T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRATİK MEŞRUİYET ARAYIŞI:

AVRUPA VATANDAŞ İNİSİYATİFİ

Yüksek Lisans Tezi

Tuğba Çelik Özdemir

Ankara-2019

T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRATİK MEŞRUİYET ARAYIŞI:

AVRUPA VATANDAŞ İNİSİYATİFİ

Yüksek Lisans Tezi

Tuğba Çelik Özdemir

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Ömer Aykut Çelebi

Ankara-2019

T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

Tuğba Çelik Özdemir

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRATİK MEŞRUİYET ARAYIŞI:

AVRUPA VATANDAŞ İNİSİYATİFİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Ömer Aykut Çelebi

Tez Jürisi Üyeleri

Adı Soyadı:	**İmzası:**
Prof. Dr. Ömer Aykut Çelebi	.....
Prof. Dr. Erel Tellal	..... E. Tellal .....
Doç. Dr. Hatice Yazgan	.....

Tez Sınav Tarihi: 03.07.2019

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (03/07/2019)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı Soyadı
Tuğba Çelik Özdemir

İmzası



.....

ÖNSÖZ

Bu çalışma ile Avrupa Birliği'nde uzun yıllardır tartışılan demokratik meşruiyet açığı meselesi temsili demokrasinin yetersizliği bağlamında ele alınmakta ve soruna, vatandaşlık ve katılımcı demokrasi temelinde bir çözüm sunulmaktadır.

Tez hazırlama aşaması benim için uzun soluklu ve yorucu bir süreç oldu. Süreç başladığında, çalışmamın, fikirsel düzeyde, "AB'de Demokratik Meşruiyet Açığı" üzerine hazırlanmış diğer çalışmalardan ayrılan bir yanı yoktu. Zaman içinde, okudukça ve ilerledikçe özgün ve içime sinen bir sonuç ortaya çıktı.

Çalışmanın şekillenmesinde büyük payı bulunan, sürecin her aşamasında ilgi ve desteğini esirgemeyen, beni pek çok açıdan cesaretlendiren çok değerli danışman hocam Prof. Dr. Ömer Aykut Çelebi'ye kıymetli katkı, öneri ve yönlendirmeleri için; bu süreçte ve her zaman yanımda olan çok sevdiğim aileme ve arkadaşlarıma sabır ve anlayışları için ayrı ayrı sonsuz teşekkür ediyorum.

Tuğba Çelik Özdemir

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM ……..……..……..6
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRATİK TEMSİL 6
I. Demokrasinin Temsil Krizi 6
A. Temsili Sistemin Eksik Yönleri ve Katılımcı Demokrasi..... 7
1. Katılımcı Demokrasi Araçları 10
II. Temsil ve Demokrasi İlişkisi..... 12
A. Temsil Nedir? 14
1. Temsil Kavramının Analizi 16
2. Siyasi Temsil Nedir? 17
3. Siyasi Temsilin Tarihsel Gelişimi 19
4. Temsilin Aristokratik/Demokratik Doğası 22
5. Temsil Eden ve Temsil Edilen İlişkisi 27
III. Avrupa Birliği'nde Temsil Sorununun İncelenmesi..... 31
A. Ulusal Parlamentoların Rolü..... 32
B. AB Düzeyindeki Parti Birliktelikleri ve Çoklu Grup Temsili 35
C. AB'de Temsilin Çıkar Grupları ve Sivil Toplum Katılımına İlişkin Boyutu .. 38
1. İyi Yönetişim": Sivil Toplumun AB'de Temsili 42
IV. Temsile İlişkin Farklı Bir Yaklaşım: Avrupa Bölgesel Meclisleri…… 45

İKİNCİ BÖLÜM ……..……51
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRATİK MEŞRUİYET KRİZİ 51
I. Kimlik, Kamusal Alan ve Demokratik Meşruiyet..... 53
II. Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Açığı 56
A. Avrupa ve Demokrasi 56
B. AB ve Demokratik Meşruiyet Açığı..... 61
1. Demokratik Meşruiyet Açığının Temel Nedenleri 62
a. Vatandaşların Avrupa Parlamentosu'na Olan Uzaklığı 63
b. Birlik'in Siyaset Yapım Sürecinin Demokratik ve Siyasi Olmayan Karakteri 65

i. Birlik'in Esnek Olmayan Kurumsal Yapısı 65

ii. AB Karar Alma Sürecinin Elitist Karakteri 68

iii. Birlik'in Demokratik Meşruiyet Açığının Üye Ülkelerin Demokratik Meşruiyet Açığı ile İlişkisi 69

