democracy Observatory (EUDO)*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2011. s. 1.

²⁵⁶ Alexander Bürgin, “Norms as Negotiation Resource: The Empowerment of the European Parliament in the Lisbon Treaty”, *Uluslararası İlişkiler*, Vol. 9, No. 35 (2012), ss. 61-79. s. 62.

²⁵⁷ Yeni yetki alanlarının önemli bir kısmı, daha önce AP'nin hiç yetkisinin bulunmadığı enerji politikaları gibi alanlardan ya da farklı yasama usullerine tabi olan ortak göç ve tarım politikaları gibi düzenlemelerden oluşmaktadır. Böylece AP, bu alanlarda Konsey ile eşit konumda karar alma sürecine katılmak suretiyle Birliğin yasama organı olarak kurumsal gücünü pekiştirmiştir. Buna karşılık, sınır ötesi polis operasyonları gibi yalnızca AP'nin onayına tabi olan bazı istisnai alanlar da varlığını sürdürmektedir.

²⁵⁸ Teija Tiilikainen, “The Empowered European Parliament: Accommodation to the New Functions Provided by the Lisbon Treaty”, FIIA Briefing Paper 91, November 2011, The Finnish Institute of International Affairs. s. 6.

²⁵⁹ *ibid.* s. 3.

Parlamento'ya etkin roller tanınmış gerek olağan gerekse basitleştirilmiş değişiklik usullerinde inisiyatif almasının yolu açılmıştır.²⁶⁰

AP'nin yetkilerinin artırılmasına yönelik bir diğer önemli adım da Lizbon Antlaşması ile kabul edilen “*yetki devrine dayanan tasarruflar*” (ing. *delegated acts*) düzenlemesidir.²⁶¹ ABİA m. 290 uyarınca, yasama faaliyeti kapsamında genel ilkeleri belirlenen bir konuda, uygulamaya ilişkin detayların belirlenmesi amacıyla Komisyon'a yürütme yetkisi devredilebilmektedir.²⁶² Bununla birlikte, bu yetkinin sınırlarını belirleme, gerektiğinde yetkinin devrinin iptali ve yetki devrine dayanılarak çıkarılan tasarrufa itiraz hakkı, artık AP ve Konsey'in denetimine bırakılmıştır.²⁶³ Böylece yasama organlarının yürütme üzerindeki denetimi güçlenmiştir.

Son olarak, Parlamento, üye tam sayısının çoğunluğuyla hareket ederek, kurucu antlaşmaların uygulanması için gerekli gördüğü alanlarda Komisyon'dan yasa önerisi sunmasını talep edebilir. Komisyon bu talebi yerine getirmemesi hâlinde gerekçelerini Parlamento'ya bildirmekle yükümlüdür. Bu düzenleme de Parlamento'nun yasama sürecinde inisiyatif alma kapasitesini artırmaktadır. Avrupa Parlamentosu'nun demokratik meşruiyet bağlamındaki bir diğer işlevi ise, yürütme yetkisini büyük ölçüde elinde bulunduran Komisyon üzerindeki siyasi denetim yetkisidir. Bu bağlamda, AP'nin kurumsal gücü yalnızca Konsey ile eşit yasama alanındaki eşitliğiyle sınırlı kalmamış, aynı zamanda Komisyon üzerindeki demokratik denetim araçlarının güçlendirilmesiyle pekişmiştir.

Parlamento'nun Komisyon üzerindeki denetimi iki ana başlıkta toplanabilir.²⁶⁴ İlk olarak, Komisyon üyeleri Parlamento oturumlarına katılabilir, söz alabilir ve milletvekillerinin yönelttiği yazılı veya sözlü

²⁶⁰ Bu kapsamda, AP, olağan değişiklik usulünde Avrupa Birliği Antlaşması'na ilişkin değişiklik önerisini Konsey'e, basitleştirilmiş usulde ise Avrupa Konseyi'ne sunabilme yetkisine sahiptir. Kurucu antlaşmanın değiştirilmesine yönelik sınırlı kapsamlı önerilerde bir Konvansiyon toplanmasına gerek olup olmadığına karar verme sürecinde AP'nin onayı zorunlu hale getirilmiştir. bkz. Mehmet Hanifi Bayram, “Lizbon Antlaşması: Parlamentoların Avrupa Birliği Karar Alma Sürecindeki Yeni Rolü”, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 6, Sayı: 24, 2010, ss. 77-89. s. 84.

²⁶¹ Micaela Del Monte ve Rafał Mańko, “Understanding delegated and implementing acts”. s. 1.

²⁶² Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma m. 290/1.

²⁶³ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma m. 290/2.

²⁶⁴ Lucia Vesnic-Alujevic ve Rodrigo Castro Nacarino, “The EU and its democratic deficit: problems and (possible) solutions”, *European View*, 2012, 11, ss. 63–70. s. 65.

soruları yanıtlamakla yükümlüdür. Bu uygulama, Komisyon'un faaliyetlerinin şeffaflığı ve hesap verebilirliği açısından önemlidir. İkinci olarak, Komisyon'un göreve başlama ve görevden ayrılma süreçlerinde Parlamento'nun rolü giderek artmıştır.²⁶⁵

Avrupa Parlamentosu'nun Avrupa Komisyonu'nun oluşum sürecinde resmi olarak söz sahibi olması, ilk kez 1993 tarihli Maastricht Antlaşması ile mümkün hâle gelmiştir. Bu antlaşma hem Parlamento'nun hem de Komisyon'un görev sürelerini beş yıl olarak eşitlemiş, ayrıca üye devlet hükümetlerinin Komisyon Başkanı adayını belirlemeden önce Parlamento'ya danışmalarını zorunlu kılmıştır. Aynı zamanda, Komisyon'un bir bütün olarak Parlamento onayına sunulması da yine bu antlaşma ile kurala bağlanmıştır. Bu yeni yetkiler çerçevesinde Avrupa Parlamentosu, kendi içtüzüğünde değişiklikler yaparak Komisyon Başkanı adayının Genel Kurul'da konuşma yapmasını ve Komisyon üyelerinin, ilgili Parlamento komiteleri önünde bireysel olarak değerlendirilmesini içeren uygulamaları başlatmıştır. Parlamento tarafından benimsenen bu usul, literatürde "*komite oturumları*" ya da İngilizcede sıkça kullanılan şekliyle *hearings* olarak adlandırılmaktadır. Bu oturumlar sırasında Komisyon adayları, komiteler tarafından önceden hazırlanmış sorulara hem yazılı hem de sözlü olarak yanıt verir. Böylece adayların yetkinlikleri, siyasi yönelimleri ve öncelikleri kamuoyu önünde değerlendirilir.²⁶⁶

Her ne kadar Avrupa Parlamentosu'nun bireysel adayları tek tek reddetme yetkisi bulunmasa da Komisyon'un tamamı üzerindeki onay yetkisi, bu komite oturumlarının fiili etkisini artırmaktadır. Nitekim bu oturumlarda yetersiz bulunan adaylar, çoğu zaman ya üye devletler tarafından geri çekilmekte ya da Komisyon Başkanı tarafından değiştirilmek zorunda kalmaktadır. Bu yönüyle komite oturumları, teknik bir değerlendirme süreci

²⁶⁵ Kurucu antlaşmaların ilk halinde, Komisyon'un göreve başlamasında AP'nin resmi bir rolü bulunmaktaydı. Komisyon başkanları yalnızca göreve başlarken Parlamento önünde genel politikaları hakkında bir değerlendirme yapmaktaydılar. Ancak Komisyon'un demokratik meşruiyetinin artırılması yönünde atılan adımlar, özellikle 1980'li yıllardan itibaren Parlamento'nun kararlı tutumu sayesinde giderek artmıştır. Her ne kadar bu gelişmeler başlangıçta kurucu antlaşmalarda açıkça düzenlenmemiş olsa da AP'nin kurumsal etkisinin artması sürecinde belirleyici olmuştur.

²⁶⁶ European Parliament, "European Parliament hearings with Commissioners-designate to start on 4 November".

olmanın ötesinde, Komisyon üyelerinin meşruiyetini test eden bir tür siyasi güven yoklaması işlevi de görmektedir. Komisyon üyeleri aday gösterildikten sonra, Komisyon Başkanı adayı Avrupa Birliği Zirvesi tarafından Parlamento'ya sunulur ve adayın Parlamento üyelerinin salt çoğunluğu tarafından onaylanması gerekir. Ardından, Komisyon Başkanı ve Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ile diğer Komisyon üyeleri de bir bütün olarak Parlamento'nun onayına sunulur. Bu nedenle gerek Komisyon Başkanı'nın gerekse tüm Komisyon heyetinin göreve başlayabilmesi için Avrupa Parlamentosu'ndan güvenoyu alması zorunludur.²⁶⁷

Bu güven ilişkisi, yalnızca göreve başlama aşamasıyla sınırlı değildir. Parlamento, Komisyon'un genel siyasetinden ya da performansından memnun kalmadığı takdirde güvensizlik önergesi verebilir. ABİA'nın ilgili maddesi uyarınca, böyle bir önergenin Parlamento'nun üye tam sayısının salt çoğunluğu ve verilen oyların üçte ikisi ile kabul edilmesi durumunda, Komisyon üyeleriyle birlikte Yüksek Temsilci de görevlerinden topluca istifa etmek zorundadır.²⁶⁸ Bu mekanizma, yürütme erkinin yasama organı karşısındaki siyasal sorumluluğunu somutlaştıran ve kuvvetler ayrılığı dengesini güçlendiren önemli bir denetim aracıdır.²⁶⁹ Bu çerçevede, Amsterdam Antlaşması ile Parlamento'nun rolü daha da pekiştirilmiş ve Komisyon Başkanı adayının atanmasında yalnızca danışılan bir aktör olmaktan çıkıp, adayın göreve gelebilmesi için onay vermesi gereken bir kurum hâline getirilmiştir. Böylece Parlamento'nun Komisyon'un oluşumundaki etkisi daha kurumsal bir zemine oturtulmuştur.

Lizbon Antlaşması ise bu süreci iki temel yenilikle daha ileri taşımıştır. İlk olarak, aşağıda ayrıntılı biçimde incelenecek olan *Spitzenkandidat* (öncü aday) uygulaması ile Parlamento seçimleri ve Komisyon Başkanlığı arasında doğrudan bir ilişki kurulmuş, böylece Birlik düzeyinde demokratik meşruiyet açığını gidermeye yönelik önemli bir adım atılmıştır. İkinci olarak ise Parlamento artık Komisyon Başkanı'nı yalnızca onaylayan değil, onu doğrudan seçen bir kurum konumuna gelmiştir. Bu düzenleme, Komisyon'un

²⁶⁷ Vesnic-Alujevic ve Nacarino, "The EU and its democratic deficit". s. 65.

²⁶⁸ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma m. 234.

²⁶⁹ Güneş, *AB Hukukuna Giriş*. s. 81, 82.

demokratik temsiliyetini artırmakla kalmamış, yürütme ile yasama organları arasında kurulan siyasal bağın güçlenmesini de sağlamıştır. Sonuç olarak, Avrupa Parlamentosu'nun Komisyon üzerindeki etkisi yalnızca biçimsel bir onay yetkisinin ötesine geçmiş ve böylece Parlamento demokratik denetim ve siyasal meşruiyetin inşasında belirleyici bir rol üstlenmiştir.

2.2.2. Avrupa Parlamentosu ve Toplumsal Meşruiyet İlişkisi

Avrupa Parlamentosu'nun kurumsal yetkilerinin zaman içerisinde önemli ölçüde genişletilmesi, demokratik meşruiyetin güçlendirilmesi açısından kayda değer bir ilerlemedir. Ancak demokratik meşruiyet, daha önce de belirtildiği üzere, yalnızca kurumların yetki alanlarının genişliğiyle (kurumsal meşruiyet) sınırlı değildir; aynı zamanda vatandaşların karar alma süreçlerine ne ölçüde dahil olabildiğiyle (toplumsal meşruiyet) de doğrudan ilişkilidir. Bu çerçevede, Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerindeki artış, demokratik meşruiyetin tüm boyutlarını kapsamakta yetersiz kalmaktadır. Nitekim Parlamento'nun kurumsal gücünün artırılmasına karşın, seçimlere katılım oranlarının uzun süredir düşük seyretmesi, Avrupa vatandaşlarının bu kuruma duyduğu meşruiyet algısının zayıf olduğunu göstermektedir.

Toplumsal meşruiyetin zayıflamasının ardında yatan temel nedenlerden biri, Avrupa bütünleşme süreciyle bu süreci taşıyacak ortak bir toplumsal zeminin, yani Avrupalı bir *demosun*, eş zamanlı olarak gelişmemesidir. Siyasal entegrasyon hızla ilerlerken, bu süreci besleyecek bir toplumsal aidiyetin yeterince kök salmaması, Avrupa Parlamentosu'nu toplumsal temelden yoksun bırakmakta ve halktan uzak, elit odaklı bir proje olarak algılanma riskini doğurmaktadır. Bu algı hem siyasal katılımı sınırlamakta hem de demokratik meşruiyeti zayıflatmaktadır.

Bu toplumsal meşruiyet eksikliği üç temel başlık altında incelenebilir. İlk olarak, Avrupa Parlamentosu seçimlerini düzenleyen kuralların üye devletler arasında ciddi farklılıklar göstermesi; ikinci olarak, Avrupa düzeyindeki siyasi partilerin seçim süreçlerinde etkili aktörler hâline gelememesi; son olarak da bu iki unsurun birleşimiyle seçmenlerin Avrupa Parlamentosu

seçimlerini hâlen ikincil önemde görmeye devam etmeleri söz konusudur.²⁷⁰ Bu yapısal unsurlar, seçimlere katılımın istikrarlı biçimde düşük kalmasına neden olmakta ve kurumsal reformların tek başına demokratik meşruiyeti sağlamakta yetersiz kaldığını göstermektedir.

Avrupa Parlamentosu seçimleri her beş yılda bir gerçekleştirilmekte olup, seçimlerin uygulanması ve katılım şartları üye devletlere bırakılmıştır. AB düzeyinde yalnızca, seçimlerin nispi temsil sistemiyle gerçekleştirilmesi ve seçim barajının %2’den az olmamak kaydıyla, %5’i geçmemesi gerektiği gibi bazı temel kurallar belirlenmiştir. Ancak bu genel çerçevenin dışında kalan pek çok husus —örneğin seçim barajının kaç olacağı, seçim çevrelerinin belirlenmesi, oy kullanma yaş sınırı veya zorunluluğu— üye devletlerin takdirine bırakılmıştır.²⁷¹ Bu parçalı yapı, seçim usullerinde büyük çeşitlilik doğurmakta ve Parlamento seçimlerinin bütüncül bir “*Avrupa seçimi*” kimliği kazanmasını zorlaştırmaktadır.²⁷²

Nitekim Hollanda gibi bazı ülkelerde, ülke tek bir seçim çevresi olarak kabul edilirken, Almanya, Fransa ve İtalya gibi ülkelerde birden fazla seçim çevresi kullanılmaktadır.²⁷³ Aynı şekilde, Belçika’da oy kullanmak zorunluyken çoğu üye devlette bu zorunluluk bulunmamaktadır.²⁷⁴ Ayrıca seçimlerin tarihinden, aday gösterme yöntemlerine ve oy verme yaşına kadar birçok unsur ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bu çeşitlilik, yalnızca seçim sürecinin yeknesaklığını zedelemekle kalmamakta, aynı zamanda Avrupa Parlamentosu’nun temsiliyet ve hesap verebilirlik kapasitesine dair soru işaretlerini de artırmaktadır.²⁷⁵

²⁷⁰ Avrupa Parlamentosu seçimleri, orantılı temsil esasına dayansa da üye devletler arasında seçim sistemleri ve uygulamaları arasında farklılıklar görülmektedir. bkz. European Parliament, “Fact Sheets on the European Union – The European Parliament: electoral procedures”; Jan-Eric Bartels, “Are European Elections Second-Order Elections for Everyone?”, *Swiss Political Science Review*, 29, 2023, ss. 290-309. s. 292.

²⁷¹ European Parliament, “Fact Sheets on the European Union – The European Parliament: electoral procedures”; Rudolf Hrbek, “The Arduous Way Towards a Uniform Electoral System for the European Parliament: Dynamics and Transformations”, ed. Olivier Costa, *The European Parliament in Times of EU Crisis: Dynamics and Transformations*, Cham: Palgrave Macmillan, 2019, ss. 255-274. s. 265.

²⁷² Hrbek, “The Arduous Way”. s. 262.

²⁷³ European Parliament, “Fact Sheets on the European Union – The European Parliament: electoral procedures”.

²⁷⁴ ibid.

²⁷⁵ Hrbek, “The Arduous Way”. s. 263.

Buna ek olarak, farklı seçim sistemleri temsilcilerin seçim çevreleriyle olan ilişkilerini de şekillendirmektedir. Aday merkezli sistemlerde seçilen temsilciler genellikle seçmenleriyle daha sıkı bir ilişki kurarken, yasama faaliyetlerine katılımları daha sınırlı olabilmektedir. Buna karşılık, parti merkezli sistemlerde temsilcilerin seçmenle temasları daha zayıf kalmakta, ancak yasama süreçlerine katılımları artmaktadır.²⁷⁶ Bu farklar, seçmen ile temsilci arasındaki ilişkinin zayıflamasına neden olmakta ve Parlamento'nun demokratik meşruiyetini olumsuz etkilemektedir.²⁷⁷

Toplumsal meşruiyetin zayıflamasında etkili olan bir diğer unsur ise Avrupa düzeyinde güçlü ve etkin bir parti sisteminin eksikliğidir. Lizbon Antlaşması'nın 10. maddesi, Avrupa siyasi partilerinin Avrupa siyasi bilincinin geliştirilmesine ve halk iradesinin ifade edilmesine katkı sunacağını öngörse de bu beklenti pratikte büyük ölçüde karşılanamamıştır. Avrupa düzeyinde kurulan partiler resmi olarak tanınmakta ve mali destek alsalar da AP seçimlerinde adaylar hâlâ ulusal partiler aracılığıyla belirlenmekte, seçilen temsilciler ise Parlamento'da kendi siyasi eğilimlerine göre oluşturulan siyasal gruplara katılmaktadır.²⁷⁸ Ancak bu siyasal gruplara katılım zorunlu değildir ve bu gruplar çoğu zaman siyasi bağlamda gevşek koalisyonlardan ibarettir.²⁷⁹

Her ne kadar Avrupa Parlamentosu üyeleri ulusal kimlikleri temelinde seçilseler de Parlamento içindeki siyasal dinamikler bu kimliklerin ötesine geçer. Zira milletvekilleri, ulusal kökenlerine göre değil, siyasi yönelimlerine dayalı olarak örgütlenen ve “*siyasal gruplar*” olarak adlandırılan yapılar içinde yer alırlar.²⁸⁰ “*Avrupa partileri*” olarak bilinen bu yapılar, esasen Parlamento dışında faaliyet gösteren ve farklı AB üye devletlerinden ulusal partilerin gevşek iş birliğine dayanan birliktelikleridir.²⁸¹ Bu nedenle, Avrupa

²⁷⁶ Sophia Russack, “EU Parliamentary Democracy: How Representative?”, CEPS Policy Insights No. 2019/07, 2019. s. 7, 8.

²⁷⁷ ibid. s. 8.

²⁷⁸ Eva-Maria Poptcheva, “Rules on political groups in the EP”.

²⁷⁹ Bu gruplar en az 25 üyeye ve üye devletlerin en az dörtte birinden (günümüzde 7 devlete karşılık gelmektedir) temsilciye sahip olmak zorundadır.

²⁸⁰ Russack, “EU Parliamentary Democracy”. s. 1.

²⁸¹ Alberto Alemanno, “Towards Transnational European Democracy? The New Battles Lines of the 2019 European Parliament Election”, *Carnegie Europe, Reshaping European Democracy Series*, June 2018. s. 2.

partileri, ulus-devlet düzeyindeki klasik siyasal partiler gibi işleyen, bütünlüklü ve disiplinli yapılar değildir.²⁸² Daha ziyade, ulusal partilerin gevşek biçimde bir araya geldiği şemsiye örgütlenmeler olarak faaliyet göstermektedirler.²⁸³

Bu yapısal zayıflık nedeniyle, Avrupa partileri kamuoyu oluşturma konusunda yetersiz kalmakta ve ulusal partilerin gölgesinde işlev görmektedir.²⁸⁴ Her ne kadar siyasal gruplar ile Avrupa partileri arasında yakın ilişkiler bulunsa da bu iki yapı özdeş değildir.²⁸⁵ Bazı siyasal gruplar tek bir Avrupa partisiyle özdeşleşirken, diğerleri farklı Avrupa partileri, ulusal partiler ve bağımsız üyelerden oluşabilmektedir. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'ne göre, bir siyasal gruba katılmak için herhangi bir Avrupa partisine üye olma zorunluluğu bulunmamaktadır.²⁸⁶

Bu bağlamda, Avrupa Parlamentosu'ndaki asli siyasal aktörlerin Avrupa partileri değil, siyasal gruplar olduğu söylenebilir. Ancak bu gruplar da ulusal partiler gibi kamuoyu ile siyasal kurumlar arasında aracı bir rol üstlenmemektedir. Avrupa partilerinin, ulusal düzeydeki partiler üzerinde yalnızca dolaylı ve sınırlı bir etkisinin olması, onların bağımsız siyasal aktörler olarak etkinliklerini ciddi biçimde kısıtlamaktadır.²⁸⁷ Bu durum, Avrupa düzeyinde ortak bir siyasi kamuoyu ve *demos* oluşumunu engellemekte; dolayısıyla vatandaşların sınır ötesi karar alma süreçlerine katılımını da sınırlamaktadır. Örneğin, bir Alman seçmen Avrupa Halk Partisi'ne (*EPP*) değil, Hristiyan Demokrat Birliği'ne (*CDU*); bir İspanyol seçmen ise Sosyalistler & Demokratlar grubuna değil, *Partido Socialista*'ya oy vermektedir.²⁸⁸ Bu nedenle, her ne kadar Parlamento'daki siyasal gruplar Avrupa partileri olarak adlandırılrsa da işleyen bir Avrupa partiler sisteminden söz etmek oldukça güçtür.

²⁸² Russack, "EU Parliamentary Democracy". s. 2.

²⁸³ Expert Group of the Friedrich-Ebert-Stiftung, "The Other Democratic Deficit: A Toolbox for the EU to Safeguard Democracy in Member States", ed. Juliane Schulte, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018. s. 33.

²⁸⁴ Alemanno, "Towards Transnational European Democracy?". s. 3.

²⁸⁵ EUR-Lex, "Partis politiques européennes".

²⁸⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü (European Parliament, "Rules of Procedure"), m. 33.

²⁸⁷ Expert Group of the Friedrich-Ebert-Stiftung, "The Other Democratic Deficit". s. 31-32.

²⁸⁸ Alemanno, "Towards Transnational European Democracy?". s. 2.

Avrupa partilerinin kurumsal ve işlevsel açıdan zayıf olması, AP seçimlerinin toplumsal meşruiyetini olumsuz etkilemektedir. Seçim kampanyaları büyük ölçüde her üye devletin kendi iç siyasi gündemi etrafında şekillenmekte ve bu durum Avrupa düzeyinde ortak bir kamuoyu oluşumunu engellemektedir.²⁸⁹ Her ne kadar Avrupa partileri ortak seçim bildirgeleri yayımlasa da bu bildirgelere bağlı ulusal partiler seçim kampanyalarını genellikle ulusal meseleler üzerinden yürütmektedir.²⁹⁰ Bu da seçimlerin “Avrupalılık” boyutunu zayıflatmaktadır.²⁹¹

Ulusal partiler, mevcut seçmen tabanlarını kaybetmemek adına, Avrupa düzeyinde ortak bir siyasi vizyon sunmak yerine, kendi logoları ve isimleriyle seçimlere katılmayı tercih etmektedir.²⁹² Bu tercih, Avrupa Parlamentosu’nun yetkilerinin genişlemesine rağmen, halkın bu kuruma dair bilgi düzeyinin düşük kalmasına neden olmaktadır. Seçimlere olan ilgi de büyük ölçüde, ulusal partilerin Avrupa gündemini iç siyasetle ne ölçüde bütünleştirebildiğine bağlı olarak değişmektedir.²⁹³

Bunun sonucunda, Avrupa Parlamentosu’ndaki siyasal rekabet, ulusal düzeydeki siyasal rekabetin bir uzantısına dönüşmekte, Avrupa meseleleri ise temsil süreçlerinde arka planda kalmaktadır.²⁹⁴ Siyasal gruplar ile Avrupa partileri kendi adlarına aday gösteremedikleri için bu süreç üzerinde belirleyici olamamaktadır. Aday belirleme yetkisinin ulusal partilerde kalması ve siyasal grupların ortak tutum benimsemesini sağlayacak bağlayıcı bir mekanizmanın olmaması, Avrupa düzeyinde etkin bir siyasal rekabetin oluşmasını engellemektedir. Bu koşullar altında, vatandaşlar ile temsilciler arasındaki bağ zayıf kalmakta, dolayısıyla seçimlerde hesap verebilirlik mekanizmaları da sınırlı işlemektedir.

Avrupa Parlamentosu üyeleri, ulusal seçim bölgelerinde, ulusal partilerin hazırladığı aday listeleri üzerinden ve çoğunlukla ulusal meselelerin ön

²⁸⁹ Sara Hobolt, “A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 10, (2014), ss. 1528 –1540. s. 1535.

²⁹⁰ ibid. s. 1530.

²⁹¹ ibid. s. 1532.

²⁹² ibid. s. 1530.

²⁹³ Russack, “EU Parliamentary Democracy”. s. 7.

²⁹⁴ ibid. s. 6.

planda olduğu kampanyalar sonucunda belirlenmektedir. Bu yapısal özellikler, AP seçimlerinin seçmen davranışı açısından ulusal seçimlerden üç temel noktada ayrışmasına neden olmaktadır.²⁹⁵ İlk olarak, AP seçimlerine katılım oranı, ulusal genel seçimlere kıyasla belirgin biçimde daha düşüktür. İkinci olarak, seçmenler bu seçimlerde genellikle büyük partiler yerine daha küçük partilere yönelmektedir. Üçüncü olarak ise, iktidardaki ulusal partiler AP seçimlerinde genellikle daha düşük performans sergilemektedir. Son yıllarda yapılan araştırmalar, partisel büyüklük dikkate alınsa bile Avrupa şüpheci partilerin AP seçimlerinde daha başarılı olduğunu göstermektedir.²⁹⁶

Tüm bu özellikler, Avrupa Parlamentosu seçimlerinin gerek seçmenler gerekse ulusal siyasal elitler açısından “*ikincil nitelikte*” görüldüğünü ortaya koymaktadır.²⁹⁷ Parlamento seçimlerinin bir yürütme erki üretmemesi, ayrıca ulusal partilerin Avrupa düzeyinde kimliklerinin silikleşmesi tehlikesi, bu seçimleri ana akım partiler açısından daha az öncelikli hale getirmektedir. Dolayısıyla AP seçimleri çoğu zaman, ulusal düzeydeki oy oranlarının test edildiği bir ara seçim niteliği kazanmakta ve bu kampanyalara ayrılan kaynaklar ve gösterilen ilgi ise sınırlı kalmaktadır.²⁹⁸ Ayrıca, seçmenlerin oy tercihleriyle genellikle ulusal partileri ödüllendirmesi veya cezalandırması, AP üyelerinin bireysel performanslarının seçim sonuçları üzerindeki etkisini zayıflatmaktadır. Bu durum, temsil ile hesap verebilirlik arasındaki bağın kopuk kalmasına yol açmaktadır.²⁹⁹

Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılım oranları hem zamansal eğilimleri hem de ulusal seçimlerle karşılaştırmalı düzeyi açısından değerlendirildiğinde, vatandaşların temsili demokrasiye olan bağlılıklarını yansıtan önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir. Katılımın düşük olması ve bu eğilimi besleyen yapısal koşullar, Avrupa Birliği’nin demokratik meşruiyet sorununu temellendiren başlıca argümanlardan biridir. Nitekim AP seçimlerine yönelik düşük katılım, demokrasi açığı tartışmalarında sıklıkla başvurulan bir kanıttır.³⁰⁰ Katılım oranlarına bakıldığında, 1979 yılında

²⁹⁵ Hobolt, “A vote for the President?”. s. 1530.

²⁹⁶ ibid. s. 1530.

²⁹⁷ Russack, “EU Parliamentary Democracy”. s. 6.

²⁹⁸ Hix ve Høyland, “Empowerment”. s. 184.

²⁹⁹ Russack, “EU Parliamentary Democracy”. s. 8.

³⁰⁰ Hobolt, “A vote for the President?”. s. 1530.

yapılan ilk doğrudan seçimlerde %61,99 olan oranın, zamanla düzenli bir düşüşle 2014'te %42,61'e kadar gerilediği görülmektedir. 2019 seçimlerinde yaklaşık %8'lik bir artış yaşanmış, 2024 seçimlerinde ise bu oran %51 seviyesinde sabitlenmiştir.³⁰¹ Bu gelişme, toplumsal meşruiyet açısından olumlu bir sinyal verse de hâlen istenen düzeyin gerisinde kaldığı söylenebilir.

Bununla birlikte, Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılım oranlarının düşüklüğü yalnızca AB'ye özgü bir sorun olarak görülmemelidir. Bu eğilim, küresel ölçekte temsili demokrasilere duyulan güvenin azalmasıyla da yakından ilişkilidir. Bu çerçevede, seçmenlerin parlamenter süreçlere yönelik mesafeli tutumları, temsili demokrasinin içinde bulunduğu meşruiyet krizinin bir yansıması olarak değerlendirilebilir.³⁰² Dolayısıyla, AP seçimlerine katılım oranlarının demokratik meşruiyet düzeyine dair anlamlı bir gösterge olup olmadığını değerlendirebilmek için, bu oranların yalnızca mutlak değerlerle değil, ulusal seçimlerle karşılaştırmalı biçimde analiz edilmesi gerekmektedir. Böyle bir karşılaştırma, demokrasi açığına ilişkin daha isabetli yorumların yapılabilmesini sağlayacaktır.

Bu bağlamda bazı üye devletlere dair veriler dikkat çekicidir. Örneğin 2024 yılında, Fransa'da hem ulusal parlamento seçimleri hem de Avrupa Parlamentosu seçimleri gerçekleştirilmiştir. Fransa örneğinde ulusal parlamento seçimlerinde %66'lık bir katılım oranı sağlanmışken AP seçimlerine katılım oranı %51,49 seviyesinde kalmıştır.³⁰³ İtalya'da ise 2022 genel seçimlerinde %64 oranında katılım sağlanmış, AP seçimlerinde ise bu oran %48,31 düzeyinde gerçekleşmiştir.³⁰⁴ Bu örnekler hem ülkeler arasında

³⁰¹ Statista, "Part des citoyens européens ayant participé aux élections du Parlement européen entre 1979 et 2024".

³⁰² Tapio Raunio ve Simon Hix, "Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government", *West European Politics*, Vol. 23, No. 4, (2000), ss. 142-168. s. 144.

³⁰³ 2024 Fransa ulusal parlamento seçimlerine katılım oranı için bkz. Statista, "Part des personnes inscrites sur les listes électorales ayant voté aux élections législatives en France entre 1928 et 2024, au premier et au second tour"; 2024 yılı Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılım oranları için bkz. European Parliament, "European Election Results – Turnout by year".

³⁰⁴ İtalyan genel seçimlerine ilişkin katılım oranları için bkz. IFES Election Guide, "Elections: Italian Chamber of Deputies 2022 General".

hem de aynı ülke içinde ulusal ve Avrupa düzeyindeki seçimler arasında ciddi katılım farkları olduğunu ortaya koymaktadır.

Avrupa Parlamentosu seçimlerinde çoğu üye devlette katılım oranının %50'nin altında kalması, bu seçimlerin vatandaşlar açısından ikincil bir önem taşıdığını göstermektedir. Grimm, bu düşük katılım oranının Parlamento'nun vatandaşlara olan mesafesinden kaynaklandığını ve bu mesafenin de “*Avrupa politikalarının siyasetten kopuk olması*” sebebiyle ortaya çıktığını ileri sürmüştür.³⁰⁵ Benzer biçimde Hix, bu tabloyu demokratik bir yönetimden ziyade “*akılcı despotizm*” olarak nitelendirmektedir.³⁰⁶

Bu perspektiften bakıldığında, AB vatandaşlarının Avrupa düzeyinde doğrudan etkide bulunabilecek bir yürütme erki seçememeleri önemli bir eksikliktir. Üstelik bu erk, seçim sonrası dönemde de ödüllendirilemez veya cezalandırılmaz durumdadır. Bu nedenle, siyasal sistemle kurulan bağ zayıflamakta ve oy verme davranışı seçmen açısından anlamını yitirmektedir. Siyasal sosyolojik açıdan bu olgu, Avrupa genelinde siyasal kayıtsızlık ve yabancılaşmanın arttığına işaret etmektedir.³⁰⁷

Hix'e göre bu tablo iki temel sonuç doğurmaktadır: Birincisi, seçmenlerin hangi siyasal grubun iktidarda olduğuna kayıtsız kalmalarıdır; çünkü Avrupa düzeyinde anlamlı bir siyasal rekabet yoktur.³⁰⁸ İkincisi ise, bu rekabet eksikliğinin alternatif politika önerilerinin gelişmesini engelleyerek AB'yi statükocu bir yapıya sürüklemesidir. İkincisi ise, bu rekabetin eksikliği, alternatif politika önerilerinin gelişimini engelleyerek AB'nin statükocu bir yapıya dönüşmesine neden olmaktadır. Hix, bu yapısal sorunun çözümü için Avrupa düzeyinde siyasal liderlik rekabetinin mümkün olduğu bir ortamın yaratılmasını önermektedir.³⁰⁹ Böyle bir dönüşüm, siyasal tartışmaların canlanmasına ve farklı siyasal alternatiflerin görünürlük kazanmasına olanak sağlayacaktır.

³⁰⁵ Jürgen Habermas, “Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible”, *European Law Journal*, Vol. 21, No. 4, (2015), ss. 546–557. s. 547, 548.

³⁰⁶ Simon Hix., *What's Wrong with the Europe Union and How to Fix It*, Cambridge: Polity Press, 2008. s. 68.

³⁰⁷ ibid. s. 82.

³⁰⁸ ibid. s. 180.

³⁰⁹ ibid. s. 68.

Siyaset bilimi açısından bu öneri, Avrupa’da siyasal alanın varlıksal temeli olan çatışmanın kurumsal siyasal rekabet yoluyla görünür hale gelmesini ifade etmektedir. Zira AB, siyasallaşmasına rağmen, bu siyasallaşmanın doğurduğu çatışmalardan kaçınmaya çalıştıkça sistemsel gerilimler daha da derinleşmektedir. Öte yandan, siyasal çatışmanın ve rekabetin görünür hâle gelmesi, AP seçimlerinin ikincil seçim olarak algılanmasını dönüştürerek, vatandaşların ilgisini artırabilecek bir potansiyele sahiptir. Kişiselleştirilmiş siyasal rekabetten ve karar alma süreçlerinden yoksun bir sistemin, Avrupa Birliği’ni hesap verebilirlikten uzak, siyasal olarak belirsiz bir yapıya dönüştürmesi ise kaçınılmazdır.³¹⁰

2.2.3. *Spitzenkandidaten* Prosedürü

Avrupa Parlamentosu’nun yetkilerinin artırılması kapsamında Avrupa Komisyonu Başkanının seçimi, önemli bir reform alanı olarak öne çıkmaktadır. Bu reformlar, Birliğin demokratik meşruiyetini güçlendirme hedefi doğrultusunda zaman içinde evrilmiştir. Parlamento’nun kurumsal gücünü artırmaya yönelik olarak kuruluşundan bu yana kademeli biçimde uygulamaya konulan düzenlemeler, kurumsal meşruiyet açısından önemli kazanımlar sağlamıştır. Ancak, bu ilerlemelere rağmen Parlamento seçimlerine katılım oranlarının düşük seyretmesi, toplumsal meşruiyet bakımından istenen etkinin henüz sağlanamadığını göstermektedir. Bu durum, Avrupa Birliği’ndeki demokrasi açığını gidermeye yönelik yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bu çerçevede 2014 Avrupa Parlamentosu seçimleri öncesinde kabul edilen *Spitzenkandidaten* (öncü aday) uygulaması, Komisyon Başkanı’nın belirlenme sürecine ilişkin önemli bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir. Bu yöntemin, AB içindeki kurumsal güç dengelerini Parlamento lehine dönüştüreceği yönündeki beklentiler, uygulamanın öğretilde “*sessiz bir devrim*” olarak tanımlanmasına yol açmıştır.³¹¹

³¹⁰ Christoph Meyer, “Political legitimacy and the invisibility of politics: exploring the European Union’s communication deficit”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, Iss. 4, 1999, ss. 617–639. s. 633.

³¹¹ Josef Janning, “Five lessons from the “*Spitzenkandidaten*” European Parliament campaign”.

Spitzenkandidaten uygulaması, Lizbon Antlaşması sonrasında Birlik düzeyinde yürütmenin güç kazanmasına karşın, demokratik meşruiyetin zayıflığını dengelemeyi amaçlamıştır. Antlaşma uyarınca Avrupa Konseyi, Parlamento seçimlerini göz önünde bulundurarak ve Parlamento ile gerekli istişareleri gerçekleştirerek Komisyon Başkanlığı için bir aday önermekte ve bu aday Parlamento üyelerinin çoğunluğu ile seçilmektedir.³¹² Bu mekanizma, AP'ye Komisyon Başkanı onaylama yetkisi tanıyarak Birliğin demokratik meşruiyetini güçlendirmeyi hedeflemektedir. Parlamento seçim sonuçlarının bu süreçte dikkate alınması, Birlik vatandaşlarının iradesinin Birlik yönetimine daha doğrudan yansımaları sağlamaktadır.

Spitzenkandidaten uygulaması sayesinde Parlamento'nun, Komisyon Başkanı seçimindeki rolü güçlenmiş ve bu organ yasama-yürütme ilişkilerinde daha etkili bir aktör haline gelmiştir. Bu durum, demokratik denetimin artmasına katkı sağlarken, aynı zamanda Avrupa Birliği'ni daha demokratik bir yapıya dönüştürme potansiyeli taşımaktadır.³¹³ Ancak, uygulamanın herhangi bir bağlayıcı hukuki dayanağının bulunmaması ve gayri resmî bir zeminde yürütülmesi, 2019 seçimlerinde olduğu gibi keyfi uygulamalara zemin hazırlamaktadır.³¹⁴

Komisyon Başkanı'nın, Parlamento seçimlerinde çoğunluğu elde eden siyasi grubun aday olması gerektiği yönündeki yaklaşım, ABA m. 17/7'nin yorumuna dayanmaktadır.³¹⁵ Bu yoruma göre, adayın en fazla oy alan siyasi grup içerisinde belirlenmesi gerektiği savunulmaktadır. Böylece, Komisyon Başkanlığı için aday belirleme süreci, hükümet ve devlet başkanlarının kapalı kapılar ardındaki mutabakatı ile değil, doğrudan seçilmiş Parlamento üzerinden halk iradesi gözetilerek şekillendirilmektedir. Ancak ilgili

³¹² Avrupa Birliği Antlaşması m. 17/7.

³¹³ Alexander Kloth, "Le système des Spitzenkandidaten: Une innovation pour rendre l'UE plus démocratique?", *Duodecim Astra*, Iss. 1, (2021), ss. 12 – 25. s. 23.

³¹⁴ Vie publique, "Élections européennes 2024 : qu'est-ce que le Spitzenkandidat".

³¹⁵ Avrupa Birliği Antlaşması madde 17/7 uyarınca; "Avrupa Birliği Zirvesi, Avrupa Parlamentosu seçimlerini göz önünde tutarak ve gerekli istişarelerde bulunduktan sonra, Avrupa Parlamentosu'na, Komisyon Başkanlığı için nitelikli çoğunlukla bir aday önerir. Bu aday, Avrupa Parlamentosu tarafından üye tam sayısının çoğunluğuyla seçilir. Bu aday için çoğunluğun sağlanamaması durumunda, Avrupa Birliği Zirvesi nitelikli çoğunlukla hareket ederek, Avrupa Parlamentosu tarafından aynı usule göre seçilecek yeni bir aday bir ay içinde önerir."

maddenin yoruma açık yapısı, uygulamanın istikrarını ve kalıcılığını tehdit eden bir unsur olarak öne çıkmaktadır.

Buna göre ilgili maddede Avrupa Birliği Zirvesi'nin "*Avrupa Parlamentosu seçimlerini göz önünde bulundurarak*" bir aday önereceğinin ifade edilmiş olması, Avrupa Birliği Zirvesi'nin Komisyon başkanını seçme hakkını Parlamento'daki en büyük parti grubuna devretmek zorunda olduğu sonucunu çıkarmak için yeterli değildir. Nitekim, 2014 seçimlerinde Avrupa Halk Partisi'nin adayı Jean-Claude Juncker bu usule uygun şekilde seçilmiş olsa da 2019 seçimlerinde yine en fazla oyu alan *EPP*'nin öncü adayı Manfred Weber'in adaylığı Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmemiş ve *EPP* üyesi Ursula von der Leyen Komisyon Başkanı olarak seçilmiştir.³¹⁶ Bu durum, uygulamanın bağlayıcılığının olmadığını ve siyasi dengelerle şekillendiğini ortaya koymaktadır.

Avrupa Parlamentosu'ndaki siyasi gruplar, Komisyon Başkanlığı belirleme sürecinde öne sürülen bu yeni yöntemin, üye devletler tarafından benimsenmesini kolaylaştırmak için, seçim öncesinde açıklanan öncü adayların Komisyon Başkanlığı'na aday gösterilmesini en uygun yöntem olarak değerlendirmiştir. Bu doğrultuda, Avrupa düzeyindeki her siyasi parti, seçim öncesinde bir kişiyi "*öncü aday*" olarak ilan etmekte ve bu kişi aynı zamanda Komisyon Başkanlığı için de resmî aday olmaktadır. Böylece, Avrupa Konseyi'nin en çok sandalyeye sahip olan grubun adayını önermesi ve bu adayın doğrudan halk iradesine dayanan bir meşruiyet kazanması amaçlanmıştır. Bu sistem, Komisyon Başkanı'nın Avrupa düzeyinde bir nevi "*başbakan*" olarak kabul edilmesini mümkün kılacak bir yapı öngörmektedir.

Spitzenkandidaten yöntemi, Avrupa Parlamentosu'nun kurumsal yetkilerini artırmanın yanı sıra, seçmen katılımını da teşvik etmeyi hedefleyen çift yönlü (kurumsal ve toplumsal) bir demokratik meşruiyet arayışı olarak değerlendirilebilir. Bu sayede Parlamento, yalnızca Komisyon Başkanı'nı onaylayan bir organ olmaktan çıkmış, aday belirleme sürecinde aktif biçimde danışılan bir kurumsal aktör konumuna yükselmiştir. Böylelikle Avrupa

³¹⁶ Christina Keßler, "Is the Spitzenkandidat process a waste of time?", Centre for European Reform; Silvia Kotanidis, "Spitzenkandidaten or the lead candidate process: Ways to Europeanise elections to the European Parliament". s. 34.

Konseyi-Komisyon ilişkisi yeniden yapılandırılmış ve Parlamento lehine daha dengeli bir güç dağılımı sağlanmıştır.

Uygulamanın önemli bir diğer boyutu, Komisyon'un teknik bir yürütme organı olmaktan çıkarak, siyasal rekabet sonucunda belirlenen başkan aracılığıyla daha siyasi bir kimlik kazanmasıdır.³¹⁷ Bu kapsamda, AP seçimlerinin yalnızca yasama yetkisini değil, aynı zamanda yürütme liderliğini de şekillendiği bir sürece dönüşmesi hedeflenmiştir. Başkan adaylarının sınır ötesi kampanyalar yürütmesi sayesinde seçimlerin daha “Avrupalı” bir nitelik kazanması, seçmen katılımının artması, Avrupa siyasi partilerinin güçlenmesi ve Komisyon'un teknokratik yapısına yönelik eleştirilerin azaltılması amaçlanmıştır. Böylece, seçmenlerin ilk kez Komisyon Başkanlığı'nın belirlenmesinde de doğrudan söz sahibi olması, AB'nin demokratik meşruiyetine yönelik eleştirilere karşı önemli bir reform girişimi olarak değerlendirilmiştir.

2014 seçimlerinde öncü adayların farklı ülkelerde gerçekleştirdikleri kampanyalar ve ortak tartışma programlarına katılmaları, Avrupa düzeyinde bir kamuoyu oluşumu için önemli bir adım olarak kabul edilmiştir. Ancak 2014 ve 2019 seçimlerine ilişkin veriler, uygulamanın ne seçmenler ne de AB kurumları nezdinde istenen düzeyde etkili olamadığını göstermektedir. Bu durum, AB'deki demokratik meşruiyet sorununun yapısal bir nitelik taşıdığını ve özellikle iki temel düzlemde ciddi etkiler yarattığını ortaya koymaktadır.

İlk olarak, benimsenen yeni sistemin Avrupa vatandaşlarını siyasi sürece ne ölçüde dahil edebildiğidir. 2014 seçimleri öncesinde “*Bu sefer farklı*” sloganıyla seçmenler sandığa gitmeye teşvik edilse de Eurobarometer verilerine göre oy kullanan seçmenlerin yalnızca %5'i bu uygulamayı dikkate alarak oy verdiğini ifade etmiştir.³¹⁸ Aynı seçimlerde %42,61'lik katılım oranı ise Parlamento tarihinin en düşük düzeylerinden biri olarak kaydedilmiştir.³¹⁹ Ayrıca, *Spitzenkandidaten* süreciyle ilgili farkındalık araştırmalarında adayların tanınırlık oranının %13,5; sürece dair bilgi sahibi olanların oranının

³¹⁷ Eri Bertsou, “The 2014 EP Elections: A Victory for European Democracy? A Report on the LEQS Annual Event 2014”, LEQS Paper No. 78/2014. s. 16.

³¹⁸ Andrew Boreham ve Mary Brazier, “The 2014 European elections: this time it's different”; Eurobarometer, “2014 post-election survey: European Elections 2014, Analytical Overview”. s. 4.

³¹⁹ Kotanidis, “Spitzenkandidaten”. s. 22.

ise %41 düzeyinde kaldığı belirtilmiştir.³²⁰ Bu düşük oranların başlıca nedeni, AP seçimlerinin hâlen büyük ölçüde ulusal partiler arasındaki rekabet olarak algılanmasıdır. Bu nedenle seçmenler, sürecin Avrupa düzeyindeki etkisini kavrayamamaktadır.

Tüm bu sınırlılıklara karşın, 2014 seçimlerinde Avrupa Parlamentosu'ndaki iki büyük grubun uzlaşması sonucunda Jean-Claude Juncker Komisyon Başkanı seçilebilmiş, böylece doğrudan seçim sonuçlarına dayanan bir süreç işletilebilmiştir.³²¹ 2019 seçimleri ise %50'nin üzerinde bir katılım oranıyla 1994'ten bu yana en yüksek düzeyde seçmen ilgisinin gözlemlendiği bir süreç olmuştur.³²² Kampanyalar önceki yıllara kıyasla daha canlı geçmiş ve Avrupa genelinde siyasi mobilizasyon artmıştır.³²³ Ancak seçimlerin ardından Avrupa Konseyi, *Spitzenkandidaten* adayları arasından bir seçim yapmayarak, eski Alman Savunma Bakanı Ursula von der Leyen'i aday göstermiştir.³²⁴ Bu adaylık, Parlamento'da yalnızca küçük bir farkla onaylanmıştır.³²⁵ Bu gelişme, demokratik meşruiyet sorununu yalnızca seçmen ilgisiyle açıklamanın yetersiz olduğunu ortaya koymuştur.

Komisyon Başkanının belirlenmesine dair süreç, kurucu antlaşmalarda açık bir usule bağlanmadığından, uygulamanın yoruma açık yapısı Konsey ile Parlamento arasında kurumsal bir güç mücadelesine zemin hazırlamaktadır. 2014'teki uzlaşmanın aksine, 2019 seçimleri sonrasında Parlamento içindeki siyasi dengeler ve görüş ayrılıkları, Avrupa Konseyi'nin kendi tercih ettiği adayı önermesi ve bu kişiyi Parlamento'ya onaylatması için daha geniş bir hareket alanı doğurmuştur. Bu da Komisyon Başkanlığı sürecinin seçimle doğrudan bağlantılı bir demokratik mekanizmadan ziyade, kurumsal güç dengeleriyle şekillenen bir alana dönüştüğünü göstermektedir.

³²⁰ Hobolt "A vote for the President?". s. 1535; Stergios Fotopoulos, "What sort of changes did the Spitzenkandidat process bring to the quality of the EU's democracy?", *European View*, Vol. 18, Iss. 2, (2019), ss. 194-202. s. 196.

³²¹ Kotanidis, "Spitzenkandidaten". s. 27.

³²² Virginie Malingre ve Philippe Jacqué, "Europeans vote in crucial elections for EU's future".

³²³ Andrew Watt, "Ursula von der Leyen – A Rocky Start, But Brighter Prospects", *Intereconomics*, Vol. 54, No. 4, (2019), ss. 198–199.

³²⁴ Kotanidis, "Spitzenkandidaten". s. 32.

³²⁵ Maïa de La Baume ve David M. Herszenhorn, "Ursula von der Leyen elected European Commission president".

2.2.4. Parlamento Seçimlerinin Ulusötesi Listeler Yoluyla Gerçekleştirilmesine İlişkin Çözüm Önerisi

Öncü aday uygulamasının, seçmen katılımını artırma konusunda beklenen etkiyi yaratamaması ve 2019 Avrupa Parlamentosu seçimleri sonrasında fiilen uygulanamaması, Avrupa Birliği'nde demokratik meşruiyeti güçlendirmeye yönelik alternatif yaklaşımları yeniden gündeme taşımıştır.³²⁶ Bu kapsamda, AP seçimlerinin ulusötesi listeler (ing. *transnational lists*) temelinde gerçekleştirilmesi yönündeki öneriler tekrar tartışılmaya başlanmıştır.³²⁷ Bu önerinin temelini, Avrupa Birliği'ni tek bir seçim çevresi olarak kabul ederek seçim sürecini ulusal sınırların ötesine taşıma fikri oluşturmaktadır.³²⁸ Böylelikle, yalnızca ulusal meseleler değil, Avrupa düzeyindeki siyasal tartışmalar da seçim kampanyalarının odağına yerleştirilecek; aynı zamanda Avrupa çapında örgütlenen siyasal partilerin oluşumu desteklenecektir.³²⁹ Bu yaklaşım, kıta genelinde ortak bir kamusal alanın oluşturulmasını ve seçmen tercihlerinin Avrupa ölçeğine taşınmasını hedeflemektedir.³³⁰

Ulusötesi liste fikri ilk olarak 1990'lı yıllarda Avrupa Parlamentosu raporlarında yer almıştır.³³¹ Bu bağlamda en dikkat çekici belgelerden biri, 1998 yılında yayımlanan ve Avrupa Parlamentosu milletvekillerinin %10'unun 2009 seçimlerinden itibaren Avrupa çapında oluşturulacak ulusötesi listeler üzerinden seçilmesini öngören Anastassopoulos Raporudur.³³² Ancak önerinin siyasi gündemde yeniden ön plana çıkışı, Birleşik Krallık'ın Birlik'ten ayrılmasının ardından Fransa Cumhurbaşkanı

³²⁶ A. Aslı Bilgin, "Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde Reform İhtiyacı", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (55), ss. 315-336. s. 324.

³²⁷ Maria Diaz Crego, "Transnational electoral lists: Ways to Europeanise elections to the European Parliament", EPRS | European Parliamentary Research Service, 2021. s. 2.

³²⁸ Christine Verger, "Listes Transnationales : une opportunité politique pour l'Europe, des Obstacles à surmonter", Institut Jacques Delors, Policy Paper No. 216, 2018. s. 4.

³²⁹ Olivier Costa, "Des listes transnationales au Parlement européen?", *Revue des Affaires européennes / Law European & Affairs*, 2022. s. 5.

³³⁰ ibid. s. 8.

³³¹ Manuel Müller, "Making the Most of Transnational Lists: Electoral Equality at EU Level Through Proportional Compensation", Friedrich-Ebert-Stiftung. s. 1.

³³² Georgios Anastassopoulos, "REPORT on a proposal for an electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of the European Parliament", Art. 7); Jakub Charvát, "Pan-European Constituency and Transnational Lists: The Third Wave of the EU Politics of Electoral Reform?", *Revue des Sciences Politiques*, No. 61, 2019, ss. 24-33. s. 28.

Emmanuel Macron'un girişimleriyle gerçekleşmiştir.³³³ Brexit sonucunda boşalan 73 sandalye, Parlamento'nun yeniden yapılandırılması için bir fırsat olarak değerlendirilmiş ve dört temel senaryo gündeme gelmiştir: i- Birleşik Krallık'a ait 73 sandalyenin, kalan 27 Avrupa Birliği üyesi devlet arasında paylaştırılması ve böylelikle her bir ülkenin sandalye sayısının, “*azalan orantılılık*” (ing. *degressive proportionality*) ilkesine uygun şekilde, nüfus büyüklüklerini daha iyi yansıtması;³³⁴ ii- Boş kalan sandalyelerin bir bölümünün Avrupa genelinde oluşturulacak bir seçim çevresi aracılığıyla ulusötesi listelere ayrılması; iii- Avrupa Parlamentosu'nun mevcut 751 üyelik yapısının azaltılarak boş kalan sandalyelerle birlikte toplam sayının düşürülmesi ve böylece hem mali tasarruf sağlanması hem de gelecekteki olası genişlemeler için yeni üyelerin temsilinin mümkün hale getirilmesi; iv- Bu üç seçeneğin belirli oranlarda bir araya getirilmesiyle karma bir modelin benimsenmesi.³³⁵

Ulusötesi liste sistemi, mevcut ulusal seçim çevrelerini ortadan kaldırmayı değil, onları tamamlayıcı bir nitelik taşımayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede, seçmenler iki oy kullanacaktır: Biri ulusal partilerin adaylarına, diğeri ise Avrupa genelinde oluşturulan ulusötesi listelere. Bu listelerde adayların yalnızca kendi ülkelerinin vatandaşı olma zorunluluğu bulunmamaktadır.³³⁶ Böylece, Avrupa genelinde siyasal farkındalık artırılarak seçimlerin Avrupa ölçeğinde bir siyasi anlam kazanması amaçlanmaktadır.³³⁷ Örneğin, Avrupa Halk Partisi'nin Finlandiyalı bir adayı, Yunan seçmenlerin beklentilerine de hitap etmek zorunda kalacaktır.³³⁸ Bu durum, siyasi grupların ulusal sınırları aşan bir kimlik geliştirmesine katkı sağlayacaktır. Nihayetinde, Avrupa düzeyinde ortak sorunlara duyarlı, gerçek anlamda Avrupalı siyasi partilerin oluşumu ve uzun vadede bir Avrupa *demosunun* inşası için kurumsal bir temel oluşturulması hedeflenmektedir.³³⁹

³³³ Politico, “Macron's group in EU Parliament demands pan-European candidate lists”.

³³⁴ Hâlihazırda bu ilkeye yalnızca kısmen uyulduğu, özellikle bazı ülkelerdeki demografik değişimler nedeniyle bu durumun sürdüğü ifade edilmektedir.

³³⁵ Verger, “Listes Transnationales”. s. 4.

³³⁶ Crego, “Transnational electoral lists”. s. 13.

³³⁷ ibid. s. 4.

³³⁸ European Greens, “Transnational Lists for the European Union”.

³³⁹ Crego, “Transnational electoral lists”. s. i.

Ancak, bu öneri çeşitli eleştiri ve çekincelere de konu olmaktadır. Özellikle seçmen ile temsilci arasındaki bağın zayıflayacağı ve siyasal yabancılaşmanın artacağı endişeleri dikkat çekmektedir. Temsili demokrasiye olan güvenin azaldığı, yeni toplumsal hareketlerin ve alternatif siyaset biçimlerinin ön plana çıktığı günümüzde, seçmen-temsilci ilişkisinin anlamını yitirme riski zaten varlığını sürdürmektedir. Bu bağlamda, farklı bir ülkenin vatandaşı olan bir aday ile seçmen arasında güçlü bir bağ kurmanın oldukça zor olacağı değerlendirilmektedir.

Buna ek olarak, Avrupa Birliği'nin tek bir seçim çevresi olarak yapılandırılması durumunda, adayların kendi ülkeleri dışındaki seçmenlerin önceliklerine ve sorunlarına ne ölçüde hâkim olabileceği konusu da ciddi belirsizlikler barındırmaktadır. Her ne kadar ulusötesi listelerle seçimlerin Avrupa genelinde bir kamuoyu etrafında şekillenmesi hedeflense de Birlik içinde yaşanan sorunların tüm üye devletlerde aynı düzeyde hissedildiğini söylemek güçtür. Bu nedenle, kıta çapında oluşturulacak bir seçim çevresi içinde tüm adayların farklı ülkelerdeki sosyal ve siyasal meseleleri eşit ölçüde kavraması, oldukça iddialı ve zorlu bir beklenti olarak karşımıza çıkmaktadır.

Böyle bir sistemde seçilmiş temsilcilerin seçmenleriyle nasıl etkili iletişim kuracağı hâlâ belirsizdir. Bu iletişimin fiziksel ziyaretlerle mi yoksa ortak bir dil üzerinden yürütülecek dijital kampanyalarla mı sağlanacağı gibi konular henüz çözüme kavuşturulamamıştır.³⁴⁰ Ayrıca, ulusötesi listelerden seçilen temsilciler ile ulusal listeler üzerinden seçilenler arasında kurumsal düzeyde dengesizlikler oluşma riski de göz ardı edilmemelidir.

Mevcut durumda Avrupa Birliği'nde oy verme sistemleri ve seçim barajları ülkelere göre farklılık göstermektedir. Bu çeşitlilik, ulusötesi liste sisteminin uygulanmasını daha da karmaşık hale getirebilir ve seçmenlerin tercihlerini oluştururken kafa karışıklığına yol açabilir. Bu tür çekinceler nedeniyle, Avrupa Halk Partisi başta olmak üzere birçok siyasi aktör, ulusötesi liste sistemine mesafeli yaklaşmaktadır. Özellikle Birlik içerisindeki

³⁴⁰ Wolfgang Kowalsky, "Spitzenkandidaten, transnational lists and more Brussels-bubble ideas".

küçük ölçekli üye devletler, bu sistemin büyük ülkelerden gelen adayları avantajlı konuma getireceği gerekçesiyle itirazlarını dile getirmiştir.³⁴¹

2.3. Avrupa Birliği Konseyi ve Demokratik Meşruiyet

2.3.1. Tarihsel Arka Plan

Avrupa entegrasyonunun ilk kurumsal yapı taşlarından biri, 1951 tarihli Paris Antlaşması ile kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu çerçevesinde oluşturulan dört kurumdan biri AKÇT Bakanlar Özel Konseyi'dir. Altı kurucu devletin üçer aylık dönüşümlü başkanlık yaptığı bu Konsey, Yüksek Otorite'nin faaliyetlerini değerlendirme ve denetleme işlevi üstlenmiştir.³⁴² 1952 yılında gerçekleştirilen ilk toplantıda, dışişleri ve ekonomi bakanlarının katılımıyla AKÇT'nin entegrasyon sürecindeki rolü vurgulanmış, daha siyasi ve ulusalüstü bir yapıya duyulan ihtiyaç açıkça ifade edilmiştir. Dönemin Almanya Şansölyesi Adenauer'in Konsey'in hem Topluluk hem de üye devlet çıkarlarını gözeterek bir uzlaşa sağlaması gerektiğini vurgulayan sözleri, bu kurumun üstlendiği dengeleyici rolün önemini ortaya koymaktadır.³⁴³

Ancak, Avrupa Savunma Topluluğu ve Avrupa Siyasi Topluluğu gibi girişimlerin başarısızlığa uğraması sonucunda, entegrasyon süreci ekonomik alanda derinleştirilmiştir. 1958'de yürürlüğe giren Roma Antlaşmaları ile Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu kurulmuş; AKÇT modeli temel alınarak her bir topluluğa özgü Konsey ve Komisyonlar oluşturulmuştur. Bu dönemde Konsey'in karar alma süreçlerinde belirgin bir rol üstlendiği, üye devletlerin ulusal çıkarlarını koruma eğilimlerinin ve kurumsal etkilerini sürdürme isteklerinin bir yansıması olarak değerlendirilmiştir. Zamanla bu yapıya Daimî Temsilciler Komitesi (COREPER), Ekonomik ve Sosyal Komite gibi organlar ile genişletilmiş bir Meclis eklenmiş ve kurumsal yapı daha karmaşık bir hale gelmiştir.³⁴⁴

³⁴¹ Politico, "Parliament votes down plan for pan-European MEPs".

³⁴² Secrétariat général du Conseil, "Le Conseil de l'Union européenne 1952-2012: soixante ans d'activité législative et décisionnelle". s. 6.

³⁴³ ibid. s. 2.

³⁴⁴ ibid. s. 9.

Bu süreçte yaşanan en önemli kurumsal krizlerden biri 1965 yılında patlak veren ve “*Boş Sandalye Krizi*” olarak anılan olaydır.³⁴⁵ Komisyon’un öz kaynaklara dayanan bir bütçe, yetkileri artırılmış bir yapı ve nitelikli çoğunluğun kural haline gelmesi yönündeki önerileri, dönemin Fransa Cumhurbaşkanı Charles de Gaulle’ün hükümetlerarası iş birliğine dayalı Avrupa vizyonu ile çelişmiştir.³⁴⁶ Kriz, 29 Ocak 1966 tarihinde varılan Lüksemburg Uzlaşısı ile sonlanmıştır. Bu uzlaşıyla, bir üye devletin hayati çıkarlarının söz konusu olduğu durumlarda oybirliğiyle karar alınması şartı getirilmiş ve böylece nitelikli çoğunluk ilkesine bir istisna getirilmiştir.³⁴⁷ Her ne kadar bu düzenleme karar alma süreçlerini yavaşlatmış olsa da entegrasyon sürecinin sekteye uğramasını engellemiş ve demokratik yönetim anlayışına katkı sağlamıştır.³⁴⁸

Takip eden dönemde, 1 Temmuz 1967 tarihinde yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması (Brüksel Antlaşması), AKÇT, AET ve AAET konseylerini ve komisyonlarını birleştirerek Avrupa Toplulukları Konseyi ve Komisyonu’nu oluşturmuş, dağınık kurumsal yapı daha etkili bir yapıya dönüştürülmüştür.³⁴⁹ 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması), Avrupa Birliği kavramını hukuki bir zemine oturarak entegrasyonun siyasi boyutunu kurumsallaştırmıştır. Bu antlaşmayla, Avrupa vatandaşları üç sütunlu bir yapıyla karşı karşıya kalmıştır: Avrupa Toplulukları (AET, AAET ve AKÇT), Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişlerinde İş birliği. İlk sütun ulusalüstü bir yapı arz ederken, diğer ikisi hükümetlerarası iş birliği esasına dayandırılmıştır.³⁵⁰ Bu farklılaşma, üye devletlerin egemenlik hassasiyetlerinin özellikle güvenlik ve adalet politikaları alanında ne denli belirleyici olduğunu göstermektedir.

Bu üç sütundan ilki olan Avrupa Toplulukları sütunu, esas olarak ekonomik entegrasyonun devamı niteliğindedir ve ulusalüstü bir yapıya sahiptir. Bu çerçevede, Konsey ile Parlamento ilk kez birlikte hareket ederek ortak karar alma usulünü uygulamaya başlamış, böylece AB kurumları

³⁴⁵ ibid. s. 10, 11.

³⁴⁶ ibid. s. 12.

³⁴⁷ ibid. s. 12.

³⁴⁸ ibid. s. 13.

³⁴⁹ Can, *Avrupa Birliği Hukuku*. s. 50.

³⁵⁰ ibid. s. 53.

arasında yetki paylaşımına dayalı yeni bir denge kurulmuştur. Bu gelişme, yalnızca kurumsal mimarideki değişim açısından değil, AB'nin demokratik meşruiyetini güçlendirme yönündeki kararlılığını göstermesi bakımından da son derece önemlidir. Buna karşılık, ortaya çıkan ikinci ve üçüncü sütunlar —yani Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişlerinde İş Birliği— hükümetlerarası iş birliği temelinde yapılandırılmıştır. Bu alanlarda karar alma yetkisi büyük ölçüde Konsey'e bırakılmış, böylece üye devletlerin ulusal egemenliklerini koruma konusundaki hassasiyetleri yasal zemine oturtulmuştur. Özellikle sığınma ve göç politikaları gibi tartışmalı konular, başlangıçta bu hükümetlerarası çerçevede ele alınmış ve ulusal denetimin dışına çıkartılmamıştır.³⁵¹

Zaman içerisinde bu üç sütunlu yapının da dönüşüm geçirdiği gözlemlenmiştir. 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ve 2001 tarihli Nice Antlaşması, sütunlar arasındaki görev ve yetki dağılımında önemli değişiklikler yapılmasına zemin hazırlamıştır. Örneğin, sığınma ve göç politikaları, başlangıçta hükümetlerarası iş birliği kapsamında yer alan üçüncü sütundan çıkarılarak ulusalüstü karar alma mekanizmalarının geçerli olduğu birinci sütuna dâhil edilmiştir. Bu değişiklik, siyasi entegrasyon sürecine mesafeli yaklaşan ve ulusal yetkilerin Avrupa düzeyine devrini egemenlik kaybı olarak yorumlayan kesimlerde çekincelere yol açmıştır.

Bu gelişmelerin devamı niteliğinde olan 2007 tarihli Lizbon Antlaşması ise, üç sütunlu yapıyı tamamen ortadan kaldırmış ve Avrupa Birliği'nin karar alma süreçlerinde önemli bir sadeleştirme gerçekleştirmiştir. Birçok politika alanında, daha önce ortak karar alma usulü, bu antlaşmayla birlikte olağan yasama usulü şeklinde standart hale getirilmesiyle karar alma süreçleri daha demokratik, şeffaf ve etkin bir yapıya kavuşturulmuştur.³⁵² Lizbon Antlaşması, bu yönüyle Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyet sorununu çözmeye yönelik en kapsamlı ve etkili reformlardan biri olarak değerlendirilmektedir.

³⁵¹ European Parliament, "Fact Sheets – The Maastricht and Amsterdam Treaties". s. 2.

³⁵² European Parliament, "Handbook on the Ordinary Legislative Procedure". s. 2.

2.3.2. Konsey'in Yapısı

Avrupa Birliği Konseyi, günümüzde altı aylık dönemlerle değişen dönüşümlü başkanlık sistemiyle yönetilmektedir. Lizbon Antlaşması ile getirilen “*trio*” başkanlık modeli kapsamında, mevcut başkan ülke, sefeli ve halefiyle birlikte 18 aylık ortak bir çalışma programı belirlemektedir.³⁵³ Bu yapı, başkanlığın yalnızca bir dönemle sınırlı kalmayıp kurumsal sürekliliği sağlamasını amaçlamaktadır. Ancak Konsey Başkanlığı'nın, gündemi belirleme gücü nedeniyle demokratik meşruiyet açısından zaman zaman eleştirildiği de görülmektedir. Bu eleştiriler, her üye devletin sırayla ve eşit süreyle başkanlık görevini üstlenmesi sayesinde kısmen dengelenmektedir.³⁵⁴ Öte yandan Konsey'in kurumsal işleyişinde önemli bir rol üstlenen Genel Sekreterlik, Zirve ve Konsey arasında koordinasyonu sağlarken, başkanlık görevine lojistik ve idari destek sunmaktadır.³⁵⁵ Bu yapı, dolaylı da olsa Avrupa demokrasisinin kurumsal derinliğine katkıda bulunur.

Konsey'in karar alma süreci, ABA m. 16/8 ve ABİA m. 15/2 uyarınca kamuya açık şekilde yürütülmektedir. Özellikle yasa tekliflerinin görüşüldüğü oturumların şeffaf yapılması, Avrupa vatandaşlarının süreçlere olan güvenini artırmayı ve Birliğin demokratik meşruiyetini güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Bununla birlikte, Konsey toplantıları, ilgili alandaki üye devlet bakanlarının katılımıyla gerçekleştirilir.³⁵⁶ Ayrıca, gündemin niteliğine bağlı olarak Avrupa Komisyonu temsilcileri de bu toplantılara katılabilmektedir. Konsey, ele alınan politika alanlarına göre on farklı formasyonda toplanır; bu formasyonlar arasında hiyerarşik bir fark bulunmamaktadır.³⁵⁷ Ancak Genel İşler Konseyi ve Dışişleri Konseyi yapısal

³⁵³ “*Trio*, Avrupa Birliği Konseyi başkanlığını (Dışişleri yapılandırması hariç) toplam 18 ay süreyle yürüten ve bu süre zarfında yakın iş birliği içinde çalışan 3 üye devletten oluşan önceden kurulmuş bir grubu ifade eder”. bkz. EUR-Lex, “*Trio*”.

³⁵⁴ Stefan Napel ve Mika Widgrén, “The Inter-Institutional Distribution of Power in EU Codecision”, CESifo Working Paper No. 1347, Category 2: Public Choice, 2004. s. 4.

³⁵⁵ European Parliament, “Fact Sheets on the European Union – The Council of the European Union”.

³⁵⁶ Avrupa Birliği Antlaşması m. 16/2.

³⁵⁷ Bu 10 birim şu şekildedir: Tarım ve balıkçılık; Rekabetçilik; Ekonomik ve mali işler; Çevre; İstihdam, sosyal politika, sağlık ve tüketici işleri; Eğitim, gençlik, kültür ve spor; Dışişleri; Genel işler; Adalet ve içişleri; Ulaştırma, telekomünikasyon ve enerji. bkz. Conseil de l'Union européenne, “Formations du Conseil”.

bakımdan diğerlerinden ayrılır.³⁵⁸ Dışışleri Konseyi'ne, Konsey Başkanından farklı olarak, AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi başkanlık etmektedir. Genel İşler Konseyi ise Konsey formasyonları arasında kurumsal eşgüdüm görevini üstlenir.

Konsey kararları, büyük ölçüde Daimî Temsilciler Komitesi (COREPER) ve ona bağlı uzman çalışma grupları tarafından hazırlanmaktadır.³⁵⁹ ABİA madde 240/1 ve ABA madde 15/7 doğrultusunda faaliyet gösteren COREPER, üye devletlerin Brüksel'deki daimî temsilcileri ve yardımcılarının oluşur.³⁶⁰ Haftalık olarak toplanan bu yapı, COREPER I ve COREPER II olmak üzere ikiye ayrılır. COREPER I, üye devletlerin daimî temsilci yardımcılarının; COREPER II ise daimî temsilcilerden oluşur. Dönemsel olarak Konsey Başkanlığını yürüten devletin temsilcileri bu iki yapıya başkanlık eder.³⁶¹ COREPER I, sosyal ve sektörel politikalarla ilgili altı Konsey formasyonunun hazırlıklarını yürütürken; COREPER II, dışışleri, ekonomi, genel işler ve adalet alanlarına odaklanır.³⁶²

Konsey bünyesindeki bir diğer önemli yapı olan Euro Grubu, Euro Bölgesi maliye bakanlarından oluşmakta ve Euro ile ilgili ekonomik politikaların eşgüdümünden sorumludur. Aynı zamanda, Euro Zirvesi toplantılarının hazırlıklarını yapmak ve alınan kararların takibini sağlamakla yükümlüdür. Ayda bir kez toplanan Euro Grubu görüşmelerine Avrupa

³⁵⁸ Avrupa Birliği Antlaşması m. 16/6; 16/9 ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma m. 236.

³⁵⁹ Tüm Konsey yapılarına ilişkin eşgüdümü sağlamakla görevli olan COREPER, aynı zamanda AB politikaları arasında uyumun tesis edilmesine katkıda bulunur, anlaşmalarda uzlaşi zemini yaratır ve Konsey gündemine alınacak meseleleri değerlendirir; Toplamda 150'den fazla uzman çalışma grubu bulunmaktadır. bkz. Council of the European Union, "Council Preparatory Bodies".

³⁶⁰ Fiona Hayes-Renshaw ve Helen Wallace, *The Council of Ministers*, Macmillian Publishers Limited: London, 1997. s. 42.

³⁶¹ Conseil de l'Union européenne, "Coreper (1re partie)"; Conseil de l'Union européenne, "Coreper (2e partie)".

³⁶² COREPER I, Konsey'in on çalışma konseyinden altısının gündemini hazırlar: tarım ve balıkçılık; rekabetçilik; eğitim, gençlik, kültür ve spor; istihdam, sosyal politika, sağlık ve tüketici işleri; rekabetçilik, ulaşım, iletişim ve enerji. COREPER I'in ön hazırlık süreci, Mertens Grubu olarak bilinen gayri resmi bir yapı tarafından yürütülür. Bu grup, üye devletlerin alacağı pozisyonlara ilişkin ilk taslakları hazırlar. bkz. Council of the European Union, "Coreper I"; COREPER II ise, daha çok siyasi ağırlığı olan dört konsey yapısıyla ilgilenir: ekonomik ve mali işler; dışışleri, genel işler; adalet ve içişleri. Bu bölümün hazırlık çalışmalarını, Antici Grubu adı verilen başka bir gayri resmi yapı üstlenir. Tıpkı Mertens Grubu gibi, bu yapı da toplantı gündemini ve üyelerin tutumlarını önceden şekillendirerek karar alma sürecinin etkinliğini artırır. bkz. Council of the European Union, "Coreper II"; ayrıca bkz. Hayes-Renshaw ve Wallace, *The Council of Ministers*. s. 80.

Komisyonu'nun ilgili üyeleri ve Avrupa Merkez Bankası Başkanı da katılır. Grubun başkanı, üye devletlerin maliye bakanları arasından seçilmekte ve görev süresi iki buçuk yıl olarak belirlenmektedir.³⁶³

Konsey'in demokratik meşruiyeti, üyelerinin doğrudan seçilmiş ulusal hükümetleri temsil etmesiyle güç kazanmaktadır. COREPER üyeleri ve bakanlar, ulusal idarelerden gelen doğrudan talimatlarla hareket ettiklerinden, demokratik denetimle ilişkileri sürmektedir. Ayrıca, ulusal parlamentolara kıyasla daha esnek biçimde yönlendirilebilmeleri, hesap verebilirlik açısından bir avantaj olarak değerlendirilmektedir.

Ayrıca, Danimarka veya Finlandiya gibi bazı küçük üye devletlerin teknik kapasite eksikliği nedeniyle Konsey'deki müzakerelere kamu görevlileri yerine özel sektör temsilcileri veya sözleşmeli uzmanlar gönderdikleri görülmektedir.³⁶⁴ Bu durum, karar alma süreçlerinde asıl belirleyici aktörlerin daimî temsilciler, bakanlık bürokratları ve bakanlar olduğunu ortaya koymaktadır. Söz konusu aktörlerin ulusal idarelerden doğrudan talimat alarak hareket etmeleri ve bu talimatların hızlı biçimde güncellenebilmesi, hesap verebilirlik açısından olumlu bir özellik olarak değerlendirilmektedir.³⁶⁵ Öte yandan, karar alma süreçlerinde tek merkezden değil, çok aktörlü bir temsil ağından bilgi akışının sağlanıyor olması, şeffaflık lehine bir argüman olarak öne çıkmaktadır.³⁶⁶

Bununla birlikte, karar alma sürecinde yer alan teknik düzeydeki yapıların şeffaflığı tartışma konusudur.³⁶⁷ Özellikle çalışma gruplarında ve COREPER düzeyinde şekillenen yasama önerilerinin, Konsey oturumlarında sınırlı biçimde tartışılması, kamuoyu denetimini güçleştirmektedir. Çalışmaların yalnızca %10–15'inin bakanlar düzeyinde müzakere edildiği, geri kalan kısmının teknik düzeyde şekillendiği saptanmıştır. Bu durum, demokratik meşruiyet açısından soru işaretleri yaratmaktadır.³⁶⁸

³⁶³ Conseil de l'Union européenne, "Comment fonctionne l'Eurogroupe".

³⁶⁴ Mark Rhinard, "The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System", *Governance*, Vol. 15, Iss. 2, (2002), ss. 185-210. s. 196.

³⁶⁵ Andrew Moravcsik, "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, (2002), ss. 603-624. s. 612.

³⁶⁶ *ibid.* s. 612, 613.

³⁶⁷ Follesdal ve Hix, "Why There is Democratic Deficit in the EU". s. 553.

³⁶⁸ Hayes-Renshaw ve Wallace, *The Council of Ministers*. s. 40.

Öğretide Rhinard gibi bazı yazarlar, yasama sürecinin teknik gruplarda şekillenmesini müzakereci demokrasi açısından sorunlu bulmaktadır.³⁶⁹ Her ne kadar bu gruplar Komisyon yapılarıyla kıyaslandığında daha hesap verebilir görünse de siyasi ve idari sorumluluk açısından belirsizlikler sürmektedir.³⁷⁰ Konsey tartışmalarının karar alındıktan sonra paylaşılması ya da hiç yayımlanmaması ise, sürecin şeffaflığına gölge düşüren bir diğer husustur. Bu uygulama, karar alma süreçlerini hızlandırma veya siyasi manipölasyonları engelleme gerekçeleriyle savunulsa da demokratik ilkelere aykırı bulunduğu yönünde güçlü eleştiriler mevcuttur.³⁷¹

Son olarak, Häge'nin çalışmaları, bakanların Konsey toplantılarına katılım düzeylerinin yapısal farklılıklar gösterdiğini ortaya koymaktadır. Bu farkların, ilgili politika alanının ulusal öncelikler açısından taşıdığı önem ya da AB'nin o alandaki yargı yetkisine duyulan güvenle ilişkili olduğu öne sürülmektedir. Ayrıca bazı küçük üye devletlerin, uzman kadro eksikliği nedeniyle teknik müzakerelere özel sektör temsilcileri ya da sözleşmeli uzmanlar göndermesi, temsil mekanizmaları bağlamında ayrı bir tartışma alanı yaratmaktadır.³⁷² Tüm bu değerlendirmeler, Avrupa Birliği Konseyi'nin karmaşık fakat işlevsel bir yapıya sahip olduğunu ve demokratik meşruiyetin sağlanmasında hem fırsatlar hem de sınırlılıklar içerdiğini göstermektedir. Bu nedenle, demokratik beklentiler ile mevcut kurumsal yapının bu beklentileri nasıl karşıladığı arasındaki mesafeyi analiz etmek için Konsey'in görev ve yetkilerine değinmek gerekir.

2.3.3. Konsey'in Görev ve Yetkileri

Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısında merkezi bir konuma sahip olan Konsey, Birliğin yasama ve yürütme fonksiyonlarında kilit rol oynamaktadır. Konsey'in görev ve yetkileri değerlendirilmeden önce, AB'nin genel yetki dağılımı hatırlatılmalıdır. Lizbon Antlaşması uyarınca, Birlik üç tür yetki kullanmaktadır: Bunlar, Birliğin münhasır yetkileri; Birliğin paylaşılan

³⁶⁹ Rhinard, "The Democratic Legitimacy". s. 201.

³⁷⁰ ibid. s. 201, 202.

³⁷¹ Meyer, "Political Legitimacy". s. 630.

³⁷² Frank M. Häge, "Who Decides in the Council of the European Union?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 3, (2008), ss. 533-558. s. 535.

yetkileri ve Birliğin üye devletlerin eylemlerini destekleyici, koordine edici veya tamamlayıcı yetkileridir.³⁷³ Bu ayrım, Konsey'in hangi alanlarda hangi yetki çerçevesinde hareket ettiğini anlamak açısından önemlidir. Konsey'in görev ve yetkileri genel olarak şu şekilde özetlenebilir: Birlik normlarını müzakere etmek ve kabul etmek, Birlik adına uluslararası anlaşmalar akdetmek, Birlik bütçesini kabul etmek, Birliğin dış ve güvenlik politikasını geliştirmek, belirli alanlarda üye devletlerin politikalarını koordine etmek.³⁷⁴

Konsey, Avrupa Birliği'nin temel karar alma organlarından biri olarak, yasama sürecinde Parlamento'yla birlikte çalışır. Özellikle olağan yasama usulü çerçevesinde, Komisyon tarafından sunulan yasa teklifleri hem Konsey hem de Parlamento tarafından müzakere edilerek kabul edilir. Bu yöntem, AB'nin paylaşılan ya da münhasır yetki kullandığı alanlarda geçerlidir ve yasama sürecinin demokratik meşruiyetini artıran temel araçlardan biridir.³⁷⁵

Konsey'in önemli görevlerinden biri, Avrupa Birliği adına uluslararası antlaşmalar akdetmektir. Bu antlaşmalar, genel itibarıyla AB'nin dış politikasını şekillendirmeye yönelik araçlardır ve ticaret, iş birliği, kalkınma, ulaştırma, bilim ve teknoloji gibi çok çeşitli alanları kapsayabilir. AB, yalnızca devletlerle değil, Dünya Ticaret Örgütü veya Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlarla da anlaşmalar yapmaktadır. Konsey, bu anlaşmaların müzakerelerine katılmakla kalmaz, aynı zamanda nihai karar merciidir. Özellikle ortaklık anlaşmaları ve olağan yasama usulüne tabi alanlarda, anlaşmanın yürürlüğe girmesi için Avrupa Parlamentosu'nun onayı ve üye

³⁷³ ABİA m. 3/1 uyarınca Birliğin münhasır yetkiye sahip olduğu alanlar, “a) gümrük birliği, b) iç pazarın işleyişi için gerekli olan rekabet kurallarının oluşturulması, c) para birimi avro olan üye devletler için para politikası, d) ortak balıkçılık politikası çerçevesinde biyolojik deniz kaynaklarının koruma altına alınması, e) 2. ortak ticaret politikası” şeklinde; m. 4 /2 uyarınca Birliğin üye devletlerle paylaşılan yetkileri ise “a) iç pazar, b) bu Antlaşma’da düzenlenen veçheleriyle, sosyal politika, c) ekonomik, sosyal ve yersel uyum, d) biyolojik deniz kaynaklarının koruma altına alınması hariç, tarım ve balıkçılık, e) çevre, f) tüketicinin korunması, g) taşımacılık, h) trans-Avrupa ağları, i) enerji, j) özgürlük, güvenlik ve adalet alanı, k) bu Antlaşma’da düzenlenen veçheleriyle, halk sağlığını ilgilendiren ortak güvenlik meseleleri” şeklindedir. ABİA m. 6’da ise eğitim, kültür gibi destekleyici yetkiler düzenlenmiştir. Ayrıca ABİA m. 3/2 uyarınca, eğer bir uluslararası anlaşmanın yapılması; Birliğin bir yasama işleminde öngörülüyorsa, Birliğin iç yetkisini kullanabilmesi için gerekliyse ya da Birliğin ortak kurallarını etkiliyor veya bunların kapsamını değiştiriyorsa, böyle bir anlaşmayı akdetme yetkisi bakımından Birlik münhasıran yetkili kılınmıştır.

³⁷⁴ Conseil de l’Union européenne, “Le Conseil de l’Union européenne”

³⁷⁵ Conseil de l’Union européenne, “Le processus de prise de décision du Conseil”.

devletlerin onay süreci gereklidir. Ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin anlaşmalarda ise Parlamento'nun onayı değil, sadece görüşü alınır. Ayrıca, Konsey'in, yürürlükteki uluslararası anlaşmaları askıya alma veya feshetme yetkisi de bulunmaktadır.³⁷⁶

Birliğin mali yapısının temelini oluşturan yıllık bütçe, Konsey ile Parlamento'nun ortak kararıyla kabul edilmektedir. Bütçe süreci, Komisyon tarafından hazırlanan taslak bütçenin her iki kurum tarafından değerlendirilmesiyle başlar. Nihai bütçe, müzakereler sonucunda karara bağlanır ve Birliğin tüm gelir ve gider kalemlerini kapsar. Ayrıca, yıl içinde beklenmeyen gelişmelere bağlı olarak —örneğin doğal afetler gibi— bütçede değişiklik yapılması gerekebilir. Bu durumda, Komisyon tarafından sunulan taslak ek bütçe, yine Konsey ve Parlamento tarafından ortak bir süreçle kabul edilir.³⁷⁷

Konsey, yalnızca yasama ve bütçe alanlarında değil, aynı zamanda üye devletler arası politika eşgüdümünde de belirleyici bir aktördür. Özellikle ekonomik ve mali politikalar bağlamında, Konsey'in görevi; Birlik çapında ekonomik yönetişimi güçlendirmek, bütçe politikalarını izlemek, mali istikrarı sağlamak ve avro bölgesine ilişkin hukuki ve uygulamaya dair konularla ilgilenmektir. Benzer şekilde, eğitim, kültür, gençlik ve spor alanlarında Konsey, üye devletler ve Komisyon arasında iş birliği önceliklerini belirleyen politika çerçeveleri ve çalışma planları oluşturmaktadır. İstihdam alanında ise, Avrupa Konseyi'nin yıllık değerlendirmelerine dayanarak, üye devletlere yönelik tavsiyeler içeren rehber belgeler yayımlanmaktadır.³⁷⁸

Dış ilişkiler ve güvenlik politikası alanında da Konsey'in yetki alanı oldukça geniştir. Avrupa Konseyi tarafından belirlenen genel yönelimler doğrultusunda, ortak dış ve güvenlik politikasının tanımlanması ve uygulanmasından Konsey sorumludur. Bu politika alanı, kalkınma, insani yardım, savunma ve ticaret gibi birçok alt başlığı içermektedir. Konsey, Birliğin Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'yle birlikte

³⁷⁶ Conseil de l'Union européenne, "Le rôle du Conseil dans les accords internationaux".

³⁷⁷ Conseil de l'Union européenne, "Le budget annuel de l'UE".

³⁷⁸ Conseil de l'Union européenne, "Le Conseil de l'Union européenne".

hareket ederek, dış politika eylemlerinin bütünlüğünü ve tutarlılığını sağlamayı hedeflemektedir. Ayrıca, ortak ticaret politikasının uygulanmasına ilişkin düzenlemeler de Konsey ile Parlamento'nun ortak kararıyla kabul edilir. Bu düzenlemeler, doğrudan yabancı yatırımlar, fikri mülkiyet hakları ve ticaret ilişkilerini kapsamaktadır.³⁷⁹

Konsey'in görev ve yetki alanları dikkate alındığında, bu kurumun Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı içerisindeki merkezi konumu açıkça görülmektedir.³⁸⁰ Yasama, yürütme, bütçe, dış politika ve uluslararası anlaşmalar gibi birçok temel alanda yetki sahibi olan Konsey, Birliğin politika üretim sürecinde belirleyici bir aktör konumundadır. Bununla birlikte, Konsey'in yetkilerini tek başına değil, çoğu zaman Parlamento'yla birlikte kullanması, demokratik meşruiyetin güçlendirilmesi açısından hayati önem taşımaktadır. Özellikle olağan yasama usulü çerçevesinde Konsey ile Parlamento'nun ortak karar alma mekanizması içinde yer alması, yasama sürecinin sadece hükümetlerarası bir zemine dayanmasını engellemekte ve kararların meşruiyetini artırmaktadır. Bu işleyiş, demokrasinin temel ilkelerinden biri olan kuvvetler ayrılığına benzer şekilde, yetkinin farklı kurumsal aktörler arasında paylaşılmasını sağlamaktadır. Ayrıca, ulusal hükümetlerin temsilcilerinden oluşan Konsey ile doğrudan halk tarafından seçilen Parlamento'nun, yasama faaliyetlerini birlikte yürütmesi, Birlik düzeyinde temsili demokrasi ile dolaylı demokrasinin birbirini tamamlayıcı şekilde çalıştığını göstermektedir.

Lizbon Antlaşması ile Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin genişletilmesi ve olağan yasama usulünün daha yaygın hale getirilmesi, Konsey'in karar alma sürecinde tek başına belirleyici olmasını sınırlamış; böylece Birliğin demokratik niteliği daha da güçlendirilmiştir. Bununla birlikte, karar alma sürecinin şeffaflığının artırılması yönünde atılan adımlar ve ulusal parlamentoların Konsey kararları üzerindeki denetim imkânlarının genişlemesi, Konsey'in demokratik meşruiyetini destekleyici gelişmeler arasında yer almaktadır. Öte yandan, Konsey'in toplantılarının çoğunlukla kapalı kapılar ardında yapılması ve özellikle hazırlık aşamasında yürütülen

³⁷⁹ ibid.

³⁸⁰ Güneş, *AB Hukukuna Giriş*. s. 47.

müzakerelerin sınırlı şeffaflıkla yürütülmesi, demokratik denetim açısından halen eleştiri konusu olmaya devam etmektedir.³⁸¹ Bu yönüyle Konsey, demokratik temsilin kurumsal boyutunu güçlendirirken, katılımcılık ve şeffaflık ilkeleri bakımından daha fazla ilerleme kaydetmeye açık bir kurum olarak değerlendirilmektedir.

Bunun yanı sıra, Avrupa Birliği'nin temel değerlerinin korunması açısından da Konsey'e önemli sorumluluklar yüklenmiştir. Bununla birlikte, ABA m. 7 uyarınca, Konsey, Parlamento'yla birlikte hareket ederek, Antlaşma'nın 2. maddesinde düzenlenen demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı gibi değerlerin bir üye devlet tarafından ciddi biçimde ihlal edilme riski bulunması durumunda Konsey, Parlamento'yla birlikte hareket ederek bu durumu değerlendirme ve gerekli yaptırımları uygulama yetkisine sahiptir. Bu kapsamda Konsey, ihlal tespit edilmesi halinde ilgili üye devletin kurucu antlaşmalardan kaynaklanan bazı haklarını askıya alabilir.³⁸² Ancak bu tür yaptırımların uygulanması durumunda dahi, söz konusu devletin AB üyeliğinden doğan yükümlülükleri devam eder. Bu düzenleme, hem Birlik değerlerinin korunmasına kurumsal bir güvence sağlamakta hem de AB içinde hukukun ve demokrasinin temel normlar olarak sürekliliğini teminat altına almaktadır. Konsey'in bu tür bir denetim mekanizmasının parçası olması, onun yalnızca bir yasa yapıcı değil, aynı zamanda Birliğin normatif temellerinin koruyucusu olduğunu da ortaya koymaktadır.

2.3.4. Konsey ve Karar Alma Usulü

Avrupa Birliği, yalnızca kurucu antlaşmalar çerçevesinde üye devletler tarafından kendisine açık biçimde tanınan yetkiler dahilinde düzenleme yapma, bağlayıcı kurallar koyma ve gerekli önlemleri alma yetkisini haizdir. Bu çerçevede, Birlik kurumları da faaliyetlerini, kurucu antlaşmaların öngördüğü usul, şart ve amaçlara uygun biçimde yürütmekle yükümlüdür. Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı dâhilinde yasama süreci, Komisyon, Parlamento ve Konsey'in iş birliği ve karşılıklı etkileşimiyle

³⁸¹ Harald Schumann et al., "Behind closed doors: Secret deals in the Council of the EU".

³⁸² Güneş, "Avrupa Birliği'nin Temel Değerleri". s. 333.

gerçekleştirilmektedir. Her ne kadar bu kurumlar yasama sürecinde ortak bir çerçevede yer alsalar da sahip oldukları görev, yetki ve sorumluluklar açık şekilde birbirinden ayrılmakta ve süreç içerisinde tamamlayıcı roller üstlenmektedir.

Bu doğrultuda, yasama süreci genel kural olarak, Komisyon'un yeni bir AB düzenlemesi taslağı hazırlaması ve söz konusu öneriyi AP ile Konsey'e sunmasıyla başlamaktadır. Komisyon, öneri hazırlığı sırasında düzenleme konusu alanın ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerini kapsamlı biçimde değerlendirirken, aynı zamanda AB vatandaşlarının çıkarlarını koruma amacıyla ilgili paydaşlarla geniş kapsamlı istişareler gerçekleştirmektedir. Buna ek olarak, Konsey'in resmi bir adım atmaması halinde, Komisyon'un öneri üzerindeki değişiklik yetkisi, yasama sürecinin her aşamasında korunmaktadır. Ancak, Komisyon tarafından sunulan düzenleme tekliflerinin kabulünde izlenecek karar alma prosedürleri, her bir politika alanına göre kurucu antlaşmalarla açık ve ayrıntılı şekilde belirlenmiştir.

Karar alma süreci esasen, Konsey tarafından Parlamento'yla birlikte yürütülmekte olup, bu süreç büyük ölçüde olağan yasama usulü çerçevesinde; belirli istisnai durumlarda ise özel yasama usulleri aracılığıyla yürütülmektedir. Nitekim ABİA m. 289/1'de, olağan yasama usulünün, aksi bir hüküm olmadıkça, Birlik genelinde uygulanacak temel prosedür olduğu belirtilmiştir. Bu usulde, Parlamento ve Konsey eşit düzeyde yer almakta ve tasarruf ancak iki kurumun mutabakatıyla kabul edilebilmektedir. Buna karşılık, özel yasama usullerinde, Parlamento'nun rolü daha sınırlı olup, sürece onay ya da danışma usulü çerçevesinde dâhil olması öngörülmektedir. Bununla birlikte, ABA m. 17/2 uyarınca, her iki yasama usulünde de yasa önerisi kural olarak Komisyon tarafından sunulmaktadır.

1992 Maastricht Antlaşması ile ilk kez tanımlanan ve 1999 Amsterdam Antlaşması ile kapsamı genişletilen olağan yasama usulü, özellikle ayrımcılıkla mücadele (ABİA m. 18) ve deniz-hava taşımacılığı (ABİA m. 100) gibi çok sayıda politika alanında uygulanmaktadır. Lizbon Antlaşması'yla birlikte bu yöntem, önceki ortak karar usulünün (ing. *codecision procedure*) yerine geçerek temel yasama prosedürü haline gelmiştir. Böylelikle doğrudan halk tarafından seçilen Parlamento'nun rolü

önemli ölçüde güçlendirilmiştir. Bu gelişme, AB'nin demokratik yapısının ve karar alma süreçlerinin şeffaflık ve katılımcılık ilkeleri doğrultusunda pekişmesini sağlamıştır.

ABİA m. 294'te düzenlenen olağan yasama usulünde, Komisyon tarafından sunulan öneri çerçevesinde Parlamento ve Konsey, bir tasarrufun ortaklaşa kabul edilmesi sürecini yürütmektedir. Parlamento, öneriyi kabul, ret veya değişiklik talebiyle değerlendirebilir ve Konsey'in bu önerileri onaylaması hâlinde düzenleme yürürlüğe girer. Ancak, taraflar arasında bir uzlaşmaya varılamaması veya herhangi bir aşamada önerinin reddedilmesi hâlinde, teklif yasalaşamaz.³⁸³

Özel yasama usulüne ilişkin kurucu antlaşmalarda açık bir tanım bulunmamakla birlikte, bu usulün dayanağı ABİA m. 289/2'dir. Özel yasama usulü, Parlamento'nun sürece hangi biçimde katıldığına göre “onay” ve “danışma” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Onay usulünde (ABİA m. 223/1), Konsey, yasa tasarrufunu kabul edebilmek için Parlamento'nun rızasını almak zorunda olup, Parlamento yalnızca kabul veya reddetme yetkisine sahiptir; değişiklik öneremez. Bu usul, AB'nin belirli uluslararası antlaşmalarının onaylanması (ABİA m. 218), temel hakların ciddi ihlali (ABA m. 7), yeni üyelik veya üyelikten çekilme süreçlerinde (ABA m. 49 ve m. 50) de uygulanmaktadır.³⁸⁴

Öte yandan danışma usulü (ABİA m. 289/2), Parlamento'nun yalnızca görüşünü bildirmesine imkân tanısa da Konsey, bu görüşle bağlı olmayıp yalnızca Parlamento'ya danışma yükümlülüğü altındadır. Bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi hâlinde ise, kabul edilen tasarruf Avrupa Birliği Adalet Divanı tarafından iptal edilebilir.³⁸⁵ Konsey, danışma usulünü özellikle iç pazar muafiyetleri, rekabet hukuku, fikri mülkiyet ve ortak dış-güvenlik politikası kapsamındaki uluslararası antlaşmalarda uygulamaktadır. Ayrıca,

³⁸³ T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, “Avrupa Birliğinde Yasama ve Karar Alma Süreçleri”.

³⁸⁴ EUR-Lex, “Procédure d'approbation”.

³⁸⁵ Danışma usulünde Konsey'in, Avrupa Parlamentosu'nun görüşünü ve Antlaşmaların öngördüğü durumlarda Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, Bölgeler Komitesi ile Avrupa Merkez Bankası'nın görüşlerini dikkate alması gerekmektedir. Danışma usulünde AP, onay usulüne benzer bir biçimde yasa teklifini kabul veya reddedebilir; ancak bu usulde, onay usulünden farklı olarak, AP'nin değişiklik önerebilmesi de mümkündür.

bağlayıcı olmayan işlemlerde de bu usulden yararlanılmaktadır. Özellikle danışma usulünde Konsey'in, öneriyi esaslı biçimde değiştirmesi durumunda, Parlamento'ya tekrar danışması gerekmektedir.³⁸⁶

Konsey'in karar alma süreci kadar, uyguladığı oylama sistemi de önemli bir unsurdur. Oylama usulü, kurucu antlaşmalarda düzenlenmiş olup, Konsey kararlarını salt çoğunluk, nitelikli çoğunluk ve oybirliği esasları çerçevesinde almaktadır. Bu bağlamda, Konsey'in toplantıya geçebilmesi için üye devletlerin çoğunluğunun hazır bulunması gerekmektedir.³⁸⁷ Ayrıca ABİA m. 239 uyarınca her üye devlet, kendi oyu dışında en fazla bir başka üye adına oy kullanabilir.³⁸⁸ Acil durumlar hariç olmak üzer, yasama taslağı ulusal parlamentolara sunulduktan en az sekiz hafta geçmeden oylama yapılamaz.³⁸⁹ Ulusal parlamentoların bu süreçte, tasarının sübsidiarite (yetki ikamesi) ilkesine uygunluğunu denetleyerek sürece dolaylı katkı sağlamaları, Birlik demokrasi açığının kapatılması bakımından önemli bir işlev üstlenmektedir.³⁹⁰

Oylamanın başlatılması kural olarak Konsey Başkanı tarafından yapılmakla birlikte, üye çoğunluğunun talebiyle bir Konsey veya Komisyon üyesi de oylama talep edebilir.³⁹¹ Konsey yasama organı sıfatıyla hareket ettiğinde, oylama sonuçları doğrudan kamuya açıklanırken; yasama yetkisinin kullanılmadığı durumlarda, sonuçların ve beyanların açıklanması Konsey'in oybirliğiyle aldığı karara bağlıdır. Bu tür durumlarda, üyelerce yapılan açıklamalar bağlayıcı olmayıp, müzakereleri kolaylaştırıcı siyasi araçlar olarak değerlendirilmektedir.³⁹²

Salt çoğunluk, 27 üyenin en az 14'ünün lehte oyuyla sağlanmakta; genellikle usule ilişkin kararlar ve Komisyon'dan belirli çalışmalar istenmesi gibi konularda uygulanmaktadır.³⁹³ Ancak, Komisyon veya Yüksek Temsilci tarafından sunulan tekliflerde, oylama nitelikli çoğunluk ile gerçekleştirilir.

³⁸⁶ EUR-Lex, "Procedure de consultation".

³⁸⁷ Conseil de l'Union européenne, "Système de vote".

³⁸⁸ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma m. 239.

³⁸⁹ Protocol (No 1) on the Role of National Parliaments in the European Union, m. 4.

³⁹⁰ ibid. m. 3; Moravcsik, "In Defence". s. 612.

³⁹¹ Conseil de l'Union européenne, "Système de vote".