c. Avrupa Vatandaşlarının Siyasi İradesinin Zayıflığı 71

III. Demokratik Meşruiyet Sorununun Çözümü İçin Daha Güçlü Bir Entegrasyon ve AB Vatandaşlığı..... 73

A. Daha Güçlü Bir Entegrasyon 73

B. AB Vatandaşlığı..... 77

1. AB Vatandaşlığı ve İdeal Vatandaşlık İlişkisi 77

2. AB Vatandaşlığının Niteliği 79

3. AB Vatandaşlığının Tarihsel Gelişimi 83

a. AB Vatandaşlığının Gelişimine İlişkin Bazı ABAD Kararları 86

4. Avrupa Vatandaşlığının Zayıf İçeriği ve Dönüştürücü Karakteri 92

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 97

AVRUPA VATANDAŞ İNİSİYATİFİ (AVİ) 97

I. "Aktif Vatandaşlık" ile "Katılımcı Demokrasi" Kavramları ve Avrupa Vatandaş İnisiyatifi 97

II. Ulusötesi Demokrasi Aracı Olarak Avrupa Vatandaş İnisiyatifi ve Temsili Demokrasi ile İlişkisi..... 100

A. Avrupa Vatandaş İnisiyatifi 102

1. Avrupa Vatandaş İnisiyatifi Nedir? 102

2. Avrupa Vatandaş İnisiyatifi'nin Amacı 105

a. Farkındalık Artırıcı Bir Mekanizma Olarak AVİ 105

b. AVİ'nin Ulusötesi Kimlik Yaratma İşlevi 105

c. Söylem Üretme Aracı Olarak AVİ 107

d. AVİ'nin Kamusal Alan Yaratma İşlevi 108

e. AVİ'nin AB Kurumları İle Vatandaşlar Arasındaki Mesafeyi Azaltıcı İşlevi 110

f. AVİ'nin Topluluk Yöntemini Geliştirici İşlevi 110

i. Topluluk Yöntemi 110

ii. Girdi-Çıktı Meşruiyeti 113
3. Hukuki Çerçeve 114
4. AVİ'nin İşleyişi 115
III. Örnek İnisiyatifler Işığında Mevcut Durum 116
A. Örnek İnisiyatifler 117
1. Başarılı İnisiyatif Örnekleri 117
a. Bizden Biri (One Of Us) 117
b. Denek Hayvanı Üzerinde Yapılan Deneyleri Durdur (Stop Vivisection) 118
c. Glifosatın Yasaklanması - İnsanların ve Çevrenin Zehirli Pestisitlerden Korunması (Ban Glyphosate and Protect People and The Environment From Toxic Pesticides) 119
d. Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığını Durdurun (Stop TTIP - Stop Transatlantic Trade and Investment Partnership) 121
2. Geri Çekilen İnisiyatif Örnekleri..... 124
a. Oy Kullanmama İzin Ver (Let Me Vote) 124
b. Mültecilerin Avrupa'ya Güvenli ve Yasal Ulaşımı (Let'sfly2Europe: Enable Safe And Legal Access To Europe For Refugees!) 125
3. Yeterli Desteği Sağlayamayan İnisiyatif Örnekleri..... 126
a. 30 km/s - Sokakların Yaşanılır Hale Getirilmesi (30 km/h - Making The Streets Liveable) 126
b. Koşulsuz Temel Gelir – AB'de Refahın Sağlanması İçin Ortak Bir Yol (Unconditional Basic Income (UBI) - Exploring A Pathway Towards Emancipatory Welfare Conditions 127
c. Topraklarımızı Korumak İçin İmzala (People4Soil: Sign The Citizens' Initiative To Save The Soils Of Europe) 127
d. Eğitimden Fazlası –Aktif ve Sorumlu Bireyler Yaratmak (More Than Education - Shaping Active and Responsible Citizens) 128
4. Kayıt Talebi Reddedilen İnisiyatif Örnekleri.....129
a. Nükleere Karşı Ses Ver (My Voice Against Nuclear Power) 129
b. Dayanışma İçin Bir Milyon İmza (One Million Signatures For "A Europe Of Solidarity") 130
c. Koşulsuz Temel Gelir (Unconditional Basic Income) 131

d. Brexiti Durdur (Stop Brexit) 131

B. Örnek Olay İncelemesi 132

1. Su ve Sanitasyon Hakkı İnisiyatifi (Water and Sanitation Are A Human Right! Water Is A Public Good, Not A Commodity!) (Right2Water) 132

a. Genel Bilgiler 132

b. İnisiyatif Fikrinin Gelişimi 136

c. Bir Yıllık İmza Süreci 137

d. Parlamento Huzurunda Kamuya Açık Oturum, Avrupa Komisyonu'nun Cevabı ve Sonrasında Yaşananlar 141