³⁹² ibid.

³⁹³ EUR-Lex, "Pondération des voix au Conseil".

Lizbon Antlaşması ile getirilen ve “*çifte çoğunluk*” olarak adlandırılan nitelikli çoğunluk sistemi, üye devletlerin %55’inin (günümüzde 15 üye) teklifi desteklemesi ve aynı zamanda bu devletlerin AB nüfusunun en az %65’ini temsil etmesi koşullarını gerektirir.³⁹⁴ Eğer Konsey, Komisyon veya Yüksek Temsilci önerisinden farklı bir yönde karar almak isterse, bu oran %72’ye yükselir.³⁹⁵ 2014 yılından itibaren geçerli olan bu sistem, Birlik içinde Avrupa halklarının temsilinin güçlendirilmesi ve meşruiyetin artırılması bakımından önemli bir reform olmuştur.

Nitelikli çoğunluk sisteminde, her üye devletin oy ağırlığı nüfusu dikkate alınarak belirlenmiş, daha az nüfuslu devletlere ise belirli ölçüde olumlu ayrımcılık tanınmıştır. Örneğin, Almanya, Fransa ve İtalya Konsey’de 29 oya sahipken, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Estonya, Letonya, Lüksemburg ve Slovenya 4 oyla temsil edilmekte; Malta ise yalnızca 3 oya sahiptir.³⁹⁶ Bu oylamalarda, çekimser oylar hayır oyu ile aynı etkiye sahip olmakta; ancak oylamaya katılmamak çekimserlikten farklı bir durum olarak değerlendirilmektedir. Nitelikli çoğunluk, günümüzde Konsey’de en sık başvurulan oylama yöntemi hâline gelmiştir. Zira kurucu antlaşmalarda aksi belirtilmediği sürece, Konsey kararlarını nitelikli çoğunlukla almaktadır.³⁹⁷ Ayrıca, demokrasi veya ABA m. 2’de yer alan diğer temel değerlerin ciddi şekilde ihlal edildiğinin tespiti durumunda, ABA m. 7/2 uyarınca ilgili üye devletin oy hakkı dâhil antlaşmalardan doğan haklarının askıya alınması da yine nitelikli çoğunlukla karara bağlanmaktadır.³⁹⁸

Buna karşılık, özellikle üye devletlerin hassas gördüğü konularda, oybirliği esasına dayanılmakta ve tüm üyelerin lehte oy kullanması gerekmektedir. İç pazarı tamamlayarak Avrupa entegrasyonunu hızlandırmak amacıyla, ilk olarak 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi ile oybirliği gerektiren politika alanlarının kapsamı daraltılmış; Lizbon Antlaşması ise nitelikli çoğunluk uygulamasını yaygınlaştırmış ve oybirliğini üyelik, dış ve güvenlik politikası, vergilendirme ve sosyal güvenlik gibi belirli alanlarla sınırlamıştır.

³⁹⁴ ibid.

³⁹⁵ Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, m. 238/2 ve m. 238/3-b.

³⁹⁶ Protocol (No 36) on transitional provisions, m. 3/3.

³⁹⁷ Avrupa Birliği Antlaşması m. 16/3.

³⁹⁸ Avrupa Birliği Antlaşması m. 7/3; Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma m. 354.

Bunun yanı sıra, Konsey'in Komisyon teklifini değiştirerek farklı bir yönde karar alması da oybirliği şartına bağlanmış olup oybirliği gerektiren durumlarda çekimser oylar kararın alınmasını engellemektedir.³⁹⁹

Konsey'in karar alma süreçleri ve oylama sistemi, demokratik değerlerin izlerini taşımaktadır. Konsey içinde yer alan organların süreçlere katkısı, Komisyon ve Parlamento ile kurulan ilişkiler ile üye devlet temsilcilerinin müzakere yöntemleri, AB demokrasisini olumlu yönde etkilemektedir. Ancak, Konsey kararlarının kamuoyunda yeterince tartışılmaması veya çoğu zaman müzakereye açılmaması, demokratik meşruiyet açısından eleştirilmektedir. Bu durum, özellikle oybirliği ile alınan kararların değiştirilemez niteliği ve paket tekliflerin yeniden açılması riskinin müzakereleri zorlaştırmasıyla birleştiğinde, kararların daha şeffaf ve kamuoyuna açık hâle getirilmesi gerektiği savunulmaktadır.⁴⁰⁰

Diğer yandan, Konsey'in tarafsız bir aktör olarak hareket etme kapasitesi bağlamında, COREPER'in etkin rolü dikkat çekmektedir. Bu durum, Konsey'in radikal bir aktör olmaktan çok, daha ılımlı bir müzakere platformu işlevi görmesine neden olmaktadır.⁴⁰¹ Ayrıca, Konsey gündeminin belirlenmesinde en etkili birim olan başkanlık makamının, her üye devlet tarafından altı aylık dönüşümlü olarak yürütülmesi, Konsey'in radikal kararlar alma olasılığını sınırlayan bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, Parlamento'nun yasama sürecine katılımı karar alma hızını yavaşlatırken nitelikli çoğunluk oylaması, süreci hızlandırıcı bir etki yaratmaktadır.⁴⁰² Bu bağlamda, AB'de karar alma hızı ile demokrasi arasında ters bir ilişki olduğu söylenebilir. Buna karşın, daha yavaş işleyen ancak demokratik eğilimleri güçlendiren ve ağır adımlarla da olsa demokratikleşme yönünde ilerleyen bir Avrupa Birliği, hızlı ancak demokratik meşruiyeti zayıf

³⁹⁹ EUR-Lex, "Unanimité".

⁴⁰⁰ Meyer, "Political Legitimacy". s. 631.

⁴⁰¹ Roberto Gargarella "Demanding public deliberation: The Council of Ministers: some lessons from the Anglo-American history", *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?*, ed. Erik Oddvar Eriksen ve John Erik Fossum, Taylor & Francis e-Library, 2002. s. 201.

⁴⁰² Thomas König, "Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowng European legislative decision making", *European Journal of Political Research*, Vol. 46, (2007), ss. 417–444. s. 419.

bir yapıdan daha sürdürülebilir ve kabul edilebilir bir seçenek olarak değerlendirilmektedir.

2.4. Avrupa Komisyonu

2.4.1. Genel Olarak

AB kurumlarının genel yapısı incelendiğinde, ne klasik bir kuvvetler ayrılığı modelinin ne de geleneksel bir uluslararası örgüt yapısının geçerli olduğu; bunun yerine, Avrupa Birliği'ne özgü, *sui generis* bir kurumsal modelin benimsendiği görülmektedir. Bu yapının temel özelliği, ulusalüstü ve hükümetlerarası unsurların özgün bir birleşimini içermesi ve bu çerçevede AB'nin kurumsal sistemine hem benzersiz bir esneklik hem de karmaşık bir işleyiş kazandırmasıdır. Bu durum, özellikle Avrupa Komisyonu'nun görev ve yetkilerinde belirginleşmekte; Komisyon, bir yandan Birlik politikalarının yürütülmesinden sorumlu güçlü bir organ, diğer yandan üye devletlerden ve ulusal kamuoylarından görece özerk bir yapıda konumlanarak, demokratik meşruiyet eksenini etrafında önemli tartışmalara konu olmaktadır.

Bu çerçevede, Lizbon Antlaşması ile başlatılan yeniden yapılanma süreci, Komisyon'un statüsünü ve yetkilerini hem Birliğin entegrasyon dinamikleri hem de demokratik meşruiyet ilkeleri ışığında yeniden değerlendirmeyi zorunlu kılmıştır. Zira AB'nin geleceği bakımından Komisyon'un rolünün güçlendirilmesi, bir yandan Birliğin karar alma kapasitesini artırırken, diğer yandan bu yetkilerin hangi demokratik denetim mekanizmaları aracılığıyla kontrol edildiği ve meşruiyetinin nasıl sağlandığı sorularını da gündeme taşımaktadır.

Kuruluşundan bu yana Komisyon, Avrupa entegrasyonunun itici gücü ve aynı zamanda en özgün ve tartışmalı organı olarak öne çıkmıştır. Federal ve hükümetlerarası modellerin bir kombinasyonu şeklinde tasarlanan Komisyon, zaman zaman çok uluslu bir bürokrasi, bazen siyasi bir organ, bazen de bağımsız bir düzenleyici ajans gibi işlev görmektedir. Bu hibrit karakteri nedeniyle, Komisyon'un AB'nin demokratik meşruiyet mimarisindeki konumu da tartışmalıdır. Bir yandan Birlik çıkarlarının koruyucusu ve kurumsal sürekliliğin garantörü olarak hareket etmekte, diğer yandan ise

doğrudan seçilmiş bir organ olmaması nedeniyle meşruiyet tabanı sınırlı kalmaktadır. Konsey ve Parlamento'yla birlikte AB'nin üç temel karar alma organından biri olan Komisyon, uluslararası örgütler literatüründe eşî olmayan bir yapıya sahiptir. Bir yandan uluslararası bir sekreteryaya gibi teknik işlevler üstlenirken, diğêr yandan geniş takdir yetkisiyle siyasi bir aktör konumunda da olabilmektedir.

Komisyon'un görevleri genel olarak altı başlık altında toplanabilir: Birlik politika ve mevzuatını önermek ve geliştirmek, Birliğin yürütme işlevlerini yerine getirmek, AB kurucu antlaşmalarının koruyuculuğunu yapmak, AB'yi uluslararası düzeyde temsil etmek ve gerekli müzakereleri yürütmek, çatışan menfaatler arasında arabulucu ve uzlaştırıcı rolünü yerine getirmek ve nihayetinde Birliğin genel çıkarlarını desteklemek.⁴⁰³ Bu kapsamlı görev tanımı, Komisyon'un hem yasama ve yürütme süreçlerinde hem de uluslararası temsilde kilit bir rol üstlenmesine yol açmaktadır. Ancak Komisyon, klasik anlamda bir hükümet işlevi görmemekte ve dolayısıyla ulusal hükümetlere özgü demokratik denetim mekanizmalarından da uzak bir konumda bulunmaktadır.

Bununla birlikte, entegrasyon sürecindeki dönüşümler Komisyon'un da yapısal ve işlevsel açıdan yeniden şekillenmesine neden olmuştur. 1999'daki Santer Komisyonu'nun istifası, 2004 yılındaki büyük genişleme dalgası ve değışen siyasi iklim gibi dışsal şoklar, Komisyon'un kurumsal rolünü sorgulamasını zorunlu kılmıştır.⁴⁰⁴ Artan üye sayısı, genişleyen politika alanları ve kötü yönetime dair eleştirilerle birlikte kamuoyundaki olumsuz algılar, Komisyon'un Kinnock Reformları gibi kapsamlı iç reformlara yönelmesine yol açmıştır.⁴⁰⁵

Lizbon Antlaşması, bu dönüşüm sürecinde Komisyon'un yapısı, işleyişı ve etkinliğı üzerinde belirleyici etkiler yaratmıştır. Çalışmamızın bu bölümünde, özellikle Lizbon sonrası dönemde Komisyon'un değışen kurumsal dengeler içindeki yeri, artan demokratik meşruiyeti ve kriz

⁴⁰³ Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, 2006. s. 166.

⁴⁰⁴ Liesbet Hooghe ve Neill Nugent, "The Commission's Services", John Peterson ve Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*, New York: Oxford University Press, 2006. s. 148

⁴⁰⁵ ibid. s. 148.

süreçlerindeki etkinliği değerlendirilecektir. Komisyon'un oluşumu, işleyişi, görev ve yetkileri, Birliğin kuruluş dönemine yapılan atıflarla açıklanacak; esas olarak ise bugün yürürlükte bulunan Lizbon Antlaşması çerçevesinde ele alınacaktır. Bu bağlamda, Komisyon ve Komisyon Başkanı'nın artan yetkileri, AB karar alma süreçlerine katkıları ile demokratikleşme yönündeki gelişmeleri ortaya koymak amaçlanmaktadır.

2.4.2. Komisyon'un Yapısı

Avrupa Komisyonu'nun kurumsal temelleri, 1952 yılında AKÇT bünyesinde kurulan ve dönemin koşullarında federal bir yapıyı çağrıştıran “*Yüksek Otorite*” ile atılmıştır. Bu yapı, Topluluğun ulusalüstü karakterinin erken bir örneği olarak, üye devletlerden bağımsız hareket edebilme yetkisine sahipti. 1958 yılında AET ve AAET kurulduğunda ise, AKÇT'deki modeli temel alan iki ayrı komisyon oluşturulmuştur.⁴⁰⁶ 1965 Füzyon Antlaşması ile bu üç Topluluğun (AKÇT, AET ve AAET) yürütme organları birleştirilmiş ve böylece ilk Avrupa Komisyonu kurulmuştur.⁴⁰⁷ 1 Temmuz 1967 tarihinde göreve başlayan 14 üyeli ilk Komisyon, hem entegrasyon sürecinin derinleşmesine paralel olarak hem de artan üye sayısının ve genişleyen yetki alanlarının bir sonucu olarak, yapısal ve işlevsel dönüşümler geçirmiştir.

Günümüzde Komisyon, siyasi ve idari olmak üzere iki ana kanattan oluşmakta ve bu ikili yapı, Birlik içindeki kurumsal dengeyi gözeterek hem entegrasyonun hem de demokratik işleyişin sürekliliğini sağlamaktadır.⁴⁰⁸ Kurumun bürokratik yapısını idari kanat oluşturur. Komisyon'un idari kanadı, çok uluslu bir bürokrasi özelliği taşıyan Genel Müdürlükler (ing. *Directorates-General*) ve Uzmanlık Servislerinden (ing. *Specialised Services*) oluşmaktadır. Bu yapı, Komisyon'un günlük işleyişini üstlenmekte

⁴⁰⁶ Nugent, *The Government and Politics*. s. 148.

⁴⁰⁷ ibid.

⁴⁰⁸ Neill Nugent ve Mark Rhinard, “The ‘political’ roles of the European Commission”, *Journal of European Integration*, Vol. 41, No. 2, (2019), ss. 203–220. s. 205.

ve Başkan'a bağlı Genel Sekreterlik aracılığıyla idari eşgüdümü sağlamaktadır.⁴⁰⁹

Komisyon'un siyasi kanadını ise "*Komiserler Koleji*" (ing. *College of Commissioners*) oluşturmaktadır.⁴¹⁰ Bu yapı, Komisyon Başkanı, Birinci Başkan Yardımcısı, altı Başkan Yardımcısı, Birliğin Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ile çeşitli politika alanlarından sorumlu Komisyon üyelerinden oluşmaktadır. AB Antlaşması'nın 17. maddesi uyarınca, Komisyon üyeleri, görevlerini tamamen bağımsız bir şekilde yerine getirmek zorunda olup, hiçbir hükümetten veya kurumdan talimat alamayacakları açıkça düzenlenmiştir.⁴¹¹ Bu bağımsızlık ilkesi, Komisyon'un ulusalüstü karakterini güçlendirirken, demokratik meşruiyet bağlamında hem bir avantaj hem de bir tartışma alanı yaratmaktadır. Zira doğrudan halk tarafından seçilmemesi ve üye devletlerle olan karmaşık ilişkisi, Komisyon'un meşruiyet tabanını sürekli tartışılır kılmaktadır.

Komisyon'un demokratik meşruiyetini artırmaya yönelik ilk yapısal adımlar, Maastricht Antlaşması ile atılmış; Komisyon'un görev süresi, Avrupa Parlamentosu'nun seçim dönemine paralel hale getirilmiş ve Komisyon'un göreve başlaması için Parlamento'nun onay süreci öngörülmüştür.⁴¹² Lizbon Antlaşması ise, özellikle Birliğin dış politikasının etkinliğini artırmak ve kurumsal tutarlılığı güçlendirmek amacıyla, Yüksek Temsilci'yi Komisyon'un siyasi yapısına dâhil etmiş ve böylelikle Komisyon'un hem iç hem dış işlevleri arasındaki bütünlük daha belirgin hale gelmiştir.⁴¹³ Günümüzde yürürlükte olan düzenlemelere göre, Komisyon, her üye devleti temsil eden birer Komiser ile toplam 27 üyeden oluşmakta ve bu

⁴⁰⁹ Komisyon'un günlük idari işleri, farklı uzmanlık alanlarından (hukukçular, ekonomistler vb.) personelin görev yaptığı Genel Müdürlükler eliyle yürütülmektedir. Sayıları zamanla artan Genel Müdürlükler, belirli politika alanlarından sorumludur. İç hizmetlerin ve idari koordinasyonun sağlandığı Uzmanlık Servisleri ise daha teknik ve idari bir yapıya sahiptir. Ofislerle birlikte bu idari yapı, Komisyon Başkanı'na bağlı olarak faaliyet gösteren Genel Sekreterlik eşgüdümünde, Komisyon'un günlük işleyişinin sürdürülmesinden sorumludur; Nugent, *The Government and Politics*. s. 160 vd.

⁴¹⁰ Commission européenne, "Le collège des commissaires".

⁴¹¹ Avrupa Birliği Antlaşması m. 17/3.

⁴¹² Avrupa Birliği Antlaşması m. 17/7.

⁴¹³ Avrupa Birliği Antlaşması m. 18/4.

yapı, Birliğin coğrafi ve siyasi çeşitliliğinin kurumsal düzeye yansımaları sağlamaktadır.

2.4.2.1. Her Üye Devlete Bir Komiser İlkesi

Komisyon'un yapısal gelişiminde, Avrupa entegrasyonunun ilk dönemlerinden itibaren, her üye devlete en az bir Komisyon üyesi tahsis edilmesi temel bir ilke olarak benimsenmiştir. Başlangıçta, AET Komisyonu ve AKÇT Yüksek Otoritesi, Almanya, Fransa ve İtalya gibi büyük üye devletlere ikişer Komiser hakkı tanımış; daha sonraki genişleme turlarında ise bu sayı artarak özellikle AB-15 döneminde Komisyon 20 üyeye ulaşmıştır. Bu yapı, üye devletlerin Komisyon üzerindeki dolaylı etkisini artırırken, Birliğin yürütme organının hem ulusal hem de Birlik düzeyinde meşruiyet kazanmasına da katkı sağlamıştır.⁴¹⁴

Ancak artan üye sayısı ve genişleme süreci, Komisyon'un verimliliği ve işleyişine dair eleştirileri beraberinde getirmiştir. Amsterdam ve Nice Antlaşmaları ile Komisyon'un üye sayısının azaltılması ve üyelerin rotasyon usulüyle atanması yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Bu bağlamda Nice Antlaşması, yirmi yedinci üyenin katılımı sonrasında Komisyon'un üye sayısının üye devletlerin sayısından daha az olacak şekilde belirlenmesini öngörmüştür. Bununla birlikte, söz konusu hüküm, Romanya ve Bulgaristan'ın katılımıyla hukuken mümkün hale gelmiş olsa da Antlaşma değişikliği süreci nedeniyle fiilen uygulanamamıştır.⁴¹⁵

Avrupa Anayasa Antlaşması, Komisyon'un üye sayısını 15 olarak sabitlemeyi hedeflemiş, ancak bu antlaşmanın başarısızlıkla sonuçlanmasına rağmen Komisyon'un üye sayısının azaltılması fikri Lizbon Antlaşması ile korunmuştur.⁴¹⁶ Lizbon Antlaşması'nın 17. maddesi çerçevesinde Komisyon üye sayısının üye devletlerin üçte ikisine karşılık gelmesi öngörülmüş ve üyelerin ardışık dönemlerde dönüşümlü olarak görev yapması planlanmıştır. Ancak, Lizbon Antlaşması'nın İrlanda'daki onay süreci sırasında, Avrupa

⁴¹⁴ Robert Böttner, "The size and structure of the European Commission: legal issues surrounding project teams and a (future) reduced College", *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, ss. 37–61. s. 38, 39.

⁴¹⁵ ibid. s. 39.

⁴¹⁶ ibid. s. 40.

Konseyi, İrlanda'nın endişelerini gidermek amacıyla, her üye devletin bir Komisyon üyesiyle temsil edilmesine devam edilmesi yönünde bir siyasi taahhütte bulunmuş ve bu karar, Mayıs 2013'te resmen kabul edilmiştir.⁴¹⁷ Bu gelişmeler ışığında, Komisyon'un üye sayısının azaltılmasına yönelik planlar terk edilmiş ve dolayısıyla Komisyon'un genişleme süreçlerine paralel olarak büyümeye devam etmesi muhtemel hale gelmiştir.

Her üye devletten bir Komiserin bulunmasının, üye devletlerle Komisyon arasında hem siyasi hem de kültürel düzeyde bir köprü oluşturduğu öğretide sıkça vurgulanmaktadır. Bu durum, Komisyon'un aldığı kararlar öncesinde üye devletlerdeki eğilimlerin ve hassasiyetlerin dikkate alınmasını kolaylaştırmakta; böylece Komisyon'un kararlarının üye devletlerin rızasına daha yakın bir zeminde oluşmasına imkân tanımaktadır.⁴¹⁸ Üyeleri arasında her üye devletin millî ve kültürel kimliğini taşıyan temsilcilerin bulunması, Komisyon'un iç meşruiyet algısını ve Birlik içindeki kabul edilebilirliğini artırmaktadır. Buna karşın, kamuoyunda Komisyon üyeleri sıklıkla ulusal çıkarların savunucusu olarak algılanmakta ve bu da Komisyon'un ulusalüstü karakteriyle ulusal kimlikleri arasında bir gerilim alanı yaratmaktadır. Bununla birlikte, bu algı, Komisyon'un eylemlerine yönelik demokratik meşruiyetin ulusal düzeyde pekişmesine de katkı sunmaktadır.⁴¹⁹

2.4.2.2. Komisyon Reformları

Komisyon'un yapısal ve işlevsel reformları, Avrupa Birliği'nin genişleme süreciyle yakından bağlantılı olarak, özellikle üye devletlerin artan sayısının doğurduğu karmaşıklık ve yönetim zorlukları çerçevesinde gündeme gelmiştir. Üye sayısındaki artış, Komisyon'un karar alma ve uygulama süreçlerinde hantallık ve verimsizlik yarattığı yönündeki eleştirileri beraberinde getirmiş; bu da Komisyon'un hem kurumsal yapısının hem de çalışma usullerinin kapsamlı bir reform sürecine tabi tutulmasına neden

⁴¹⁷ Conseil de l'Union européenne, "Conseil européen de Bruxelles 11 et 12 décembre 2008, Conclusions de la présidence, 17271/1/08REV1"; Conseil de l'Union européenne, "Conseil européen de Bruxelles 18 et 19 juin 2009, Conclusions de la présidence, 11225/2/09REV2"; 2013/272/EU: European Council Decision of 22 May 2013 concerning the number of members of the European Commission.

⁴¹⁸ Böttner, "The size and structure". s. 40.

⁴¹⁹ ibid. s. 41.

olmuştur.⁴²⁰ Bu bağlamda, 27 üyeli mevcut Komisyon'un daha etkin, düzenli ve odaklı çalışmasını sağlamak amacıyla, son yıllarda önemli kurumsal yenilikler gerçekleştirilmiştir.

Barroso döneminde başlatılan reform adımları kapsamında, Komisyon Başkanı'nın çalışmalarını desteklemek amacıyla Başkan Yardımcılığı makamı güçlendirilmiş, Juncker döneminde ise bu yapıya daha da belirgin bir siyasi boyut kazandırılmıştır. Nitekim Juncker, "*Birinci Başkan Yardımcılığı*" (ing. *First Vice-President*) unvanını ihdas etmiş ve bu göreve, Birleşmiş Milletler sistemindeki benzer makamları andırır şekilde, insan hakları ve hukukun üstünlüğü alanlarında sorumluluk üstlenmek üzere eski Hollanda Dışişleri Bakanı Frans Timmermans'ı atamıştır. Bu adım, Komisyon'un işleyişinin merkezileştirilmesi ve siyasi liderliğin güçlendirilmesi doğrultusunda önemli bir kırılma noktası teşkil etmiştir.⁴²¹

Timmermans'ın öncülüğünde 2013 yılında geliştirilen ve Komisyon'un genişleyen yapısının daha etkin yönetilmesini amaçlayan reform önerileri çerçevesinde, Komiserlikler, belirli politika öncelikleri etrafında proje ekipleri şeklinde yeniden yapılandırılmıştır.⁴²² Bu yeni sistemde, proje ekiplerinin başkanlığını Başkan Yardımcıları üstlenirken, ilgili alanlardaki Komisyon üyeleri bu ekipler altında faaliyet göstermektedir.⁴²³ Bu yapı, Komisyon'un politika önceliklerini daha etkin şekilde koordine etmeyi ve içsel uyumu artırmayı hedeflemiştir. Ayrıca, proje ekiplerinin yapısının ve

⁴²⁰ Nugent ve Rhinard, "The 'political' roles". s. 203.

⁴²¹ Desmond Dinan, "Governance and Institutions: A More Political Commission", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, Iss. 1, (2016), ss. 101-116. s. 104.

⁴²² ibid.

⁴²³ 2024-2029 dönemi için politika konuları şu şekilde belirlenmiştir: Temiz, Adil ve Rekabetçi Geçiş; Teknoloji Egemenliği, Güvenlik ve Demokrasi; Refah ve Sanayi Stratejisi; Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası; İnsanlar, Beceriler ve Hazırlıklılık; Uyum ve Reformlar; Ticaret ve Ekonomik Güvenlik; Kurumlararası İlişkiler ve Şeffaflık; Ekonomi ve Verimlilik; Uygulama ve Basitleştirme; Akdeniz; Sağlık ve Hayvan Refahı; Net Sıfır ve Temiz Büyüme; Savunma ve Uzay; Genişleme; Uluslararası Ortaklıklar; Balıkçılık ve Okyanuslar; Finansal Hizmetler ile Tasarruf ve Yatırımlar Birliği; Hazırlıklılık ve Kriz Yönetimi; Eşitlik; İçişleri ve Göç; Çevre, Su Direnci ve Rekabetçi Döngüsel Ekonomi; Yolsuzlukla Mücadele ve Kamu Yönetimi; Enerji ve Konut; Startuplar, Araştırma ve İnovasyon; Demokrasi, Adalet ve Hukukun Üstünlüğü; Sürdürülebilir Ulaştırma ve Turizm; Tarım ve Gıda; Kuşaklararası Adalet, Gençlik, Kültür ve Spor. bkz. Commission européenne, "Le collège des commissaires".

sayısının, politik önceliklerin zamanla değişmesine bağlı olarak esnek bir biçimde güncellenebileceği öngörülmüştür.⁴²⁴

Reform süreci, yalnızca Komiserlerin çalışma tarzlarıyla sınırlı kalmamıştır. Bu bağlamda, Genel Sekreterliğin yetkileri de genişletilmiş ve bu organ, Genel Müdürlükler ile Uzmanlık Servislerinin faaliyetleri üzerinde daha merkezi ve etkin bir koordinasyon rolü üstlenmiştir.⁴²⁵ Bu yeni düzenleme, Komisyon'un geleneksel olarak eleştirilen dağınık ve bölünmüş yapısına müdahale ederek, kurumun bütüncül bir yaklaşımla yönetilmesine zemin hazırlamıştır.⁴²⁶

Juncker, Komisyon'a daha etkin bir yönetim anlayışı kazandırmanın yanı sıra, Komisyon'un daha “siyasi” bir profil benimsemesi gerektiğini vurgulamış ve bu amaçla başlatılan merkezileşme sürecine büyük önem atfetmiştir.⁴²⁷ Bu bağlamda, Komisyon'un iç işleyişinde belirgin bir hiyerarşi ve liderlik mekanizması tesis edilmiş, Başkan'ın kurumsal liderliği güçlendirilmiş, karar alma süreçlerinde Başkan ve Başkan Yardımcılarının yönlendirici rolü pekiştirilmiştir.⁴²⁸

Bununla birlikte, söz konusu merkezileşme ve hiyerarşik yapı, bir yandan Komisyon'un karar alma etkinliğini artırdığına dair olumlu değerlendirmelere yol açarken, diğer yandan şeffaflık, hesap verebilirlik ve kolektif karar alma ilkeleri bakımından önemli eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Özellikle süreçlerin daha az şeffaf hale geldiği ve yetkinin aşırı derecede Başkan ve Genel Sekreterlik etrafında yoğunlaştığı yönündeki tartışmalar, Komisyon'un demokratik meşruiyetine ilişkin eleştirileri yeniden gündeme taşımıştır. Bu durum, Komisyon'un geleneksel kolektif ve çoğulcu yapısıyla, giderek daha merkezi ve liderlik odaklı bir işleyiş modeline evrilmesi arasındaki yapısal uyumsuzluğu belirgin biçimde ortaya koymuştur.

⁴²⁴ Dinan, “Governance and Institutions”. s. 104.

⁴²⁵ ibid.

⁴²⁶ European Commission, “Communication from the President to the Commission: The Working Methods of the European Commission 2014-2019”. s. 6.

⁴²⁷ Dinan, “Governance and Institutions”. s. 102, 103.

⁴²⁸ ibid. s. 102.

2.4.2.3. *Spitzenkandidaten* Prosedürü

Komisyon'un demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesine yönelik önemli adımlardan biri de Avrupa Birliği'nde 2014 yılında ilk kez uygulamaya konulan *Spitzenkandidaten* prosedürüdür. Çalışmamızın daha önceki bölümlerinde ayrıntılı biçimde incelenen bu prosedür, bu başlık altında, özellikle Komisyon'un demokratik meşruiyeti ve halkla kurduğu bağlar bakımından kısa bir değerlendirme çerçevesinde ele alınacaktır.

Spitzenkandidaten prosedürü, Komisyon Başkanı'nın seçim sürecini, Parlamento seçimleriyle doğrudan ilişkilendiren yeni bir kurumsal pratik olarak şekillenmiştir. Bu usule göre, Komisyon Başkanı, Konsey ile AP'nin ortak sorumluluğu çerçevesinde yürütülen bir süreçle seçilmekte olup, nihai adayın göreve başlayabilmesi için AP üyelerinin salt çoğunluğunun desteğini alması zorunlu hale gelmiştir. Böylece, kurucu antlaşmalarda açık bir şekilde öngörülmemiş olmasına rağmen, AP seçimleri ile Komisyon Başkanlığı arasında dolaylı fakat etkili bir bağ tesis edilmiştir.

Bu yapısal değişim, Avrupa vatandaşlarının, AP seçimlerine katılım yoluyla yalnızca yasama organını değil, aynı zamanda Birlik yürütmesinin başındaki kişiyi de dolaylı olarak belirleyebilmesine olanak tanımış ve böylece Komisyon Başkanı'na ulusal düzeyde başbakanlık makamının sahip olduğu siyasal temsil ve demokratik meşruiyetle kıyaslanabilecek bir konum kazandırmıştır. Bu gelişme, Komisyon'un kurumsal yapısına daha önce mevcut olmayan bir halk iradesi boyutu eklemiş, Komisyon Başkanı'nın siyasal liderlik kapasitesi ve kriz anlarındaki görünürlüğü önemli ölçüde artmıştır.

Nitekim, göç yönetimi, parasal birlik ve Brexit gibi son yıllarda Birlik düzeyinde yaşanan kritik krizlerde, Komisyon'un gerek söylemsel gerekse uygulama düzeyindeki etkinliği belirgin şekilde yükselmiş; Komisyon Başkanı, yalnızca kurumsal bir lider değil, aynı zamanda siyasal kamuoyuna hitap eden bir aktör olarak da öne çıkmıştır. Bu bağlamda, *Spitzenkandidaten* prosedürüyle seçilen ilk Komisyon Başkanı olan Jean-Claude Juncker dönemi, Komisyon'un kurumsal ve siyasal etkisinin artış gösterdiği, Başkan'ın hem kurum içindeki hem de Birlik genelindeki liderlik pozisyonunun güçlendiği bir dönem olarak öne çıkmıştır. Juncker

liderliğindeki Komisyon, yalnızca yasama süreçlerinde değil, politika uygulamalarında da daha etkin, inisiyatif alan ve Birlik gündemini belirleyen bir konumda yer almıştır.

Ancak, daha önce de belirtildiği üzere, 2019 ve 2024 AP seçimlerinde *Spitzenkandidaten* prosedürünün terk edilmesi, Komisyon'un halk iradesine dayalı doğrudan temsiliyet iddiasını zayıflatmış; Avrupa Konseyi'nin AP seçim sonuçlarını dikkate almadan kendi takdirine dayalı olarak aday belirlemesi, Avrupa vatandaşlarının oylarıyla AB yürütmesinin başı arasında kurulan bağın kopmasına yol açmıştır. Bu durum, Birlik düzeyinde yürütme erkinin halktan bağımsız, teknokratik ve elitist bir anlayışla şekillendiği yönündeki eleştirilerin yoğunlaşmasına neden olmuş, Komisyon'un demokratik temsiliyeti ile artan siyasi rolü arasındaki uçurum yeniden belirginleşmiştir. Neticede, halk egemenliğine dayalı demokratik meşruiyet anlayışı çerçevesinde Komisyon'un pozisyonu, AB'de süregelen demokrasi açığı tartışmalarını derinleştirmiş ve yürütme organının halkla kurduğu ilişkinin sınırlı doğasına dair endişeleri pekiştirmiştir.

2.4.3. Komisyon'un Yetkileri

Komisyon'un görev ve yetkilerini Lizbon Antlaşması sonrasındaki gelişim seyri içinde ele almak, yukarıda belirtilen demokratik meşruiyet tartışmalarını daha iyi anlamak bakımından önem taşımaktadır. Komisyon'un yetki ve görevleri, yalnızca kurucu antlaşmalarda açıkça belirlenen hükümlerle sınırlı değildir; aynı zamanda kurumlar arası dinamikler, kurumsal teamüller ve uygulamada ortaya çıkan yorumlar yoluyla da şekillenmektedir. Son yıllarda ise bu yetkilerin, özellikle kurumlar arası güç dengeleri çerçevesinde yeniden tanımlandığı ve uygulamada yeni sınırlar kazandığı gözlemlenmektedir.

Bu çerçevede, ABA madde 17, Komisyon'un resmi görev ve yetkilerini kapsamlı bir şekilde düzenlemektedir. Komisyon, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kuruluşundan itibaren Birliğin entegrasyon sürecinde itici bir güç olarak tasarlanmış ve bu konumunu Lizbon sonrası dönemde de sürdürmüştür. Entegrasyonun motoru olarak tanımlanan Komisyon, Avrupa Birliği'nin geleceğe yönelik vizyonunu belirleme, bu vizyon doğrultusunda

üye devletleri ve topluluk organlarını harekete geçirme, ortak politikaların uygulanmasını sağlama ve denetleme görevlerini üstlenmeye devam etmektedir. Bu işlevleriyle Komisyon, yalnızca yürütme organı olarak değil, aynı zamanda Avrupa entegrasyon sürecinin derinleştirilmesi ve Birlik'in uzun vadeli hedeflerinin kurumsal taşıyıcısı olarak da stratejik bir rol oynamaktadır.

2.4.3.1. Yasamaya İlişkin Yetkiler

Avrupa Birliği müktesebatının oluşturulması ve uygulanması açısından Komisyon'un gündem belirleme ve yasa tasarısı hazırlama yetkisi, kurumsal işleyişin temel taşlarından biridir. Avrupa Birliği Antlaşması'na göre Komisyon, kurucu antlaşmaların koruyucusu sıfatıyla, yalnızca yasa tasarıları hazırlamakla kalmayıp, aynı zamanda politika yapımının hazırlık, uygulama ve değerlendirme aşamalarında da merkezi bir rol üstlenmektedir.⁴²⁹

Komisyon'a tanınan “*girişim tekel*”, Birliğin yasama sürecinin temel dayanağını oluşturmakta olup, antlaşmalarda aksi öngörülmedikçe, yasama işlemleri yalnızca Komisyon'un önerisiyle başlatılabilmektedir.⁴³⁰ Ortak dış ve güvenlik politikası ile adalet ve içişleri alanlarında bazı istisnalar bulunsa da yasa teklif etme yetkisi büyük ölçüde Komisyon'un tekelindedir. Bununla birlikte, Avrupa Konseyi ve Bakanlar Konseyi politika önerileri talep edebilmekte, Avrupa Parlamentosu da Komisyon'a yasa tasarısı hazırlaması yönünde çağrıda bulunabilmektedir. Üye devletler ve çıkar grupları ise, Komisyon'a çeşitli talepler sunarak politika gündeminin şekillendirilmesinde dolaylı etkide bulunabilmektedir. Ancak tüm bu talepler, yalnızca Komisyon'un değerlendirmesi ve uygun görmesi halinde yasa teklifine dönüşebilmekte; dolayısıyla nihai inisiyatif yetkisi Komisyon'da kalmaktadır.

Yasa tasarısı hazırlama süreci, çok düzeyli bir komite sistemi aracılığıyla yürütülmekte ve bu süreçte üye devlet temsilcileri, uzmanlar ve ulusüstü

⁴²⁹ Avrupa Birliği Antlaşması m. 17/1.

⁴³⁰ Avrupa Birliği Antlaşması m. 17/2; Güneş, *AB Hukukuna Giriş*. s. 64

örgüt temsilcileri yer almaktadır.⁴³¹ Komisyon'un bu süreçteki gücü, sahip olduğu bilgiye erişim kapasitesi, analitik becerileri ve Birlik işleyişine dair kurumsal deneyimi sayesinde pekişmekte; bu da ona, Birlik düzeyinde ortak siyasi mutabakat eksikliğine rağmen geniş bir hareket alanı sağlamaktadır. Bu bağlamda, diğer kurumlar yasa tasarısı hazırlarken Komisyon'un uzmanlığına ve bilgi birikimine büyük ölçüde bağımlıdır.⁴³²

Komisyon, yalnızca yasa tasarısı hazırlama aşamasında değil, tasarının yasama süreci boyunca da etkisini sürdürebilmektedir. Bu bağlamda bilgi birikimi ve kurumlar arası ilişkileri kolaylaştırıcı konumu sayesinde, arabuluculuk ve uzlaştırıcılık işlevlerini üstlenmektedir. Bununla birlikte, Komisyon'un etkisinin, sürecin hangi karar alma usulüyle yürütüldüğüne bağlı olarak değişiklik gösterdiği unutulmamalıdır. Özellikle olağan yasama usulü dışındaki süreçlerde Komisyon'un merkezi rolü daha belirginleşmekte, zira bu süreçlerde yasa teklifinin değiştirilmesi veya düzeltilmesi için Komisyon'un onayı zorunlu hale gelmektedir. Ayrıca Komisyon, yasa teklifini geri çekme yetkisi sayesinde, yasama sürecini istediği aşamada durdurabilme gücüne de sahiptir. Buna karşın, olağan yasama sürecinin özellikle uzlaşma aşamasında, Komisyon'un etkisi sınırlanmakta ve sürecin belirleyici aktörleri daha çok Parlamento ile Konsey olmaktadır.⁴³³

Lizbon Antlaşması sonrasında, Komisyon'un yasama yetkilerinde yaşanan dönüşüm, demokratik meşruiyet ve katılımcılık ilkeleri bağlamında dikkat çekici gelişmeler ortaya koymuştur. Komisyon'un girişim tekeli korunmakla birlikte, ABİA m. 225 ile Parlamento'nun sürece etkisi artırılmıştır. Bu hükme göre Parlamento, Komisyon'a belirli bir konuda yasa tasarısı sunması yönünde çağrıda bulunabilir ve Komisyon bu çağrıya olumsuz yanıt verirse, gerekçelerini Parlamento'ya açıklamakla yükümlüdür. Bu düzenleme, yasama sürecinin daha hesap verebilir ve katılımcı hale gelmesini amaçlamaktadır.

Bu doğrultuda, 2010 yılında kabul edilen Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu Arasındaki İlişkiler Hakkında Çerçeve Anlaşma (ing. *Framework*

⁴³¹ Nugent, *The Government and Politics*. s. 123 vd.

⁴³² Hooghe ve Nugent, "The Commission's Services". s. 152.

⁴³³ ibid.

Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission), iki kurum arasındaki ilişkileri kurumsallaştırarak, yasama süreçlerinde iş birliği ve bilgi paylaşımını güçlendirmiştir. Anlaşma, demokratik meşruiyetin artırılması hedefi doğrultusunda yeni usul ve araçlar öngörmüş; Komisyon'un, Parlamento'nun öneri taleplerine dair ayrıntılı izleme raporları sunmasını ve bu taleplerin en geç bir yıl içinde yasa teklifine dönüştürülmesini veya Komisyon'un Yıllık Çalışma Programı'na (ing. *Commission Work Programme*) dahil edilmesini zorunlu kılmıştır. Komisyon bu süreci işletmediği durumda, gerekçeli bir açıklama yapma yükümlülüğü altındadır.⁴³⁴ Ayrıca, Komisyon Başkanı'nın her yıl Parlamento Genel Kurulu'nda gerçekleştirdiği Birliğin Genel Durumu Konuşması (ing. *State of the Union Address*), kurumlar arası diyalogun güçlendirilmesi ve siyasi şeffaflığın sağlanması açısından önemli bir yenilik teşkil etmektedir.

Lizbon Antlaşması, Komisyon'un yasa teklifi hazırlama tekeli demokratik denetime açan bir diğer mekanizmayı ise Avrupa Vatandaş Girişimi yoluyla getirmiştir. Bu uygulama, belirli bir sayıda AB vatandaşı, Komisyon'a belirli bir konuda yasa teklifi sunması için doğrudan başvuru yapma imkânı tanımakta ve katılımcı demokrasi açısından önemli bir ilerleme olarak değerlendirilmektedir.⁴³⁵ Özellikle Avrupa Parlamentosu'nun desteklediği girişimler, Komisyon üzerinde kayda değer bir baskı unsuru haline gelmiştir.⁴³⁶

Komisyon'un yetkilerine yönelik bir başka sınırlama ise, AB Antlaşması ve ABİA'ya ekli 2 No'lu Protokol ile ulusal parlamentolara tanınan denetim yetkisi aracılığıyla ortaya çıkmıştır. Protokol'ün 6. maddesi uyarınca, Komisyon'un yasa tekliflerinin sübsidiarite ilkesine aykırı olduğunu düşünen ulusal parlamentolar, sekiz hafta içinde gerekçeli görüş sunarak Komisyon'dan tasarının gözden geçirilmesini talep edebilmektedir. Bu

⁴³⁴ EUR-Lex, "Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission"; Yıllık Çalışma Programı, Komisyon'un gelecek yıl içinde hangi öncelikli yasa teklifleri ve siyasi girişimlerle meşgul olacağını belirleyen stratejik bir belgedir. bkz. European Commission, "Commission Work Programme".

⁴³⁵ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, m. 11/4.

⁴³⁶ Enrique Banús et al., "L'Union Européenne après le Traité de Lisbonne: Visions de décideurs politiques, d'académiques et de journalistes", Publications Office of the European Union, 2011. s. 71.

mekanizma, ulusal parlamentolara Birlik yasama sürecine doğrudan müdahale etme ve Komisyon önerilerini frenleme imkânı tanıyarak, çok katmanlı yönetim anlayışını güçlendirmiştir.⁴³⁷

Demokratik meşruiyetin güçlendirilmesi bağlamında Komisyon'un son yıllarda geliştirdiği bir diğer önemli uygulama ise, vatandaşların yasama süreçlerine daha aktif katılımını sağlamaya yönelik çabalarıdır. Komisyon, yasa tekliflerinin kalitesini artırmak ve halk desteğini güçlendirmek amacıyla Avrupa Vatandaş Panelleri gibi istişare süreçlerini kurumsallaştırmış ve vatandaşlarla doğrudan etkileşimi artırmaya yönelik çeşitli yenilikçi yöntemler uygulamaya koymuştur. Bu tür istişare süreçlerine, çalışmamızın üçüncü bölümünde ayrıntılı biçimde değinilecektir.

Öte yandan, Lizbon sonrası dönemde yasama süreçlerinde Avrupa Parlamentosu'nun karar alma süreçlerindeki rolü kayda değer biçimde artmıştır. Ortak karar alma usulünün “*olağan yasama usulü*” olarak tanımlanması ve kapsamının yaklaşık 40 yeni alanı içerecek şekilde genişletilmesi, Komisyon'un karar alma sürecindeki belirleyici rolünü nispeten sınırlandırmış ve Parlamento'nun ise yasa yapım süreçlerine aktif katılımı güçlenmiştir. Bu yeni düzende, Komisyon, yasa tekliflerini geri çekme yetkisini etkin şekilde kullanamamakta ve Parlamento ile Konsey'in uzlaşmaları, Komisyon'un pozisyonundan bağımsız biçimde şekillenebilmektedir. Bu gelişme, Komisyon'un yasama süreçlerindeki konumunu daha çok teknik ve idari bir düzeye indirgemekte ve kurumsal dengelerde Parlamento lehine bir kayma yaratmaktadır.⁴³⁸

2.4.3.2. Yürütmeye İlişkin Yetkiler

Avrupa Komisyonu, yasama süreçlerindeki merkezi konumunun yanı sıra, Birliğin politikalarının yürütülmesi bakımından da temel bir kurumsal aktördür. Kurucu antlaşmalar uyarınca Komisyon, Avrupa Birliği'nin çıkarlarını gözetmek ve antlaşmaların uygulanmasını sağlamakla görevli olup, yürütme yetkisini kullanma ve idari karar alma alanlarında önemli

⁴³⁷ EUR-Lex, “Protocol (No 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality”.

⁴³⁸ Banús et al., “L'Union Européenne”. s. 74, 75.

yetkilere sahiptir.⁴³⁹ Bu çerçevede Komisyon, yalnızca yasa önerileri hazırlamakla sınırlı kalmamakta; aynı zamanda Birliğin günlük işleyişine yönelik çok sayıda yürütme işlevini de yerine getirmektedir.

Lizbon Antlaşması, Komisyon’a devredilen yürütme yetkilerini daha şeffaf ve denetlenebilir hale getirmek amacıyla ayrıntılı bir sınıflandırma öngörmüş, bu kapsamda Komisyon’a tanınan düzenleyici yetkiler ile uygulama yetkileri arasında açık bir ayrım yapılmıştır.⁴⁴⁰ Söz konusu düzenleme, özellikle Avrupa Parlamentosu’nun yürütme süreçleri üzerindeki denetimini artırmayı hedeflemiştir. Komisyon, örneğin şirket birleşmeleri, devlet yardımları denetimi veya Tek Pazar’da rekabet kurallarının uygulanması gibi alanlarda doğrudan yetkilidir.⁴⁴¹ Bununla birlikte, Komisyon’un yürütme yetkilerinin kullanımında idari kapasitesinin sınırlı olduğu ve uygulamada büyük ölçüde üye devletler ile çeşitli Avrupa ajanslarına bağımlı olduğu da dikkate alınmalıdır.⁴⁴²

Yürütme süreçlerinde pek çok farklı aktörün yer aldığı bir yapı mevcuttur. Üye devletlerin temsilcileri, teknik uzmanlar ve çıkar gruplarının katılımıyla şekillenen çeşitli komiteler, Komisyon’un yürütme kararlarında etkili olmaktadır. Bu kapsamda, “*komitoloji*” olarak adlandırılan sistem, Komisyon’un yürütme faaliyetlerini denetleyen ve yönlendiren bir işleyiş ortaya koymaktadır. Ancak bu sistem, Avrupa Parlamentosu’nda uzun süredir şeffaflık ve hesap verebilirlik bağlamında eleştirilmektedir. Lizbon sonrası dönemde Parlamento’nun bu alandaki denetim yetkisinin güçlendirilmesi, yürütme sürecinin daha şeffaf bir zemine taşınmasını ve Komisyon’un üye devletler karşısındaki özerkliğinin denge altına alınmasını amaçlamaktadır. Bu bağlamda Komisyon ile Parlamento’nun, komitoloji sürecinde, Konsey ve üye devlet etkisini dengeleyici daha etkin bir rol üstlenmeleri öngörülmüştür. Böylelikle Lizbon Antlaşması, Komisyon’un yürütme yetkilerini kurumsal iş

⁴³⁹ Avrupa Birliği Antlaşması m. 17/1.

⁴⁴⁰ Düzenleyici işlemler ABİA m. 290/1’de, uygulama işlemleri ise ABİA m. 291/2’de düzenlenmiştir.

⁴⁴¹ Ortak Pazar’da rekabete ilişkin hükümler ve bu bağlamda Komisyon’un yürütmeye ilişkin yetkileri ABİA m. 101-109 arasında düzenlenmiştir.

⁴⁴² Banús et al., “L’Union Européenne”. s. 100.

birliği çerçevesinde sınırlandırırken aynı zamanda bu yetkilerin meşruiyet zeminini de güçlendirmeye yönelik bir çerçeve sunmuştur.

Komisyon'un yürütme işlevinin ötesinde sahip olduğu bir diğer önemli görev, Birlik hukukunun korunmasıdır. Bu görev, Avrupa Adalet Divanı'yla birlikte Komisyon'a, Birlik hukukunun uygulanmasını gözetme ve ihlal durumunda müdahale etme yükümlülüğu yüklemektedir.⁴⁴³ Komisyon, herhangi bir üye devletin Birlik hukukunu ihlal ettiğine kanaat getirmesi halinde, söz konusu devlete karşı ihlal prosedürü başlatabilmekte ve süreci Divan'a taşıyabilmektedir.⁴⁴⁴ Lizbon Antlaşması ile bu yetki alanı genişletilmiş; polis iş birliği ve cezai adalet alanlarını da kapsayacak şekilde Komisyon'un gözetim fonksiyonu güçlendirilmiştir.⁴⁴⁵ Bu durum, Komisyon'un yürütme yetkilerini daha kapsamlı ve etkin bir hale getirirken, hukukun üstünlüğünün korunması açısından kurumsal kapasitesini artırmıştır..

Komisyon, dış ilişkiler alanında da önemli sorumluluklar üstlenmektedir. Kurucu antlaşmalar, Komisyon'a üçüncü ülkeler nezdinde Birliği temsil yetkisi tanımış ve uluslararası ticaret anlaşmalarının müzakeresi ile AB'nin genişleme süreçlerinde merkezi bir rol üstlenmesini öngörmüştür. Ancak Lizbon Antlaşması'yla oluşturulan Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği makamı, Komisyon'un bu alandaki yetki yapısını önemli ölçüde dönüştürmüştür. Her ne kadar bu yeni makam, Konsey'e bağlı bir aktör olarak konumlandırılmış olsa da aynı zamanda Komisyon'un Başkan Yardımcısı sıfatını taşıması nedeniyle, kurumsal rekabetten ziyade iş birliği ekseninde bir işleyiş hedeflenmiştir. Bu ikili yapı, dış politika alanında kurumsal uyumu sağlama amacını taşımakta; ancak fiiliyatta yetki alanlarının kesişmesi nedeniyle zaman zaman karmaşık bir kurumsal etkileşim ortaya çıkabilmektedir.

Öte yandan, Lizbon Antlaşması'nın 218. maddesiyle Avrupa Parlamentosu'nun dış ilişkiler alanındaki rolünün güçlendirilmesi ve Avrupa

⁴⁴³ Avrupa Birliği Antlaşması m. 17/1.

⁴⁴⁴ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma m. 258.

⁴⁴⁵ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma m. 82 ve m. 87.

Birliği Zirvesi Başkanlığı makamının ihdas edilmesiyle, özellikle dış temsil alanında Komisyon Başkanı'nın görünürlüğü ve siyasi ağırlığı açısından yeni bir rekabet ortamı oluşmuştur. Tüm bu gelişmeler, yürütme fonksiyonları bakımından Komisyon'un merkezi konumunun, özellikle dış politika ve temsil alanlarında göreceli bir zayıflamaya uğradığını ve kurumlar arası yetki dengelerinin yeniden şekillendiğini göstermektedir.⁴⁴⁶

Bununla birlikte, Komisyon'un yürütme yetkilerinin Avrupa Parlamentosu, Konsey ve ulusal aktörler karşısında çeşitli sınırlamalara tabi olması, Birlik düzeyinde yürütme erkinin demokratik denetimini güçlendirmek açısından önemli bir adım olarak değerlendirilebilir. Ancak bu durum aynı zamanda, Komisyon'un karmaşık ve çok aktörlü bir yönetim çerçevesi içinde hareket etmek zorunda olması nedeniyle, doğrudan halk iradesine dayanan demokratik bir yürütme organı olmasının önünde yapısal bir engel oluşturmaktadır. Dolayısıyla Komisyon'un yürütme işlevi, kurumsal bağımsızlığı ve teknik uzmanlığı sayesinde işlevsellik kazanmakta, ancak demokratik meşruiyet açısından, özellikle vatandaşların doğrudan etkide bulunma imkanlarının sınırlılığı nedeniyle, Birliğin yapısal demokrasi açığı tartışmaları çerçevesinde eleştirilere açık bir alan oluşturmaktadır. Bu husus, Avrupa Birliği'nin yürütme erkinin ulusal düzeydeki hükümetlerden farklı olarak doğrudan siyasi meşruiyete dayanmaması ve daha çok kurumsal denge ve denetim mekanizmalarıyla desteklenen bir idari aktör olmasından kaynaklanmaktadır.

2.5. Avrupa Birliği'ndeki Bağımsız Kurumlar

Avrupa şüpheciliği, Avrupa Birliği'ndeki demokrasi açığı tartışmalarının odak noktalarından birini oluşturmaktadır. Bu yaklaşım, özellikle Birliğin kurumsal yapısında seçimle iş başına gelmeyen ve çoğunluk ilkesine tabi olmayan kurumların artan etkisini eleştirmekte; seçim temelli süreçlerin zayıflatıldığına ve siyasal katılımın gerilediğine vurgu yapmaktadır. Nitekim siyaset bilimi literatüründe Avrupa Adalet Divanı, Avrupa Merkez Bankası ve kısmen Avrupa Komisyonu gibi bağımsız kurumların, demokratik siyasal

⁴⁴⁶ Avrupa Birliği Antlaşması m. 15/6.

mücadelelerin dışında şekillenen ve doğrudan halk iradesine dayanmayan yapılar olduğu sıklıkla dile getirilmektedir. Bu kurumlar, ulus-devletlerdeki toplumsal ve siyasal çatışmalara açık yapıların aksine, teknokratlar, uzmanlar ve yargıçlardan oluşan ve Brüksel ya da Lüksemburg merkezli kapalı bir yönetsel model çerçevesinde faaliyet göstermektedir. Bu bağlamda, söz konusu yönetsel yapı, demokratik meşruiyet eksikliği nedeniyle yoğun eleştirilere maruz kalmaktadır.⁴⁴⁷

Avrupa şüphecilerine göre, bu kurumlar her ne kadar tarafsızlık, uzmanlık ve bağımsızlık gibi değerlerle meşrulaştırılmaya çalışılsa da gerçekte bu söylemlerin ardında belirli siyasi ve jeopolitik çıkar dengeleri yatmaktadır. Vauchez, Avrupa'daki bağımsız kurumların, kamuoyunun dikkatinden kaçmak amacıyla kapalı müzakere yöntemleri ile teknik, dışa kapalı bir dil kullandıklarını belirtmektedir. Bu durum, kurumlara yönelik siyasal denetimi önemli ölçüde zorlaştırmakta ve onları adeta birer “kara kutu” hâline getirmektedir. Nitekim bu kapalı yapı, içsel çatışmaların ve görüş ayrılıklarının kamuoyundan gizlenmesine imkân tanımakta; kurumların teknik ve tarafsız oldukları yönündeki iddialarına rağmen, şeffaflık ve kuvvetler ayrılığı ilkeleri açısından ciddi sorunlar doğurmaktadır.⁴⁴⁸ Söz konusu eleştiriler, özellikle Avrupa Merkez Bankası etrafında yoğunlaşmakta; zira Banka, herhangi bir siyasal sorumluluk taşımaksızın belirli bir ekonomik anlayışı fiilen uygulamakta ve bu haliyle demokratik denetim dışında hareket etmektedir.

Öte yandan, Avrupa Birliği ile Euro Bölgesi arasındaki kurumsal uyumsuzluk da eleştirilerin merkezinde yer almaktadır. Güçlü parasal entegrasyonun sağlanmış olmasına rağmen, bu yapının demokratik denetimini gerçekleştirecek yeterlilikte bir parlamento ya da yürütme organının bulunmaması, bu eleştirilerin temel dayanaklarından birini oluşturmaktadır. Brüksel'den alınan kararların ulusal siyaset üzerinde bağlayıcı ya da dayatıcı etkiler doğurduğu varsayıldığında, ulus-devletlerin

⁴⁴⁷ Pierre Dardot ve Christian Laval, *Ce cauchemar qui n'en finit pas: Comment le néolibéralisme défait la démocratie*, Paris: Éditions La Découverte, 2016. s. 54.

⁴⁴⁸ Vauchez, *Democratizing Europe*. s. 54, 55

işleyen demokrasiler olmaktan çıkarak yalnızca biçimsel demokrasiye indirgenebileceği ileri sürülmektedir.⁴⁴⁹

Bir başka eleştiri ise, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısının giderek sıradan vatandaştan uzaklaştığı ve aşırı ölçüde “*hukuksallaşmış*” bir yapıya dönüştüğü yönündedir. Ortak bir Avrupa *demosunun* yokluğunda alınan hukuki kararların, demokratik meşruiyetten yoksun olduğu savunulmaktadır.⁴⁵⁰ Her ne kadar halk egemenliği ilkesi AB düzeyinde temel bir norm olarak kabul edilse de bu ilkenin içeriğinin boşaltıldığı ve pratikte etkisiz hâle geldiği ifade edilmektedir. Roma Antlaşması'ndan itibaren ve Lizbon Antlaşması'nın önsözünde yeniden vurgulanan “*Avrupa halkları arasında giderek daha sıkı bir birlik oluşturma*” hedefi, zamanla halklar arası kolektif bir kimliğin inşasından ziyade yönetsel ve ekonomik entegrasyonu esas alan bir yaklaşıma dönüşmüştür. Ancak halk egemenliği, yalnızca bireysel tercihlerin toplamı üzerinden değil, bilinçli kararlar alabilen ve ortak irade oluşturabilen bir *demosun* varlığıyla anlam kazanmaktadır. Bu çerçevede, hakların belirlenmesinde meşru ve asli karar merciinin, kolektif iradenin kendisi olması gerekmektedir.⁴⁵¹

Demokrasi açığı tartışmalarını Avrupa anayasalcılığından türeyen yapısal sorunlara bağlayan Grimm de, Birliğin siyasal modeli hakkında ciddi kuşklar dile getirmiştir.⁴⁵² Weiler'in Avrupa Birliği bağlamında “*anayasallaşma*” kavramını, klasik anlamda bir anayasa yapım sürecinden ziyade, ABAD'ın erken dönem içtihatları aracılığıyla kurucu antlaşmalara anayasa hukukuna özgü üstünlük ve doğrudan etki gibi nitelikler kazandırması olarak tanımladığı görülmektedir.⁴⁵³ Bu bağlamda Grimm,

⁴⁴⁹ Spector, *No démos?*. s. 261.

⁴⁵⁰ ibid.

⁴⁵¹ ibid. s. 250.

⁴⁵² Dieter Grimm, *The Constitution of European Democracy*, çev. Justin Collings, Oxford: Oxford University Press, 2017; “The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case”, *European Law Journal*, Vol. 21, No. 4, (2015), ss. 460–473.

⁴⁵³ Joseph H. H. Weiler, “The Transformation of Europe”, *Yale law journal*, Vol. 100, No. 8, (1991), ss. 2403-2483. s. 2413.

Birliğin demokratik meşruiyet sorunlarının temelinde, ABAD’ın ekonomik özgürlükleri anayasallaştırmasının yattığını öne sürmektedir.⁴⁵⁴

Birlik hukukunun anayasallaşmasına ilişkin süreç, ekonomik politikada demokratik alternatiflerin dışlanmasına ve neoliberal bir yönelimin kurumsallaşmasına zemin hazırlamıştır. Böylece, piyasa merkezli özgürlüklerin esas alındığı “*negatif entegrasyon*”, vatandaşların siyasal iradesine dayanan “*pozitif entegrasyon*”un önüne geçmiştir.⁴⁵⁵ Bu bağlamda demokratik denetime tabi olmayan bağımsız kurumların artan etkisi, Avrupa’daki karar alma süreçlerinin ulusal kamusal alanlardan giderek kopmasına neden olmaktadır. ABAD ve Avrupa Merkez Bankası doğrudan demokratik bir meşruiyete dayanmazken; Avrupa Komisyonu da daha önce de ifade edildiği gibi, yalnızca sınırlı bir meşruiyete sahiptir. Bu kurumların yetkilerinin genişletilmesi, halk egemenliğini zayıflatıcı bir etki yaratmaktadır. Öte yandan Parlamento’nun vatandaşlarla olan temsil ilişkisi giderek zayıflamaktadır.

Grimm’e göre, Parlamento’nun yetkileri artırılmış olsa da bu artış daha önce değinilen AB içindeki “*siyasetlilik*” sorununu dengelemek açısından yetersizdir.⁴⁵⁶ Zira vatandaşlarla parlamenterler arasında doğrudan, canlı ve işleyen bir siyasal iletişim hattı bulunmamaktadır. Bu nedenle, Avrupa Parlamentosu’nun yetkilerinin artırılması da bağımsız kurumların zayıflattığı demokratik meşruiyeti dengelemede etkisiz kalmaktadır. Nitekim günümüzde ortak bir bilinçle hareket eden bir Avrupa *demosundan* söz etmek oldukça güçtür. Dolayısıyla, Avrupa Birliği’ndeki bağımsız kurumların artan etkisi, Birlik düzeyindeki karar alma süreçlerinin ulusal düzeydeki demokratik süreçlerden kopmasına ve halk egemenliği ilkesinin yalnızca biçimsel düzeyde korunmasına yol açmaktadır. Bu durum, demokrasi açığı tartışmaları bağlamında, Avrupa Birliği’nin kurumsal yapısının seçilmiş siyasal

⁴⁵⁴ Ekonomik özgürlükler, başlangıçta yasama organına ortak pazarın oluşturulmasında rehberlik edecek ilkeler olarak tasarlanan malların, hizmetlerin, işçilerin ve sermayenin serbest dolaşımını kapsamaktadır.

⁴⁵⁵ Negatif entegrasyon, ulusal hukuk normlarının artık uygulanamaz hâle gelmesiyle ortaya çıkarken pozitif entegrasyon ise bu boşluğun Birlik hukuku tarafından doldurulmasıyla gerçekleşir.

⁴⁵⁶ Grimm, “The Democratic Costs”. s. 470 vd.

aktörlerden ziyade, demokratik denetime kapalı uzman kurumlar ve yargı organları tarafından yönlendirilmesi nedeniyle derinleşen bir meşruiyet sorunu yaratmaktadır.





3. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KATILIMCI DEMOKRASİNİN GELİŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ARAÇLAR

3.1. Genel Açıklamalar

Katılımcı demokrasiye ilişkin tartışmalar, Avrupa entegrasyon sürecinin ilk dönemlerinden itibaren gündemde yer almıştır. Bu tartışmalar geçmişte daha çok, antlaşma değişikliklerinin halkoylaması yoluyla meşrulaştırılıp meşrulaştırılamayacağı sorusu etrafında şekillenmiştir.⁴⁵⁷ Uzun bir süre boyunca Avrupa Parlamentosu'na dilekçe hakkı, Birlik vatandaşlarının bu çerçevede sahip olduğu tek katılım aracı olmuştur.⁴⁵⁸

Ancak zamanla, vatandaş katılımının artırılması suretiyle Avrupa Birliği'nde politika yapım ve yasama süreçlerine halkın daha etkin biçimde dahil edilmesi ve bu yolla demokratik meşruiyetin güçlendirilmesi, Avrupa Komisyonu'nun temel öncelikleri arasında yer almıştır.⁴⁵⁹ Katılımcı demokrasinin kurumsal düzeyde tanınması ise, Lizbon Antlaşması ile mümkün olmuştur. Bu antlaşmayla dilekçe hakkına dört yeni mekanizma eklenmiş ve böylece katılımcı demokrasi ilk kez açık bir biçimde düzenlenmiştir.⁴⁶⁰

Günümüzde Avrupa vatandaşlarının Birlik politikalarının şekillendirilmesine katkı sunmalarına imkân tanıyan beş temel katılım aracı bulunmaktadır: Avrupa Vatandaş Girişimi, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe hakkı, Avrupa Ombudsmanı'na şikâyet, kamu istişareleri ve vatandaş diyalogları.

Öğretide bu beş mekanizma, işleyiş mantıkları temelinde iki ana başlık altında incelenmektedir: Aşağıdan yukarıya (ing. *bottom-up*) ve yukarıdan

⁴⁵⁷ Sophia Russack, "Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking", *CEPS Policy Insights*, 2018-14, (2018). s. 1.

⁴⁵⁸ Bilinen ilk dilekçe başvurusu 1958 yılında AKÇT döneminde gerçekleşmiştir. bkz. Franco Piodi., "The citizen's appeal to the European Parliament: Petitions 1958–1979", *European Parliament Archive and Documentation Centre (CARDOC)*, 2009. s. 15.

⁴⁵⁹ Jean-Claude Juncker, "A new start for Europe: my agenda for jobs, growth, fairness and democratic change Political Guidelines for the Next European Commission". para. 10.

⁴⁶⁰ Avrupa Birliği Antlaşması m. 11.

aşağıya (ing. *top-down*) yönelimli araçlar.⁴⁶¹ Avrupa Vatandaş Girişimi, Parlamento’ya dilekçe hakkı ve Ombudsmana şikâyet, vatandaşların doğrudan süreci başlattığı ve kurumsal yapılara doğru bir hareketin söz konusu olduğu aşağıdan yukarıya işleyen mekanizmalardır. Buna karşılık, vatandaş diyalogları ve kamu istişareleri, genellikle Birlik kurumları tarafından başlatılır; dolayısıyla bu araçlar yukarıdan aşağıya yönelimlidir.

Aşağıdan yukarıya araçlar, vatandaşların Birlik politikalarının şekillenmesine doğrudan etki edebilmesini kolaylaştırmakta; çünkü birey ya da kolektif girişimler aracılığıyla mevcut politika tercihlerine müdahil olma imkânı sunmaktadır. Öte yandan yukarıdan aşağıya araçlar, genellikle vatandaşların etkisinin daha sınırlı olduğu ve daha çok mevcut politikaların desteklenmesini, açıklığa kavuşturulmasını ya da meşruiyetinin pekiştirilmesini hedefleyen katılım biçimleri olarak öne çıkmaktadır.⁴⁶² Bu bölümde, söz konusu katılımcı demokrasi araçları, öğretilerde öne çıkan eleştiriler ışığında değerlendirilecektir.

3.2. Aşağıdan Yukarıya Araçlar

Katılımcı demokrasinin daha taban odaklı bir boyutunu yansıtan aşağıdan yukarıya araçlar, vatandaşların ya da sivil toplum aktörlerinin doğrudan inisiyatif olarak Avrupa Birliği kurumlarını etkilemeye yönelik girişimlerde bulunmalarını esas alır. Bu katılım biçiminde sürece dahil olma talebi doğrudan halktan gelmekte ve söz konusu talepler çeşitli bireysel ya da kolektif eylemler aracılığıyla kurumsal düzleme taşınmaktadır.

Bu çerçevede, Avrupa Vatandaş Girişimi, Avrupa Parlamentosu’na dilekçe sunma hakkı ve Avrupa Ombudsmanı’na başvuru mekanizması, Birlik düzeyinde aşağıdan yukarıya katılımın başlıca örneklerini oluşturmaktadır. Anılan araçlar, vatandaşların AB kurumlarının karar alma süreçlerine doğrudan katılımını mümkün kılmakta; böylelikle daha kapsayıcı ve çoğulcu bir yönetim yapısının oluşumuna katkıda bulunmaktadır. Buna ek olarak, bu mekanizmalar yalnızca vatandaşlara karar süreçlerine müdahil olma imkânı sunmakla kalmayıp, aynı zamanda Avrupa düzeyinde temsil,

⁴⁶¹ Russack, “Pathways for Citizens”. s. 1.

⁴⁶² ibid.

şeffaflık ve hesap verebilirlik eksikliklerini dengelemeye yönelik işlevler de üstlenmektedir.

3.2.1. Avrupa Vatandaş Girişimi

3.2.1.1. Genel Olarak

Avrupa Vatandaş Girişimi (AVG), Birlik vatandaşlarına Komisyon'dan mevzuat önerisi talep etme hakkı tanıyarak, onların AB politikalarının şekillendirilmesine doğrudan katılımını mümkün kılan bir araçtır. Bu hak, yalnızca Birlik vatandaşlarına tanındığından, farklı ulusal kimliklere sahip bireyler, AB politikalarının oluşum sürecinde etkin bir rol üstlenebilmektedir. Nitekim AVG, ulusalüstü düzeyde geliştirilen ilk doğrudan demokrasi aracı olması bakımından da ayrı bir öneme sahiptir.⁴⁶³

ABA m. 11/4 ve ABİA m. 24'te düzenlenen Avrupa Vatandaş Girişimi ile “*Kayda değer sayıdaki üye devletten*” (günümüzde bu sayı yedi olarak kabul edilmektedir), “*en az bir milyon Birlik vatandaşı*”, Komisyonu yetkileri çerçevesinde hareket etme ve “*Antlaşmalar'ın uygulanması amacıyla Birliğin bir hukuki tasarrufunun gerekli olduğunu düşündükleri konularda*” uygun önerileri sunmaya davet girişiminde bulunabilmektedir.⁴⁶⁴ Gerekli imza eşiğinin aşılması halinde, Komisyon ilgili yasa önerisini değerlendirme yükümlülüğü altındadır.

AVG fıkri, 2002-2003 yıllarında toplanan Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu çerçevesinde, özellikle sivil toplum kuruluşları ve bazı konvansiyon üyelerinin yoğun çabaları sayesinde, Avrupa Anayasası Taslağı'na son anda dahil edilmiştir.⁴⁶⁵ Ancak süreçte geniş kapsamlı bir kamuoyu tartışmasına yer verilmemesi nedeniyle birçok gözlemci hazırlıksız yakalanmış ve AVG, taslağa aceleci bir şekilde dâhil edilmiştir. Bu nedenle,

⁴⁶³ Justin Greenwood ve Katja Tuokko, “The European Citizens’ Initiative: the territorial extension of a European political public sphere?”, *European Politics and Society*, S. 18, N. 2, 2017, ss.166–181. s. 170; Bruno Kaufmann, “Transnational ‘Babystep’: The European Citizens’ Initiative. Citizens’ Initiatives in Europe”, *Citizens’ Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, ed. Maija Setälä ve Theo Schiller, London: Palgrave Macmillan, 2012, ss. 228–242. s. 229.

⁴⁶⁴ Avrupa Birliği Antlaşması m. 11/4

⁴⁶⁵ Kaufmann, “Transnational ‘Babystep’”. s. 229.

düzenleme yalnızca genel ilkeleri belirleyen bir çerçeve sunmuştur.⁴⁶⁶ Her ne kadar Anayasa Antlaşması yürürlüğe girmemişse de AVG, 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nda yerini almıştır.⁴⁶⁷

Lizbon Antlaşması'nda tanımlanan genel çerçevenin somutlaştırılması amacıyla Komisyon, ilerleyen dönemde bir Yeşil Kitap yayımlamıştır.⁴⁶⁸ Aralık 2010'da kurumlar arası nihai uzlaşının sağlanmasının ardından, 2011 yılında 211/2011 sayılı Tüzük yürürlüğe girmiştir.⁴⁶⁹ AVG, Nisan 2012 itibarıyla uygulanmaya konulmuş, zaman içinde çeşitli değişikliklere uğramış ve 2025 yılı itibarıyla 2019/788 sayılı Tüzük yürürlükte bulunmaktadır.⁴⁷⁰ AVG'nin yasal çerçevesi, aynı zamanda Komisyon tarafından çıkarılan uygulama tüzüğü ile teknik ayrıntılar bakımından tamamlanmıştır.⁴⁷¹

3.2.1.2. Tarihsel Gelişim Süreci

AVG'nin uygulamaya alınmasının ardından, sivil toplum kuruluşları ve akademik çevreler başta olmak üzere çeşitli paydaşlar, bu aracın işleyişine dair eleştirilerini dile getirmiştir. Bu bağlamda, mevcut prosedürlerin karmaşıklığı ve kullanıcı dostu olmaktan uzak yapısı sıkça vurgulanmış ve söz konusu sorunların giderilmesi amacıyla Komisyon'a çeşitli dönemlerde düzenlemeleri gözden geçirme çağrısı yapılmıştır.⁴⁷² Ayrıca, Avrupa Parlamentosu, Ombudsman, Bölgeler Komitesi ve Ekonomik ve Sosyal

⁴⁶⁶ Russack, "Pathways for Citizens". s. 2.

⁴⁶⁷ Avrupa Anayasası Taslağı m. 46/4. bkz. EUR-Lex, "Projet de Traité Établissant une Constitution pour l'Europe".

⁴⁶⁸ Komisyon tarafından Avrupa Vatandaş Girişimi'ne ilişkin 2009 yılında yayımlanan Yeşil Kitap için bkz. EUR-Lex, "Livre vert sur une initiative citoyenne européenne".

⁴⁶⁹ Avrupa Vatandaş Girişimi'ne ilişkin 211/2011 sayılı Tüzük için bkz. EUR-Lex, "Règlement (UE) no 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne".

⁴⁷⁰ 2019/788 sayılı Avrupa Vatandaş Girişimine ilişkin Tüzük için bkz. EUR-Lex, "Règlement (UE) 2019/788 du Parlement Européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'initiative citoyenne européenne".

⁴⁷¹ 211/2011 sayılı Tüzüğün uygulanmasına ilişkin Uygulama Tüzüğü için bkz. EUR-Lex, "Règlement d'exécution (UE) No 1179/2011 de la Commission du 17 novembre 2011 établissant des spécifications techniques pour les systèmes de collecte en ligne conformément au règlement (UE) no 211/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne".

⁴⁷² Russack, "Pathways for Citizens". s. 3.

Komite gibi Birlik kurumları da süreçle ilgili öneriler geliştirmiştir.⁴⁷³ Yapılan eleştiriler ışığında değerlendirildiğinde, girişimin hazırlık aşaması, kaydı, imza toplama süreci, Komisyon’a sunulması, takibi, şeffaflık ve farkındalık yaratma boyutlarının tamamında yapısal sorunların bulunduğu görülmektedir.⁴⁷⁴

AVG’ye ilişkin ilk önemli sorun, gerek teknik eksiklikler gerekse girişim başvuruçularının uyması gereken karmaşık idari prosedürler nedeniyle bir milyon imza eşiğini aşabilen girişim sayısının son derece sınırlı olmasıdır.⁴⁷⁵ Bir diğer önemli sorun ise, yapılan başvuruların daha kayıt aşamasında yüksek bir oranda reddedilmesidir.⁴⁷⁶ Komisyon, başvuruların kabul edilebilirliğini incelerken, söz konusu girişimin kurucu antlaşmalar çerçevesinde yasal düzenleme önerisi kapsamında olup olmadığını, temel haklarla çelişip çelişmediğini, yahut bariz bir suistimal ya da ciddiyetsizlik içerip içermediğini değerlendirerek karar vermektedir.⁴⁷⁷ Komisyon’un ret kararlarını gerekçelendirme yükümlülüğü bulunmakla birlikte, reddedilen başvuruların çoğunda, girişimin Komisyon’un yetki alanı dışında kaldığı yönünde gerekçeler öne çıkmaktadır.⁴⁷⁸ Komisyon’un bu konudaki kısıtlayıcı

⁴⁷³ Örneğin 2015 yılında Avrupa Ombudsmanı, vatandaşlardan gelen şikâyetler üzerine AVG prosedürünün düzgün işlemesi ve bu bağlamda Komisyon’un rolü ve sorumluluğuna ilişkin inceleme başlatmış ve aldığı kararda AVG prosedürünün geliştirilmesi için 11 ilke belirlemiştir. Ombudsmanın ilgili kararı için bkz. European Ombudsman, “Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission”; Yine Avrupa Bölgeler Komitesi de 2015 yılında yayımladığı AVG’ye ilişkin görüş raporunda AVG’nin geliştirilmesi adına bazı önerilerde bulunmuştur. Bölgeler Komitesinin 2015/C 423/01 sayılı raporu için bkz. EUR-Lex, “Avis du Comité européen des régions — L’initiative citoyenne européenne (2015/C 423/01; Benzer doğrultuda 2016 yılında yayımladığı görüş raporuyla Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi de AVG’ye yönelik tavsiyelerde bulunmuştur. Ekonomik ve Sosyal Komitenin ilgili raporu için bkz. EUR-Lex, “Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L’initiative citoyenne européenne (réexamen)» (avis d’initiative) (2016/C 389/05)”.

⁴⁷⁴ Russack, “Pathways for Citizens”. s. 3.

⁴⁷⁵ ibid.

⁴⁷⁶ 7 Aralık 2024 tarihi itibarıyla yapılan toplam 118 başvurudan 23 adedi kayıt aşamasında reddedilmiştir. bkz. European Union – European Citizens’ Initiative, “The European Citizens’ Initiative in key figures”.

⁴⁷⁷ 2019/788 sayılı Tüzük m. 6/3-(c), (d), (e).

⁴⁷⁸ 2019/788 sayılı Tüzük m. 6/4.

ve şekilci yaklaşımı, hem literatürde eleştirilmiş hem de Avrupa Adalet Divanı kararlarıyla bu eleştiriler teyit edilmiştir.⁴⁷⁹

AVG'ye yöneltilen bir diğer temel eleştiri ise, bu aracın bağlayıcı bir niteliğinin bulunmamasıdır. Nitekim başarılı bir AVG başvurusunun ardından Komisyon'u yasa teklifi hazırlamaya zorlayan herhangi bir yasal mekanizma mevcut değildir ve Komisyon'un girişimi takip etmemesi durumunda öngörülen bir yaptırım da bulunmamaktadır.⁴⁸⁰ Mevcut düzenleme yalnızca, Komisyon'un girişime dair hukuki ve siyasi sonuçları içeren bir açıklama yapmasını, almakta olduğu ya da almamaya karar verdiği önlemleri gerekçelendirmesini öngörmektedir. Bu bağlamda Komisyon'a tanınan geniş takdir yetkisi, temel olarak Komisyon'un olağan yasama sürecinde Parlamento ve Konsey'e yasa teklifi sunma veya sunmama konusundaki esnekliğine dayanmaktadır. Dolayısıyla, AVG'nin nihai aşamasında Komisyon kararlarının genellikle yargısal denetime kapalı olduğu kabul edilmektedir. Zira AVG, başlangıçta Konvansiyon üyeleri tarafından kasıtlı olarak halk yasama girişimi şeklinde tasarlanmamış ve Avrupa Parlamentosu'na benzer bir girişim hakkı tanınmadan böylesi bir aracın hayata geçirilmesi istenmemiştir.⁴⁸¹ Sonuç olarak AVG, yalnızca Komisyon'u bir mevzuat önerisi sunmaya davet etme yetkisi tanımaktadır. Başarılı bir girişimin ardından Komisyon'un harekete geçmesi, çoğu zaman hukuki bir zorunluluktan ziyade siyasi bir yükümlülük olarak değerlendirilmektedir.⁴⁸²

Tüm bu çerçevede, AVG'nin mevcut haliyle Avrupa düzeyinde demokratik bir araç olarak kendisinden beklenen potansiyele ulaşamadığı konusunda genel bir görüş birliği oluşmuştur.⁴⁸³ Nitekim dönemin Komisyon Başkan Yardımcısı Sefovic'in de belirttiği üzere, AVG'nin “*katılımcı demokrasinin tamamen yeni bir boyutunu*” sunma beklentisi, yapısal ve

⁴⁷⁹ Bunun bir örneği “*Stop TTIP*” isimli AVG üzerine Avrupa Birliği Adalet Divanında açılan “*Michael Efler c. Commission européenne*” davasına ilişkin karardır. Kararda Divan, Komisyon'un söz konusu AVG kaydını reddetme kararının hukuka aykırı olduğuna hükmetmiş ve Komisyon söz konusu girişimi kaydetmek zorunda kalmıştır. bkz. InfoCuria, “*Michael Efler c. Commission européenne*”.

⁴⁸⁰ Russack, “*Pathways for Citizens*”. s. 4.

⁴⁸¹ Nikos Vogiatzis, “*Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process*”, *European Law Journal*, S. 23, (2017), ss. 250–271. s. 257.

⁴⁸² Russack, “*Pathways for Citizens*”. s. 4.

⁴⁸³ *ibid.*

işlevsel eksiklikleri nedeniyle tam anlamıyla karşılanamamıştır.⁴⁸⁴ Bu eksiklikleri gidermek ve aracı daha erişilebilir hale getirmek amacıyla Komisyon, 2017 yılında bir revizyon önerisi sunmuş ve bu öneri 2019 yılında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.⁴⁸⁵ Bu kapsamda, özellikle imza toplama, veri gereklilikleri ve çevrimiçi imza sistemine yönelik önemli teknik ve idari iyileştirmeler gerçekleştirilmiş, böylece süreç girişim başvuru sahipleri ve destekçileri açısından daha kullanıcı dostu hale getirilmiştir. Revizyon kapsamında dikkat çeken bir diğer yenilik, Komisyon'un, kabul edilebilirlik kriterleri bağlamında gelen girişimlerin yalnızca yetkisi dahilindeki bölümlerini kısmen kabul edebilmesine olanak tanıyan düzenlemedir.⁴⁸⁶ Ayrıca, Komisyon'un, girişimlere dair yasal ve siyasi sonuçları açıklamadan önce daha geniş katılımlı bir tartışma süreci yürütmesi amacıyla yanıt süresi uzatılmış, ancak daha güçlü bir yasal takip mekanizması öngörülmemiştir.⁴⁸⁷

3.2.1.3. Girişim Örnekleri

Günümüze dek Komisyona toplam 142 girişim sunulmuştur.⁴⁸⁸ Bunlardan 119'u tescil edilmiş, 23'ünün ise tescili reddedilmiştir.⁴⁸⁹ Tescil edilen girişimlerden yalnızca 52'si bir milyon imza toplayabilmiş, 69'u ise gerekli imza sayısına ulaşamamıştır.⁴⁹⁰ Halihazırda 9 girişim imza toplama aşamasındadır.⁴⁹¹ Bunun yanında, 27 girişim başvuru sahipleri tarafından geri çekilmiş, 1 girişim için imza toplama süresi sona ermiş olmasına rağmen doğrulama aşaması başlatılmamış ve 1 girişim de hâlen değerlendirme

⁴⁸⁴ James Organ, "Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals", *European Constitutional Law Review*, S. 10, (2014), ss. 422-443. s. 422.

⁴⁸⁵ Revizyon önerisi için bkz. EUR-Lex, "COM (2017) 482: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à l'initiative citoyenne européenne".

⁴⁸⁶ 2019/788 sayılı Tüzük m. 6/4-b.

⁴⁸⁷ Russack, "Pathways for Citizens". s. 4.

⁴⁸⁸ European Union – European Citizens' Initiative, "The European Citizens' Initiative in key figures".

⁴⁸⁹ Tescil edilen 119 girişim için bkz. European Union – European Citizens' Initiative, "All"; Ayrıca tescili reddedilen 23 girişim için bkz. European Union – European Citizens' Initiative, "Refused Requests for Registration".

⁴⁹⁰ Bir milyon imza hedefine ulaşamayan girişimler için bkz. European Union – European Citizens' Initiative, "Insufficient Support".

⁴⁹¹ İmza aşamasındaki 9 girişim için bkz. European Union – European Citizens' Initiative, "Ongoing".

aşamasındadır.⁴⁹² Sonuç olarak, AVG'nin yürürlüğe girdiği 2012 yılından bu yana yalnızca 10 girişim Komisyon'dan resmi bir yanıt alabilmiştir.⁴⁹³

Komisyon'dan cevap alabilen on girişim şu şekilde sıralanabilir: Temiz su ve hijyen hizmetlerini bir insan hakkı olarak tanımlamayı amaçlayan “*Right2Water*”, AB'nin insan embriyonik kök hücre araştırmalarını desteklemesini engellemeyi hedefleyen “*One of Us*”, canlı hayvan testlerini sona erdirmeyi amaçlayan “*Stop Vivisection*”, tarımda yabancı otlara karşı kullanılmakla birlikte insan ve çevre sağlığı açısından sakıncalı bir madde olan glifosatın yasaklanmasını talep eden “*Stop Glyphosate*”, kimlik ve dil temelli azınlık gruplarının korunmasını ve Birlik içinde kültürel ve dilsel çeşitliliğin güçlendirilmesini hedefleyen “*Minority SafePack*”, çiftlik hayvanlarının kafeslerde tutulmasını engellemeyi amaçlayan “*End the Cage Age*”, pestisit kullanımının kademeli olarak kaldırılmasını ve arıların korunmasını talep eden “*Save Bees and Farmers*”, köpekbalığı yüzgeci ticaretinin sonlandırılmasını hedefleyen “*Stop Finning*”, kozmetik ürünlerinin üretiminde hayvan testlerinin yasaklanmasını talep eden “*Save Cruelty Free Cosmetics*” ve hayvanların yalnızca kürk üretimi amacıyla tutulması ve öldürülmesini ve çiftlikte üretilen hayvan kürkünün ve bu kürkü içeren ürünlerin AB pazarına sunulmasını yasaklamayı amaçlayan “*Fur Free Europe*”.⁴⁹⁴

Komisyon, bu girişimlerden yalnızca “*Right2Water*”, “*Minority SafePack*”, “*Ban Glyphosate*”, “*End the Cage Age*”, “*Save Bees and Farmers*” ve “*Fur Free Europe*” girişimleri bağlamında, Mayıs 2025 itibarıyla, yeni bir yasal düzenleme getirilmesi veya mevcut düzenlemelerde değişiklik yapılması yönünde bir teklif sunmuş ya da bu yönde bir irade beyanında bulunmuştur.⁴⁹⁵ Ancak söz konusu girişimler incelendiğinde, her

⁴⁹² Başvurucuları tarafından geri çekilen 27 girişim için bkz. European Union – European Citizens' Initiative, “Withdrawn”; İmza toplama süresi tamamlandığı halde başvuru tarafından doğrulama aşaması başlatılmamış girişim için bkz. European Union – European Citizens' Initiative, “Closed Initiatives”; Doğrulama aşamasındaki 2 girişim için bkz. European Union – European Citizens' Initiative, “Verification”.

⁴⁹³ Komisyon'un cevapladığı 10 girişim için bkz. European Union – European Citizens' Initiative, “Answered”.

⁴⁹⁴ bkz. European Union – European Citizens' Initiative, “Answered”.

⁴⁹⁵ Girişimler hakkında bkz. European Union – European Citizens' Initiative, “Right2Water”; “Minority SafePack”; “Ban Glyphosate”; “End the Cage Age”; “Save Bees and Farmers”; “Fur Free Europe”.

biri kendi bağlamında önem taşısa da bunların genel olarak geniş çaplı ekonomik ve sosyal sonuçlar doğuracak nitelikte olmadığı görülmektedir.

3.2.1.4. Avrupa Vatandaş Girişimi ve Kurumsal Yapı

AVG'nin Birliğin kurumsal yapısıyla ilişkisi bakımından, yeni bir düzenlemenin kabul edilmesi ve özellikle bu düzenlemenin uygulanması aşamalarında, Komisyon'un AVG sürecindeki açık ara en merkezi aktör olduğu söylenebilir. AVG döngüsünün en kritik aşamaları olarak kabul edilen kabul edilebilirlik ve takip aşamaları başta olmak üzere sürecin tüm önemli safhaları Komisyon'un yetki ve kontrolü altındadır. Bu kapsamda Komisyon hem bir arabulucu hem de AVG sürecinin bekçisi konumundadır. Özellikle bir girişimin kaydedilip kaydedilmeyeceği ve başarılı girişimlerin nasıl takip edileceği noktasında Komisyon'un oldukça geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu görülmektedir.⁴⁹⁶

AVG'ye ilişkin antlaşma hükmünün ilk uygulandığı 2009-2014 döneminde Komisyon'un, bu aracı benimsemekte gönülsüz davrandığı ve düzenlemeyi oldukça kısıtlayıcı, bürokratik bir çerçevede şekillendirdiği görülmektedir. Bu tutumun üç temel gerekçeye dayandığı ileri sürülmektedir. İlk olarak, vatandaşların araca yoğun bir şekilde başvurması halinde Komisyon'un işleyişinin sekteye uğrayabileceği ve mevcut kaynakların yetersiz kalabileceği endişesi gündeme gelmiştir. İkinci olarak, aracın AB karşıtı veya popülist gruplar tarafından istismar edilebileceği kaygısı dile getirilmiştir. Son olarak ise, Komisyon'un yasama inisiyatifi üzerindeki tekel konumunun zedelenmesi riski, bu çekingen tutumun belirleyici faktörlerinden biri olmuştur. Bu nedenlerle Komisyon, AVG'yi karmaşık bir başvuru sürecine tabi tutmuş ve kabul edilebilirlik kriterlerini oldukça sıkı şekilde belirlemiştir. Ancak bu ihtiyatlı yaklaşım, AVG'nin kurumsal olarak sağlam bir temele oturmasını engellemiş ve aracın etkin gelişimini sekteye uğratmıştır. Nitekim literatürde, Komisyon'un bu aşırı temkinli tutumunun aracın işlevsiz hâle gelmesine yol açtığına dair güçlü eleştiriler yer almaktadır.⁴⁹⁷

⁴⁹⁶ Vogiatzis, "Between discretion and control". s. 266.

⁴⁹⁷ Russack, "Pathways for Citizens". s. 6.

Avrupa Parlamentosu ise AVG'nin geliştirilmesi yönünde daha destekleyici ve proaktif bir yaklaşım sergilemiştir.⁴⁹⁸ Örneğin 2015 yılında Parlamento, Anayasal İşler Komitesi'nde oybirliğiyle kabul edilen ve genel kurulda geniş destek gören AVG revizyonuna ilişkin bir karar almıştır.⁴⁹⁹ Ancak Komisyon, Parlamento'nun bu çağrısını reddetmiş ve düzenlemede değişiklik yapmak için daha fazla zamana ihtiyaç olduğunu belirterek harekete geçmemiştir. 2017 yılında Parlamento yeniden çalışmalara başlamış ancak Komisyon, Parlamento'nun raporu tamamlanmadan bir revizyon teklifi sunarak süreci kesintiye uğratmıştır.⁵⁰⁰

Bu bağlamda Parlamento'nun AVG'yi işlevsel bir araç hâline getirmeyi desteklediği görülse de Parlamento içinde farklı siyasi gruplar arasında görüş ayrılıkları mevcuttur. Örneğin sol gruplar, vatandaşların AVG yoluyla antlaşma değişikliği başlatabilmesi veya girişimlerin kaydedilmesine karar verecek bağımsız bir organın kurulması gibi öneriler getirmiş, ancak bu öneriler Parlamento raporuna yansımamıştır.⁵⁰¹ Dolayısıyla Parlamento'nun ulaştığı konsensüs, Komisyon'un teklifinden daha iddialı bir çerçeve sunmamıştır.

Parlamento'nun 2017'den günümüze kadar AVG'ye yönelik belgeleri incelendiğinde, genel olarak destekleyici ancak heyecansız bir tutum sergilediği görülmektedir.⁵⁰² Bu duruma ilişkin literatürde çeşitli gerekçeler ileri sürülmüştür. Örneğin, 2015'te hazırlanan raporun Komisyon tarafından dikkate alınmaması nedeniyle Parlamento'da bir hayal kırıklığı yaşandığı iddia edilmektedir. Ayrıca Parlamentonun, AVG'nin Birliğin temsili demokrasi modeliyle bağdaşmayabileceğine dair bir çekince taşıdığı da ileri sürülmektedir. Oysa AVG, parlamenterlerin temsili işlevini ikame etmekten

⁴⁹⁸ ibid. s. 7.

⁴⁹⁹ Avrupa Parlamentosunun AVG'ye ilişkin 28 Ekim 2015 tarihli kararı için bkz. European Parliament, "European Parliament resolution of 28 October 2015 on the European Citizens' Initiative (2014/2257(INI))".

⁵⁰⁰ Avrupa Parlamentosunun AVG düzenlemesinin revizyonu için hazırladığı 26 Haziran 2017 tarihli taslak rapor için bkz. European Parliament, "Draft Report with recommendations to the Commission on Revision of Regulation (EU) 211/2011 on the citizens' initiative (2017/2024(INL))".

⁵⁰¹ Russack, "Pathways for Citizens". s. 7.

⁵⁰² Bu doğrultuda ileri sürülen görüşler ve AP yönetimi ve parlamenterleri ile konu hakkında yapılan mülakatlar sonucu elde edilen bulgular için bkz. Russack, "Pathways for Citizens". s. 7.

ziyade, bu işlevi tamamlayıcı bir araç olarak değerlendirilmelidir. Zira Birliğin temel yasama usulü olan olağan yasama usulünde inisiyatif tekeli elinde bulunduran Komisyon’u harekete geçirmek, vatandaş girişimi aracılığıyla olabileceği gibi, Parlamento’nun talebiyle de mümkündür.⁵⁰³ Ne var ki AVG’nin vatandaşlara, Parlamento’ya kıyasla daha doğrudan ve geniş bir etki alanı sunabilme potansiyeli, Parlamento’nun bu araca mesafeli yaklaşmasının başlıca nedenlerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Bu durum, Parlamento’nun mevcut sınırlı yasama inisiyatifi yetkilerinin daha da gölgede kalacağı yönündeki endişelerini ve hayal kırıklığını da beraberinde getirmiştir.⁵⁰⁴

Her ne kadar Parlamento’nun AVG sürecindeki rolü sınırlı olsa da, tamamen ihmal edilmemelidir.⁵⁰⁵ Revizyon öncesinde Parlamento’nun, AVG Tüzüğü uyarınca sahip olduğu tek yetki, imzaların toplanmasının ardından düzenlenen kamuya açık bir oturumda girişim başvuru ve destekçilerine girişimlerini sunma fırsatı sağlamaktı.⁵⁰⁶ Avrupa Ombudsmanlığı, bu oturumları, girişim başvuruçularının Parlamento ve Konsey huzurunda, Komisyon ve diğer paydaşlarla bir araya gelerek siyasal bir tartışma ortamına katılabilmeleri açısından “*önemli bir fırsat*” olarak nitelendirmiştir.⁵⁰⁷

2019’da yürürlüğe giren revizyonla birlikte Parlamento’ya, AVG bağlamında yeni bir yetki daha verilmiştir. Buna göre başarılı girişimler neticesinde Komisyon, elde ettiği hukuki ve siyasi sonuçları, varsa atmayı planladığı adımları ve harekete geçip geçmeme gerekçelerini bir tebliğ yoluyla başvuruçulara ve Parlamento’ya bildirmekle yükümlüdür.⁵⁰⁸ Parlamento ise bu bildirimi değerlendirme ve denetleme yetkisine sahiptir.⁵⁰⁹

Revizyon sonrası bir diğer önemli gelişme ise Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü’nün 228/9. maddesinde yer almaktadır. Bu hüküm, başarılı girişim

⁵⁰³ Güneş, *AB Hukukuna Giriş*. s. 146.

⁵⁰⁴ Russack, “Pathways for Citizens”. s. 7.

⁵⁰⁵ Vogiatzis, “Between discretion and control”. s. 265.

⁵⁰⁶ 2019/788 sayılı Tüzük, m. 14/2.

⁵⁰⁷ Avrupa Ombudsmanı’nın OI/9/2013/TN sayılı kararı için bkz. European Ombudsman, “Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission”. para. 22.

⁵⁰⁸ 2019/788 sayılı Tüzük, m. 15/2.

⁵⁰⁹ 2019/788 sayılı Tüzük, m. 16; 2024-2029 dönemine ilişkin Avrupa Parlamentosu İç Tüzüğü (European Parliament, “Rules of Procedure”). m. 228/9.

kampanyalarına Parlamento'nun daha fazla sahip çıkmasını talep eden aktivist grupların çağrılarına yanıt niteliğindedir.⁵¹⁰ Buna göre, Komisyon başarılı bir girişime ilişkin uygun bir teklif sunmazsa, ilgili konudan sorumlu Parlamento komitesi, girişim organizatörleriyle istişare ederek bir oturum düzenleyebilir. Ayrıca Parlamento, bu girişimle ilgili genel kurul tartışması yapıp yapılmayacağına ve bu tartışmanın bir kararla sonuçlandırılıp sonuçlandırılmayacağına karar verme yetkisini de elinde bulundurmaktadır.⁵¹¹ Bu denetim ve takip mekanizması, Parlamento'nun AVG'nin uygulanmasını iyileştirme konusundaki artan rolünü ve başarılı girişimler bağlamında Komisyon'a yönelik baskı kapasitesini güçlendirmiştir.

Konsey'in AVG ile ilişkisi ise sınırlı olmakla birlikte önemlidir. Birliğin yasama organlarından biri olan Konsey, AVG'ye ilişkin düzenlemelerin kabul sürecinde etkili bir rol oynamaktadır. Ancak AVG'nin işleyiş sürecinin dışında tutulmasına dair geçmişteki eleştiriler, 2019'daki revizyonla kısmen giderilmeye çalışılmıştır.⁵¹² Güncel düzenlemeye göre Konsey, Parlamento'nun düzenlediği kamuya açık oturumlara katılma hakkına sahiptir.⁵¹³ Ayrıca, başarılı girişimler sonucunda Komisyon'un yayımladığı tebliğ, Konsey'e de iletilecektir.⁵¹⁴

3.2.1.5. Avrupa Vatandaş Girişimi'ne Yöneltilen Eleştiriler

Avrupa Vatandaş Girişimi, öğretilerde pek çok eleştiriye konu olmakta ve bu eleştiriler, aracın hem işlevselliğine hem de demokratik katılım açısından sağladığı potansiyele dair önemli soru işaretlerini gündeme getirmektedir. Öncelikle, AVG'nin giderek daha fazla örgütlü sivil toplum aktörlerinin aracı hâline geldiği, dolayısıyla başlangıçta hedeflenen "*sıradan*" vatandaşların bu

⁵¹⁰ Örneğin sivil toplum kuruluşları ve geçmiş AVG başvuru sahipleri, Parlamento'ya bir açık mektup sunarak taleplerini iletmiştir. bkz. European Public Service Union (EPSU), "Open Letter: European Parliament, make the ECI work!"

⁵¹¹ 2024-2029 dönemine ilişkin Avrupa Parlamentosu İç Tüzüğü m. 228/9.

⁵¹² Örneğin Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Komisyonu Başkanına yazdığı bir açık mektupta başarılı girişimlere yönelik karar alma sürecine her iki yasama organının da dahil edilmesini sağlamak amacıyla, Konsey'in (AP ile birlikte) sürece daha fazla entegre edilmesini önermiştir. bkz. European Ombudsman, "Letter from the European Ombudsman to the President of the European Commission containing suggestions for improvement of the European Citizens Initiative procedure (Case SI/6/2017/KR)"

⁵¹³ 2019/788 sayılı Tüzük m. 14/2.

⁵¹⁴ 2019/788 sayılı Tüzük m. 15/2.

mekanizma üzerinden etkili bir şekilde seslerini duyurabilme imkânlarının sınırlı kaldığı vurgulanmaktadır.⁵¹⁵ Nitekim her ne kadar yürütülen kampanyaların büyük çoğunluğu "*yerleşik örgütlerden büyük ölçüde bağımsız*" olarak tanımlansa da, bugüne kadar başarıya ulaşan neredeyse tüm girişimlerin ardında güçlü bir örgütlenme kapasitesine sahip çıkar gruplarının yer aldığı görülmektedir.⁵¹⁶ Bu durum, başarılı bir AVG kampanyasının yürütülmesi için geniş ölçekli bir ağın desteğine ihtiyaç duyulduğu sonucunu doğurmakta, yüksek maliyetler ve uzun zaman gerektiren süreçler nedeniyle, bireysel vatandaşların bu kampanyaları kendi kapasiteleriyle sürdürmeleri büyük ölçüde imkânsız hâle gelmektedir.⁵¹⁷ Öyle ki, bir AVG kampanyasının ortalama bütçesi 100.000 €'nun üzerine çıkmakta, bu tutar yalnızca doğrudan maliyetleri kapsamakta ve gönüllülerin emeği hesaba katmamaktadır.⁵¹⁸ Avrupa Parlamentosu raportörlerinin tespitlerine göre ise, bir kampanyanın maliyeti imza başına yaklaşık 1 € olmakta ve bu da başarılı bir kampanya için toplam maliyetin 1 milyon €'yu aşabileceği anlamına gelmektedir.⁵¹⁹ Dolayısıyla, kurumsal destek veya örgütsel finansman olmaksızın bir AVG girişiminin başarıya ulaşması neredeyse olanaksız görünmektedir. Bu tablo, imzaların bireysel vatandaşlardan toplanmasına karşın, girişimlerin başlatılması ve sürdürülmesinde kilit aktörlerin örgütlü çıkar grupları olduğunu teyit etmektedir.

Buna ek olarak, AVG'nin etkinliğini sınırlayan bir diğer yapısal unsur da Komisyon'un süreç üzerindeki geniş yetkilerinin 2019 revizyonuna rağmen korunmaya devam etmesidir. Komisyon, girişimlere ilişkin nihai karar mercii olma rolünü muhafaza etmekte ve bu durum, vatandaşların AVG aracılığıyla Birlik düzeyinde etkili bir değişim yaratma kapasitesini kısıtlamaktadır.⁵²⁰ Bu bağlamda, öğretilde, başarılı girişimlere karşılık Komisyon'un bir yasal

⁵¹⁵ Organ, "Decommissioning Direct Democracy?". s. 440.

⁵¹⁶ Katja Tuokko ve Justin Greenwood, "Despite teething problems, the ECI stimulates European-wide debates", EPIN Commentary No. 37/20, 2017. s. 2. Ayrıca başarıya ulaşmış girişimlere sağlanan fonlar için bkz. European Union – European Citizens' Initiative, "Answered".

⁵¹⁷ Russack, "Pathways for Citizens". s. 5.

⁵¹⁸ Başarıya ulaşan AVG kampanyalarına ayrılan bütçeler hakkında bkz. European Union – European Citizens' Initiative, "Answered".

⁵¹⁹ akt. Russack, "Pathways for Citizens". s. 5.

⁵²⁰ Russack, "Pathways for Citizens". s. 8.

düzenleme çıkarmasını zorunlu kılacak bir “*otomatik takip mekanizması*” oluşturulması önerilmiştir.⁵²¹ Ancak Komisyon, bu öneriye Birliğin hukuk düzenine aykırılık teşkil edeceği gerekçesiyle karşı çıkmıştır. Zira böylesi bir mekanizma, Komisyon’un kurucu antlaşmalarla güvence altına alınan yasama inisiyatifi tekeline ihlal edecek ve aynı zamanda yasama sürecinde orantılılık ve sübsidiarite ilkelerinin gözetilip gözetilmediği denetleme imkânını ortadan kaldırarak, Komisyon’un etki değerlendirmesi yapma sorumluluğunu da zayıflatacaktır.⁵²²

Komisyon’un söz konusu öneriye mesafeli yaklaşımı, ABA m. 17/2 ile güvence altına alınan ve kurumsal gücünün temelini teşkil eden yasama inisiyatifi tekeline yönelik doğrudan bir müdahale riskine dayanmaktadır. Nitekim Komisyon, bu yetkisinden feragat etmeye sıcak bakmamaktadır. Bununla birlikte, ABA m. 17/1 çerçevesinde Komisyon’un Birliğin genel çıkarlarını gözetmek ve teşvik etmekle yükümlü olduğu da göz ardı edilmemelidir.⁵²³ Bu çerçevede, Komisyon’un girişimlere dair kararlarını yalnızca hukuki zeminde değil, aynı zamanda politik tercihler doğrultusunda aldığı; ancak öğretide, Komisyon’un yanıtlarının hukuki açıdan açıklanabilir olsa da politik tercihlerin gerekçelendirilmesinin güçlüğü nedeniyle eleştirildiği görülmektedir. Doktrinde Komisyon’un, Birliğin genel çıkarlarını yeterli bir şekilde desteklemediği eleştirileri yapılmış, girişimlere ilişkin yanıtlarının hukuki bakımdan açıklanabilir olsa da politik tercihlerin gerekçelendirilmesinin güçlüğüne dikkat çekilmiştir.⁵²⁴

AVG’nin doğası ve işlevi konusundaki belirsizlik de öğretide sıklıkla dile getirilen bir diğer temel sorun alanını oluşturmaktadır. Bu noktada, AVG’nin bir yasama aracı mı yoksa yalnızca bir gündem belirleme aracı mı olduğu sorusu öne çıkmaktadır. Komisyon’un AVG’yi daha ziyade gündem belirleme aracı olarak gördüğü, buna karşılık Avrupa vatandaşlarının ise AVG’den

⁵²¹ ibid.

⁵²² ibid. s. 9.

⁵²³ Avrupa Birliği Antlaşması m. 17/1.

⁵²⁴ Vogiatis, “Between discretion and control”. s. 269; Avrupa Ombudsmanı tarafından Avrupa Komisyonu Başkanına AVG prosedürünün geliştirilmesine ilişkin önerilerde bulunmak amacıyla yazılan açık mektubun 6. başlığı altında Komisyon tarafından sürece etki eden “*politik tercihlerin*” ayrıntılı ve şeffaf bir biçimde açıklanması gerektiği ifade edilmiştir.

mevcut politika tercihlerinde değişiklik yaratabilecek bir mekanizma olmasını beklediği ifade edilmektedir. Bu beklenti farklılığı, Komisyon’un AVG girişimlerine yönelik verdiği yanıtların vatandaşlar tarafından yetersiz bulunmasına ve bu durumun da AVG’nin tasarımı ile ortaya çıkan sonuçlar arasındaki dengesizliği derinleştirmesine neden olmaktadır. Başlangıçta doğrudan demokrasi aracı olarak tasarlanan AVG, fiilen bir gündem belirleme mekanizmasına dönüşmüş görünmektedir. Nitekim mevcut düzenlemeler, kayıt aşamasındaki sıkı şartlar ve ağır prosedürel yükümlölüklerle AVG’nin bir yasama aracı olarak tasarlandığını göstermesine rağmen, aracın yasama bağlamında somut bir başarı elde etmekten uzak olduğu görölmektedir. Bu bağlamda, vatandaşların yoğun emeği ile girişimlerin nihai çıktıları arasındaki uçurum, AVG’nin temel sorununu teşkil etmekte ve vatandaşlar arasında hayal kırıklığı yaratmaktadır.⁵²⁵

Öğretide, bu yapısal sorunun aşılabilmesi için AVG’nin doğası ve amacı konusunda netlik sağlanması gerektiği, aracın ya bir yasama aracı ya da bir gündem belirleme mekanizması olarak kabul edilmek suretiyle geliştirilmesinin zorunlu olduğu savunulmaktadır. Yasama aracı olarak geliştirilmesi gerektiğini savunanlar, girişimlerin Komisyon tarafından reddedilmesi halinde bile AP ve Konsey’e iletilmesi gerektiğini ve bu suretle ortak karar alma usulünün devreye sokulmasını önermektedir.⁵²⁶ Böylelikle, AVG aracılığıyla başlatılan girişimlerin, Birliğin ikili meşruiyet temelini bir yansıması olan Parlamento ve Konsey arasında müzakere edilmesi sağlanacaktır.⁵²⁷ Komisyon’un sınırlı demokratik meşruiyeti göz önünde bulundurulduğunda ise, bu süreç, girişimlerin katılım meşruiyetini (ing. *input legitimacy*) artırarak AVG’yi doğrudan demokrasiye dayalı bir yasama aracına dönüştürebilecektir. Ayrıca Komisyon’un önerileri yasama organlarına iletmesi, Avrupa çapında daha geniş bir demokratik tartışma ortamının oluşmasına katkı sağlayacak ve böylece Parlamento ve Konsey’in konuları daha kapsamlı bir şekilde ele alabilmesinin de önü açılacaktır. Parlamento ve Konsey, Birlik vatandaşlarını sırasıyla doğrudan ve dolaylı

⁵²⁵ Russack, “Pathways for Citizens”. s. 9.

⁵²⁶ Vogiatzis, “Between discretion and control”. s. 267.

⁵²⁷ Michael Dougan, “The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts”, *Common Market Law Review*, S. 45 C. 3, 2008, ss. 617-703. s. 639, 640.

olarak temsil eden iki kurum olduğu için bu şekilde işleyecek bir süreç, Birliğin demokratik işleyişini de güçlendirebilecektir.⁵²⁸

Ancak bu yaklaşım, mevcut kurucu antlaşmalarda değişiklik gerektirmektedir; zira ABA m. 11/4 uyarınca vatandaşlar yalnızca Komisyon’u harekete geçmeye davet etme hakkına sahiptir. Dolayısıyla inisiyatif tekeline müdahale edilmesine Komisyon’un direnç göstermesi beklenmektedir. Bu doğrultuda, AVG’nin bir yasama aracı yerine yalnızca bir gündem belirleme mekanizması olarak işlevini sürdürmesi de öğretilerde savunulmakta, böyle bir yaklaşımda kayıt sürecinin esnetilmesi ve daha fazla girişimin siyasi elitlerin gündemine taşınması önerilmektedir.⁵²⁹

Sonuç olarak, AVG’nin döngüsünün iki kritik aşaması olan kayıt süreci ve takip prosedürünün, AVG’nin beklenen işlevi doğrultusunda uyarlanmalıdır. Eğer AVG bir yasama aracı olarak geliştirilecekse, takip sürecinin kolaylaştırılması ve vatandaşların çabalarının daha yüksek etki potansiyeliyle ödüllendirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, aracın bir gündem belirleyici olarak konumlandırılması halinde, kayıt aşaması kolaylaştırılmalı ve daha az kısıtlama ile daha geniş katılım sağlanmalıdır. Her iki durumda da vatandaşların beklentileri, sürece harcadıkları emek ve elde edecekleri sonuçlar arasında tutarlılık sağlanmalıdır.

Bununla birlikte, AVG, tüm eksikliklerine rağmen, Avrupa çapında sivil tartışmaları teşvik etme kapasitesi bakımından önemli bir katma değer sunmaktadır. Avrupa Ombudsmanı’nın da geçmişte belirttiği üzere, bir milyon imzanın toplanabilmesi dahi bu aracın tartışmayı teşvik etme gücünü ortaya koymaktadır.⁵³⁰ Ayrıca yapılan araştırmalar, girişimlerin imza toplama aşamasının ardından da birçok kampanyanın savunuculuk faaliyetlerine devam ettiğini göstermektedir.⁵³¹ AVG, ulus-aşırı düzeyde sivil tartışmaları teşvik etme potansiyeline sahip olsa da nihai hedef olarak öngörülen ulusötesi (ing. *transnational*) bir siyasi kamusal alanın oluşturulması hâlen uzak bir hedef olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan AB’nin, sivil toplum ile

⁵²⁸ Vogiatzis, “Between discretion and control”. s. 268.

⁵²⁹ Russack, “Pathways for Citizens”. s. 10.

⁵³⁰ bkz. European Ombudsman, “Letter from the European Ombudsman to the President of the European Commission containing suggestions for improvement of the European Citizens Initiative procedure (Case SI/6/2017/KR)”.

⁵³¹ Tuokko ve Greenwood, “Despite teething problems”. s. 13.

diyalogunu güçlendirmesi ve mevcut katılım araçlarını vatandaşlara daha açık ve erişilebilir biçimde tanıtmaları gerekliliği de önemini korumaktadır.⁵³²

3.2.2. Avrupa Ombudsmanı'na Başvuru

3.2.2.1. Genel Olarak

Avrupa Ombudsmanı, 1992 Maastricht Antlaşması ile Birlik düzeyinde kurumsallaştırılmış ve ABİA m. 228'de görev ve yetkileri tanımlanmıştır. Bu kurum, Birlik kurumları, organları, ofisleri ve ajanslarının faaliyetlerine ilişkin kötü yönetim iddialarını araştırmak ve şikayetleri değerlendirmek suretiyle, vatandaşlar ile Birlik kurumları arasında şeffaflığa dayalı bir güven ilişkisi tesis etmeyi amaçlamaktadır.⁵³³ Avrupa Ombudsmanlığının ihdası, Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyetini güçlendirme çabaları kapsamında önemli bir aşamayı temsil etmektedir. Zira Ombudsman, Birlik yönetiminin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda işlemesine katkı sunarken, vatandaşlara da kurumsal işleyişin denetlenmesinde bir kanal sağlamaktadır.

Bu bağlamda Ombudsman, Parlamento tarafından seçilen ve Parlamento'ya rapor sunan bağımsız bir denetçi konumundadır. Bu kurumsal yapı, Ombudsman ile Parlamento arasında organik bir bağ oluşturmakla birlikte, Ombudsman'ın inceleme alanı yalnızca idari işleyişle sınırlı olup, yasama veya adli faaliyetlere müdahale yetkisi bulunmamaktadır. Nitekim bireysel Parlamento üyelerinin siyasi faaliyetleri de Ombudsman'ın yetki alanı dışında tutulmuştur.

ABİA m. 20/2-d ve m. 24, tüm Birlik organlarına ve vatandaşlara Ombudsmanı başvuru hakkını tanıırken, m. 228 ise Ombudsman'ın görevlerini ayrıntılı biçimde düzenlemektedir. Buna göre Ombudsman, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın yargısal işlevleri dışındaki kötü yönetim iddialarını inceleyebilmekte, gelen şikayetler üzerine veya resen soruşturma açabilmektedir.⁵³⁴ Bu durum, Ombudsman'ın yalnızca bireysel başvuruları

⁵³² European Movement, "Enhancing Citizen Participation in the European Union".

⁵³³ Ricardo Gosalbo Bono, "Maastricht et les citoyens: le Médiateur européen", *Revue française d'administration publique*, S. 64, (1992), ss. 639-649. s. 639.

⁵³⁴ Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma m. 228.

değerlendiren pasif bir aktör değil, aynı zamanda proaktif bir denetçi olarak hareket edebileceğini göstermektedir. Parlamento'nun yasama süreci üzerindeki demokratik denetimden sorumlu olmasına benzer biçimde Ombudsman yürütme üzerindeki demokratik denetimi sağlamaktadır.⁵³⁵ Bununla birlikte vatandaşlar, kamuya açık olmayan belgeleri Ombudsman'ın yardımıyla inceleyebilme ve AB yetkililerinin kararlarını doğrudan sorgulayabilme imkânına sahiptir. Ombudsmanın bu benzersiz niteliği, onu şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından AB'nin idari yapısında önemli bir aktör haline getirmektedir.⁵³⁶

ABİA m. 228/1'de Ombudsmanın resen soruşturma yapabileceğinin düzenlenmiş olması, kendisine gelen herhangi bir talep veya şikâyet olmaksızın da soruşturma yürütebileceği anlamına gelmektedir. Bu bağlamda Ombudsmanın rolünün basit bir arabuluculuğun ötesinde bağımsız bir denetçilik olduğu söylenebilir. Ombudsman, Birliğin diğer kurumlarından bağımsız olmakla birlikte, ABİA m. 228 uyarınca Parlamento tarafından seçildiği ve raporlarını Parlamento'ya sunduğu için aralarında doğal bir bağ bulunmaktadır. Ancak Ombudsmanın yetki alanı yalnızca Avrupa Parlamentosu'nun idari işleyişine –örneğin sekreteryaya veya idari hizmet birimlerinin faaliyetlerine– ilişkindir ve bireysel Parlamento üyelerinin siyasi faaliyetleri bu yetki kapsamının dışındadır.⁵³⁷

ABİA m. 228/1 uyarınca “*Birlik vatandaşları*” ya da “*üye devletlerden birinde ikamet eden veya sicilde kayıtlı merkezi üye devletlerden birinde bulunan gerçek veya tüzel kişiler*” Ombudsman'a başvuru hakkına sahiptir. Uygulamada Ombudsman'a, gazeteciler, sivil toplum kuruluşları, düşünce kuruluşları ve araştırmacılar gibi kamu yararını gözeten aktörlerin başvuruları öne çıkmakta, işletmeler ve hukuk firmaları ise özellikle rekabet hukuku, devlet yardımları ve kurumsal prosedürlere ilişkin başvurularda bulunabilmektedir. Bununla birlikte, Ombudsman'ın başvuru kitlesinin, ağırlıklı olarak AB kurumlarıyla profesyonel veya idari bir ilişki içinde olan

⁵³⁵ Russack, “Pathways for Citizens”. s. 14.

⁵³⁶ Petia Kostadinova, “Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions: The Impact of the Office of the European Ombudsman”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53. No. 5, (2015). ss. 1077–1093. s. 1080.

⁵³⁷ Russack, “Pathways for Citizens”. s. 15.

kesimlerden oluştuğu, dolayısıyla Birlik kurumlarıyla doğrudan teması bulunmayan bireylerin Ombudsman'a başvurularının sınırlı kaldığı gözlemlenmektedir.⁵³⁸

Ombudsman'ın Birlik kurumları üzerindeki yetkileri ise büyük ölçüde tavsiye ve görüş bildirme ile sınırlıdır. ABİA m. 228/1 gereği, Ombudsman tarafından sunulan raporlar ve tavsiyeler hukuken bağlayıcı olmayıp, kurumların bu görüşlere uyma zorunluluğu bulunmamaktadır. Buna karşın, özellikle kamuya açıklanan raporlar ve Parlamento'ya sunulan özel raporlar yoluyla kamuoyu baskısı oluşturulması, kurumların Ombudsman'ın tavsiyelerine uyma eğilimini artırmaktadır.⁵³⁹ Zira kurumsal itibara zarar verecek kamuoyu eleştirilerinden kaçınmak ve adının ve kötü uygulamalarının kamuya ifşa edilmesi (ing. *naming and shaming*) riskinden korunmak isteyen kurumlar, Ombudsman'ın tavsiyelerini dikkate alma eğilimi göstermektedir. Bu durum, Ombudsman'ın yasal yaptırım gücüne sahip olmamasına rağmen fiili etki kapasitesini koruduğunu ortaya koymaktadır.⁵⁴⁰

3.2.2.2. Avrupa Ombudsmanı'na Başvurunun Etkileri ve Eleştiriler

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği'nin idari işleyişinin şeffaflık, hesap verebilirlik ve hukuka uygunluk ilkeleri doğrultusunda denetlenmesi açısından kritik bir rol üstlenmektedir. Bu çerçevede Ombudsman, AB vatandaşlarının haklarının korunmasında önemli bir kanal teşkil etmekte ve Birlik kurumlarının idari uygulamalarını iyileştirmeye yönelik yapıcı bir baskı unsuru oluşturmaktadır.⁵⁴¹ Örneğin, Konsey'in kapalı kapılar ardında yürüttüğü müzakere süreçleri ya da Komisyon Genel Sekreteri'nin (ing. *Secretary-General of the European Commission*) atama süreçleri gibi kamuoyunun erişimine kapalı ve hesap verilebilirlikten uzak işlemler,

⁵³⁸ ibid.

⁵³⁹ Kostadinova, "Improving the Transparency". s. 1086.

⁵⁴⁰ ibid. s. 1082.

⁵⁴¹ ibid. s. 1078.

Ombudsman'ın müdahalesine konu olabilmektedir.⁵⁴² Bu örnekler, Ombudsman'ın idari şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini işlevsel kılma çabasının somut yansımalarını teşkil etmektedir.

Ancak bu noktada şeffaflık ile demokratik meşruiyet arasındaki farkın altının çizilmesi gerekmektedir. Birlik kurumlarının açıklığı bağlamında şeffaflık, AB vatandaşlarının Birlik kurumlarının faaliyetleri hakkında bilgi edinme hakkını ve kurumların da söz konusu bilgileri ve bunlara erişimi sağlama sorumluluğunu içerir.⁵⁴³ Her ne kadar şeffaflık, modern demokratik yönetişimin temel bileşenlerinden biri olsa da bu unsur kendi başına vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını garanti etmemekte, dolayısıyla demokratik meşruiyetin sağlanmasında tamamlayıcı fakat yetersiz bir unsur olarak kalmaktadır. Bu bağlamda Ombudsman, vatandaşların karar alma süreçlerine doğrudan katılımını sağlamaktan ziyade, idari süreçlerin şeffaf ve denetlenebilir olmasını temin etmeye yönelik bir aktör olarak değerlendirilmelidir.

Bu çerçevede öğretilde, Ombudsman'ın demokratik meşruiyet üzerindeki etkisinin dolaylı ve sınırlı olduğu, zira kurumun asıl işlevinin idari denetimle sınırlı kaldığı ve yasama süreci ya da siyasi karar alma süreçleri üzerinde etkili bir rol üstlenemediği ifade edilmektedir. Nitekim Ombudsman, vatandaşların AB karar alma süreçlerine doğrudan müdahalesini mümkün kılan bir mekanizma olmayıp yalnızca mevcut idari süreçlerin şeffaf, açık ve hesap verebilir biçimde yürütülmesini sağlamaya yönelik bir mekanizma olarak işlev görmektedir. Bu durum, Ombudsman'ın Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyet açığını kapatma kapasitesinin sınırlı olduğunu ortaya koymakta ve kurumun daha ziyade yönetim kalitesinin artırılması yönünde bir katkı sunduğunu göstermektedir.⁵⁴⁴

⁵⁴² Konsey'in karar alma süreçlerinin belirsizliğine ilişkin Ombudsman soruşturması hakkında bkz. European Ombudsman, "Transparency of legislative decision making in the Council of the EU (Case OI/2/2017/TE)"; Komisyon Genel Sekreterinin atama sürecine ilişkin Ombudsman soruşturması hakkında bkz. European Ombudsman, "The European Commission's appointment of a new Secretary-General (Case 488/2018/KR)".

⁵⁴³ James Organ, "EU Citizen Participation, Openness and the European Citizens Initiative: The TTIP Legacy". *Common Market Law Review*, 54 (6). (2017), ss. 1713-1747. s. 1716; Dahl, *On Democracy*. s. 38; Kostadinova, "Improving the Transparency". s. 1080.

⁵⁴⁴ Russack, "Pathways for Citizens". s. 16.

3.2.3. Avrupa Vatandaşlarının Avrupa Parlamentosu’na Dilekçe Sunma Hakkı

3.2.3.1. Genel Olarak

Parlamentolara dilekçe sunma hakkı, genel olarak vatandaşların seçilmiş temsil organlarıyla doğrudan temas kurmasını sağlayarak, demokratik süreçlere dolaylı yoldan katılımlarını artıran önemli bir katılımcı demokrasi aracıdır. Referandumlar ve vatandaş girişimleri gibi mekanizmalarla birlikte, dilekçe hakkı da yurttaşların siyasi gündemi etkileyebilecekleri demokratik bir kanaldır.⁵⁴⁵ Avrupa Birliği bağlamında dilekçe sunma hakkı, Maastricht Antlaşması ile AB vatandaşlığı kapsamında Birliğin birincil hukukuna dâhil edilmiş olmakla birlikte, kökeni çok daha eskiye dayanmaktadır. Nitekim mevcut kayıtlar, Avrupa Parlamenterler Asamblesi’ne ilk dilekçenin 1958 yılında sunulduğunu göstermektedir.⁵⁴⁶ Günümüzde ise bu hak, AB Temel Haklar Şartı’nın 44. maddesi, ABİA 20/2-d, 24 ve 227. maddeleri aracılığıyla tüm Birlik vatandaşlarına tanınmaktadır.

Avrupa Parlamentosu’na dilekçe, şikâyet veya talep biçiminde sunulabilmekte; bireysel çıkarlar kadar kamu yararına da temas eden konuları kapsayabilmektedir. Dilekçeler, AB hukukunun uygulanmasına ilişkin şikâyetleri veya gözlemleri içerebildiği gibi Parlamento’nun belirli bir konuda tutum almasına yönelik çağrılar da içerebilir.⁵⁴⁷ Bu çerçevede dilekçe hakkı, AB'nin yetki alanına giren konularda vatandaşlarla Parlamento arasında önemli bir iletişim kanalı oluşturmaktadır.

Kurucu antlaşmalar doğrultusunda Avrupa Parlamentosu, dilekçelerde dile getirilen meselelerin AB gündeminde gereken önemi görmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu kapsamda, dilekçelerin değerlendirilmesi ve takibi, Parlamento bünyesinde faaliyet gösteren Dilekçeler Komitesi (*PETI*) tarafından yürütülmektedir. PETI’nin 2022 yılına ilişkin yıllık raporunda da dilekçe hakkının Birliğin katılımcı demokrasi araçlarından biri olduğu

⁵⁴⁵ Nikolai Atanassov, The right to petition the European Parliament, Briefing June 2025, EPRS | European Parliamentary Research Service. s. 2.

⁵⁴⁶ Nikos Vogiatzis, “The Past and Future of the Right to Petition”, *Yearbook of European Law*, Vol. 40, No. 1, (2021), ss. 82–110. s. 82.

⁵⁴⁷ European Parliament — At your service, “Petitions”.

vurgulanmaktadır.⁵⁴⁸ Dilekçe hakkı, aynı zamanda vatandaşların, AB hukukunun üye devletlerce yanlış uygulanmasını denetleyebilmelerine imkân tanıyarak demokratik denetim mekanizmalarının güçlenmesine katkı sağlamaktadır.⁵⁴⁹

Komite, serbest dolaşım, oy kullanma, ayrımcılık yasağı, sosyal haklar, halk sağlığı, iç pazar ve göç gibi temel alanlarda aktif bir rol üstlenmektedir. 2019-2024 yasama döneminde ise çevre, sağlık, bireysel haklar, demokrasi ve AB hukukunun uygulanması gibi konular öne çıkmıştır. Dilekçeler Komitesi, gündeme getirilen konuları, kamuya açık oturumlar ve çalıştaylar yoluyla ulusal parlamentolar, AB kurumları (özellikle Komisyon ve Ombudsman) ve yetkililerle diyalog halinde ele almaktadır.⁵⁵⁰ Bu çerçevede dilekçe hakkı, yalnızca vatandaşlar ile AB arasında bir iletişim mekanizması olmakla kalmamakta, aynı zamanda AB kurumları arasındaki etkileşim ve iş birliğini teşvik ederek Birliğin kurumsal yapısının güçlenmesine de katkı sağlamaktadır.

ABİA'nın 227. maddesine göre bir dilekçenin kabul edilebilir olması için konu, Birliğin yetki alanına girmeli ve dilekçe sahibini doğrudan ilgilendirmelidir. Kabul edilen dilekçeler doğrultusunda Komite, ilgili vakaya ilişkin bilgi toplamak üzere Komisyona başvurabilir, dilekçeyi başka bir komiteye sevk edebilir, genel kurulda rapor hazırlatabilir veya uygun görülen diğer işlemleri gerçekleştirebilir. Dilekçelerin yaklaşık üçte birinde Komisyona başvurulmakta, ancak herhangi bir dilekçenin genel kurulda münferit olarak oylanması söz konusu olmamaktadır. Benzer şekilde, bir konuda birden fazla dilekçe alınması durumunda Komite, bunları sözlü soru formatına dönüştürebilmekte ve bu sayede Parlamento genelinin konuyla ilgili tutum almasını sağlayabilmektedir.⁵⁵¹

Her ne kadar Parlamento dilekçelerde merkezi bir rol oynasa da bunların değerlendirilmesinde Komisyon Parlamento'nun “doğal ortağı”

⁵⁴⁸ European Parliament, “Report on the outcome of the Committee on Petitions’ deliberations during 2022”. para. Y.

⁵⁴⁹ ibid. para. 4.

⁵⁵⁰ Dilekçe hakkı üzerine Avrupa Parlamentosu tarafından yayımlanan bilgi notu. bkz. European Parliament, “Fact Sheets on the European Union – The right to petition”

⁵⁵¹ Russack, “Pathways for Citizens”. s. 11, 12.

konumundadır.⁵⁵² Dilekçelerin büyük çoğunluğu AB mevzuatının uygulanması ve uyumuyla ilişkili olup, bu tür başvurulara yanıt verme yükümlülüğü esasen Komisyon'a aittir. Komisyon, dilekçeleri, üye devletlerin Birlik hukukunu ihlaline ilişkin tabandan gelen geri bildirimler olarak değerlendirmekte ve bu başvurular sıklıkla, atık yönetimi veya atık su gibi çevresel alanlardaki sorunlara dikkat çekmektedir.⁵⁵³

Komite, kendisine ulaşan dilekçeleri değerlendirerek kabul edebilir, gerekçesiz bulunduğu durumlarda reddedebilir veya ilgili ulusal otoritelerle temas kurabilir. Ulusal makamların AB hukukunu ciddi şekilde ihlal ettiği ve çözülmemiş bir durum tespit edilirse, Komite bu durumu Komisyona ileterek ihlal prosedürünün başlatılmasını talep edebilir. Ancak bu resmi sürecin işletilmesi istisnai olup, çoğu dilekçe bu eşiğe ulaşmamaktadır. Komisyon ise dilekçe hakkını, esasen teknik düzeyde bir iletişim ve bilgi toplama aracı olarak görmekte, siyasi bir eylem aracı olarak değerlendirmemektedir. Bu bağlamda dilekçe hakkı, yasama sürecinin oluşturulması aşamasından ziyade, uygulama aşamasına odaklanan ve AB'nin politika çıktılarını iyileştirme amacını taşıyan bir araç olarak işlev görmektedir.⁵⁵⁴

3.2.3.2. Dilekçe Hakkının Etkileri ve Eleştiriler

Ulusal anayasal sistemlerde dilekçe hakkı, genellikle belirli bir imza eşiğinin aşılması durumunda, yürütme organının resmi bir yanıt vermesini ya da yasama organında ilgili konuda bir tartışma başlatılmasını zorunlu kılan bir katılım aracı olarak işlev görmektedir. Bu çerçevede, ulusal düzeydeki dilekçe hakkının Avrupa Birliği bağlamındaki en yakın karşılığı gerek işleyiş mantığı gerekse prosedürel gereklilikleri bakımından Avrupa Vatandaş Girişimi olarak değerlendirilebilir. AB bağlamında ise dilekçeler nadiren yasama eylemine dönüşmekte; daha çok çift yönlü bir bilgi akışı aracı olarak işlev görmektedir. Bir yandan vatandaşlar, AB kurumlarına uygulamada karşılaşılan sorunları ve bireysel vakaları bildirme olanağı elde ederken, diğer yandan dilekçeler aracılığıyla kendilerini ilgilendiren konular hakkında bilgi

⁵⁵² Dilekçeler Komitesinin 2019-2024 yasama dönemine ilişkin faaliyet raporu. bkz. Committee on Petitions (PETI), "Activity Report 2019-2024". s. 11.

⁵⁵³ Russack, "Pathways for Citizens". s. 12, 13.

⁵⁵⁴ ibid. s. 13.

edinme ve AB'nin karmaşık kurumsal yapısında yollarını bulma fırsatına sahip olmaktadır.⁵⁵⁵

Linder ve Riehm, dilekçelerin üç işlevsel boyutunu ayırt etmektedir: Bireysel düzey, ara düzey ve sistem düzeyi işlevler. Bireysel düzeyde işlev ise kişisel şikayetler (*res privata*) ve kamu politikalarının değiştirilmesine yönelik talepleri (*res publica*) içerebilir.⁵⁵⁶ Avrupa Parlamentosu'na sunulan dilekçeler ise çoğunlukla bireysel şikâyet niteliğinde olup, çok az sayıda dilekçe siyasi düzeye taşınmakta ve medyanın ilgisini çekebilmektedir.⁵⁵⁷ Ara düzey işlev açısından dilekçeler, Parlamento'nun vatandaşlarla iletişimini ve duyarlılığını artırarak, vatandaşların kurumlarla temas kurmasının en erişilebilir yollarından birini sunmakta ve Parlamento'nun diğer AB kurumları ve yürütme organları karşısındaki pozisyonunu güçlendirme potansiyeline sahiptir.⁵⁵⁸ Nitekim literatürde, dilekçe hakkının Parlamento'nun Konsey karşısındaki yetkilerini genişletme işlevi gördüğü de ileri sürülmektedir.⁵⁵⁹

Dilekçe hakkının en geniş kapsamlı ve yapısal etkisi, Linder ve Riehm'in sınıflandırmasına uygun olarak sistem düzeyindeki işlevleri bağlamında ortaya çıkmaktadır. Bu düzeyde, dilekçe hakkı, Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyetinin hem katılım hem de çıktı boyutlarında önemli katkılar sağlayabilecek bir araç olarak değerlendirilmektedir. Zira vatandaşlar, bireysel veya kolektif taleplerini, şikayetlerini ve gözlemlerini dilekçeler yoluyla Avrupa Parlamentosu'na iletmek suretiyle, Birliğin karar alma ve politika üretim süreçlerine dolaylı bir katılım imkânı elde etmektedir. Bu süreç, geleneksel temsili demokrasi mekanizmalarının ötesine geçerek, katılımcı ve denetleyici demokrasi unsurlarının Birlik düzeyinde kurumsallaşmasına hizmet etmektedir.⁵⁶⁰

⁵⁵⁵ ibid. s. 13, 14.

⁵⁵⁶ Ralf Lindner ve Ulrich Riehm, "Broadening Participation Through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament", *Policy & Internet*, Vol. 3, Issue 1, 2011, Article 4. s. 5, 6.

⁵⁵⁷ Russack, "Pathways for Citizens". s. 14.

⁵⁵⁸ Lindner ve Riehm, "Broadening Participation". s. 5.

⁵⁵⁹ akt. Russack, "Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking". s. 14.

⁵⁶⁰ Lindner ve Riehm, "Broadening Participation". s. 6.

Bu bağlamda, dilekçeler yalnızca bireysel hak ihlallerinin duyurulması ya da yerel uygulama sorunlarının gündeme getirilmesiyle sınırlı kalmamakta; aynı zamanda yöneticilere vatandaşların doğrudan geri bildirimlerini, toplumsal beklentilerini ve politika uygulamalarındaki aksaklıklara ilişkin sahadan gelen verileri ulaştırarak, kurumsal duyarlılığın ve şeffaflığın artırılmasına da katkı sunmaktadır. Yöneticilerin bu dilekçelere yapıcı, çözüm odaklı ve kapsayıcı bir tutumla yaklaşmaları durumunda ise, Birliğin karar alma süreçlerinin katılım meşruiyeti (ing. *input legitimacy*) güçlenmekte; vatandaşların şikayetleri doğrultusunda alınan iyileştirici ve düzeltici kararlarla da çıktı meşruiyeti (ing. *output legitimacy*) pekişmektedir.⁵⁶¹

Böylelikle dilekçe hakkı, Birliğin kurumsal ve yönetsel yapısının demokratik kapasitesini artıran, vatandaşların karar alma süreçlerine mesafesini azaltan ve Avrupa vatandaşlığının içerdiği siyasi katılım boyutunun somutlaşmasını sağlayan bir enstrüman işlevi görmektedir. Dolayısıyla, dilekçe hakkı Avrupa Birliği bağlamında yalnızca bireysel şikâyetlerin iletilmesine olanak sağlayan bir başvuru yolu olmanın ötesinde, katılımcı demokrasinin kurumsal bir enstrümanı olarak Birliğin demokratik altyapısının güçlendirilmesine ve karar alma süreçlerinin hem meşruiyet hem de etkinlik açısından geliştirilmesine katkı sunan tamamlayıcı bir araç niteliği taşımaktadır. Bu çerçevede, dilekçe hakkının etkinliği ve vatandaşlar nezdindeki algısı, AB'nin genel demokratik performansının ve meşruiyetinin önemli göstergelerinden biri olarak değerlendirilebilir.

3.3. Yukarıdan Aşağıya Araçlar

Yukarıdan aşağıya katılımcı mekanizmalar, Avrupa Birliği kurumlarının vatandaşlarla doğrudan etkileşim kurma amacıyla başlattığı ve yönettiği süreçleri ifade eder. Bu tür araçlar, vatandaşları Avrupa düzeyinde alınan kararlar hakkında bilgilendirmek, görüşlerini toplamak ve kamuoyunu sürece dâhil etmek amacı taşır. Kamu istişareleri, Avrupa Vatandaş Diyalogları ve

⁵⁶¹ Katılım meşruiyeti (ing. *input legitimacy*), vatandaşların taleplerini ilgili kurumlara iletebilmelerini sağlarken çıktı meşruiyeti (ing. *output legitimacy*) vatandaşların talepleri doğrultusunda iyileştirilen siyasi kararlarla elde edilen sonuçları ifade eder.

Avrupa'nın Geleceği Konferansı, bu katılım türünün öne çıkan örneklerindendir. Söz konusu mekanizmalar, vatandaşların AB kurumlarıyla temas kurabildiği, fikirlerini ifade edebildiği ve kimi zaman politika önerilerinde bulunabildiği platformlar sunarak, Birlik düzeyinde demokratik meşruiyeti pekiştirmeyi hedeflemektedir. Bu araçlarda katılım, önceden belirlenmiş kurumsal çerçeveler içinde, sınırlı bir etki alanına sahip olsa da kurumsal şeffaflığın artırılması ve kamusal meşruiyetin güçlendirilmesi bakımından önemli bir rol oynamaktadır.

3.3.1. Kamu İstişareleri

3.3.1.1. Genel Olarak

Avrupa Birliği Anlaşması'nın 11. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan hüküm, halk istişarelerinin hukuki temelini oluşturmaktadır. Anılan düzenleme uyarınca, Komisyon'un Birlik eylemlerinin uyumlu ve şeffaf bir şekilde yürütülmesini temin etmek amacıyla ilgili taraflarla kapsamlı istişarelerde bulunması gerekmektedir.⁵⁶² Bu doğrultuda Komisyon, kamu istişarelerini başlatmakta, yürütmekte ve sonuçlarını değerlendirmektedir. Özellikle çevrimiçi platformlar üzerinden yürütülen bu istişareler aracılığıyla Birlik vatandaşlarının belirli politika girişimleri hakkında geri bildirim sunmaları mümkün hâle gelmektedir.

Bu amaçla oluşturulan “Söz Sizde” (ing. *Have Your Say*) adlı dijital platform üzerinden, kamuoyuna, ilgili girişimi tanıtan ve “*Delil Çağrısı*” (ing. *Call for Evidence*) olarak adlandırılan belge hakkında yorum yapma, geri bildirimde bulunma ve anketlere katılmak suretiyle politika oluşturma sürecine katkı sağlama olanağı tanınmaktadır.⁵⁶³ Vatandaşlara, yeni girişimlerin tasarlanması ya da mevcut politika ve düzenlemelerin gözden geçirilmesi süreçlerinde, söz konusu girişimlerin kapsamı, öncelikleri ve Avrupa düzeyindeki katma değeri hakkında görüş bildirme imkânı sunulmaktadır.⁵⁶⁴ Böylelikle, kamu istişareleri Komisyon'un yasama

⁵⁶² Avrupa Birliği Antlaşması m. 11/3.

⁵⁶³ Miranda Lovell-Prescod ve Nikolaos Sarris, “Campaigns and Consultations: Campaigns in the European Commission's public consultation”, EIPA.

⁵⁶⁴ Commission européenne, “Consultations”.

tekliflerine yönelik olarak vatandaşların katkı sunmalarını ve bu yolla politika çıktıklarına etki etmelerini mümkün kılmaktadır.

Kamu istişareleri genel olarak, Komisyon tarafından hazırlanan büyük ve stratejik öneme sahip girişimler için düzenlenmekte olup, her bir münferit yasa teklifi için bu süreç zorunlu tutulmamaktadır.⁵⁶⁵ Komisyon'un "*Daha İyi Regülasyon İlkeleri*" (ing. *Better Regulation Guidelines*) doğrultusunda, yasama yetkisi çerçevesinde Avrupa Parlamentosu'na herhangi bir teklif sunmadan önce kamu istişarelerini başlatması ve vatandaşlara en az 12 haftalık bir katılım süresi tanınması öngörülmektedir.⁵⁶⁶ Bu süreçten elde edilen bulguların yasa tekliflerine yansıtılması, vatandaşların politika oluşturma süreçlerine anlamlı katılımı bakımından temel bir rol oynamaktadır.

Bu bağlamda dikkat çeken bir örnek, 2018 yılında yaz saati uygulamasının kaldırılmasına ilişkin olarak gerçekleştirilen kamu istişaresidir. Avrupa Parlamentosu, 8 Şubat 2018 tarihli kararında Komisyon'a, yaz saati uygulamasına ilişkin mevcut yönergenin kapsamlı biçimde değerlendirilmesi ve gerekli görülmesi hâlinde revize edilmesi yönünde çağrıda bulunmuştur. Parlamentonun kararında, söz konusu uygulamanın etkilerine dair bilimsel çalışmaların net bir sonuca ulaşmadığı, ancak insan sağlığı üzerinde olumsuz etkiler yarattığına ilişkin bulguların dikkate alınması gerektiği vurgulanmıştır.⁵⁶⁷ Bu çağrı üzerine Komisyon tarafından 4 Temmuz–16 Ağustos 2018 tarihleri arasında düzenlenen kamu istişaresine yaklaşık 4,6 milyon kişi katılmış; katılımcıların %84'ü saat değişikliklerinin sona erdirilmesinden yana görüş belirtmiştir.⁵⁶⁸

Kamu istişareleri, tüm Birlik vatandaşlarının katılımına açık olup, çevrimiçi anketler biçiminde tasarlanmakta ve genellikle AB'nin tüm resmi dillerinde erişilebilir hâle getirilmektedir. Katılımcılar, görüşlerini herhangi bir AB dilinde iletebilmektedir. Bu yaklaşım, sürecin mümkün olduğunca kapsayıcı ve erişilebilir olmasını amaçlamaktadır. Komisyon, kamu

⁵⁶⁵ Russack, "Pathways for Citizens". s. 17.

⁵⁶⁶ European Commission, "Better Regulation Guidelines SWD(2021) 305 final". s. 16, 20.

⁵⁶⁷ Avrupa Parlamentosunun yaz saatine ilişkin 8 Şubat 2018 tarihli kararı için bkz. European Parliament, "European Parliament resolution of 8 February 2018 on time change arrangements (2017/2968(RSP))".

⁵⁶⁸ European Parliament Legislative Train Schedule, "Directive discontinuing seasonal changes of time".

istişarelerine “*tüm bireyleri ve kuruluşları*” dâhil etmeye yönelik çağrılar yaparak, geniş bir paydaş yelpazesinden geri bildirim toplamayı hedeflemektedir.⁵⁶⁹

Bununla birlikte, Komisyon’un ilgili Genel Müdürlükleri, istişare süreçlerini belirli politika alanlarına göre şekillendirerek genellikle hedef gruplar belirlemektedir. Her ne kadar bu konuya ilişkin kapsamlı istatistiksel veriler kamuya açık olmasa da literatürde kamu istişarelerine katılanların büyük bölümünü lobi ve çıkar gruplarının oluşturduğu, sıradan vatandaşların ise sürece sınırlı ölçüde katıldığı yönünde yaygın bir kanaat mevcuttur.⁵⁷⁰ Ayrıca Komisyon, istişare süreçlerine katılımın gönüllülük esasına dayanmasının “*keyfi seçim yanlılığı*” (ing. *selection bias*) yaratabileceğini ve elde edilen sonuçların temsiliyet niteliği açısından yetersiz olabileceğini belirtmektedir.⁵⁷¹

3.3.1.2. Kamu İstişarelerinin Etkileri ve Eleştiriler

Kamu istişarelerinin büyük ölçüde profesyonel aktörler ve uzman gruplar tarafından yönlendirilmesi, bu mekanizmaların demokratik değere gölge düşüren bir unsur olarak değerlendirilmemelidir. Zira çıkar grupları, demokratik dengenin aşırı biçimde bozulmasına yol açmadıkları sürece, katılımcı demokrasinin doğal ve işlevsel bir bileşeni olarak kabul edilmektedir.⁵⁷² Nitekim karmaşık hukuki düzenlemeler, konuya dair ön bilgiye ve teknik uzmanlığa sahip olunmasını gerektirmekte; bu bağlamda karar alıcılar, daha isabetli politika tercihleri geliştirebilmek adına uzman bilgisine ihtiyaç duymaktadır.⁵⁷³ Özellikle teknik niteliği ağır basan alanlarda, çıkar gruplarının sıradan vatandaşlara kıyasla daha yetkin bilgi sağlayabildiği de göz önünde bulundurulmalıdır. Ancak kamu istişarelerinin toplumun geneline hitap etmek yerine belirli alt grupların görüşlerine odaklanması, bu mekanizmaların kamusal temsil niteliğini sınırladığına ve geniş halk

⁵⁶⁹ Russack, “Pathways for Citizens”. s. 17.

⁵⁷⁰ ibid.

⁵⁷¹ European Commission, “‘Better regulation’ toolbox – July 2023 edition”.

⁵⁷² Russack, “Pathways for Citizens”. s. 17.

⁵⁷³ Helena Catt ve Michael Murphy, “What voice for the people? categorising methods of public consultation”, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 38, Iss. 3, (2023) ss. 407-421. s. 410.

kesimlerinin sesini duyurmakta yetersiz kaldığına işaret etmektedir. Bu nedenle literatürde, kamu istişarelerinin sıradan vatandaşlar için etkili bir katılım aracı olmaktan uzak olduğu sıkça dile getirilmektedir.⁵⁷⁴

Kamu istişareleri, genel olarak vatandaş katkılarının daha kaliteli politika çıktıları doğuracağı ve kararların meşruiyetini güçlendireceği varsayımıyla yapılandırılmaktadır. Literatürde, hükümetlerin istişare süreçlerine aktörleri dâhil etme biçimi üç temel işleve dayandırılmaktadır: Bilgi sağlama, müzakere ve sentez. Ancak bu işlevlerin tümü, doğrudan karar alma sürecine katılımı değil, karar vericilere bilgi teminini hedeflemektedir. Bu çerçevede kamu istişareleri, “*olgulara, değer yargılarına, görüş ve tercihlere ilişkin kanıtların sunulduğu*” bilgi sağlama kategorisinde değerlendirilmektedir.

İstişarelerin temel amacının, politika tercihlerine halkın katılımını sağlamak olduğu dikkate alındığında, bu süreçlerin karar alıcılara bilgi sağlamanın beklenen demokratik etkiyi üretip üretmediği ayrı bir tartışma konusudur. Nitekim istişare süreçlerinin, ancak karar alıcıların vatandaşlardan elde edilen görüş ve önerileri politika oluşturma sürecine dâhil etmeye yönelik samimi bir irade göstermeleri hâlinde, anlamlı bir kamusal etki yaratması ve demokratik meşruiyeti desteklemesi mümkündür.⁵⁷⁵

Bununla birlikte, karar alıcıların istişare süreçlerini araçsallaştırarak, halktan gelen talepleri gerçek anlamda dikkate almaksızın, alınacak kararları yalnızca biçimsel olarak meşrulaştırma amacıyla kullanmaları da mümkündür. Bu tür bir yaklaşım, istişarelerin demokratik işlevini zayıflatmakta ve katılımın görünürde kaldığı, etkisiz bir prosedüre indirgenmesine yol açmaktadır.⁵⁷⁶ Bu çerçevede istişare mekanizmalarının değerlendirilmesi yalnızca Komisyon’un bu süreçlerden elde edilen görüşleri yasa tekliflerine ne ölçüde yansıttığı ya da politika çıktılarının niteliğini ne kadar dönüştürdüğü gibi ölçütlerle sınırlı tutulmamalıdır. Zira bu mekanizmalar, esasen vatandaşlara doğrudan karar alma süreçlerine yön

⁵⁷⁴ Russack, “Pathways for Citizens”. s. 17.

⁵⁷⁵ Catt, ve Murphy, “What voice for the people?”. s. 417-419.

⁵⁷⁶ Graeme Cheeseman ve Hugh Smith, “Public consultation or political choreography? The Howard Government's quest for community views on defence policy”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 1, (2001), ss. 83– 100. s. 98.

verme veya bu süreçlerde belirleyici rol oynama imkânı sunmamaktadır. Daha çok uzman görüşlerinin ve teknik geri bildirimlerin toplanmasına hizmet eden bu araçlar, karar vericilerin değerlendirmelerine açık olmakla birlikte, doğrudan halk iradesinin yansıtılmasını garanti etmemektedir.⁵⁷⁷

Bu nedenle kamu istişareleri, en iyi ihtimalle, karar alıcılar tarafından ciddiyetle ele alındığı ve elde edilen girdiler siyasi iradeyle bütünleştiği takdirde, Avrupa Birliği'nin karar alma süreçlerinin çıktı meşruiyetini artırma potansiyeline sahiptir. Ancak bu meşruiyet, yalnızca alınan kararların sonuçlarına değil, karar alma sürecinin şeffaflığına, kapsayıcılığına hesap verebilirliğine de bağlıdır. Bu çerçevede istişarelerin, yalnızca teknik bilgi toplama süreci olmaktan çıkarılarak, vatandaşların politik tercihlerinin ifade edilebildiği ve dikkate alındığı yapılar hâline dönüştürülmesi gerekmektedir. Aksi hâlde kamu istişareleri, katılımın sembolik düzeyde kaldığı, demokratik meşruiyetin ise prosedürel biçimde yeniden üretildiği araçlara dönüşebilir.

3.3.2. Avrupa Vatandaş Diyalogları

3.3.2.1. Genel Olarak

Her ne kadar 2022 yılından bu yana herhangi bir Vatandaş Diyalogu etkinliği organize edilmiyor olsa da akademik literatürde gerekse Avrupa Komisyonu raporlarında Birlik demokrasisinin gelişimi açısından önemli bir katılımcı mekanizma olarak değerlendirilmeleri nedeniyle bu araçların analize konu edilmesi gerekmektedir. Avrupa Vatandaş Diyalogları (fr. *Dialogue avec les citoyens*, ing. *European Citizens' Dialogues*) Komisyon, Parlamento ve diğer Birlik organlarının temsilcileri ile ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki politika yapımcıların, AB vatandaşlarıyla bir araya gelerek güncel politikaları tartıştıkları halka açık toplantılar şeklinde düzenlenmiştir.⁵⁷⁸ Vatandaş Diyalogları ilk kez Eylül 2012'de Cádiz, İspanya'da ekonomi ve dayanışma temaları etrafında gerçekleştirilmiştir.⁵⁷⁹ Diyalog etkinliklerinin sonuncusu ise 9 Mart 2022'de Nancy, Fransa'da

⁵⁷⁷ Catt, ve Murphy, "What voice for the people". s. 420.

⁵⁷⁸ Commission européenne, "Dialogue avec les citoyens".

⁵⁷⁹ European Commission — Debate on the Future of Europe, "Citizens' dialogue in Cadiz".

“Avrupa Yeşil Mutabakatı” temasıyla yapılmıştır.⁵⁸⁰ 2012 ile 2022 yılları arasında Avrupa genelinde 1500’ün üzerinde etkinlik gerçekleştirilmiştir.⁵⁸¹

Bu diyalogların hukuki dayanağı, Avrupa Birliği Antlaşması’nın 11. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, “*kurumlar, temsilci kuruluşlarla ve sivil toplumla açık, şeffaf ve düzenli bir diyalog*” hükmüdür.⁵⁸² Uygulamada ise diyalogların büyük çoğunluğu Avrupa Komisyonu tarafından organize edilmiş olup, kimi zaman belirli bir politika alanına odaklanmış, kimi zaman ise genel AB yönetişimi üzerine kapsamlı tartışmalar içerecek biçimde yapılandırılmıştır. Tipik olarak bir AB temsilcisinin açılış konuşmasıyla başlayan etkinlikler, ardından gelen soru-cevap bölümüyle tamamlanmakta ve toplamda 60 ila 90 dakika sürmektedir.⁵⁸³

Etkinliklere teorik olarak tüm AB vatandaşları katılım sağlayabilse de bu toplantılara gerçekten kimlerin katıldığı tartışma konusudur. Zira bazı analizlerde, söz konusu etkinliklerin daha ziyade AB politikalarına hâlihazırda ilgi duyan veya Birlik faaliyetlerine doğrudan ya da dolaylı şekilde dâhil olan bireyler tarafından takip edildiği belirtilmektedir. Bu yönüyle, sıradan vatandaşların katılım düzeyinin sınırlı kaldığı ileri sürülebilir.⁵⁸⁴

Vatandaş Diyalogu etkinliklerinin gerçekleştirilme sıklığı yıllara göre incelendiğinde, özellikle Jean-Claude Juncker’in Komisyon Başkanlığını yürüttüğü yasama dönemi olan 2014-2019 yılları arasında bu etkinliklerin sayısında kayda değer bir artış yaşandığı görülmektedir.⁵⁸⁵ Buna karşın Ursula von der Leyen’in 2019 yılında Komisyon Başkanlığı’na rdından etkinlik sayısında belirgin bir azalma yaşanmış olup 2022 yılından itibaren ise bu etkinliklerin artık düzenlenmemekte olduğu görülmektedir.⁵⁸⁶

⁵⁸⁰ European Commission, “Citizens' Dialogue in Nancy with the Executive Vice-President Frans Timmermans”.

⁵⁸¹ Etkinliklerin listesi için bkz. Commission européenne, “Dialogue avec les citoyens”.

⁵⁸² Avrupa Birliği Antlaşması m. 11/2.

⁵⁸³ Russack, “Pathways for Citizens”. s. 19.

⁵⁸⁴ ibid.

⁵⁸⁵ Örneğin 2012 ve 2013 yıllarında toplam 41 etkinlik düzenlenmişken 2014-2019 yılları arasında bu sayı 1341’e ulaşmıştır. 2014-2019 yılları arasında düzenlenen etkinliklerin listesi için bkz. European Commission, “List of Citizens' Dialogues events 2015-2019”.

⁵⁸⁶ Ursula von der Leyen’in Başkanlık görevine geldiği 2019 yılından uygulamanın terk edildiği 2022 yılına kadar toplamda 208 etkinlik gerçekleştirilmiştir. 2019 yılından itibaren gerçekleştirilen etkinliklerin listesi için bkz. European Commission, “Commission events”.

3.3.2.2. Vatandaş Diyaloglarının Etkileri ve Eleştiriler

Vatandaş Diyalogları, Birliğin demokratik yapısında katılımcı yönün güçlendirilmesine yönelik olumlu bir girişim olarak değerlendirilse de uygulamada çeşitli yapısal ve işlevsel sınırlılıkları beraberinde getirmektedir. Her şeyden önce bu etkinliklerde gerçekleştirilen tartışmaların kalitesi, büyük ölçüde etkinliğe katılan Komisyon üyesinin yaklaşımına ve moderasyonun niteliğine bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Bu nedenle diyalogların sunduğu katılım düzeyi, yapısal bir kurumsallaşmadan ziyade kişisel performanslara ve bağlamsal koşullara bağlı kalmaktadır.

Tartışmaların daha kapsayıcı hâle gelmesini sağlamak amacıyla Avrupa'nın çeşitli bölgelerinden rastgele seçilen vatandaşların katılımını teşvik eden uygulamalar geliştirilmiş olsa da bu çabaların ne derece sürdürülebilir ve etkili olduğu tartışmalıdır. Ayrıca, öğretilen Komisyon'un bu tür etkinliklerde nitelikten ziyade niceliğe öncelik verdiği, yani vatandaşlarla gerçekleştirilen buluşmaların sayısal olarak çokluğu üzerinden demokratik meşruiyet üretmeye çalıştığı yönünde eleştiriler sıkça dile getirilmektedir.⁵⁸⁷

Catt ve Murphy'nin geliştirdiği sınıflandırmada, Vatandaş Diyalogları “*müzakere*” amacını güden ve halka açık toplantılar olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede vatandaşlar yalnızca bilgi edinmeye değil, aynı zamanda düşüncelerini ifade etmeye de davet edilmektedir.⁵⁸⁸ Dolayısıyla bu etkinlikler, en azından teorik düzlemde, vatandaşlara yalnızca edilgen bilgi aktarmakla sınırlı kalmayıp, onları aktif birer demokratik özne olarak sürece katmayı hedeflemektedir. Ancak bu hedefin pratikte ne ölçüde gerçekleştirilebildiği, etkinliklerin yapısal sınırları nedeniyle ciddi biçimde sorgulanmaktadır.

Gerçek anlamda katılımcı bir demokratik süreçten söz edebilmek için vatandaşlarla yapılan toplantıların yalnızca düzenlenmesi yeterli değildir. Bu toplantılarda dile getirilen görüşlerin sistematik biçimde kaydedilmesi, analiz edilerek özetlenmesi ve karar alma süreçlerine somut biçimde entegre

⁵⁸⁷ Dominik Hierlemann ve Christian Huesmann, “European Citizens’ Panel on the future of Europe Evaluation Report”, *Bertelsmann Stiftung*, 2018. s. 5.

⁵⁸⁸ Catt, ve Murphy, “What voice for the people?”. s. 417.

edilmesi gerekmektedir.⁵⁸⁹ Ne var ki, Vatandaş Diyalogları'nda bu süreci yöneten kurumsal bir mekanizma bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, toplanan görüşlerin karar alıcı mercilere nasıl iletildiğine veya bu görüşlerin politika oluşturma süreçlerine ne ölçüde yansıdığına dair açık, şeffaf ve takip edilebilir bir yöntem mevcut değildir.

Ayrıca, “*diyalog*” olarak adlandırılmasına rağmen bu toplantıların büyük bölümü yapı itibarıyla birer soru-cevap oturumu olarak gerçekleşmekte ve gerçek anlamda çift yönlü bir etkileşim ortamı oluşmamaktadır. Katılımcıların sunduğu görüşlere karşılık alınmaması ya da bu görüşlerin başka katılımcılarla etkileşim içine girmemesi, etkinliğin diyalojik karakterini zayıflatmakta ve böylece katılım, sembolik bir boyutta kalmaktadır. Bu durum, Vatandaş Diyalogları'nı, esas olarak Komisyon'un halkla ilişkiler ve iletişim stratejisinin bir parçası hâline getirmekte ve demokratik katılım aracı olmaktan uzaklaştırmaktadır.⁵⁹⁰

Bununla birlikte, bu tür etkinliklerin vatandaşları Avrupa Birliği kurumlarının özellikle de Komisyon'un işleyişi ve politika öncelikleri hakkında bilgilendirmek açısından belirli bir değeri olduğu da teslim edilmelidir. Demokratik meşruiyetin yalnızca seçimlere indirgenmemesi gerektiği düşünüldüğünde, kurumların vatandaşlarla farklı araçlar vasıtasıyla iletişim kurma çabası önemlidir. Ancak, bu araçların vatandaşlara karar alma süreçlerine etki etme fırsatı tanımaması, onları yalnızca pasif bilgi alıcıları konumunda bırakmaktadır.

Bu bağlamda, Vatandaş Diyalogları ile kamu istişareleri arasında bir benzerlik kurulabilir: Her iki araç da Komisyon'un yukarıdan aşağıya yönelen bir iletişim yaklaşımı çerçevesinde tasarlanmıştır. Kamu istişareleri vatandaşlardan veri ve görüş toplamayı hedeflerken, Vatandaş Diyalogları esasen vatandaşlara bilgi aktarmayı ve Komisyon'un politikalarını tanıtmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla her iki uygulamada da katılımcının rolü sınırlıdır ve katılım, etkileşimli bir süreçten ziyade kurumsal bilgilendirme düzeyinde kalmaktadır.⁵⁹¹

⁵⁸⁹ Russack, “Pathways for Citizens”. s. 19.

⁵⁹⁰ ibid. s. 20.

⁵⁹¹ ibid.

Sonuç olarak, Vatandaş Diyalogları'nın mevcut formu, katılımcı demokrasinin gerektirdiği etkili yurttaş katılımını sağlayacak nitelikten uzaktır. Bu tür uygulamaların katılımı yalnızca prosedürel düzeyde sağlıyor olması, onları “*sözde katılım*” olarak nitelendirme riskini doğurmaktadır. Gerçek anlamda demokratik katılım için, bu etkinliklerin sonuçlarının karar alma mekanizmalarına bağlandığı ve kurumsal etkileşim kanallarının güçlendirildiği daha kapsayıcı modellerin geliştirilmesi gerekmektedir.

3.4. Avrupa'nın Gelecek Perspektifine İlişkin Araçlar

Avrupa Birliği, karşı karşıya olduğu çok boyutlu krizlerin gölgesinde hem meşruiyetini pekiştirmek hem de uzun vadeli yönetim vizyonunu şekillendirmek amacıyla yeni katılım ve istişare mekanizmaları geliştirme arayışına girmiştir. Bu doğrultuda, özellikle son on yılda geliştirilen araçlar arasında öne çıkan Avrupa'nın Geleceği Konferansı ve bu Konferans kapsamında uygulamaya konulan Avrupa Vatandaş Panelleri, Birliğin geleceğine ilişkin stratejik tartışmaların yürütüldüğü önemli katılım platformları olarak dikkat çekmektedir.

Bu mekanizmalar, yapısal özellikleri bakımından hem yukarıdan aşağıya hem de aşağıdan yukarıya işleyen, yani hibrit bir katılım modeli sergilemektedir. Zira süreç, AB kurumlarının inisiyatifiyle organize edilmiş ve çerçevesi bu kurumlar tarafından çizilmiş olsa da aynı zamanda vatandaşların belirli politika alanlarında doğrudan söz sahibi olabildiği ve öneriler geliştirebildiği bir katılım imkânı sunulmuştur. Bu nedenle söz konusu araçlar, temsili yapının ötesine geçerek katılımcı yönetim anlayışına dayalı daha kapsayıcı bir demokratik modelin gelişimi açısından önemli bir deneyim sunmaktadır.

3.4.1. Avrupa'nın Geleceği Konferansı

3.4.1.1. Genel Olarak

10 Mart 2021 tarihinde Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Birliği Konseyi Başkanları, Avrupa'nın geleceğine ilişkin kapsamlı bir istişare sürecini başlatmak amacıyla “*Avrupa'nın Geleceği Konferansı*”

(ing. *Conference on the Future of Europe*) hakkında ortak bir bildiri imzalamıştır.⁵⁹² u girişim, her ne kadar resmi olarak 2021’de başlamış olsa da, fikrî temelleri çok daha önceye dayanmaktadır.⁵⁹³ Konferansın ilk olarak 2019 Avrupa Parlamentosu seçimleri öncesinde, Birleşik Krallık’ın AB’den ayrılmasının gündemde olduğu bir dönemde Fransa Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron tarafından önerildiği görülmektedir.⁵⁹⁴ Macron’un önerisi, aynı yıl yaz aylarında Avrupa Komisyonu Başkanı Ursula von der Leyen’in Avrupa Parlamentosu’na sunduğu siyasi yönergelerde de destek bulmuştur.⁵⁹⁵ akabinde Fransa ve Almanya’nın öncülüğünde, İtalya ve diğer üye devletlerin katılımıyla birlikte tüm AB kurumları tarafından 2019-2020 kışında çeşitli biçimlerde desteklenmiştir.⁵⁹⁶

Ne var ki, 2020 baharında patlak veren COVID-19 pandemisi, başlangıçta 9 Mayıs 2020’de başlatılması planlanan sürecin ertelenmesine neden olmuştur. Ancak pandeminin Avrupa’da yarattığı sosyoekonomik tahribat ve buna karşılık AB tarafından geliştirilen politikalar —özellikle “*Next Generation EU*” başlıklı kurtarma fonu— Konferans’ın gerekliliğine ilişkin siyasi desteği yeniden canlandırmıştır.⁵⁹⁷ Avrupa Parlamentosu’nun

⁵⁹² Bildiri metni için bkz. EUR-Lex, “Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the European Commission on the Conference on the Future of Europe Engaging with citizens for democracy – Building a more resilient Europe 2021/C 91 I/01, OJ C 91I, 18.3.2021, p. 1–4”.

⁵⁹³ Federico Fabbrini, *Brexit and the Future of the European Union: The Case for Constitutional Reforms*, United Kingdom: Oxford University Press, 2020. s. 2.

⁵⁹⁴ Emmanuel Macron, “*Lettre pour une Renaissance européenne*”.

⁵⁹⁵ Ursula von der Leyen, “A Union that strives for more: My agenda for Europe”, POLITICAL GUIDELINES FOR THE NEXT EUROPEAN COMMISSION 2019-2024. s. 19.

⁵⁹⁶ Fransa ve Almanya tarafından ortak kabul edilen 25 Kasım 2019 tarihli gayri resmî belge için bkz. Politico, “Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper on key questions and guidelines”; İtalyan hükümetinin kabul ettiği 14 Şubat 2020 tarihli gayri resmî belge için bkz. Movimento Europeo Italia, “Italian Non-Paper for the Conference on the Future of Europe (2020-2022)”; Avrupa Konseyi’nin ilgili kararı için bkz. European Council, “European Council meeting (12 December 2019) – Conclusions”, para. 14; Avrupa Parlamentosunun ilgili kararı için bkz. European Parliament, “European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Parliament’s position on the Conference on the Future of Europe (2019/2990(RSP))”; Avrupa Komisyonu’nun ilgili bildirisi için bkz. EUR-Lex, “Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Donner forme à la Conférence sur l’avenir de l’europe COM/2020/27 final”.

⁵⁹⁷ 14 Aralık 2020 tarihli ve COVID-19 krizinin ardından toplanmayı desteklemek için bir Avrupa Birliği Kurtarma Aracı oluşturulmasına ilişkin Konsey Tüzüğü. bkz. EUR-Lex, “Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis, OJ L 433I, 22.12.2020, p. 23–27”.

ısrarlı çağrıları ve Fransa ile Almanya'nın siyasi desteğiyle birlikte, 2020 yılı itibarıyla AB kurumları arasında Konferansın yapısına ve işleyişine dair temel bir mutabakat sağlanmıştır.⁵⁹⁸ Nihayetinde, Mart 2021'de “*Vatandaşlarla Demokrasi İçin Etkileşim – Daha Dayanıklı Bir Avrupa İnşa Etmek*” (ing. *Engaging with Citizens for Democracy—Building a More Resilient Europe*) başlıklı ortak bildiri imzalanarak 9 Mayıs 2021 tarihinde Konferans süreci resmen başlatılmıştır.⁵⁹⁹

Avrupa'nın Geleceği Konferansı, Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyetini güçlendirme ve giderek derinleşen demokrasi açığını giderme hedefinin bir parçası olarak tasarlanmıştır. Sürecin temel amacı, vatandaşların —özellikle gençlerin ve sivil toplumun— karar alma süreçlerine daha etkin biçimde katılımını sağlayarak AB ile vatandaşlar arasında daha kapsayıcı bir diyalog alanı tesis etmektir. Bu bağlamda Konferans, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'un ortak organizasyonu ile iki yıl süreli çok paydaşlı bir müzakere süreci olarak kurgulanmıştır.⁶⁰⁰ Konferans, Birlik bünyesinde güç ile hesap verebilirlik arasındaki boşluğu kapatmayı, kurumsal aktörler ve vatandaşların tabandan gelen talepleri daha iyi anlamalarını sağlamayı amaçlayan, müzakereci bir ulusötesi alan oluşturmayı hedeflemiştir.⁶⁰¹

Konferans süreci, 9 Mayıs 2021 tarihinde başlatılmış; bir yıl boyunca süren vatandaş temelli tartışmaların ardından, 9 Mayıs 2022 tarihinde resmî olarak sona ermiştir. Sürecin sonunda Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Birliği Konseyi'ne sunulmak üzere kapsamlı bir nihai rapor hazırlanmıştır. Konferansın temel hedefi, Avrupa Birliği vatandaşlarının doğrudan politika yapım süreçlerine katılımını artırmak ve Birliğin geleceğine ilişkin somut öneriler geliştirilmesini sağlamaktır. Bu doğrultuda, vatandaş panelleri, çevrimiçi platformlar ve yerel düzeyde çok sayıda etkinlik organize edilmiştir.⁶⁰²

⁵⁹⁸ Konferans hakkında Parlamento'nun tutumu için bkz European Parliament, “European Parliament resolution of 18 June 2020 on the European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe (2020/2657(RSP))”; Council of the European Union, “Conference on the Future of Europe 9102/20”. para. 2.

⁵⁹⁹ Commission européenne, “Conférence sur l'avenir de l'Europe”.

⁶⁰⁰ Ursula von der Leyen, “A Union that strives for more”. s. 19.

⁶⁰¹ Alberto Alemanno, “Unboxing the Conference on the Future of Europe and its Democratic Raison d'Être”, *European Law Journal*, forthcoming (2022). s. 4.

⁶⁰² Silvia Kotanidis, “Preparing the Conference on the Future of Europe”.

Avrupa'nın Geleceği Konferansı'nı önceki katılım mekanizmalarından ayıran temel fark ise, aşağıdan yukarıya katılımcı demokrasi unsurlarının, yukarıdan aşağıya işleyen elit düzeydeki karar alma yapılarıyla bütünleştirilmesi yönündeki çabadır.⁶⁰³ Her ne kadar bu hibrit yapı, girişime yenilikçi bir nitelik kazandırsa da yeterince yapılandırılmamış bir katılım sürecinin popülist eleştirileri yatıştırmak yerine derinleştirme riski taşıdığı da göz ardı edilmemelidir. Dolayısıyla, Avrupa'nın Geleceği Konferansı'nın yalnızca bir tartışma platformu olmanın ötesine geçerek Birliğin anayasal düzeninde reform yaratma potansiyelini gerçekleştirebilmesi, büyük ölçüde siyasi liderlik iradesine ve hukuki yaratıcılığa bağlıdır.⁶⁰⁴

3.4.1.2. Tarihsel Arka Plan

Avrupa'nın Geleceği Konferansı, Avrupa entegrasyon projesini yeniden canlandırma ihtiyacından doğmuş ve bu ihtiyacı özellikle son on yılda yaşanan çok katmanlı krizler belirgin hâle getirmiştir.⁶⁰⁵ Avro krizi, göç krizi ve hukukun üstünlüğüne yönelik tehditler, Avrupa Birliği'nin birliğini zedelemiş; Ekonomik ve Parasal Birlik'ten Schengen serbest dolaşım sistemine ve temel haklar rejimine kadar birçok alandaki kazanımları ciddi biçimde sınamıştır. Bu çoklu krizlere ek olarak, COVID-19 pandemisi hem Birliğin sağlık alanındaki sınırlı yetkilerini hem de yönetim kapasitesindeki eksiklikleri gözler önüne sermiştir. Öte yandan, pandemiye verilen yanıtlar —özellikle Toparlanma Fonu gibi araçlarla AB bütçesi üzerinde eş benzeri görülmemiş yetkilerin devredilmesi—, yeni anayasal reformlara duyulan ihtiyacı da beraberinde getirmiştir.⁶⁰⁶

Esasında Konferans, 2016 yılında Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılmasına neden olan Brexit referandumunun ardından yoğunlaşan “*Avrupa'nın geleceği*” tartışmalarının bir sonucu olarak şekillenmiştir. İlk kez bir üye devletin AB'den ayrılma kararı alması, entegrasyon sürecinde ciddi bir

⁶⁰³ Federico Fabbrini, “The Conference on the Future of Europe: Process and prospects”. *European Law Journal*, Volume 26, Issue 5-6, (2020), ss. 401-414. s. 402.

⁶⁰⁴ Federico Fabbrini, “The Conference on the Future of Europe”. s. 403.

⁶⁰⁵ Ronan McCrea, “Forward or Back: The Future of European Integration and the Impossibility of the Status Quo”, *European Law Journal*, Volume 23, Issue (1-2), (2017), ss. 66-93. s. 66.

⁶⁰⁶ Federico Fabbrini, “The Conference on the Future of Europe”. s. 403.

kırılma yaratmış ve bu gelişmeye yanıt olarak Avrupa Parlamentosu ile 27 üye devlet, Avrupa projesine olan bağlılıklarını yeniden teyit etmişlerdir.⁶⁰⁷ 2017 yılında Roma Antlaşmaları'nın 60. yıldönümü vesilesiyle, bu doğrultudaki tartışmalar ivme kazanmış ve Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ile üye devletler, Avrupa'nın geleceğini şekillendirmeye yönelik çeşitli girişimlerde bulunmuştur. Bu tartışmalar 2019 Avrupa Parlamentosu seçimlerine de yansımış, özellikle Fransa Cumhurbaşkanı Macron, tüm Avrupa vatandaşlarına hitaben kaleme aldığı açık mektubunda, Avrupa projesinin “*ihtiyaç duyduğu tüm değişiklikleri önermek*” amacıyla bir konferans düzenlenmesi çağrısında bulunmuştur.⁶⁰⁸ Bu öneri, Macron'un AB'yi daha egemen, birlik içinde ve demokratik bir yapıya dönüştürme yönündeki vizyonunun somut bir tezahürü olarak değerlendirilmiştir.⁶⁰⁹ Birleşik Krallık'ın ayrılığının kesinleşmesini takiben, Parlamento, Konsey ve Komisyon tarafından yayımlanan Ortak Bildiri (ing. *Joint Declaration*) ile Konferans resmen başlatılmış ve bu süreçte AB, kendisini “*Avrupa'nın geleceğine rehberlik etme*” rolüyle konumlandırmıştır.⁶¹⁰

Bu bağlamda Avrupa'nın Geleceği Konferansı, Avrupa bütünleşmesini yeniden başlatmayı ve Birliğin anayasal yapısındaki kronik eksiklikleri gidermeyi amaçlayan bir reform girişimi olarak değerlendirilebilir. Ancak bu girişimin anlamlı olabilmesi, Konferansın yalnızca Avrupa Komisyonu tarafından 2017-2019 yılları arasında düzenlenen Avrupa Vatandaş Diyaloglarının tekrarı niteliğinde kalmamasıyla mümkündür.⁶¹¹ Aksine, Konferans, AB'nin yapısal zayıflıklarını doğrudan ele alabilecek bir platform işlevi görmeli ve gerçekçi reform hedeflerine ulaşmada etkin bir rol

⁶⁰⁷ bkz. European Parliament, “European Parliament resolution of 28 June 2016 on the decision to leave the EU resulting from the UK referendum (2016/2800(RSP))”. para. 10; Ayrıca Avrupa Birliği Zirvesinin 16 Eylül 2016 tarihli gayri resmi toplantısı sonucunda kabul edilen Bratislava Deklarasyonunda 27 üye devlet, entegrasyona olan bağlılıklarını tekrar teyit etmiştir. bkz. Council of the European Union, “The Bratislava Declaration”.

⁶⁰⁸ Emmanuel Macron, “*Lettre pour une Renaissance européenne*”.

⁶⁰⁹ Emmanuel Macron'un Sorbonne Üniversitesi'nde gerçekleştirdiği 26 Eylül 2017 tarihli konuşması. bkz. La Maison Élysée, “President Macron gives speech on new initiative for Europe”; ayrıca Emmanuel Macron'un 10 Mayıs 2018'de Aachen'da gerçekleştirilen Charlemagne Ödül Töreni'ndeki konuşması. bkz. La Maison Élysée, “Speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic, on receiving the Charlemagne Prize”.

⁶¹⁰ “Joint Declaration”. s. 2.

⁶¹¹ Commission européenne, Direction générale de la communication, “Dialogues avec les citoyens et consultations citoyennes : principales conclusions : 30 avril 2019”.

oyynamalıdır. Nitekim, kurucu antlaşmalarda köklü değişikliklere mesafeli yaklaşan bazı üye devletler dahi, Konferansın “*daha verimli karar alma süreçleri*” yönünde ilerlemesi gerektiğini kabul etmişlerdir.⁶¹² Bu çerçevede Konferans, dogmatik yaklaşımlardan uzak ve alışılmışın dışında bir yenilenme aracı olarak görülmelidir.⁶¹³

Konferans, adı itibarıyla da Avrupa bütünleşme tarihinde iki önemli örneğe —Messina Konferansı (1955) ve Avrupa’nın Geleceği Konvansiyonu’na (2001)— atıfta bulunmaktadır. Her iki süreç de Avrupa entegrasyonunun kritik dönemeçlerinde ortaya çıkmış ve mevcut kurucu antlaşmaların ötesine geçen kurumsal reform önerileriyle Avrupa projesine yön vermiştir.⁶¹⁴

1-3 Haziran 1955 tarihleri arasında Sicilya’nın Messina kentinde gerçekleştirilen Messina Konferansı, Avrupa entegrasyonunun ilk başarısızlıklarını aşmasını sağlamak açısından kritik bir role sahiptir. 1951 yılında AKÇT’yi kuran Paris Antlaşması’nın kazanımlarına rağmen, bir “*anayasa projesi*” olarak görülen Avrupa Savunma Topluluğu’nun (fr. *Communauté Européenne de Défense*) 30 Ağustos 1954 tarihinde Fransız Ulusal Meclisi’nde reddedilmesi, Avrupa projesinin ilerleyişini durdurmuştur.⁶¹⁵ Ancak İtalya’nın girişimiyle, Messina’da bir araya gelen altı kurucu üye devletin dışişleri bakanları, birleşik bir Avrupa’nın inşasında ilerleme kaydedilebilmesi için ortak kurumların geliştirilmesi, ulusal ekonomilerin kademeli olarak birleşmesi, ortak bir pazarın oluşturulması ve sosyal politikaların aşamalı olarak uyumlaştırılması konusunda uzlaşmıştır.⁶¹⁶

Avrupa’nın Geleceği Konvansiyonu ise çok daha yakın bir tarihte, ancak yine Avrupa entegrasyon süreci için kritik bir döneminde gerçekleşmiştir. Birlik, bu dönemde yaklaşan AB genişlemesi ve terörizm ile küresel ölçekte

⁶¹² Eerste Kamer der Staten-Generaal – EuropaPoort, “Conference on the Future of Europe: Common approach amongst Austria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Slovakia and Sweden”. s. 1.

⁶¹³ Movimento Europeo Italia, “Shaping a Future for Europe, Worth Living in: Greek concept paper for the Conference for the Future of Europe in the aftermath of the covid-19 crisis and beyond”. s. 5.

⁶¹⁴ Federico Fabbrini, “The Conference on the Future of Europe”. s. 404.

⁶¹⁵ Le Taurillon, “Le 30 août 1954, la France disait « Non »”

⁶¹⁶ Le Centre virtuel de la connaissance sur l’Europe (CVCE), “Résolution adoptée par les ministres des Affaires étrangères des États membres de la CECA, réunis à Messine (1er au 3 juin 1955)”.

yürütülen mücadele gibi zorluklarla karşı karşıya kalmıştır.⁶¹⁷ 14-15 Aralık 2001 tarihlerinde Belçika'nın Laeken kentinde toplanan Avrupa Konseyi tarafından kurulan Konvansiyon, şu üç temel soruna çözüm bulmakla görevlendirilmiştir: Vatandaşların, özellikle de gençlerin, Avrupa projesine ve Avrupa kurumlarına nasıl daha yakınlaştırılabileceği, genişlemiş bir Birlik içinde siyasetin ve Avrupa siyasi alanının nasıl düzenleneceği ve Birliği yeni, çok kutuplu dünyada istikrarlı bir aktör ve model haline nasıl getirileceği.⁶¹⁸

Bu iki girişim, Avrupa'nın Geleceği Konferansı açısından önemli tarihsel emsaller teşkil etmektedir. Her ne kadar Messina Konferansı, daha çok teknokratik ve hükümetler arası bir süreç olarak şekillenmişken, Avrupa Konvansiyonu, ulusal ve Avrupa düzeyinde temsilcilerin katılımıyla daha kapsayıcı ve kurumsal bir yapı sergilemiştir. Dolayısıyla, her iki örnek de Konferans sürecine katılan aktörlerin dikkate alması gereken değerli dersler sunmakta; aynı zamanda bu tür girişimlerin hem potansiyelini hem de karşılaşılabileceği yapısal zorlukları değerlendirmek için kıymetli birer referans noktası işlevi görmektedir.⁶¹⁹

3.4.1.3. Konferansın Anayasalcılık Boyutu

Avrupa'nın Geleceği Konferansı'nın tarihsel dayanağı, esasen “*AB anayasalcılığının yeniden canlandırılması*”dır. Ancak bu hedefe rağmen, süreci başlatan Ortak Bildiri, AB kurumları ile üye devletler arasındaki amaç birliğinin eksikliğini yansıtmış ve Konferansın misyonunu belirsiz bırakmıştır.⁶²⁰ Bildiri, Konferansın nihai amacını açıkça tanımlamaktan kaçınmış, yalnızca Schuman Bildirisi'ne atıfla AB'yi bir “*siyasi proje*” olarak nitelendirmiş ve amaç “*Birliğimiz, karşı karşıya olduğumuz zorluklar ve Avrupa dayanışmasını güçlendirerek birlikte inşa etmek istediğimiz gelecek üzerine düşünmek*” şeklinde genel ifadelerle açıklanmıştır.⁶²¹ Bu tanım, genel

⁶¹⁷ Council of the European Union, “Presidency conclusions - Laeken, 14 and 15 December 2001”. s. 2, 3, 5.

⁶¹⁸ “Laeken Bildirisi”. s. 21.

⁶¹⁹ ibid.

⁶²⁰ Matej Avbelj, “Revitalization of EU Constitutionalism”, *iCourts Working Paper Series*, No. 202, IMAGINE Paper No. 9, 2020. s. 6.

⁶²¹ ibid. s. 1.

yönelimi işaret etse de Konferansın anayasal bir reform süreci olup olmadığına dair net bir tutum içermemektedir.

Bildiride ayrıca, son dönemde yaşanan krizlere ve özellikle COVID-19 pandemisinin AB üzerindeki etkilerine değinilmiştir. Bununla birlikte 2019 Avrupa seçimlerinde artan seçmen katılımı, vatandaşların Birliğin geleceğine ilgisinin göstergesi olarak sunulmuştur. Konferansın bu doğrultuda, Avrupa'nın karşı karşıya olduğu zorlukları ve öncelikleri vatandaşlarla tartışmak için yeni bir alan yaratacağı belirtilmiştir.⁶²²

Ancak bu açıklamalar, Konferansın yetki ve kapsamı konusunda net bir çerçeve sunmamaktadır. Nitekim Bildiri'nin "*What*" başlıklı bölümünde, ele alınacak konuların "*vatandaşlar için önemli olan her şeyi*" kapsayabileceği belirtilmiş, böylece Konferans'ın gündemi sınırlanmamıştır. Her ne kadar 2019 Avrupa Konseyi Stratejik Gündemi ve Avrupa Komisyonu'nun siyasi yönergelerine atıf yapılsa da Ortak Bildiri oldukça geniş bir konu yelpazesi sunmaktadır. Pandemiyle ve iklim değişikliğiyle mücadele, ekonomik büyüme, sosyal adalet, göç, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve AB'nin küresel rolü gibi başlıkları içeren ancak bunlarla sınırlı olmayan bir konu listesi sunmaktadır. Bunlara ek olarak, AB'nin demokratik temelleri, yönetim kapasitesi, sübsidiarite, orantılılık ve şeffaflık gibi kurumsal meseleler de bu listeye dâhildir. Ayrıca, "*Vatandaşlar, kendileri için önemli olan ek konuları gündeme getirme konusunda serbesttir*" ifadesiyle Konferansın gündemi daha da genişletilmiş; yalnızca AB'nin mevcut yetkilerine değil, aynı zamanda potansiyel eylem alanlarına da açık hâle getirilmiştir.⁶²³

Bu belirsizlik, çıktılarının da açık uçlu bir nitelik taşımasına yol açmıştır. Ortak Bildiri'ye göre, Konferansta dile getirilen fikirlerin AB düzeyinde somut önerilere dönüşmesi beklenmektedir.⁶²⁴ Ancak, Avrupa Parlamentosu ve bazı üye devletlerin süreci Antlaşma değişikliklerine açılan bir yol olarak görmesine rağmen, Ortak Bildiri yalnızca sonuçların "*Ortak Başkanlığa*

⁶²² ibid.

⁶²³ ibid. s. 3.

⁶²⁴ ibid. s. 2.

*sunulacak bir raporda yer alacağını” belirtmekle yetinmiştir.*⁶²⁵ Üç AB kurumu ise bu sonuçları *“her biri kendi yetkisi çerçevesinde ve Antlaşmalara uygun olarak”* takip etmeyi taahhüt etmiştir.⁶²⁶ Bu yaklaşım, Konsey’in *“önce politika”* anlayışını ve mevcut AB çerçevesinin yeterli olduğu yönündeki varsayımı yansıtmaktadır.⁶²⁷ Öte yandan, Parlamento’nun talebi doğrultusunda –ki AP, tartışılan pek çok politikanın zaten yasama yetkisi kapsamında olduğunu vurgulamıştır– Bildiri, Konferansın Birliğin genel işleyişi ve demokratik meşruiyeti gibi yapısal meseleleri de kapsayabileceğini öngörmüştür.⁶²⁸ Ayrıca Ortak Bildiri, Parlamento, Komisyon ve Konsey’in, Konferans önerilerini nasıl takip edeceklerine dair mekanizmayı hızla netleştirmeleri gerektiğini belirtmiş ve bu sürecin 2022 İlkbaharına kadar tamamlanması çağrısında bulunmuştur.⁶²⁹

Tarihsel örnekler olan Messina Kararı ve Laeken Bildirisi de benzer biçimde bazı belirsizlikler içermektedir. Messina Bildirisi’nde hükümetler, ticaretin genişletilmesi, enerji ve ortak pazar gibi hedeflerde uzlaşmış; bu doğrultuda teknokratlardan oluşan bir komite kurulmuştur.⁶³⁰ Laeken örneğinde ise Avrupa Konseyi, temel meseleleri değerlendirmek ve çeşitli çözüm yollarını belirlemek üzere geniş katılımlı bir Konvansiyon kurulmasına karar vermiştir.⁶³¹ Ancak Messina Kararı, ilerleyen süreçte antlaşma hazırlıklarını öngörürken, Laeken Bildirisi açık biçimde *“bir Avrupa Anayasasına doğru ilerleme”* ihtimalinden bahsetmiştir.⁶³²

Buna karşılık, Avrupa’nın Geleceği Konferansı’na dair Ortak Bildiri daha temkinli ve soyut kalmakta ve Konferansı, Parlamento, Konsey ve

⁶²⁵ Avrupa Parlamentosu’nun Avrupa’nın Geleceği Konferansına ilişkin görüşünü belirttiği 15 Ocak 2020 tarihli kararı için bkz. European Parliament, “European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Parliament’s position on the Conference on the Future of Europe (2019/2990(RSP))”. para. 31; Yine Parlamento’nun Avrupa’nın Geleceği Konferansına ilişkin görüşünü belirttiği 18 Haziran 2020 tarihli kararı için bkz. “European Parliament resolution of 18 June 2020 on the European Parliament’s position on the Conference on the Future of Europe, P9_TA(2020)0153”. para. 6; “Joint Declaration”. s. 3.

⁶²⁶ “Joint Declaration”. s. 3.

⁶²⁷ Council of the European Union, “Conference on the Future of Europe 9102/20”. para. 3.

⁶²⁸ European Parliament, “European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Parliament’s position on the Conference on the Future of Europe (2019/2990(RSP))”; “Joint Declaration”. s. 3.

⁶²⁹ “Joint Declaration”. s. 3.

⁶³⁰ “Messina Kararı”. I.A.1., I.A.2., II.4.

⁶³¹ “Laeken Bildirisi”. s. 24, 25.

⁶³² “Messina Kararı”. I.A.1., I.A.2., II.1, 4; “Laeken Bildirisi”. s. 23.

Komisyon'un eşit ortaklar olarak yürüttüğü bir girişim şeklinde tanımlamaktadır. Bildiri'nin imzacıları olan üç kurum başkanı, Avrupa halkını dinleme ve önerileri yetkilerine tam saygı çerçevesinde değerlendirme taahhüdünde bulunmuşlardır. Bu doğrultuda Ortak Bildiri, Konferansı esasen AB kurumlarının, çok düzeyli aktörlerle birlikte yürüttüğü bir Avrupa demokratik süreci olarak tanımlamakta ve olası anayasal hedefini belirsizleştirmektedir.⁶³³

3.4.1.4. Konferansın Kurumsal Yapı ile İlişkisi

Avrupa'nın Geleceği Konferansı'nın anayasal misyonunun net olmaması, kurumsal organizasyonundaki belirsizliklerle birleştiğinde, süreç daha da karmaşık bir hâl almaktadır. Ortak Bildiri'nin "*How*" başlıklı bölümünde Konferans'ın, "*vatandaş odaklı, tabandan yukarıya doğru işleyen bir süreç*" olarak tasarlandığı ve tüm Avrupalıların katılımına açık olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede Konferans'ın, ulusal, ulusötesi ve bölgesel düzeylerde etkinlikler düzenlenmesini teşvik etmesi ve bu etkinliklerin sivil toplumu ve paydaşları da içermesi gerektiği ifade edilmiştir.⁶³⁴ Sürece ulusal ve bölgesel parlamentoların yanı sıra Bölgeler Komitesi, Ekonomik ve Sosyal Komite, sosyal ortaklar ve akademi de dâhil edilmelidir.

Aşağıdan yukarıya katılımı vurgulayan bu yaklaşımın yanında, yukarıdan aşağıya işleyen bir kurumsal yapı da oluşturulmuştur. Konferans, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Başkanlarının ortak başkanlığı altında yürütülmekte; bu üç kurumun eşgüdümüyle "*hafif ama etkili*" bir yönetim yapısı öngörülmektedir.⁶³⁵ Bu bağlamda Ortak Bildiri, Konferans sürecini yönlendirmek üzere üç kurumdan temsilciler ve gözlemcilerden oluşan bir Yürütme Kurulu kurulmasını önermektedir. Ayrıca Bölgeler Komitesi, Ekonomik ve Sosyal Komite ve COSAC temsilcileri de gözlemci olarak sürece katılacaktır.⁶³⁶

Yürütme Kurulu'na destek sağlamak üzere üç kurumun eşit temsil edildiği bir Ortak Sekreteryâ oluşturulacaktır. Ayrıca Avrupa Parlamentosu,

⁶³³ "Joint Declaration". s. 2.

⁶³⁴ ibid.

⁶³⁵ ibid. s. 3.

⁶³⁶ ibid.

Konsey, Komisyon, ulusal parlamentolar, vatandaş panelleri, sivil toplum ve diğer paydaşların katılımıyla bir Konferans Genel Kurulu tesis edilecektir. Bu yapı hem tabandan gelen hem de üst düzey aktörlerin katkılarını sentezleyen bir model sunmaktadır.⁶³⁷

Ortak Bildiri, bu çifte yapıyı uzlaştırmayı amaçlamaktadır.⁶³⁸ Konsey'in isteği doğrultusunda sürecin açık ve katılımcı olması hedeflenirken, Avrupa Parlamentosu'nun talepleriyle uyumlu olarak Genel Kurul'a özel bir rol tanınmakta, yapılandırılmamış vatandaş görüşlerinin hukuki ve kurumsal önerilere dönüştürülmesi beklenmektedir.⁶³⁹ Bu yönüyle Genel Kurul, AB Antlaşması'nın 48/3. maddesindeki Konvansiyon modeline benzer bir potansiyel taşımakta, anayasal nitelikte bir işlev üstlenebileceği değerlendirilmekte; ancak bu iki yaklaşımın pratikte nasıl bir etkileşim içinde olacağı belirsizliğini korumaktadır.⁶⁴⁰

Ancak Ortak Bildiri, bu yapının işleyişine dair detaylı yöntemleri netleştirmemektedir. Yalnızca Konferans'ın yapısının, raporlama usullerini en baştan itibaren ve konsensüs ile belirleyeceği ifade edilmiştir.⁶⁴¹ Bildiri, Yürütme Kurulu'nun, Genel Kurul toplantılarını vatandaş girdileri ışığında hazırlamakla yükümlü olacağını belirtmekte, Genel Kurul'un ise gelen önerileri önceden tanımlanmış sonuç ya da politika alanlarıyla sınırlı olmaksızın tartışmasını öngörmektedir.⁶⁴² Konferans sürecinde Yürütme Kurulu, vatandaş panellerinin rastgele seçilmiş katılımcılardan oluşmasını ve önceden hazırlanmış belgeler üzerinden tartışmalar yürütmesini kararlaştırmıştır.⁶⁴³ Bununla birlikte, ilk Genel Kurul toplantısı, panellerin

⁶³⁷ ibid.

⁶³⁸ European Parliament, "European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe (2019/2990(RSP)). para. 14.

⁶³⁹ Council of the European Union, "Conference on the Future of Europe 5675/20". s. 3.

⁶⁴⁰ "Joint Declaration". s. 3; ABA m. 48/3: "*Avrupa Birliği Zirvesi, Avrupa Parlamentosu'na ve Komisyon'a danıştıktan sonra, basit çoğunlukla, önerilen değişikliklerin incelenmesi yönünde bir karar kabul ederse, Avrupa Birliği Zirvesi Başkanı, ulusal parlamentoların, üye devletlerin devlet veya hükümet başkanlarının, Avrupa Parlamentosu'nun ve Komisyon'un temsilcilerinden oluşan bir Konvansiyon toplanır.*"; Fabbrini, "The Conference on the Future of Europe". s. 408.

⁶⁴¹ "Joint Declaration". s. 3.

⁶⁴² ibid.

⁶⁴³ Conference on the Future of Europe, "Summary report of the third meeting of the Executive Board of the Conference on the Future of Europe". s. 3.

etkisi ve yerel katılımcı süreçlerin çıktılarının nasıl işleneceği gibi konularda birçok belirsizliği açığa çıkarmıştır.⁶⁴⁴

Kurumsal olarak, Konferans'ın yapısı hem Messina Konferansı'ndan hem de Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu'ndan ayrılmaktadır. Messina süreci, hükümet delegelerinden oluşan teknokratik bir Komite öngörmüştür.⁶⁴⁵ Laeken Bildirisi ile başlatılan Konvansiyon daha müzakereci bir yapıya sahipti.⁶⁴⁶ Bununla birlikte gerek Messina Konferansı gerekse Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu, gerçekleştiği tarihsel döneme uygun olarak, katılımcı demokrasi unsurlarına yer vermemiştir.

Buna karşın Avrupa'nın Geleceği Konferansı, İrlanda ve Fransa gibi ülkelerde son dönemde uygulanan anayasal katılım deneyimlerini çağrıştırmaktadır. Özellikle İrlanda'da, Parlamento 2016 yılında, İrlanda Yüksek Mahkemesi'nden bir yargıcın başkanlık ettiği ve İrlanda toplumunu temsil etmek üzere rastgele seçilmiş 99 üyeden oluşan bir Vatandaşlar Meclisi kurmuş ve bu yapıyı anayasal kürtaj yasağını da içeren çeşitli konuları incelemekle görevlendirmiştir.⁶⁴⁷ Benzer şekilde Fransa'da, 2019 yılında oluşturulan ve rastgele seçilmiş 150 vatandaştan oluşan İklim Vatandaş Konvansiyonu, Paris Anlaşması'nın hedeflerini tartışarak Fransız Anayasası'nın çevresel güvencelerini güçlendirecek şekilde değiştirilmesini önermiş olsa da Fransız hükümeti nihayetinde anayasal değişiklik sürecinden vazgeçmiştir.⁶⁴⁸

Avrupa Birliği'nin, uzun yıllar boyunca halktan gelen sessiz onaya dayalı “*müsaadeci fikir birliği*” (ing. *permissive consensus*) döneminin sona ermesiyle birlikte, vatandaşların karar alma süreçlerine doğrudan katılımı

⁶⁴⁴ European Parliament, “Conference on the Future of Europe: Plenary meets for the first time”.

⁶⁴⁵ “Messina Kararı”. II.2.

⁶⁴⁶ “Laeken Bildirisi”. s. 24; Gráinne de Búrca, “The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights”, European Law Review, Vol.40, No.6, December 2015, ss. 799-810. s. 799.

⁶⁴⁷ Tithe an Oireachtais (Houses of the Oireachtas), “Citizens' Assembly: Motion, Dáil Éireann debate - Wednesday, 13 Jul 2016 (Vol. 918 No. 1)”; Tithe an Oireachtais (Houses of the Oireachtas), “Citizens' Assembly: Motion, Seanad Éireann debate - Friday, 15 Jul 2016 (Vol. 246 No. 15)”; David M. Farrell ve Jane Suiter, Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line, New York: Cornell University Press, 2019. s. 38 vd.

⁶⁴⁸ Konu hakkında detaylı bilgi için bkz. “Convention Citoyenne pour le Climat”.

giderek daha fazla önem kazanmaktadır.⁶⁴⁹ Ancak, müzakereci demokrasiye dayalı katılım modellerinin —özellikle küçük devletlerde veya sınırlı kapsamlı politikalar bağlamında test edilen örneklerin— Avrupa ölçeğinde ya da daha kapsamlı politika programlarında ne ölçüde etkili olabileceği hâlen tartışmalıdır. Konferans'ın dijital platformuna yönelik sınırlı katılım düzeyi de bu modelin ölçeklenebilirliğine ilişkin soru işaretlerini artırmaktadır.⁶⁵⁰

Öte yandan, doktrinde yaygın olarak kabul gören bir diğer görüşe göre, katılımcı girişimler özellikle maddi politika alanlarında (örneğin çevre, eğitim, sağlık gibi konularda) daha işlevsel olmaktadır. Buna karşılık, seçim sistemleri ya da yönetim yapıları gibi teknik ve kurumsal meseleler, karmaşık doğaları gereği, daha çok siyasi elitler arası müzakereleri gerektirmektedir.⁶⁵¹ Nitekim Ortak Bildiri de bu yaklaşımı yansıtarak, Komisyon üyeleri, Avrupa Parlamentosu milletvekilleri ve üye devletlerin Avrupa işleri bakanlarından oluşan siyasi bir organ olan Yürütme Komitesi'ne, Konferans'ın ilerleyişini denetleme, vatandaş girdileri doğrultusunda Konferans Genel Kurulu toplantılarını hazırlama ve nihayetinde Genel Kurul'un sonuçlarını belirleyip yayımlama yetkileri tanımaktadır.⁶⁵²

3.4.1.5. Avrupa'nın Geleceği Konferansı'na Yönelik Eleştiriler

Avrupa'nın Geleceği Konferansı'na ilişkin literatür ve tartışmalar incelendiğinde, sürecin çeşitli eleştirilere konu olduğu görülmektedir. Bu çerçevede, siyasi karar alıcıların rollerini yeterince üstlenemedikleri ve

⁶⁴⁹ Liesbet Hooghe ve Gary Marks, "A Post-Functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", *British Journal of Political Science*, Vol. 39, Iss. 1, 2009, ss. 1-23. s. 1; "Müsaadeci fikir birliği" (*permissive consensus*), *Avrupa bütünleşmesinin erken dönemlerinde halkın entegrasyon sürecine ilişkin bilgi sahibi olmadan elitlere sessizce onay verdiği dönemi tanımlar. Bu anlayış, AB'nin yetki alanı genişledikçe yerini daha eleştirel bir kamuoyuna bırakmıştır.* bkz. Liesbet Hooghe ve Gary Marks, "Postfunctionalism: A New Theory of European Integration", *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1, (2009), ss. 1-23. s. 5.

⁶⁵⁰ Konferansın sonunda 53.600 kişinin dijital platform üzerinden katılım sağladığı belirtilmiştir. bkz. Luca Arfini. "After CoFoE – What's Next for Digital Democracy in the EU?"; 27 üye devletin toplam nüfusunun 448 milyon olduğu ve Konferansın, genç nüfusun da katılımını hedeflediği iddiasında bulunan bir etkinlik olarak tasarlandığı göz önünde bulundurulduğunda, katılım sayısı oransal olarak oldukça düşük kalmıştır. bkz. European Union, "Facts and figures on the European Union".

⁶⁵¹ Federico Fabbrini, "The Conference on the Future of Europe". s. 409.

⁶⁵² "Joint Declaration". s. 3.

vatandaşları dinleme yöntemlerinin geliştirilmesi gerektiği sıkça dile getirilmektedir.⁶⁵³ Konferans, Avrupa meselelerinin “sıradan” vatandaşlar tarafından tartışılmasına olanak tanıyarak, müzakereci demokrasiye dayalı yeni bir meşruiyet zemini inşa etmeyi amaçlamıştır. Ancak bu sürecin, Avrupa Birliği’nin demokratikleşmesine doğrudan ve yapısal bir katkı sunmadığı yönünde eleştiriler mevcuttur.⁶⁵⁴

Bununla birlikte, tüm eksikliklerine rağmen, Konferans’ın vatandaşları AB’nin asli otorite kaynağı olarak görme yönünde atılmış sembolik bir adım olduğu da ileri sürülebilir.⁶⁵⁵ Ancak bu tür halk girişimlerinin, iyi örgütlenmiş çıkar grupları —hatta Avrupa karşıtı veya popülist çevreler— tarafından araçsallaştırılma riski taşıdığı da unutulmamalıdır. Bu tehlike özellikle, katılımın tematik olarak yönlendirilmediği ya da çıktıların belirli bir hedefe yönelmesini sağlayacak kurumsal mekanizmaların bulunmadığı durumlarda artmaktadır.⁶⁵⁶

Konferans’ın kapsamlı bir değerlendirmesinin yapılabilmesi için öğretiler, faaliyetlerin ve bunlar arasındaki ilişkilerin incelendiği müzakereci sistem yaklaşımının benimsenmesi gerektiği savunulmaktadır. Bu perspektiften bakıldığında, Konferans’ın dijital platformu, vatandaş panelleri ve Genel Kurul gibi unsurlar arasındaki zayıf kurumsal bağlantılar başlıca sınırlılıklar olarak öne çıkmaktadır.⁶⁵⁷ Öte yandan, Konferans sonunda sunulan değerlendirme ve önerilerin, içeriklerinin müzakereci niteliğinden ziyade katılımcı sayısına dayalı nicel ölçütlerle değerlendirildiği gözlemlenmektedir.⁶⁵⁸ Bu durum, AB’nin siyasetin yerini yönetişimin aldığı bir “siyasetsiz demokrasi” anlayışını sürdürdüğüne işaret etmektedir.

⁶⁵³ Bent Nørby Bonde, “The Empowerment of Citizens in the European Union through the Conference on the Future of Europe”, *Social Education / Socialinis Ugdyimas*, Vol. 56, Iss. 2, (2021), ss. 33–39. s. 38.

⁶⁵⁴ Alvaro Oleart, “The political construction of the ‘citizen turn’ in the EU: disintermediation and depoliticisation in the Conference on the Future of Europe”, *Journal of Contemporary European Studies*, (2023), ss. 1–15. s. 11, 12.

⁶⁵⁵ Alemanno, “Unboxing the Conference”). s. 1.

⁶⁵⁶ Fabbrini, “The Conference on the Future of Europe”. s. 409.

⁶⁵⁷ Elena García-Gutián ve Luis Bouza Garcia, “Discursive strategies for citizen participation in the EU: a normative assessment of the Conference on the Future of Europe”. *Journal of Contemporary European Studies*, (2024), ss. 1–15. s. 2.

⁶⁵⁸ García-Gutián ve Bouza Garcia, “Discursive strategies”. s. 11, 12.

Dolayısıyla, daha kapsayıcı ve etkili bir demokratikleşme çabası için Konferans’a gereken önemin atfedilmediğini ortaya koymaktadır.⁶⁵⁹

Daha önce de belirtildiği üzere, 10 Mart 2021 tarihinde Parlamento, Komisyon ve Konsey Başkanları tarafından imzalanan ve Konferans’ı başlatan Ortak Bildiri bir uzlaşma belgesi niteliğindedir ve birçok kurumsal belirsizlik içermektedir. Özellikle, Konferans’ın anayasal yetki alanı açıkça tanımlanmamış; kurumsal yapısı ise muğlak bırakılmıştır. Katılımcı demokrasiye dayalı “*aşağıdan yukarıya*” yönelim ile elit odaklı “*yukarıdan aşağıya*” karar alma süreçlerinin bir bileşimi olarak kurgulanan bu yapı, açık uçlu yetkilendirme biçimiyle eleştirilmiştir. Bu nedenle, Konferans’ın başarı düzeyinin belirlenmesinde hem siyasi liderliğin kararlılığı hem de hukuki ve kurumsal yenilikçilik belirleyici olacaktır. Ne var ki Messina Konferansı ve Avrupa Geleceği Konvansiyonu gibi örnekler, bu faktörlerin gerekli olmakla birlikte tek başına yeterli olmadığını göstermektedir.

Konferansa ilişkin bir diğer sorun ise, konuya dair akademik literatürün hâlâ sınırlı olmasıdır. Mevcut çalışmalar genellikle vatandaşlar ile Konferans arasındaki ilişkiyi, sürecin müzakereci demokrasiye etkisini ya da ortaya çıkan önerilerin içeriğini değerlendirmektedir. Ancak Konferans’ta dile getirilen fikirlerin Avrupa düzeyindeki siyasi partilerle olan etkileşimine dair kapsamlı bir inceleme henüz yapılmamıştır. Bu nedenle, Konferans üzerine yapılan araştırmalar hâlâ yetersizdir ve daha sistematik, çok boyutlu çalışmalarla derinleştirilmesi gerekmektedir.

3.4.2. Avrupa Vatandaş Panelleri

3.4.2.1. Genel Olarak

Daha önce açıklandığı üzere Avrupa’nın Geleceği Konferansı, Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi’nin ortak girişimiyle başlatılmış ve vatandaşların Avrupa Birliği’nin geleceğine ilişkin karar süreçlerine doğrudan katılımını hedefleyen önemli bir demokratik

⁶⁵⁹ Oleart, “The political”. s. 12; García-Gutián ve Bouza Garcia, “Discursive strategies”. s. 11.

deneyim olmuştur.⁶⁶⁰ 2021–2022 yılları arasında yürütülen Konferans kapsamında, dört ayrı ulusötesi vatandaş paneli düzenlenmiş; bu paneller aracılığıyla katılımcılar, Avrupa’nın geleceğine dair 49 öneri ve 300’ü aşkın somut teklif geliştirmiştir. Bu bağlamda CoFoE, AB düzeyinde katılımcı demokrasinin kurumsal araçlarla desteklenmesi yönünde bugüne dek atılmış en kapsamlı adımlardan biri olarak değerlendirilmektedir.

Konferansın kapanışında Avrupa Komisyonu Başkanı Ursula von der Leyen, vatandaş katılımının sürdürülebilir kılınacağına dair taahhütte bulunmuş ve Avrupa Vatandaş Panelleri’nin Komisyon’un politika yapım sürecine kalıcı bir unsur olarak entegre edileceğini açıklamıştır.⁶⁶¹ u doğrultuda, Komisyon temel yasama girişimlerinden önce vatandaşların doğrudan görüşlerini almayı amaçlayan “*yeni nesil*” vatandaş panellerini başlatmıştır.⁶⁶² Bu gelişme, AB tarihinde ilk kez vatandaşların yasa yapım sürecine kurumsal ve sistematik biçimde dâhil edilmesi anlamına gelmekte olup, katılımcı demokrasinin AB düzeyinde güçlendirilmesi bakımından önemli bir yenilik teşkil etmektedir.

Bu bölümde öncelikle, Komisyon’un AVP’ler aracılığıyla ulaşmayı hedeflediği amaçlar ve bu panellerin politika döngüsü içindeki konumu ele alınacaktır. Ardından, panellerin çıktılarının karar alıcılar açısından somut katkılar sunup sunmadığı değerlendirilecek ve sürecin hangi yönlerden geliştirilebileceği tartışılacaktır. Son olarak, AVP’lerin AB’nin mevcut katılımcı altyapısındaki yeri ile siyasi etkisi incelenecektir. Araştırma bulguları, bu panellerin kurumlar ile vatandaşlar arasındaki mesafeyi azaltma ve AB politikalarının demokratik meşruiyetini artırma potansiyeline sahip olduğunu göstermektedir.⁶⁶³

Bununla birlikte, bu yeni katılım mekanizmasının uzun vadede AB demokrasisine kalıcı katkı sunabilmesi için bazı ilave adımların atılması

⁶⁶⁰ Dominik Hierlemann et al., “Under Construction Citizen Participation in the European Union”, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2022. s. 175.

⁶⁶¹ Commission européenne, “Discours de la Présidente von der Leyen lors de la séance de clôture de la Conférence sur l’avenir de l’Europe”.

⁶⁶² Johannes Greubel, Perle Petit, Andrey Demidov, “Assessing the European Citizens’ Panels: Greater ambition needed”, EU Democracy Reform Observatory, Observatory Report, 2023. s. 4.

⁶⁶³ Greubel et al., “Assessing the European Citizens’ Panels”. s. 4.

gerektiği ifade edilmektedir. Özellikle AVP'lerin kurumsal yapıya daha güçlü biçimde entegre edilmesi, süreçlerin metodolojik açıdan daha sistematik ve şeffaf hâle getirilmesi ve vatandaş katılımının Komisyon dışındaki diğer AB kurumlarına da yaygınlaştırılması önerilmektedir.⁶⁶⁴ Bu tür gelişmeler yalnızca Komisyon'un politika üretim kapasitesini zenginleştirmekle kalmayacak, aynı zamanda AB'nin demokratik meşruiyet temellerinin güçlendirilmesine de önemli katkılar sağlayacaktır.⁶⁶⁵

3.4.2.2. Avrupa Vatandaş Panelleri'nin İşleyişi

Avrupa Komisyonu, Avrupa'nın Geleceği Konferansı sırasında geliştirilen vatandaş paneli modelinden yola çıkarak, “*yeni nesil*” Avrupa Vatandaş Panelleri'ni Komisyon'un katılımcı araçlarından biri hâline getirmiştir. Bu panellerin düzenli olarak yürütülmesi ve temel politika süreçlerine entegre edilmesi amaçlanmaktadır. Aralık 2022'den itibaren, gıda israfı, sanal dünyalar, öğrenim hareketliliği, toplumda nefreti yenme ve enerji verimliliği gibi temalarda beş panel düzenlenmiştir.⁶⁶⁶ Her panelde, rastgele seçilen yaklaşık 150 vatandaş bir araya gelerek belirli bir politika dosyasına ilişkin somut sorular üzerinde çalışmış ve yasa yapım sürecine katkı sunacak öneriler geliştirmiştir. Paneller, üç oturum hâlinde gerçekleştirilmiştir: Birinci ve üçüncü oturumlar Brüksel'de yüz yüze, ikinci oturum ise çevrim içi olarak organize edilmiştir. CoFoE sürecinde olduğu gibi, tartışmalar çatışmadan ziyade deneyim paylaşımı ve uzlaşya dayalı biçimde yürütülmüştür.⁶⁶⁷

Organizasyon süreci, ilgili konu başlığına göre sorumlu Genel Müdürlükler, İletişim Genel Müdürlüğü ve katılımcı süreçlerde uzmanlaşmış bir konsorsiyum tarafından yürütülmüştür. Ayrıca her panel, ilgili politika alanındaki uzmanlardan oluşan bir Bilgi Komitesi tarafından desteklenmiştir. Oturumlar genel oturumlar ve çalışma grupları şeklinde düzenlenmiş; tüm etkinliklerde 24 resmi AB dili için eşzamanlı çeviri sağlanmıştır.⁶⁶⁸ Genel oturumlarda uzmanlar tarafından bilgi aktarımı yapılırken, çalışma

⁶⁶⁴ Hierlemann et al., “Under Construction”. s. 175; Greubel et al., “Assessing the European Citizens' Panels”. s. 4.

⁶⁶⁵ Greubel et al., “Assessing the European Citizens' Panels”. s. 4.

⁶⁶⁶ European Commission, “European Citizens' Panels: A new phase of citizen engagement”.

⁶⁶⁷ Greubel et al., “Assessing the European Citizens' Panels”. s. 5.

⁶⁶⁸ ibid.

gruplarında katılımcılar alt başlıklar üzerinde çalışarak nihai tavsiyelerini oluşturmuşlardır.

Bu işleyiş, katılımcı demokrasinin hem yukarıdan aşağıya hem de aşağıdan yukarıya yönlerde işletilmesi bakımından kayda değer bir model sunmaktadır. Söz konusu paneller, Avrupa düzeyinde katılımcı demokrasiyi güçlendirme ve vatandaşları karar alma mekanizmalarına daha doğrudan dahil etme çabalarının önemli bir bileşeni hâline gelmiştir. Özellikle demokratik meşruiyetin artırılması ve vatandaş katkısının kurumsal süreçlerin kalıcı bir parçası hâline getirilmesi bakımından bu panellerin güçlü bir potansiyel taşıdığı açıktır.

3.4.2.3. Birlik Kurumsal Yapısı Bağlamında Vatandaş Panelleri

Bu bölümde, Avrupa Vatandaş Panelleri'nin neden tasarlandığı ve ne tür katkılar sunabileceği tartışılacak, ardından Avrupa Komisyonu'nun bu panellere dair hedefleri ve öncelikleri değerlendirilecektir. Son olarak, 2024 Avrupa Parlamentosu seçimleri ve yeni yasama dönemi ışığında, panellerin Komisyon'un politika üretim mekanizmasına ne ölçüde kurumsal olarak entegre edildiğine dair bir analiz sunulacaktır.

Komisyon, AVP'leri hayata geçirirken yalnızca yasama çıktılarını iyileştirmeyi değil, aynı zamanda vatandaşlarla kurumsal düzeyde etkileşim kapasitesini artırmayı da hedeflemiştir. Deneme sürecindeki paneller, vatandaşlara yasa yapım sürecine doğrudan katkı sağlama imkânı tanıyarak hem politika içeriğine hem de karar alma biçimine anlamlı bir katma değer sunabilecek bir katılım modeli ortaya koymuştur. Bununla birlikte, bu modelin sürdürülebilir bir yapıya kavuşabilmesi, mevcut panel formatlarının Komisyon'un iç süreçlerine daha sistematik biçimde entegre edilmesine bağlıdır. Böylelikle AVP'ler, yalnızca politik söylemin bir parçası değil, kurumsallaşmış bir demokratik katılım aracı haline gelebilecektir.⁶⁶⁹

2022 yılı Birliğin Genel Durumu Konuşması'nda Komisyon Başkanı von der Leyen'in önemli mevzuat önerileri için AVP'ler düzenleneceğini duyurmasının ardından, 2023 yılı için gıda israfı, sanal dünyalar ve öğrenme

⁶⁶⁹ ibid. s. 6.

hareketliliği temalarında üç panelin gerçekleştirileceği ilan edilmiştir.⁶⁷⁰ Bu paneller, Komisyon'un mevcut katılım araçlarını tamamlayıcı nitelikte olup, kamu istişarelerine ek olarak vatandaşlara doğrudan görüş bildirme olanağı sunar. Böylece AVP sonuçları, Komisyon'un etki değerlendirme süreçlerine entegre edilerek, alınacak kararların şekillenmesinde doğrudan rol oynayabilir. Ancak bu sürecin demokratik niteliği sınırlı kalmıştır. Zira paneller, Antlaşmalar uyarınca yasama inisiyatifi tekeli elinde bulunduran Komisyon tarafından yürütülmekte, Parlamento'nun bu sürece dahil edilmemesi eleştiri konusu olmaktadır.⁶⁷¹

Kurumsal perspektiften bakıldığında, AVP'lerin politika yapım sürecine üç temel katkı sunduğu ileri sürülebilir: Demokratik katılımın zenginleştirilmesi, yasama kalitesinin artırılması ve vatandaşlarla daha güçlü bir etkileşim kurulması.⁶⁷² Öncelikle, rastgele seçilen katılımcılardan oluşan paneller, AB'nin toplumsal çeşitliliğini yansıtarak karar alma süreçlerine erişimdeki yapısal eşitsizlikleri azaltma ve sürecin şeffaflığını artırma potansiyeline sahiptir. Ayrıca tabandan gelen gündelik deneyimlere dayalı katkılar, yasa tekliflerinin daha kapsayıcı ve delile dayalı bir biçimde hazırlanmasına olanak tanır.⁶⁷³ Son olarak, bu paneller, yalnızca katılımcı bireylerde değil, medya ve sivil toplum aracılığıyla kamuoyunda da AB kurumlarının işleyişine yönelik farkındalığın artmasına katkı sunabilir.⁶⁷⁴

⁶⁷⁰ Commission européenne, "Discours sur l'état de l'Union 2022 de la présidente von der Leyen".

⁶⁷¹ CoFoE sürecini destekleyen Avrupa Parlamentosu, AB düzeyinde vatandaş katılımının nasıl hayata geçirileceğine ilişkin kendi kurumlar arası yaklaşımlarını geliştirmiştir. AP aynı zamanda, söz konusu panellerin organizasyonunda yer alması gerektiğini de düşünmektedir.

⁶⁷² Greubel et al., "Assessing the European Citizens' Panels". s. 6.

⁶⁷³ Johannes Greubel, "A new generation of European Citizens' Panels – Making citizens' voices a regular part of policymaking", European Politics And Institutions Programme Discussion Paper, (2022). s. 5; OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Paris: OECD Publishing, 2020. s. 125.

⁶⁷⁴ Komisyon'un Daha İyi Regülasyon İlkeleri'ne dayanan kamu istişareleri, bir etki değerlendirmesi (ing. *Impact Assessment*) içeren her yasa teklifi öncesinde ya da böyle bir değerlendirme içeren girişimlerin gözden geçirilmesi süreçlerinde gerçekleştirilir. Bu istişarelerin hedef kitlesi, söz konusu düzenlemeden etkilenecek olan, uygulamadan sorumlu tutulacak ya da ilgili politikaya açık bir ilgisi bulunan bireyler ile çıkar gruplarını kapsar. (bkz. European Commission, "Better Regulation Guidelines", 2021. s. 19).

Komisyon açısından AVP'ler, iki yönlü bir işlev taşımaktadır: Hem yasa yapım kalitesini artırmaya hizmet eden bir danışma aracı hem de vatandaşlarla ilişkileri güçlendirmeyi amaçlayan bir kamu diplomasisi aracıdır. Nitekim, Genel Müdürlükler düzeyinde bu panellerin ya yeni perspektifler kazandırması ya da mevcut politikaların kamuoyundaki algısını test etmesi beklenmiştir. Ancak Komisyon'un bu yapıları çoğunlukla istişari araçlar olarak değerlendirdiği ve demokratik temsil işlevine ikincil düzeyde önem atfettiği görülmektedir.⁶⁷⁵

Buna karşın panellerin sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi için kurumsal destek gereklidir. Ancak bazı birimlerde vatandaş katılımına dair kuşkuların sürdüğü görülmektedir. Bu sebeple Komisyon'un İletişim Genel Müdürlüğü (ing. *Directorate-General for Communication, DG COMM*) ve CoFoE Sekreteryası'nın eski üyeleri, kurum içindeki dirençle mücadele etmek üzere farkındalık artırıcı çabalar yürütmüştür. Kurumsallaşmanın henüz sağlanmamış olması, özellikle Komisyon liderliğinde yaşanabilecek bir değişim sonrasında panellerin devamlılığını risk altına sokmaktadır. Bu riski bertaraf etmek adına, CoFoE sürecinden edinilen deneyim temel alınarak panellerin aşamalı biçimde Genel Müdürlüklerin rutin yasa hazırlık süreçlerine entegre edilmesi hedeflenmiştir.⁶⁷⁶

Komisyon, bu amaçla uygulamayı kurumsallaştırmak için yetkililere yönelik kılavuzlar hazırlamıştır. Bununla birlikte panellerin “*Daha İyi Regülasyon İlkeleri*” çerçevesinde düzenli bir danışma aracı olarak tanımlanması sürecin daha ileriye taşınmasını sağlayacaktır. Özellikle, hangi önerilerin “*kilit*” olarak değerlendirileceği, vatandaşların sürece hangi aşamada dahil edileceği ve panel sonuçlarının nasıl kullanılacağı gibi hususların netleştirilmesi önem arz etmektedir.

2022 sonbaharında düzenlenen pilot panellerde konu seçimlerinin siyasi tercihlere dayalı olarak belirlendiği, ancak bu tercihlere dair

⁶⁷⁵ Greubel et al., “Assessing the European Citizens' Panels”. s. 7.

⁶⁷⁶ ibid.

gerekçelendirmenin eksik kaldığı görülmektedir.⁶⁷⁷ Gelecekte konu seçiminde yalnızca vatandaş ilgisi ve etki potansiyeli değil, aynı zamanda politik süreçlere anlamlı katkı sunma kabiliyeti de dikkate alınmalıdır. Komisyon’un önerisi doğrultusunda, panellerin ilgili Genel Müdürlüklerin talebiyle başlatılması ve son kararın Komisyon Genel Sekreterliği tarafından verilmesi uygun bir yöntem olabilir.

Vatandaşların sürece mümkün olan en erken aşamada dahil edilmesi temel ilke olarak benimsenmelidir.⁶⁷⁸ Pilot uygulamalarda paneller çoğu zaman yasa tekliflerinin neredeyse tamamlandığı bir aşamada gerçekleştirilmiş; bu durum vatandaş katkısının etkisini sınırlandırmıştır.⁶⁷⁹ Politika formülasyonunun ilk evrelerinde gerçekleştirilecek paneller, daha anlamlı katkılar sunabilecektir. Ancak bu yapı, yasa yapım sürecini geciktirmemeli; mevcut takvimlere entegre edilmelidir. Kamu istişareleriyle eş zamanlı yürütülen panel modeli, bu doğrultuda etkili bir seçenek olabilir. Bu modeli yalnızca “*öğrenme hareketliliği*” paneli izlemiş, diğerleri ise zamanlama açısından ayrılmıştır.⁶⁸⁰

Komisyon, vatandaş önerilerini dikkate alacağını taahhüt etmiş ve bazı durumlarda bu önerileri mevzuat belgelerine dahil etmiştir. Örneğin, gıda israfı konusundaki panel çıktıları yalnızca bir teyit aracı değil, aynı zamanda politika belgelerinde delil olarak kullanılmıştır. Bununla birlikte, önerilerin karar sürecine etkisi genellikle son aşamalarla sınırlı kalmış, bu da panellerin gerçek anlamda yönlendirici olma potansiyelini azaltmıştır.⁶⁸¹ Bu noktada, panel çıktılarının nasıl kullanıldığının şeffaf biçimde kamuoyuna açıklanması hem hesap verebilirlik hem de katılımın meşrulaşması açısından elzemdir. Örneğin, sanal dünyalar temalı belgelerde panel çıktıları belirgin biçimde

⁶⁷⁷ Gıda israfı konusu 2022 yılı Birliğin Genel Durumu Konuşması’nda duyurulmuş olup diğer iki konu Komisyon’un 2023 Yılı Çalışma Programı’nda ilan edilmiştir. bkz. Commission européenne, “La Commission adopte son programme de travail pour 2023: Relever les défis les plus pressants, tout en maintenant le cap à long terme”.

⁶⁷⁸ Greubel, “A new generation”. s. 6.

⁶⁷⁹ ibid. s. 8.

⁶⁸⁰ Greubel et al., “Assessing the European Citizens’ Panels”. s. 8.

⁶⁸¹ ibid.

entegre edilirken, Gıda Atığı Direktifi'nin etki değerlendirmesinde yalnızca genel ifadelerle değinilmiştir.⁶⁸²

3.4.2.4. Avrupa Vatandaş Panelleri'nin Geleceği

AVP'ler, AB'nin vatandaşlarla ilişkisini yeniden yapılandırma ve katılımcı demokrasiye kurumsal düzeyde alan açma çabalarının önemli bir örneğini teşkil etmektedir. Henüz erken bir aşamada olsalar da bu yapılar, politika yapım sürecine yurttaş katkısını artırma potansiyeli taşıyan bir başlangıç noktasıdır. Komisyon Başkanı von der Leyen'in 2022 konuşmasında panelleri "*AB'nin demokratik yaşamının düzenli bir unsuru*" olarak tanımlaması, bu yapının kurumsallaşması yönündeki iradeyi ortaya koymaktadır.⁶⁸³

AVP'ler, karar alma süreçlerine erişim olanaklarını genişletmekte ve sınırlı temsil kanallarına sahip bireyler için yeni katılım alanları yaratmaktadır. Dilekçe hakkı veya çevrimiçi danışmalar gibi mevcut araçlarla kıyaslandığında, rastgele seçim ve bilgiye dayalı tartışma formatı sayesinde daha kapsayıcı bir yapı sunmaktadır. Eğitim düzeyi veya uzmanlık bilgisi gibi dışlayıcı faktörlere duyarsız bu model, katılımın daha dengeli dağılmasını sağlamaktadır.

Her ne kadar ilk pilot uygulamalar kamuoyunu geniş çapta mobilize edememiş ve sınırlı medya ilgisi görmüşse de bu formatın gelecekte daha etkili şekilde kullanılabileceği değerlendirilmektedir. Özellikle AB'nin yeşil ve dijital dönüşüm gibi yüksek öncelikli politikalarında meşruiyet ve kamu desteği inşa etme açısından bu araç büyük önem taşımaktadır. AVP'ler bu çerçevede Avrupa Birliği'nde katılımcı demokrasiyi güçlendirme yönünde yenilikçi ve özellikle katılım meşruiyetini geliştirmek adına umut verici bir araçtır. Panellerin düzenlenmesi, AB'nin yeşil ve dijital dönüşüm ya da göç

⁶⁸² EUR-Lex, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An EU initiative on Web 4.0 and virtual worlds: a head start in the next technological transition COM/2023/442 final"; EUR-Lex, "Commission Staff Working Document Impact Assessment Report: Accompanying the document Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste SWD/2023/421 final".

⁶⁸³ Ursula von der Leyen, "State of the Union Address 2022". s. 18.

gibi ortak sorunlara yönelik politikalarında kamu desteğini artırma kapasitesi açısından önemlidir.⁶⁸⁴

Ancak AVP'lerin etkisinin artırılması ve katılımcılığın derinleştirilmesi için mevcut uygulamanın ötesine geçilmesi, vatandaşların AB karar alma süreçlerine daha bütüncül ve etkili biçimde dâhil edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, panellerin yalnızca Avrupa Komisyonu'nun inisiyatifiyle yürütülen deneysel bir uygulama olarak kalmaması, aksine, Avrupa Parlamentosu ve Konsey gibi diğer kurumsal aktörlerin de sürece dâhil edilmesi elzemdir. Nitekim, ABİA 295. maddesi çerçevesinde yapılacak bağlayıcı bir kurumlar arası anlaşma, panellerin tanımı, kapsamı ve işlevine ilişkin ortak bir kurumsal anlayışın geliştirilmesini mümkün kılacağı gibi, elde edilen sonuçlara yönelik kurumsal bağlılığın artırılmasını da sağlayabilecektir.⁶⁸⁵

Bununla birlikte, panellerin demokratik potansiyeli yalnızca belirli yasa tekliflerine ilişkin danışma süreçleriyle sınırlı tutulmamalıdır. Bu yapıların politika döngüsünün farklı aşamalarında —örneğin etki değerlendirmesi, uygulama izlemesi ya da öncelik belirleme süreçleri gibi— esnek biçimde kullanılabilen çok yönlü demokratik araçlara dönüştürülmesi mümkündür. Ayrıca, yalnızca Birlik düzeyinde değil; yerel, bölgesel ve ulusal düzeylerde eş zamanlı olarak düzenlenecek paneller aracılığıyla çok katmanlı ve yatay bütünleşmiş bir demokratik yapı inşa edilebilir. Bu tür bir yaklaşım, katılımın “Brüksel merkezli” bir faaliyet olarak algılanmasının önüne geçerek, katılımcı demokrasinin Birlik genelinde yaygınlaştırılmasına katkı sağlayacaktır.⁶⁸⁶

Panellerin mevcut katılım mekanizmalarıyla bağlantılandırılması da demokratik meşruiyetin güçlendirilmesi açısından önem taşımaktadır. Örneğin Avrupa Vatandaş Girişimi veya dilekçe hakkı gibi araçlarla gündeme taşınan konular, AVP formatında daha kapsamlı biçimde tartışılabilir.

⁶⁸⁴ Greubel et al., “Assessing the European Citizens’ Panels”. s. 20.

⁶⁸⁵ Gabriele Abels et al., “Next level citizen participation in the EU: Institutionalising European Citizens’ Assemblies”, Bertelsmann Stiftung, 2022. s. 42.

⁶⁸⁶ Greubel et al., “Assessing the European Citizens’ Panels”. s. 20.

Kurulacak bu tür yatay ve dikey bağlantılar hem çıktı meşruiyetini hem de süreç meşruiyetini (ing. *throughput legitimacy*) pekiştirecektir.⁶⁸⁷

Öte yandan, tüm AB kurumlarının katılımıyla her beş yılda bir düzenlenmesi önerilen büyük çaplı vatandaş forumları, yalnızca rastgele seçilen bireylerin değil; aynı zamanda yerel, ulusal ve Avrupa düzeyindeki karar alıcıların da katılım sağladığı çok paydaşlı paneller aracılığıyla, Birliğin stratejik önceliklerinin belirlenmesine yönelik kapsayıcı bir platform sunabilir.⁶⁸⁸ Bu tür forumlar, Avrupa demokrasisinin yalnızca temsili temellere değil, aynı zamanda katılımcı normlara dayalı olarak yeniden inşası yönünde önemli bir adım teşkil edebilir.

Son olarak, genişleme, karar alma mekanizmalarının yeniden yapılandırılması ve temel politika alanlarında köklü dönüşümler gibi yüksek siyasi öneme sahip süreçler, ancak geniş toplumsal meşruiyetle sürdürülebilir hale gelebilir. Bu doğrultuda, Avrupa Vatandaş Panelleri gibi katılımcı araçların gelecekteki anayasal reform süreçlerine entegre edilmesi, AB'nin demokratik meşruiyetini artırma ve halkın iradesine daha fazla alan açma bakımından stratejik önem arz etmektedir. Kısacası, Avrupa kurumlarının vatandaş katılımını yalnızca teknik bir danışma yöntemi olarak değil, Birliğin demokratik yapılanmasının asli bir unsuru olarak görmesi, daha kapsayıcı ve meşru bir Avrupa demokrasisinin inşası açısından yerinde bir yaklaşımdır.

⁶⁸⁷ Süreç meşruiyeti, yönetim süreçlerinin kalitesine ilişkin bir usule dayalı ölçüttür. Bu meşruiyet biçimi, karar alıcıların hesap verebilirliği ile yönetim süreçlerinin şeffaflığı, kapsayıcılığı ve açıklığı temelinde değerlendirilir, bkz. Vivien Schmidt ve Matthew Wood, "Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance", *Public Administration*, Vol. 97, Iss. 4, (2019), ss. 725-966. s. 728.

⁶⁸⁸ Greubel et al., "Assessing the European Citizens' Panels". s. 20.



SONUÇ

Avrupa Birliği, tarihsel olarak barış, istikrar ve ekonomik bütünleşme hedefleriyle inşa edilmiş çok katmanlı bir siyasal sistemdir. Ancak bu sistem, zaman içinde yalnızca ekonomik değil, siyasal bir birlik haline de gelmeye başlamıştır. Bu evrim süreci, karar alma mekanizmalarının daha karmaşık ve merkezi bir yapıya dönüşmesine neden olmuş, buna bağlı olarak da demokratik meşruiyet meselesi Birliğin en tartışmalı yönlerinden biri haline gelmiştir. Avrupa Birliği'nde “*demokrasi açığı*” kavramı, tam da bu dönüşümün yol açtığı bir sorunsal tanımlamakta ve Birliğin meşruiyet temellerini sorgulayan eleştirilerin çerçevesini çizmektedir.

Bu çalışma boyunca, AB'deki demokrasi açığı sorunu hem kuramsal düzeyde hem de kurumsal yapı bağlamında kapsamlı biçimde ele alınmıştır. İlk olarak, demokrasi kavramının teorik temelleri ve bu kavramın Birlik gibi çok katmanlı yapılar açısından nasıl işlediği tartışılmış; ardından demokrasi açığına ilişkin farklı yaklaşımlar incelenmiştir. Federalist görüş, AB'nin demokratik meşruiyetini artırmanın temel aracının Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin genişletilmesi olduğunu savunurken; realist (devlet merkezli) yaklaşım, ulusal egemenliğin ve ulusal parlamentoların önceliğini vurgulamıştır. Bu iki yaklaşımın ötesinde ise Birlik'in yönetim yapısına yönelik eleştiriler, meşruiyet sorununu daha geniş ve yapısal bir çerçeveye oturtmuştur.

Federalist yaklaşım, Birlik düzeyinde halkın doğrudan temsilini sağlayan Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılmasını temel bir çözüm olarak görür. Bu görüşe göre, Birlik politikalarının vatandaşlara doğrudan etkisi düşünüldüğünde, bu politikaların oluşturulmasında da vatandaşların temsilcilerinin belirleyici olması gerekir. Dolayısıyla Avrupa Parlamentosu'nun yasama sürecinde Konsey ile eşit düzeye gelmesi, demokratik açığın kapatılması açısından önemlidir. Ancak federalist tez, ortak bir Avrupa kimliğinin henüz yeterince gelişmediğini göz ardı etmekte ve Birliğin kültürel-siyasal çeşitliliğini yeterince hesaba katmamaktadır.

Buna karşılık realist yaklaşım, meşruiyetin temel kaynağı olarak hâlâ ulus-devleti ve onun kurumlarını, özellikle de ulusal parlamentoları

görmektedir. Realistlere göre, Avrupa düzeyinde hâlâ ortak bir *demos* bulunmadığı sürece, Avrupa Parlamentosu'na daha fazla yetki verilmesi meşruiyet sorununu çözemeyeceği gibi, tersine daha da karmaşıklıştırabilir. Bu nedenle, ulusal parlamentoların karar alma sürecine doğrudan ve dolaylı yollarla katılımının güçlendirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Realist tez, AB'nin mevcut yapısını siyasal bir birlikten çok bir hükümetlerarası iş birliği alanı olarak tanımlar ve bu bakış açısıyla demokrasi açığının ulusal egemenlik temelinde çözmeyi önerir.

Ancak bu iki temel yaklaşımın ötesinde, çalışmada vurgulanan üçüncü perspektif, sorunun yalnızca temsil biçimleriyle sınırlı kalmadığını, Birliğin yönetim yapısının kendisinin de demokratik meşruiyeti zayıflatan yapısal sorunlar içerdiğini ileri sürmektedir. Bu görüşe göre, Avrupa Birliği'nin çok katmanlı yönetim modeli, özellikle Komisyon'un teknokratik doğası, Konsey'in kapalı işleyişi ve Merkez Bankası gibi kurumların siyasal denetimden uzaklığı nedeniyle vatandaşların karar alma sürecine etkili biçimde katılmasını engellemektedir. Bu durum, temsili demokrasinin ötesinde doğrudan katılım ve şeffaf yönetim ilkelerinin de eksik olduğu bir tablo ortaya çıkarmaktadır.

Bu noktada, çalışmanın ikinci bölümünde detaylı biçimde incelenen AB kurumlarının işleyişi ve yetki dağılımı bağlamında da demokrasi açığının farklı boyutları netleşmiştir. Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri artmış olsa da yasama teklifi sunma inisiyatifi hâlâ Avrupa Komisyonu'ndadır ve Parlamento'nun bu süreci yönlendirme kapasitesi sınırlıdır. Avrupa Konseyi ve Konsey ise daha çok hükümet temsilcileri düzeyinde işlemekte ve müzakere süreçleri kamuoyundan büyük ölçüde gizli yürütülmektedir. Ayrıca Avrupa Merkez Bankası gibi kurumlar ekonomik kararları doğrudan etkileyen çok önemli roller üstlenmekte, ancak hiçbir siyasal denetime tabi olmamaktadır. Bu karmaşık yapı, AB vatandaşlarının, günlük yaşamlarını doğrudan etkileyen kararlar üzerinde etkide bulunma olanaklarını sınırlamakta ve demokratik meşruiyet sorununu derinleştirmektedir.

Demokrasi açığı tartışmalarında zamanla daha fazla öne çıkan ve bu çalışmada standart versiyon olarak da nitelendirilen görüş, Avrupa Birliği'nin

meşruiyet krizini yalnızca temsil kurumlarının yetki paylaşımıyla açıklamaktan ziyade, vatandaşların yönetime doğrudan ve dolaylı katılım düzeyleri üzerinden ele alır. Bu yaklaşıma göre sorun, sadece Avrupa Parlamentosu'nun sınırlı etkisi ya da ulusal parlamentoların yetki kaybı değildir; esas mesele, AB vatandaşlarının, Birliğin karmaşık karar alma mekanizmaları içerisinde kendilerini dışlanmış hissetmeleridir. Bu yönüyle demokrasi açığı, teknokratik elitler ile halk arasındaki mesafenin büyümesinin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

Bu bağlamda, kararların halka yeterince yakın olmaması ve siyasi süreçlerin şeffaflık eksikliği, katılımın önündeki en büyük engeller olarak öne çıkmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun yasama sürecinde sahip olduğu neredeyse tekel konumundaki inisiyatif hakkı, seçilmemiş bir teknokrat kadronun gündemi belirlemesi anlamına gelmektedir. Bu yapı, halkın iradesinin karar alma süreçlerine doğrudan yansımaları zorlaştırmakta; Avrupa düzeyindeki siyasal kararlar, vatandaşların anlayamayacağı kadar karmaşık ve uzak görünmektedir. Özellikle AB hukukunun doğrudan etkisi düşünüldüğünde, vatandaşlar üzerinde büyük etki yaratabilecek politikaların bu denli uzak ve kapalı biçimde üretilmesi, demokratik meşruiyetin zedelenmesine neden olmaktadır.

Diğer yandan, Avrupa Parlamentosu seçimleri de demokrasi açığının kapatılmasına şu ana dek yeterince katkı sağlayamamıştır. Seçimlere katılım oranlarının düşüklüğü, hem vatandaşların AB'ye olan ilgisinin zayıf olduğunu hem de Avrupa Parlamentosu'nun hâlâ “*ikinci*” bir siyasi alan olarak algılandığını göstermektedir. Ulusal meselelerin baskın olduğu seçim kampanyaları, Avrupa düzeyinde ortak bir kamuoyunun ve politik gündemin oluşmasını zorlaştırmakta, bu da halkın Avrupa düzeyinde etkin siyasal katılımını engellemektedir. Sonuç olarak, Avrupa vatandaşları hem temsil hem de katılım açısından Birlik siyasetinde yeterince yer alamamaktadır.

Bu durum, demokrasi açığının bir yönetim sorunu haline geldiğini ve yalnızca anayasal reformlarla değil, daha katılımcı ve şeffaf süreçlerle ele alınması gerektiğini ortaya koymaktadır. Çünkü halkın siyasal süreçlere dâhil olma yollarının kapalı ya da sınırlı olması, meşruiyet eksikliğini yalnızca

derinleştirmekte ve AB kurumlarına duyulan güveni azaltmaktadır. Bu bağlamda, Avrupa düzeyinde vatandaş katılımını güçlendirecek doğrudan demokrasi mekanizmalarının etkinleştirilmesi, karar alma süreçlerinde şeffaflığın artırılması ve siyasal süreçlerin sadeleştirilmesi gibi adımlar, meşruiyet sorununu çözmede önem taşımaktadır.

Bu bağlamda demokrasi açığı, sadece “*kimin ne kadar yetkili olduğu*” meselesi değil, aynı zamanda “*kararların ne kadar katılımcı, şeffaf ve anlaşılır biçimde üretildiği*” sorunudur. Bu yönüyle, AB’nin gelecekteki reform süreçlerinde sadece kurumsal dengeyi yeniden kurmak değil, halkın siyasal sisteme olan güvenini yeniden inşa etmek ve katılımını artırmak gibi daha geniş bir demokratik vizyon benimsemesi zorunludur.

Avrupa Birliği’nin demokratik meşruiyet sorununu aşmak için başvurduğu yöntemlerden biri, katılımcı demokrasiyi güçlendirecek yeni araçların geliştirilmesi olmuştur. Bu çerçevede Avrupa Vatandaş Girişimi, vatandaşların doğrudan yasama sürecine etki edebilmeleri için önemli bir adım olarak değerlendirilmiştir. 2012 yılında uygulamaya konan bu mekanizma, en az yedi farklı üye devletten bir milyon imza toplanması halinde Avrupa Komisyonu’nu belirli bir konuda yasal düzenleme yapmaya davet etme olanağı sunmaktadır. Ancak bu aracın kullanımında karşılaşılan çeşitli yapısal ve teknik zorluklar nedeniyle etkinliği sınırlı kalmıştır. Girişimlerin büyük çoğunluğu ya ön aşamalarda elenmekte ya da Komisyon tarafından yasal düzenleme yapılmaksızın “*dikkate alındığı*” belirtilerek sümen altı edilmektedir.

Bu durum, katılımcı demokrasi adına atılan adımların sembolik düzeyde kaldığı yönündeki eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Etkin bir katılım için sadece araçların tanımlanması değil, bu araçların etkili biçimde çalışabilmesi ve halkın taleplerine gerçek karşılıklar üretebilmesi gerekmektedir. Oysa Avrupa Birliği, AVG gibi mekanizmalar aracılığıyla vatandaşlara söz hakkı tanımakla birlikte, bu taleplerin karar alma süreçlerine somut etkiler üretmesini garanti altına alamamaktadır. Bu da halkın katılım araçlarına olan inancını ve hevesini zayıflatmaktadır.

Katılımcı demokrasi bağlamında üzerinde durulan bir diğer alan da yerel düzeyde yönetim mekanizmalarının güçlendirilmesidir. Yerel yönetimlerin Avrupa düzeyindeki süreçlere daha doğrudan bağlanması, vatandaşların kendi yaşam alanlarıyla daha somut ilişkiler kurabilmelerine imkân vermektedir. Bu bağlamda, Avrupa Bölgeler Komitesi gibi yapılar aracılığıyla yerel seslerin duyulması sağlanmaya çalışılsa da karar alma süreçlerinde bu yapıların etkisi sınırlı kalmaktadır. Yine de yerel düzeyde yapılan demokratik deneylerin –örneğin iklim değişikliği, kentsel dönüşüm veya dijital haklar gibi konularda yapılan vatandaş forumları– katılım bilincinin yaygınlaşmasına olumlu katkı sunduğu gözlemlenmektedir.

Dijital katılım araçları da son yıllarda AB tarafından üzerinde durulan bir diğer başlık haline gelmiştir. Pandemi süreciyle birlikte dijital platformların önemi artmış, çevrimiçi kamu danışmaları, açık veri uygulamaları ve vatandaş panelleri daha görünür hale gelmiştir. Avrupa Komisyonu’nun “*Have Your Say*” gibi platformlar üzerinden yasa tasarılarına ilişkin kamuoyunun görüşünü alması, bu çabanın örneklerinden biridir. Ancak yine burada da karşılaşılan temel sorun, bu süreçlerin ne derece dikkate alındığı ve nihai kararlara etkisinin ne olduğu konusundaki şeffaflık eksikliğidir. Bu tür katılım yöntemlerinin demokratik katkısı, yalnızca istişari düzeyde kalmaması durumunda anlam kazanacaktır.

Tüm bu gelişmeler göstermektedir ki, Avrupa Birliği katılımcı demokrasiyi yalnızca kurumsal yapılarla değil, aynı zamanda siyasi kültür ve uygulama düzeyinde de inşa etmek durumundadır. Halkın sürece dahil olduğu, taleplerinin karşılık bulduğu ve katılım araçlarının etkili biçimde çalıştığı bir sistemin kurulması, demokrasi açığının giderilmesine yönelik en kalıcı adımlardan biri olacaktır. Bu hedefe ulaşmak için AB’nin sadece teknik reformlarla değil, aynı zamanda demokratik meşruiyetin dayandığı toplumsal bağları da güçlendirecek bütüncül bir strateji benimsemesi gerekmektedir.

Avrupa Birliği’nin demokrasi açığını gidermeye yönelik arayışlarında öne çıkan reform önerileri, yalnızca mevcut kurumsal mimarinin işlevselliğini artırmakla sınırlı kalmayıp, aynı zamanda bir Avrupa demosunun inşası yönünde de yeni ufuklar açmayı hedeflemektedir. Bu

bağlamda özellikle *Spitzenkandidaten* usulü ve ulusötesi listelerle Avrupa Parlamentosu seçimlerinin gerçekleştirilmesi önerisi, tartışmaların merkezinde yer almaktadır. *Spitzenkandidaten* uygulaması, Avrupa Parlamentosu seçimleri sonucunda en çok sandalye kazanan Avrupa siyasi partisinin önceden ilan ettiği başkan adayının Avrupa Komisyonu Başkanlığı'na aday gösterilmesini esas alır. Bu mekanizma ilk kez 2014 yılında uygulanmış ve meşruiyet tartışmalarına önemli bir katkı sunmuştur. Ancak 2019 seçimlerinde bu usulün, siyasi uzlaşmalar ve Avrupa Konseyi'nin tercihi doğrultusunda devre dışı bırakılması, sistemin kurumsallaşmasının önünde ciddi engeller olduğunu ortaya koymuştur. Dolayısıyla *Spitzenkandidaten* modeli, teorik olarak demokratik katılımı artırma potansiyeline sahip olsa da fiili uygulamadaki kırılganlıkları nedeniyle halen tartışmalıdır.

Bir diğer öneri olan ulusötesi listelerle seçim yapılması, Avrupa kamuoyunda ortak bir siyasi bilinç ve kimlik oluşturmayı amaçlayan daha radikal bir reform niteliği taşımaktadır. Bu model, mevcut sistemde üye devlet bazlı yapılan seçimlerin ötesine geçerek, tüm Avrupa çapında geçerli olacak bir aday listesiyle seçmenlerin oy kullanmasını mümkün kılacaktır. Böylece Avrupa seçimlerinin ulusal dinamiklerden kısmen arındırılması ve Avrupa düzeyinde partiler arası rekabetin güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Ancak bu öneri de çeşitli eleştirilerle karşı karşıyadır. Özellikle düşük nüfuslu ülkelerin siyasi temsil açısından dezavantajlı duruma düşebileceği ve seçmenlerin hâlihazırda zayıf olan Avrupa kimliğiyle oy verme motivasyonlarının daha da azalabileceği yönünde çekinceler mevcuttur.

Tüm bu tartışmalar, Avrupa Birliği'nde demokrasi açığını sadece kurumsal reformlarla gidermenin yeterli olmayacağını ortaya koymaktadır. Demokratik meşruiyetin derinleştirilmesi, teknik düzenlemeler kadar siyasi kültür, vatandaşlık bilinci ve Avrupa kamuoyunun oluşumu gibi sosyopolitik faktörlerle de yakından ilişkilidir. Bu nedenle, seçim sisteminin iyileştirilmesi, Komisyon'un seçimle doğrudan bağlantısının kurulması ve Parlamento'nun yasa yapma yetkisinin güçlendirilmesi gibi adımlar, Avrupa demokrasisinin yalnızca biçimsel değil, aynı zamanda işlevsel bir dönüşüm

geçirmesine katkı sağlayabilir. Ne var ki, böylesi bir dönüşümün başarısı, nihayetinde Avrupa halklarının sürece ne ölçüde dâhil olduğu ve bu kurumlara ne kadar güvendiğiyle yakından bağlantılıdır.

Avrupa Birliği'nin geleceği açısından bu tür reform girişimlerinin hayata geçirilmesi, birliğin yalnızca ekonomik ve siyasi değil, aynı zamanda demokratik bir topluluk olarak tanımlanmasında kritik rol oynayacaktır. *Spitzenkandidaten* usulünün işlerlik kazanması, ulusötesi listelerin kabul görmesi ve Avrupa vatandaşlarının bu mekanizmalar aracılığıyla kendilerini daha doğrudan ifade edebilmesi, ortak bir Avrupa *demosu* inşa etme sürecine somut katkılar sunabilecektir. Aksi takdirde, mevcut katılım düzeyinin sınırlı kalması ve ulusal çıkarların öncelenmeye devam etmesi, Birlik düzeyindeki karar alma süreçlerinin meşruiyet krizini derinleştirme riski taşımaktadır. Bu nedenle Avrupa demokrasisinin geleceği, yalnızca teknik reformlardan değil, aynı zamanda halkla kurulan bağın güçlendirilmesinden geçmektedir.

Bununla birlikte, vatandaş katılımının güçlendirilmesi yalnızca seçim mekanizmalarıyla sınırlı kalmamalıdır. Avrupa Vatandaş Girişimi, kamu istişare süreçleri, dijital platformlar üzerinden yürütülen katılım kanalları gibi doğrudan katılım mekanizmalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi, Birliğin meşruiyetini artırabilecek araçlardır. Ancak bu araçların çoğu hâlihazırda sınırlı farkındalık düzeyine ve düşük etki kapasitesine sahiptir. Dolayısıyla sadece prosedürel değil, içeriksel anlamda da katılımın teşvik edilmesi, AB demokrasisinin kalitesini belirleyecektir.

Bu çerçevede, Avrupa'nın Geleceği Konferansı ve onun temel bileşenlerinden biri olan Avrupa Vatandaş Panelleri, AB'nin katılım mekanizmalarını güçlendirme yönünde attığı yeni ve dikkat çekici adımlar arasında yer almaktadır. Bu yapılar, klasik yukarıdan aşağıya katılım modellerinden farklı olarak hem kurumsal yönlendirmeye hem de vatandaşların doğrudan katkısına dayalı melez bir işleyiş sergilemektedir. Sürece dâhil olan vatandaşlar, farklı toplumsal kesimleri temsilen seçilmiş, eğitilmiş ve yapılandırılmış tartışmalara dâhil edilmişlerdir. Öneriler, yalnızca sembolik değil, pratik karşılığı olan politika alanlarına yönelmiş, AB kurumları ise bu önerileri dikkate almakla yükümlü olduklarını açıkça ilan

etmişlerdir. Bu yönüyle CoFoE süreci, katılımın yalnızca nicel değil, niteliksel derinliği açısından da önceki araçlardan ayrılmakta ve Avrupa vatandaşlığı bilincini pekiştirebilecek özgün bir model sunmaktadır.

Demokratik meşruiyetin bir diğer boyutu da kurumlar arası dengeyle ilgilidir. Parlamento, Konsey ve Komisyon arasındaki yetki paylaşımı çoğu zaman şeffaflıktan uzak, karmaşık bir ilişki ağı içinde işlemekte; bu da halkın süreçlere duyduğu güveni zedelemektedir. Parlamento'nun yasama sürecindeki rolü artırılrsa bile, Komisyon'un yasa teklifinde tekel konumunu sürdürmesi ve Avrupa Konseyi'nin demokratik sorumluluğu olmaksızın temel yönelimleri belirlemesi, demokrasi açığının yapısal bir boyut kazandığını göstermektedir.

Tüm bu tartışmalar, AB'nin yalnızca bir ekonomik ya da teknik birlik değil; aynı zamanda siyasal bir topluluk olma iddiasının merkezinde yer almaktadır. Ancak bu iddia, ortak bir *demosun* hâlâ oluşmadığı, Avrupa vatandaşlarının büyük ölçüde ulusal kimlikleriyle özdeşleştiği bir gerçeklik içinde şekillenmektedir. Demokrasi açığı, bu nedenle yalnızca kurumların nasıl işlediğiyle değil, bu kurumların halk nezdinde nasıl algılandığı ve içselleştirildiğiyle de doğrudan ilişkilidir.

Sonuç olarak, Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı çok boyutlu bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir. Bu açığın kapatılması, sadece Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılması ya da teknik reformlarla değil, Avrupa vatandaşlarının siyasal özne haline geldiği, temsil imkânı bulduğu ve karar alma süreçlerine katıldığı bir siyasal alanın inşasıyla mümkündür. Demokratik katılımın genişletilmesi, yönetişimin şeffaflaştırılması, siyasi sorumluluğun artırılması ve ortak bir Avrupa kamusal alanının geliştirilmesi bu sürecin başlıca taşlarını oluşturacaktır. Avrupa'nın karşı karşıya olduğu demokrasi açığını kapatmak, aynı zamanda Birliğin küresel meşruiyeti, içsel istikrarı ve vatandaşlarıyla kurduğu demokratik bağın geleceği açısından da kritik önemdedir.

KAYNAKÇA

- ABELS, Gabriele et al., “Next level citizen participation in the EU: Institutionalising European Citizens’ Assemblies”, Bertelsmann Stiftung, 2022.
- AKGÜL-AÇIKMEŞE, Sinem. “Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Sorunu”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C. 2, S. 4, (2003), ss. 23-45.
- AKIN, İlhan F. *Devlet Doktrinleri*, İstanbul: Beta Basım, 2016.
- ALEMANNO, Alberto. “Towards Transnational European Democracy? The New Battles Lines of the 2019 European Parliament Election”, *Carnegie Europe, Reshaping European Democracy Series*, 2018.
- ALEMANNO, Alberto. “Unboxing the Conference on the Future of Europe and its Democratic Raison d’Être”, *European Law Journal*, Vol. 26, Iss. 5-6, (2020), ss. 484-508.
- ANDERSEN, Svein S. ve BURNS, Tom R. “The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance”. *The European Union: How Democratic Is It?*, ed. Svein S. Andersen ve Kjell A. Eliassen. London: SAGE Publications, 1996.
- AVBELJ, Matej. “Revitalization of EU Constitutionalism”, *iCourts Working Paper Series*, No. 202, IMAGINE Paper No. 9, 2020.
- BALÁZS, Péter et al. “The Other Democratic Deficit: A Toolbox for the EU to Safeguard Democracy in Member States”, ed. Juliane Schulte, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018.
- BANÚS Enrique et al., “L’Union Européenne après le Traité de Lisbonne: Visions de décideurs politiques, d’académiques et de journalistes”, Publications Office of the European Union, 2011.
- BARTELS, Jan-Eric. “Are European Elections Second-Order Elections for Everyone?”, *Swiss Political Science Review*, Vol. 29, (2023), ss. 290-309.

- BAYKAL, Sanem. “Avrupa Birliği'nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasalaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine”, *Uluslararası İlişkiler / International Relations*, Vol. 1, No. 1, (2004), ss. 119-153.
- BAYRAM, Mehmet Hanifi. “Lizbon Antlaması: Parlamentoların Avrupa Birliği Karar Alma Sürecindeki Yeni Rolü”, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, C. 6, S. 24, (2010), ss. 77-89.
- BEETHAM, David ve LORD, Christopher. *Legitimacy and the European Union*, London: Longman, 1998.
- BEETHAM, David. *Bureaucracy*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.
- BERTSOU, Eri. “The 2014 EP Elections: A Victory for European Democracy? A Report on the LEQS Annual Event 2014”, LEQS Paper No. 78/2014, 2014.
- BICKERTON, Chris. *The European Union: A Citizen's Guide*. London: Pelican Books, 2016.
- BİLGİN, A. Aslı Bilgin. “Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde Reform İhtiyacı”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, S. 55, ss. 315-336.
- BONDE, Bent Nørby. “The Empowerment of Citizens in the European Union through the Conference on the Future of Europe”, *Social Education / Socialinis Ugdymas*, Vol. 56, Iss. 2, (2021), ss. 33–39.
- BONO, Ricardo Gosalbo. “Maastricht et les citoyens: le Médiateur européen”, *Revue française d'administration publique*, S. 64, (1992), ss. 639-649.
- BOREHAM, Andrew ve BRAZIER, Mary. “The 2014 European elections: this time it's different”, European Parliament
- BÖTTNER, Robert. “The size and structure of the European Commission: legal issues surrounding project teams and a (future) reduced College”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, (2018), ss. 37–61.

- BÜRGİN, Alexander. “Norms as Negotiation Resource: The Empowerment of the European Parliament in the Lisbon Treaty”, *Uluslararası İlişkiler*, Vol. 9, No. 35, (2012), ss. 61-79.
- CAN, Hacı. *Avrupa Birliği Hukuku Genel Esaslar*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.
- CATT, Helena ve MURPHY, Michael. “What voice for the people? categorising methods of public consultation”, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 38, Iss. 3, (2023), ss. 407-421. s. 410.
- CHAMBERS, Simone. “Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation”, *Journal of Political Philosophy*, Vol. 12, (2004), ss. 389-410.
- CHARVÁT, Jakub. “Pan-European Constituency and Transnational Lists: The Third Wave of the EU Politics of Electoral Reform?”, *Revue des Sciences Politiques*, No. 61, (2019), ss. 24-33.
- CHEESEMAN, Graeme ve SMITH, Hugh. “Public consultation or political choreography? The Howard Government's quest for community views on defence policy”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 1, (2001), ss. 83– 100.
- CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. “Europe’s Contested Democracy”. *European Union Politics*, ed. Michelle Cini ve Nieves Pérez-Solórzano Borragán. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- COSTA, Olivier. “Des listes transnationales au Parlement européen?”, *Revue des Affaires européennes / Law European & Affairs*, No. 3, (2021), ss. 479-490.
- CRAIG, Paul ve DE BÚRCA, Grainne, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford: Oxford University Press, 2020.
- CREGO, Maria Diaz. “Transnational electoral lists: Ways to Europeanise elections to the European Parliament”, EPRS | European Parliamentary Research Service, 2021.

- CRUM, Ben ve FOSSUM, John E. "The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU", *European Political Science Review*, Vol. 1, Iss. 2, (2009), ss. 249 – 271.
- DAHL, Robert Alan. *On Democracy*, Yale University Press, 1998.
- DARDOT, Pierre ve LAVAL, Christian. *Ce cauchemar qui n'en finit pas: Comment le néolibéralisme défait la démocratie*, Paris: Éditions La Découverte, 2016.
- DECKER, Frank. "Governance Beyond the Nation State: Reflections on the Democratic Deficit of the EU," *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 2, (2002), ss. 256-272.
- DINAN, Desmond. "Governance and Institutions: A More Political Commission", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, Iss. 1, (2016), ss. 101-116.
- DINAN, Desmond. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- DOUGAN, Michael. "The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts", *Common Market Law Review*, S. 45 C. 3, (2008), ss. 617-703.
- FABBRINI, Federico. "The Conference on the Future of Europe: Process and prospects". *European Law Journal*, Volume 26, Issue 5-6, (2020), ss. 401-414.
- FABBRINI, Federico. *Brexit and the Future of the European Union: The Case for Constitutional Reforms*, United Kingdom: Oxford University Press, 2020.
- FABBRINI, Federico. *The Law & Politics of Brexit*, London: Oxford University Press. 2017.
- FARRELL, David M. ve SUITER, Jane. *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, New York: Cornell University Press, 2019.

- FEATHERSTONE, Kevin. “Jean Monnet and the ‘Democratic Deficit’ in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 2, (1994), ss. 149-170.
- FOLLESDAL, Andreas ve HIX, Simon. “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, (2003), ss. 533-562. s. 535.
- FOTOPOULOS, Stergios. “What sort of changes did the Spitzenkandidat process bring to the quality of the EU’s democracy?”, *European View*, Vol. 18, Iss. 2, (2019), ss. 194-202.
- GARCÍA-GUTIÁN, Elena ve BOUZA GARCIA, Luis. “Discursive strategies for citizen participation in the EU: a normative assessment of the Conference on the Future of Europe”. *Journal of Contemporary European Studies*, (2024), ss. 1–15.
- GARGARELLA, Roberto. “Demanding public deliberation: The Council of Ministers: some lessons from the Anglo-American history”, *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?*. ed. Erik Oddvar Eriksen ve John Erik Fossum. Taylor & Francis e-Library, 2002.
- GREENWOOD, Justin ve TUOKKO, Katja. “The European Citizens’ Initiative: the territorial extension of a European political public sphere?”, *European Politics and Society*, S. 18, N. 2, (2017), ss.166–181.
- GREUBEL, Johannes et al. “Assessing the European Citizens’ Panels: Greater ambition needed”, EU Democracy Reform Observatory, Observatory Report, 2023.
- GREUBEL, Johannes. “A new generation of European Citizens’ Panels – Making citizens’ voices a regular part of policymaking”, *European Politics And Institutions Programme Discussion Paper*, (2022).
- GRIMM, Dieter. “The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case”, *European Law Journal*, Vol. 21, No. 4, (2015), ss. 460–473.

- GRIMM, Dieter. *The Constitution of European Democracy*, çev. Justin Collings, Oxford: Oxford University Press, 2017.
- GUSTAVSSON, Rolf. "The European Union: 1996 and Beyond a Personal View from the Side-line". *The European Union: How Democratic Is It?*, ed. Svein S. Andersen ve Kjell A. Eliassen, London: Sage Publications, 1998.
- GÜNEŞ, Ahmet M. *Avrupa Birliği Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2022.
- GÜNEŞ, Ahmet M., "Avrupa Birliği'nin Temel Değerleri Üzerine", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 125, 2016, ss. 307-340.
- HABERMAS, Jürgen. "Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible", *European Law Journal*, Vol. 21, No. 4, (2015), ss. 546–557.
- HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* çev. William Reg, Massachusetts: The MIT Press, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. *Europe: The Faltering Project*, çev. Ciaran Cronin., Cambridge: Polity Press, 2009.
- HABERMAS, Jürgen. *L'Intégration républicaine: Essais de théorie politique* çev. Rainer Rochlitz, Paris: Librairie Arthème Fayard/Pluriel, 2014.
- HABERMAS, Jürgen. *Legitimation Crisis*, çev. Thomas McCarthy, Boston: Beacon Press, 1975.
- HABERMAS, Jürgen. *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, çev. Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts: The MIT Press, 1998.
- HABERMAS, Jürgen. *Time of Transitions*, Cambridge: Polity Press, 2006.
- HÄGE, Frank M. "Who Decides in the Council of the European Union?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 3, (2008), ss. 533-558.

- HALL, John A. "Consolidations of democracy". *Prospects for democracy: North, South, East, West*, ed. David Held. Cambridge: Polity Press, 1993.
- HAYES-RENSHAW, Fiona ve WALLACE, Helen. *The Council of Ministers*, London: Macmillian Publishers Limited, 1997.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Principes de la philosophie du droit*, çev. J.-F. Kervégan, Paris: PUF, 2013.
- HIERLEMANN, Dominik et al. "Under Construction Citizen Participation in the European Union", Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2022.
- HIX, Simon ve HØYLAND, Bjørn. "Empowerment of the European Parliament", *Annual Review of Political Science*, Vol. 16, (2013), ss. 171-189.
- HIX, Simon ve HØYLAND, Bjørn. *The Political System of the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- HIX, Simon. "Dimensions and Alignments in European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses", *Working Paper Series in European Studies*, Vol. 1, No. 3, 1998.
- HIX, Simon. *What's Wrong with the Europe Union and How to Fix It*, Cambridge: Polity Press, 2008.
- HOBOLT, Sara. "A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections", *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 10, (2014), ss. 1528 –1540.
- HOLLAND, Stuart. *Uncommon Market: Capital, Class and Power in the European Community*, London: The Macmillian Press, 1980.
- HOOGHE, Liesbet Hooghe ve MARKS, Gary. "Postfunctionalism: A New Theory of European Integration", *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1, (2009), ss. 1–23.

- HOOGHE, Liesbet ve MARKS Gary. “A Post-Functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *British Journal of Political Science*, Vol. 39, Iss. 1, (2009), ss. 1-23.
- HOOGHE, Liesbet ve NUGENT, Neill. “The Commission’s Services”, John Peterson ve Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*, New York: Oxford University Press, 2006.
- HORETH, Marcus. “No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Iss. 2, (1999), ss. 249–268. s. 252.
- HRBEK, Rudolf. “The Arduous Way Towards a Uniform Electoral System for the European Parliament: Dynamics and Transformations”. ed. Olivier Costa. *The European Parliament in Times of EU Crisis: Dynamics and Transformations*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- KAUFMANN, Bruno. “Transnational ‘Babystep’: The European Citizens’ Initiative. Citizens’ Initiatives in Europe”. *Citizens’ Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. ed. Maija Setälä ve Theo Schiller. London: Palgrave Macmillan, 2012, ss. 228–242.
- KLOTH, Alexander. “Le système des Spitzenkandidaten: Une innovation pour rendre l’UE plus démocratique?”, *Duodecim Astra*, Iss. 1, (2021), ss. 12 – 25.
- KOSTADINOVA, Petia. “Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions: The Impact of the Office of the European Ombudsman”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53. No. 5, (2015). ss. 1077–1093.
- KÖNIG, Thomas. “Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowng European legislative decision making”, *European Journal of Political Research*, Vol. 46, (2007), ss. 417–444.

- LEVINSON, Sanford. "How the United States Constitution Contributes to the Democratic Deficit in America", *Drake Law Review*, Vol. 55, (2007), ss. 859-878.
- LINDNER, Ralf ve RIEHM, Ulrich, "Broadening Participation Through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament", *Policy & Internet*, Vol. 3, Iss. 1, (2011), ss. 1-23.
- LODGE, Juliet. "The European Parliament and the Authority-Democracy Crises", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 531, (1994), ss. 69-83.
- LORD, Christopher. "Still in Democratic Deficit", *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, Vol. 43, Iss. 6, (2008), ss. 316-340.
- MAGNETTE, Paul. "Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context", *European Law Journal*, Vol. 7, No. 3, (2001), ss. 292-310.
- MAIR, Peter. "Polity-Scepticism, Party Failings, and the Challenge to European Democracy", *Uhlenbeck Lecture*, Vol. 24, 2006.
- MAJONE, Giandomenico. "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, (1994), ss. 78-102.
- MAJONE, Giandomenico. *Regulating Europe*, Taylor & Francis e-Library, 2003.
- MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*, Paris: Champs. Essais, 1995.
- MARQUAND, David. *Parliament for Europe*, London: Jonathan Cape, 1979.
- MAURER, Andreas. "National Parliaments". *Encyclopedia of the European Union*. ed. Desmond Dinan. London: Lyenne Rienner Publishers, 2000.

MAYORAL, Juan A. "Democratic Improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional Changes Regarding Democratic Government in the EU", *European Union Democracy Observatory (EUDO)*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2011.

MCCREA, Ronan. "Forward or Back: The Future of European Integration and the Impossibility of the Status Quo", *European Law Journal*, Volume 23, Issue (1-2), (2017), ss. 66-93.

MÉNY, Yves. "De La Democratie En Europe: Old Concepts and New Challenges", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, (2003), ss. 1–13.

MEYER, Christoph. "Political legitimacy and the invisibility of politics: exploring the European Union's communication deficit", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, Iss. 4, 1999, ss. 617–639.

MILL, John Stuart. *Considerations on Representative Government*, London: The Electric Book Company, 2001.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, baron de. *Kanunların Ruhu Üzerine*, çev. Fehmi Baldaş, İstanbul: Hiperlink Yayınları, 2014.

MORAVCSIK, Andrew. "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, (2002), ss. 603-624.

MORAVCSIK, Andrew. "Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis", *Government and Opposition*, Vol. 39, Issue 2, (2004), ss. 336-363.

MORAVCSIK, Andrew. "Le mythe du déficit démocratique européen", *Raisons politiques*, n° 10, (2003), ss. 87-105.

MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, (1993), ss. 473-524.

- MURPHY, Cian. “The Parliament without a People: Examining Questions of Legitimacy in the Context of the European Parliament”, *Cork Online Law Review*, No. 5, (2006), ss. 113-124.
- MÜLLER, Manuel. “Making the Most of Transnational Lists: Electoral Equality at EU Level Through Proportional Compensation”, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021.
- NAPOL, Stefan ve WIDGRÉN, Mika. “The Inter-Institutional Distribution of Power in EU Codecision”, CESifo Working Paper No. 1347, Category 2: Public Choice, 2004.
- NEUNREITHER, Karlheinz. “The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments” *Government and Opposition*, Vol. 29, No. 3, (1994), ss. 299-314.
- NUGENT, Neill ve RHINARD, Mark. “The ‘political’ roles of the European Commission”, *Journal of European Integration*, Vol. 41, No. 2, (2019), ss. 203–220.
- NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- OLEART, Alvaro, “The political construction of the ‘citizen turn’ in the EU: disintermediation and depoliticisation in the Conference on the Future of Europe”, *Journal of Contemporary European Studies*, (2023), ss. 1–15.
- ORGAN, James. “Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals”, *European Constitutional Law Review*, S. 10, (2014), ss. 422-443.
- ORGAN, James. “EU Citizen Participation, Openness and the European Citizens Initiative: The TTIP Legacy”. *Common Market Law Review*, 54 (6). (2017), ss. 1713-1747. s. 1716

- PIERRE, Jon ve PETERS, B. Guy. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan, 2000.
- PIODI, Franco. “The citizen’s appeal to the European Parliament: Petitions 1958–1979”, *European Parliament Archive and Documentation Centre (CARDOC)*, 2009.
- RAUNIO, Tapio ve HIX, Simon. “Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government”, *West European Politics*, Vol. 23, No. 4, (2000), ss. 142-168.
- RAUNIO, Tapio. “Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union”, *Government and Opposition*, Vol. 34, Iss. 2, (1999), ss.180-202.
- RHINARD Mark. “The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System”, *Governance*, Vol. 15, Iss. 2, (2002), ss. 185-210.
- RHODES, Roderick A. W. “The New Governance: Governing without Government.” *Political Studies*, Vol. 44, Iss. 4, (1996), ss. 652–667.
- ROSANVALLON, Pierre. *Democratic Legitimacy*, çev. Arthur Goldhammer. New Jersey: Princeton University Press, 2011.
- ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie: La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Éditions du Seuil, 2006.
- ROSANVALLON, Pierre. *Le Bon Gouvernement*. Paris: Éditions du Seuil, 2015.
- RUSSACK, Sophia. “EU Parliamentary Democracy: How Representative?”, *CEPS Policy Insights* No. 2019/07, 2019.
- RUSSACK, Sophia. “Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking”, *CEPS Policy Insights*, No. 2018-14, 2018.
- SCHMIDT, Vivien ve WOOD, Matthew. “Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance”, *Public Administration*, Vol. 97, Iss. 4, (2019), ss. 725-966.

- SCHMIDT, Vivien. "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'", *Political Studies*, Vol. 61, Iss. 1, (2013), ss. 2-22.
- SHACKLETON, Michael. "Democratic Deficit", *Encyclopedia of the European Union*. ed. Desmond Dinan. London: Lyenne Rienner Publishers, 2000.
- SLOAT, Amanda. "The Preparation of the Governance White Paper", *Politics*, Vol. 23, (2003), ss. 128-136.
- SPECTOR, Céline. "La Conférence sur l'avenir de l'Europe: un exercice démocratique?", *Revue des Affaires européennes*, Vol. 3, (2021), ss. 463-471.
- SPECTOR, Céline. No démos? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe. Paris: Éditions du Seuil, 2021.
- TIILIKAINEN, Teija. "The Empowered European Parliament: Accommodation to the New Functions Provided by the Lisbon Treaty", The Finnish Institute of International Affairs (FIIA) Briefing Paper 91, 2011.
- TUOKKO, Katja ve GREENWOOD, Justin. "Despite teething problems, the ECI stimulates European-wide debates", EPIN Commentary No. 37/20, 2017.
- URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
- VAUCEZ, Antoine. *Democratizing Europe*, New York: Palgrave Macmillian, 2016.
- VERGER, Christine. "Listes Transnationales: une opportunité politique pour l'Europe, des Obstacles à surmonter", Institut Jacques Delors, Policy Paper No. 216, 2018.
- VESNIC-ALUJEVIC, Lucia ve NACARINO, Rodrigo Castro. "The EU and its democratic deficit: problems and (possible) solutions", *European View*, Vol. 11, (2012), ss. 63–70.

- VOGIATZIS, Nikos. "Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process", *European Law Journal*, S. 23, (2017), ss. 250–271.
- VOGIATZIS, Nikos. "The Past and Future of the Right to Petition", *Yearbook of European Law*, Vol. 40, No. 1, (2021), ss. 82–110.
- WALLACE, Helen. "Deepening and widening: problems of legitimacy for the EC". *European Identity and the Search for Legitimacy*. ed. Soledad Garcia. London: Pinter, 1993.
- WALLACE, William ve SMITH, Julie. "Democracy or technocracy? European integration and the problem of popular consent", *West European Politics*, Vol. 18, Iss. 3, (1995), ss. 137-157.
- WATT, Andrew. "Ursula von der Leyen – A Rocky Start, But Brighter Prospects", *Intereconomics*, Vol. 54, No. 4, (2019), ss. 198–199.
- WEILER, Joseph H. H. "Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision", *European LQW Journal*, Vol. I. No. 3, (1995), ss. 219-258.
- WEILER, Joseph H. H. "The Transformation of Europe", *Yale law journal*, Vol. 100, No. 8, (1991), ss. 2403-2483.
- WEILER, Joseph H.H., HALTERN, Ulrich R. ve MAYER, Franz C. "European Democracy and Its Critique." *West European Politics*, Vol. 18, No. 3, (1995), ss. 4-39.
- WESSELS, Wolfgang ve DIEDRICHS, Udo. "A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament: The Evolution of the European Parliament", *European Integration Online Papers*, Vol. 1, No. 6, (1997).
- WILLIAMS, Shirley. "Sovereignty and Accountability in the European Community". *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. ed. Robert O. Keohane ve Stanley Hoffmann. Oxford: Westview Press, 1991.

YILDIZDÖKEN, Çiğdem. “Platon’da Demokratia Kavramı”, *Kaygı Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Felsefe Dergisi*, S. 25, (2015), ss. 59-75.

YİĞİT, Dilek. “The Democratic Deficit and the European Transparency Initiative”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C. 8, S. 2, (2009), ss.109-143.

ZWEIFEL, Thomas D. “...Who is without sin cast the first stone: the EU's democratic deficit in comparison”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, Iss. 5, (2002), ss. 812-840.

Çevrimiçi Kaynaklar

ARFINI, Luca. “After CoFoE – What’s Next for Digital Democracy in the EU?”, <https://democracy-technologies.org/participation/after-cofoe-whats-next-for-digital-democracy-in-the-eu/> (Erişim: 03.05.2025).

ATANASSOV, Nikolai. “The right to petition the European Parliament”, <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-559514-The%20right-to-petition-EP-FINAL.pdf> (Erişim: 03.05.2025).

Bundesverfassungsgericht, “Judgement of 12 October 1993 – Headnotes to the Order of the Second Senate of 12 October 1993”, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidung/en/EN/1993/10/rs19931012_2bvr213492en.html (Erişim: 03.05.2025).

Bundesverfassungsgericht, “Statement by the Press Office of the Federal Constitutional Court (Press Release No. 39/1993 of 12 October 1993)”, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/1993/bvg93-039.html> (Erişim: 03.05.2025).

Commission des Communautés européennes, "Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen, ‘Rapport Vedel’", https://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/7/a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a/publishable_fr.pdf (Erişim: 03.05.2025).

Commission européenne — Donnez votre avis - Consultations publiques et avis, “Revision of the European Citizens' Initiative”,
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1379-Revision-of-the-European-Citizens-Initiative_fr
(Erişim: 03.05.2025).

Commission européenne, “Communication from the President to the Commission, The Working Methods of the European Commission 2014-2019”,
https://www.spcr.cz/images/EU/Pracovni_metody_EK.pdf (Erişim: 03.05.2025).

Commission européenne, “Conférence sur l’avenir de l’Europe”,
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_fr
(Erişim: 03.05.2025).

Commission européenne, “Consultations”,
https://commission.europa.eu/about/service-standards-and-principles/transparency/consultations_fr (Erişim: 03.05.2025).

Commission européenne, “Dialogue avec les citoyens”,
https://commission.europa.eu/get-involved/engage-eu-policymaking/past-initiatives/citizens-dialogues_fr (Erişim: 03.05.2025).

Commission européenne, “Discours de la Présidente von der Leyen lors de la séance de clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe”,
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_22_2944 (Erişim: 03.05.2025).

Commission européenne, “Discours sur l'état de l'Union 2022 de la présidente von der Leyen”,
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_22_5493 (Erişim: 03.05.2025).

Commission européenne, “La Commission adopte son programme de travail pour 2023: Relever les défis les plus pressants, tout en maintenant le cap à long terme”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_6224 (Erişim: 03.05.2025).

Commission européenne, “Programme de travail de la Commission”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents/commission-work-programme_fr (Erişim: 03.05.2025).

Commission européenne, Direction générale de la communication, “Dialogues avec les citoyens et consultations citoyennes : principales conclusions : 30 avril 2019”, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/165930> (Erişim: 03.05.2025).

Commission of the European Communities, “Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final”, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF> (Erişim: 03.05.2025).

Commission of the European Communities, “Report from the Commission on European Governance”, https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_en.pdf (Erişim: 03.05.2025).

Committee on Petitions (PETI), “Activity Report 2019-2024”, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/282096/PETI%202019_2024%20Activity%20Report_FINAL.pdf (Erişim: 03.05.2025).

Conference on the Future of Europe, “Summary report of the third meeting of the Executive Board of the Conference on the Future of Europe”, https://wayback.archive-it.org/12090/20230216232909/https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/8878/Summary_report_20210422.pdf (Erişim: 03.05.2025).

Conseil de l’Union européenne, “Conseil européen de Bruxelles 11 et 12 décembre 2008, Conclusions de la présidence, 17271/1/08REV1”, https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_4_zirveler_1_985_sonrasi/2008_12_bruksel_zirvesi_baskanlik_sonuc_bildirgesi_fr.pdf (Erişim: 03.05.2025).

Conseil de l’Union européenne, “Conseil européen de Bruxelles 18 et 19 juin 2009, Conclusions de la présidence, 11225/2/09REV2”, https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_4_zirveler_1_985_sonrasi/2009_6_bruksel_zirvesi_baskanlik_sonuc_bildirgesi_fr.pdf (Erişim: 03.05.2025).

Conseil de l’Union européenne, “Coreper (1re partie)”, <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/> (Erişim: 03.05.2025).

Conseil de l’Union européenne, “Coreper (2e partie)”, <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/preparatory-bodies/coreper-ii/> (Erişim: 03.05.2025).

Conseil de l’Union européenne, “Formations du Conseil”, <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/configurations/> (Erişim: 03.05.2025).

Conseil de l’Union européenne, “Le budget annuel de l’UE”, <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-annual-budget/> (Erişim: 03.05.2025).

Conseil de l’Union européenne, “Le Conseil de l’Union européenne”, <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/> (Erişim: 03.05.2025).

Conseil de l'Union européenne, “Le processus de prise de décision du Conseil”, <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/decision-making/> (Erişim: 03.05.2025).

Conseil de l'Union européenne, “Le rôle du Conseil dans les accords internationaux”, <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/international-agreements/> (Erişim: 03.05.2025).

Conseil de l'Union européenne, “Système de vote”, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/> (Erişim: 03.05.2025).

Conseil de l'Union européenne, “Comment fonctionne l'Eurogroupe”, <https://www.consilium.europa.eu/fr/eurogroup/how-the-eurogroup-works/> (Erişim: 03.05.2025).

Convention citoyenne pour le climat, <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/> (Erişim: 03.05.2025).

Council of the European Union, “Conference on the Future of Europe 9102/20”, <https://www.consilium.europa.eu/media/44679/st09102-en20.pdf> (Erişim: 03.05.2025).

Council of the European Union, “Conference on the Future of Europe 5675/20”, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5675-2020-INIT/en/pdf> (Erişim: 03.05.2025).

Council of the European Union, “Council Preparatory Bodies 5286/25”, <https://www.consilium.europa.eu/media/cogileet/st05286en25.pdf> (Erişim: 03.05.2025).

Council of the European Union, “Presidency conclusions - Laeken, 14 and 15 December 2001”, <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf> (Erişim: 03.05.2025).

Council of the European Union, “The Bratislava Declaration”,
<https://www.consilium.europa.eu/media/21250/160916-bratislava-declaration-and-roadmapen16.pdf> (Erişim: 03.05.2025).

DEL MONTE, Micaela ve MAŃKO, Rafal. “Understanding delegated and implementing acts”,
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690709/EPRS_BRI\(2021\)690709_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690709/EPRS_BRI(2021)690709_EN.pdf) (Erişim: 03.05.2025).

DEL MONTE, Micaela. “Referendums on EU issues”,
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729358/EPRS_IDA\(2022\)729358_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729358/EPRS_IDA(2022)729358_EN.pdf) (Erişim: 03.05.2025).

DEL MONTE, Micaela. “The European Parliament's powers: Motion of censure”,
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762398/EPRS_BRI\(2024\)762398_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762398/EPRS_BRI(2024)762398_EN.pdf) (Erişim: 03.05.2025).

Die Bundeswahlleiterin, “Bundestagswahl 2025: Endgültiges Ergebnis”,
https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2025/29_25_endgueltiges-ergebnis.html (Erişim: 03.05.2025).

Eerste Kamer der Staten-Generaal – EuropaPoort, “Conference on the Future of Europe: Common approach amongst Austria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Slovakia and Sweden”, https://www.staten-generaal.nl/eu/overig/20210325/non_paper_conference_on_the_future/document (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “2013/272/EU: European Council Decision of 22 May 2013 concerning the number of members of the European Commission, OJ L 165, 18.6.2013, p. 98–98”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D0272> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L’initiative citoyenne européenne (réexamen)» (avis d’initiative) (2016/C 389/05)”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016IE0889> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Avis du Comité européen des régions — L’initiative citoyenne européenne (2015/C 423/01)”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015IR2606> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “COM (2017) 482: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à l’initiative citoyenne européenne”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/HIS/?uri=CELEX:52017PC0482> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Commission Staff Working Document Impact Assessment Report: Accompanying the document Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste SWD/2023/421 final”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0421> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Donner forme à la Conférence sur l’avenir de l’europe COM/2020/27 final”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0027> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An EU initiative on Web 4.0 and virtual worlds: a head start in the next technological transition COM/2023/442 final”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0442> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Consolidated version of the Treaty on European Union - PROTOCOLS - Protocol (No 36) on transitional provisions, OJ C 115, 9.5.2008, p. 322–326”, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PR O/36:EN:HTML> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - PROTOCOLS - Protocol (No 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, OJ C 115, 9.5.2008, p. 206–209”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12008E%2FPRO%2F02> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - PROTOCOL (No 1) ON THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN THE EUROPEAN UNION, OJ C 202, 7.6.2016, p. 203–205”, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_1/oj/eng (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis, OJ L 433I, 22.12.2020, p. 23–27”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2094> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Déficit démocratique”, <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/democratic-deficit.html> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “European governance – A white paper, COM(2001) 428 final (2001/C 287/01)”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “European Transparency Initiative (ETI)”, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-transparency-initiative-eti.html> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, OJ L 304, 20.11.2010, p. 47–62”, https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinstitut/2010/1120/oj/eng (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the European Commission on the Conference on the Future of Europe Engaging with citizens for democracy – Building a more resilient Europe 2021/C 91 I/01, OJ C 91I, 18.3.2021, p. 1–4”. [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021C0318\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021C0318(01)) (Erişim:03.05.2025).

EUR-Lex, “Livre vert sur une initiative citoyenne européenne /* COM/2009/0622 final */”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0622&from=bg> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Partis politiques européens”, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aeu_parties_status (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Pond ration des voix au Conseil”, <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/weighting-of-votes-in-the-council.html> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Procédure d’approbation”, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aassent_procedure (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Procédure de consultation”, <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/consultation-procedure.html> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Projet de Traité établissant une constitution pour l'Europe adopté par consensus par la Convention européenne les 13 juin et 10 juillet 2003: Remis au président du Conseil européen à Rome — 18 juillet 2003 — (2003/C 169/01)”, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718(01)) (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Règlement (UE) 2019/788 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'initiative citoyenne européenne (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.) PE/92/2018/REV/1, JO L 130 du 17.5.2019, p. 55–81”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Règlement (UE) n ° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l’initiative citoyenne, JO L 65 du 11.3.2011, p. 1–22”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0211> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Règlement d’exécution (UE) n o 1179/2011 de la Commission du 17 novembre 2011 établissant des spécifications techniques pour les systèmes de collecte en ligne conformément au règlement (UE) n o 211/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l’initiative citoyenne JO L 301 du 18.11.2011, p. 3–9”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1179> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Trio”, <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/trio.html> (Erişim: 03.05.2025).

EUR-Lex, “Unanimité”, <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/unanimity.html> (Erişim: 03.05.2025).

Eurobarometer, “Post-election survey 2014”, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/heard/eurobarometer/post-election-survey-2014> (Erişim:03.05.2025).

Eurobarometer, “Values and identities of EU citizens”,
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2230> (Erişim:
03.05.2025).

European Commission — Debate on the Future of Europe, “Citizens' dialogue in Cadiz”, https://ec.europa.eu/archives/debate-future-europe/citizens-dialogues/spain/cadiz/index_en.htm (Erişim:
03.05.2025).

European Commission, “‘Better regulation’ toolbox – July 2023 edition”,
https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf (Erişim: 03.05.2025).

European Commission, “Better Regulation Guidelines SWD(2021) 305 final”, https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf (Erişim: 03.05.2025).

European Commission, “Citizens' Dialogue in Nancy with the Executive Vice-President Frans Timmermans”,
https://commission.europa.eu/ec-events/citizens-dialogue-nancy-executive-vice-president-frans-timmermans-2022-03-09_en (Erişim:
03.05.2025).

European Commission, “Commission events”,
https://commission.europa.eu/get-involved/events_en?f%5B0%5D=oe_event_status%3Apast&f%5B1%5D=oe_event_title%3A%20Citizens%27%20Dialogue (Erişim:
03.05.2025).

European Commission, “European Citizens’ Panels: A new phase of citizen engagement”,
https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en (Erişim: 03.05.2025).

Commission européenne, “Le collège des commissaires”,
https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners_fr (Erişim: 03.05.2025).

European Commission, “List of Citizens' Dialogues events 2015-2019”,
https://commission.europa.eu/get-involved/engage-eu-policymaking/past-initiatives/citizens-dialogues/list-citizens-dialogues-events-2015-2019_en (Erişim: 03.05.2025).

European Council, “European Council meeting (12 December 2019) – Conclusions”,
<https://www.consilium.europa.eu/media/41768/12-euco-final-conclusions-en.pdf> (Erişim: 03.05.2025).

European Movement, “Enhancing Citizen Participation in the European Union”,
<https://europeanmovement.eu/policy/enhancing-citizen-participation-in-the-european-union/> (Erişim: 03.05.2025).

European Ombudsman, “Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission (Case OI/9/2013/TN)”,
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/59205#h11>
(Erişim: 03.05.2025).

European Ombudsman, “Letter from the European Ombudsman to the President of the European Commission containing suggestions for improvement of the European Citizens Initiative procedure (Case SI/6/2017/KR)”,
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/81311>
(Erişim: 03.05.2025).

European Ombudsman, “The European Commission’s appointment of a new Secretary-General (Case 488/2018/KR)”,
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/52093> (Erişim: 03.05.2025).

European Ombudsman, “Transparency of legislative decision making in the Council of the EU (Case OI/2/2017/TE)”,
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461> (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament — At your service, “Petitions”,
<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/petitions>
(Erişim: 03.05.2025).

European Parliament Legislative Train Schedule, “Directive discontinuing seasonal changes of time”,
<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-discontinuing-seasonal-changes-of-time>
(Erişim: 03.05.2025).

European Parliament Legislative Train Schedule, “Revision of the access to documents Regulation”, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-revision-of-the-access-to-documents-regulation> (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “Conference on the Future of Europe: Plenary meets for the first time”, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210618IPR06512/conference-on-the-future-of-europe-plenary-meets-for-the-first-time> (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “Draft Report with recommendations to the Commission on Revision of Regulation (EU) 211/2011 on the citizens’ initiative (2017/2024(INL))”,
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-606199_EN.pdf (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “European Election Results – Turnout by year”,
<https://results.elections.europa.eu/en/turnout/> (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “European Parliament hearings with Commissioners-designate to start on 4 November”,
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240930IPR24372/european-parliament-hearings-with-commissioners-designate-to-start-on-4-november> (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Parliament’s position on the Conference on the Future of Europe (2019/2990(RSP))”, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_EN.html (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “European Parliament resolution of 18 June 2020 on the European Parliament’s position on the Conference on the Future of Europe (2020/2657(RSP))”, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0153_EN.html (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “European Parliament resolution of 28 June 2016 on the decision to leave the EU resulting from the UK referendum (2016/2800(RSP))”, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0294_EN.pdf (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “European Parliament resolution of 28 October 2015 on the European Citizens’ Initiative (2014/2257(INI))”, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0382_EN.html?redirect (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “European Parliament resolution of 8 February 2018 on time change arrangements (2017/2968(RSP))”, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0043_EN.html (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “Fact Sheets on the European Union – The Council of the European Union”, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/24/the-council-of-the-european-union> (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “Fact Sheets on the European Union – The European Parliament: electoral procedures”, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/21/the-european-parliament-electoral-procedures> (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “Fact Sheets on the European Union – The right to petition”,

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/148/the-right-of-petition> (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “Report on the outcome of the Committee on Petitions’ deliberations during 2022”,

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0333_EN.html (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “Rules of Procedure”,

https://www.europarl.europa.eu/rules/rules20240716/Rules20240716_EN.pdf (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “The 2014 European elections: this time it's different”,

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20140210IPR35560/the-2014-european-elections-this-time-it-s-different> (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament. Report on a proposal for an electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of the European Parliament,

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-4-1998-0212_EN.html (Erişim: 05.05.2025).

European Public Service Union (EPSU), “Open Letter: European Parliament, make the ECI work!”,

<https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Open%20Letter%20-%20European%20Parliament%2C%20make%20the%20ECI%20work.pdf> (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “All”, https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_en?CATEGORY%5B0%5D=any&SECTION=ALL

(Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “Answered”, https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_en?CATEGORY%5B0%5D=any&STATUS%5B0%5D=ANSWERED&SECTION=ALL (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “Ban Glyphosate”, https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002/ban-glyphosate-and-protect-people-and-environment-toxic-pesticides_en (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “Closed Initiatives”, https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_en?STATUS%5B0%5D=CLOSED&CATEGORY%5B0%5D=any&SECTION=ALL (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “End the Cage Age”, https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004/end-cage-age_en (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “Fur Free Europe”, https://citizens-initiative.europa.eu/fur-free-europe_en (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “Insufficient Support”, https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_en?STATUS%5B0%5D=INSUFFICIENT_SUPPORT&CATEGORY%5B0%5D=any&SECTION=ALL (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “Minority SafePack”, https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004/minority-safepack-one-million-signatures-diversity-europe_en (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “Ongoing”, https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_en?CATEGORY%5B0%5D=any&STATUS%5B0%5D=ONGOING&SECTION=ALL (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “Refused Requests for Registration”, https://citizens-initiative.europa.eu/find-refused-requests-for-registration_en (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “Right2Water”, https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_en (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “Save Bees and Farmers”, https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000016/save-bees-and-farmers-towards-bee-friendly-agriculture-healthy-environment_en (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “The European Citizens' Initiative in key figures”, https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_en (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “Verification”, https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_en?CATEGORY%5B0%5D=any&STATUS%5B0%5D=VERIFICATION&SECTION=ALL (Erişim: 03.05.2025).

European Union – European Citizens' Initiative, “Withdrawn”, https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_en?STATUS%5B0%5D=WITHDRAWN&CATEGORY%5B0%5D=any&SECTION=ALL (Erişim: 03.05.2025).

European Union, “Facts and figures on the European Union”, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/facts-and-figures-european-union_en (Erişim: 03.05.2025).

FARGE-BONNET, Mathilde. “La défiance institutionnelle et crise de la démocratie au sein de l’Union européenne”, <https://www.cedire.fr/articles/lanalyse-de-la-crise-democratique-et-de-la-perde-de-confiance-politique-dans-lue> (Erişim: 03.05.2025).

Federal Union, “The first use of the term ‘democratic deficit’”, <https://federalunion.org.uk/the-first-use-of-the-term-democratic-deficit/> (Erişim: 03.05.2025).

France Politique, “Résultats électoraux Rassemblement National (RN)”, <https://www.france-politique.fr/front-national.htm> (Erişim: 03.05.2025).

HIERLEMANN Dominik ve HUESMANN Christian, “European Citizens’ Panel on the future of Europe: Evaluation Report”, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/22-4-2018_BST_Evaluationsbericht_Citizens_Panel_final.pdf (Erişim: 03.05.2025).

IFES Election Guide, “Elections: Italian Chamber of Deputies 2022 General”, <https://www.electionguide.org/elections/id/3516/> (Erişim: 03.05.2025).

InfoCuria, “Michael Efler c. Commission européenne”, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D6D7544DCD6F9C5ABD3F9D274461C0CD?text=&docid=190563&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=188396> (Erişim: 03.05.2025).

JANNING Josef. “Five lessons from the ‘Spitzenkandidaten’ European Parliament campaign”, https://ecfr.eu/article/commentary_five_lessons_from_the_spitzenkandidaten_european_parliament_campaign/ (Erişim: 03.05.2025).

JUNCKER, Jean-Claude. “A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change”, https://commission.europa.eu/system/files/2019-09/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf (Erişim: 03.05.2025).

KEßLER, Christina. “Is the Spitzenkandidat process a waste of time?”, <https://www.cer.eu/insights/spitzenkandidat-process-waste-time> (Erişim: 03.05.2025).

KOTANIDIS, Silvia, “Preparing the Conference on the Future of Europe”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644202/EPRS_BRI\(2019\)644202_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644202/EPRS_BRI(2019)644202_EN.pdf) (Erişim: 03.05.2025).

KOTANIDIS, Silvia. “Spitzenkandidaten or the lead candidate process: Ways to Europeanise elections to the European Parliament”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/749776/EPRS_STU\(2023\)749776_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/749776/EPRS_STU(2023)749776_EN.pdf) (Erişim: 03.05.2025).

La Maison Élysée, “President Macron gives speech on new initiative for Europe”, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe> (Erişim: 03.05.2025).

La Maison Élysée, “Speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic, on receiving the Charlemagne Prize”, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2018/05/10/speech-by-m-emmanuel-macron-president-of-the-republic-on-receiving-the-charlemagne-prize-1> (Erişim: 03.05.2025).

Le Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE), “Résolution adoptée par les ministres des Affaires étrangères des États membres de la CECA, réunis à Messine (1er au 3 juin 1955)”, https://www.cvce.eu/obj/resolution_adoptee_par_les_ministres_des_affaires_etrangeres_des_etats_membres_de_la_eca_messine_1er_a_u_3_juin_1955-fr-d1086bae-0c13-4a00-8608-73c75ce54fad.html (Erişim: 03.05.2025).

Le Taurillon, “Le 30 août 1954, la France disait « Non »”,
<https://www.taurillon.org/le-30-aout-1954-la-france-disait-non?lang=fr> (Erişim: 03.05.2025).

LOVELL-PRESCOD Miranda ve SARRIS, Nikolaos. “Campaigns and Consultations: Campaigns in the European Commission’s public consultation”,
<https://www.eipa.eu/blog/campaigns-and-consultations-campaigns-in-the-european-commissions-public-consultation/> (Erişim: 03.05.2025).

MACRON, Emmanuel. “Lettre pour une Renaissance européenne”,
<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne> (Erişim: 03.05.2025).

MAJOR, John. “Speech in Leiden – 7 September 1994”,
<https://johnmajorarchive.org.uk/1994/09/07/mr-majors-speech-in-leiden-7-september-1994-2/> (Erişim: 03.05.2025).

MALINGRE, Virginie ve JACQUÉ, Philippe. “Europeans vote in crucial elections for EU's future”,
https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/06/09/europeans-vote-in-crucial-elections-for-eu-s-future_6674294_4.html (Erişim: 03.05.2025).

Movimento Europeo Italia, “Italian Non-Paper for the Conference on the Future of Europe (2020-2022)”,
https://www.movimentoeuropeo.it/images/Documenti/paper_Conf_Futuro_Europa_post_CIAE_14_febbraio_-_CLEAN.pdf.pdf (Erişim: 03.05.2025).

Movimento Europeo Italia, “Shaping a Future for Europe, Worth Living in: Greek concept paper for the Conference for the Future of Europe in the aftermath of the covid-19 crisis and beyond”,
https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/GRECIA_Concept_paper-shaping_a_future_for_Europe.pdf (Erişim: 03.05.2025).

OECD, “Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave”, https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en.html (Erişim: 03.05.2025).

Politico, “Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper on key questions and guidelines”, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf> (Erişim: 03.05.2025).

Politico, “Macron’s group in EU Parliament demands pan-European candidate lists”, <https://www.politico.eu/article/macrons-group-in-eu-parliament-demands-pan-european-candidate-lists/> (Erişim: 03.05.2025).

Politico, “Parliament votes down plan for pan-European MEPs” <https://www.politico.eu/article/parliament-votes-down-plan-for-pan-european-meps/> (Erişim:05.05.2025).

Politico, “Ursula von der Leyen elected European Commission president, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-elected-european-commission-president/> (Erişim: 03.05.2025).

POPTCHEVA, Eva-Maria. “Rules on political groups in the EP”, <https://epthinktank.eu/2014/06/30/rules-on-political-groups-and-non-attached-members/> (Erişim: 03.05.2025).

Secrétariat général du Conseil, “Le Conseil de l’Union européenne 1952-2012: soixante ans d’activité législative et décisionnelle”, <https://www.consilium.europa.eu/media/30544/qc3112311frc.pdf> (Erişim: 03.05.2025).

Statista, “Part des citoyens européens ayant participé aux élections du Parlement européen entre 1979 et 2024”, <https://fr.statista.com/statistiques/573562/parlement-europeen-participation-aux-elections-europeennes-1979/> (Erişim: 03.05.2025).

Statista, “Part des personnes inscrites sur les listes électorales ayant voté aux élections législatives en France entre 1928 et 2024, au premier et au second tour”, <https://fr.statista.com/statistiques/716531/participation-legislatives-france/> (Erişim: 03.05.2025).

T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, “Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma”, ev. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (Erişim: 03.05.2025).

T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, “Avrupa Birliğinde Yasama ve Karar Alma Süreçleri”, https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginde-yasama-ve-karar-alma-surecleri_46220.html (Erişim: 03.05.2025).

The Greens/EFA in the European Parliament, “Transnational Lists for the European Elections”, <https://www.greens-efa.eu/en/article/news/transnational-lists-for-the-european-elections> (Erişim: 03.05.2025).

The Guardian, “Italian election 2022: live official results”, <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2022/sep/25/italian-election-2022-live-official-results> (Erişim: 03.05.2025).

Tithe an Oireachtais (Houses of the Oireachtas), “Citizens' Assembly: Motion, Dáil ireann debate - Wednesday, 13 Jul 2016 (Vol. 918 No. 1)”, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2016-07-13/33/> (Erişim: 03.05.2025).

Tithe an Oireachtais (Houses of the Oireachtas), “Citizens' Assembly: Motion, Seanad ireann debate - Friday, 15 Jul 2016 (Vol. 246 No. 15)”, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2016-07-15/3/> (Erişim: 03.05.2025).

Türk Dil Kurumu Szlkleri, “teknokrasi”, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim 05.05.2025).

Vie publique, “Élections européennes 2024 : qu'est-ce que le Spitzenkandidat?”, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19517-elections-europeennes-2024-quest-ce-que-le-spitzenkandidat> (Erişim: 03.05.2025).

Wolfgang Kowalsky, “Spitzenkandidaten, transnational lists and more Brussels-bubble ideas”, <https://www.socialeurope.eu/spitzenkandidaten-transnational-lists-and-more-brussels-bubble-ideas> (Erişim: 05.05.2025).

European Parliament, “Handbook on the Ordinary Legislative Procedure”, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/293152/Handbook%20on%20the%20Ordinary%20legislative%20procedure_January%202025.pdf (Erişim: 03.05.2025).

European Parliament, “Fact Sheets – The Maastricht and Amsterdam Treaties”, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf (Erişim: 03.05.2025).

SCHUMANN, Harald, MELCHIOR, Sigrid ve FERGUSON, Juliet, “Behind closed doors: Secret deals in the Council of the EU”, <https://www.investigate-europe.eu/posts/behind-closed-doors-secrets-in-the-council> (Erişim: 03.05.2025).