2. Azınlık Koruma Paketi – Avrupa'da Çeşitlilik İçin Bir Milyon İmza (Minority SafePack – One Million Signatures For Diversity In Europe) 144

a. Genel Bilgiler 144

b. Komisyon'un Cevabı ve Sonrasında Yaşanan Gelişmeler 148

c. ABAD Kararı ve Sonrasında Yaşananlar 150

3. Örnek İnisiyatifler Hakkında Genel Değerlendirme 151

IV. AVİ'nin Karşı Karşıya Olduğu Engeller 152

A. Avrupa Komisyonu'nun Kurumsal Pozisyonu 152

B. AVİ'nin Zayıf Yönleri 155

SONUÇ 159

KAYNAKÇA 168

KISALTMALAR

AB	**:**	**Avrupa Birliği**
ABAD	**:**	**Avrupa Birliği Adalet Divanı**
ABİHA	**:**	**Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma**
AKÇT	**:**	**Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu**
AP	**:**	**Avrupa Parlamentosu**
APE	**:**	**Aqua Publica Europea**
APF	**:**	**Avrupa Parti Federasyonları**
AT	**:**	**Avrupa Topluluğu**
ATAD	**:**	**Avrupa Toplulukları Adalet Divanı**
AVİ	**:**	**Avrupa Vatandaş İnisiyatifi**
AYMA	**:**	**Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı**
BM	**:**	**Birleşmiş Milletler**
CETA	**:**	**Comprehensive Economic And Trade Agreement**
CPAS	**:**	**The Centres Puplics D'action Sociale**
EAPN	**:**	**The European Anti-Poverty Network**
EEB	**:**	**European Environmental Bureau**
EPHA	**:**	**European Public Health Alliance**
EPSU	**:**	**European Federation Of Public Service Unions**
ETUC	**:**	**European Trade Union Confederation**
EU	**:**	**European Union**
FUEN	**:**	**Federal Union Of European Nationalities**
JHL	**:**	**Julkisten Ja Hyvinvointialojen Litto**
PSI	**:**	**Public Service International**
STK	**:**	**Sivil Toplum Kuruluşu**
TTIP	**:**	**Transatlantic Trade And Investment Partnership**
UBI	**:**	**Unconditional Basic Income**
WECF	**:**	**Women In Europe For a Common Future**

GİRİŞ

Avrupa bütünleşmesinin gelişimi ve karmaşık yapısı, kendine özgü sorunları da beraberinde getirmektedir. "Demokratik meşruiyet açığı", Avrupa Birliği'nin (AB) yeterince demokratik olmadığı ve işleyiş yöntemlerinin karmaşıklığı nedeniyle vatandaşlardan giderek uzaklaştığı görüşünü temel alan bir kavram olarak karşımıza çıkar. Karar alma süreci ile vatandaşlar arasındaki kopukluk, Avrupa entegrasyonunun uzun yıllardır devam eden temel bir özelliği olup, bu uzaklığın Birlik'in görünürlüğü arttıkça daha da keskinleştiği söylenebilir. Bu çerçevede, demokratik meşruiyeti sağlamaya yönelik çabalar, "Birlik, vatandaşların desteğini kazanmak istiyorsa daha demokratik bir yönetişime ihtiyaç duymaktadır" anlayışı temelinde şekillenmektedir.

Birlik'in demokratik yönetişiminin kalitesi uzun zamandır tartışılagelen bir konu olmakla birlikte, Anayasal Antlaşma'nın Fransa ve Hollanda halklarınca reddi ve yaşanan borç krizi sorunun ciddiyetini sert şekilde ortaya koymuştur. Bu çalışma, Avrupa yönetişiminin artan yetersizliğinin ve buna paralel olarak artan demokratik meşruiyet açığının esasında önemli bir temsil problemi olduğu sorunsalı çerçevesinde şekillenmektedir. Bu doğrultuda temel iddia, temsili demokrasinin, meşruiyetin sağlanmasında artık tek başına yeterli olmadığı ve bu sorunun aşılması gerektiğidir. Bu bağlamda, daha iyi bir yönetişim için, temsil ve demokrasi kavramlarının daha iyi anlaşılması öncelik arz eder.

Demokrasi, kapsamı muallak görünmekle birlikte, günümüz toplumlarında farklı anlamlar kazanmış, çeşitli uygulamaları nitelemek amacıyla kullanılan bir kavram halini almıştır. "Halkın yönetimi", "halk için yönetim" anlamlarına gelen demokrasinin sözcük anlamı açık ve kesindir ancak yine de gerçek demokrasinin ne olduğunu anlamakta yeterli değildir. Demokrasi bir düşünce ve ideal meselesi olup, bu idealin nasıl olması gerektiği hususu pek çok unsurun bir arada değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Demokrasi, öncelikle, "demos" yani devletin dayandığı siyasi nitelikli bir halkın varlığına ihtiyaç duyar. Demos'un siyasette var olabilme yeteneğine sahip olabilmesini amaçlar. Demos, bunu tabi olduğu yasaları üreterek ve ürettiği yasaların işleyişini kontrol ederek gerçekleştirir. Demokratik süreçte, halkın harekete geçebilmesini,

bağlayıcı kararlar alabilmesini ve bu kararlarını hayata geçirebilmesini garantileyen bir sisteme ihtiyaç duyulur. (Dunn, 1999: 329) "Temsil" bu bağlamda önemli bir kavram olarak ortaya çıkar.

Temsil de demokrasi gibi karmaşık bir niteliğe sahiptir ve bu özelliği bugüne kadar ele alınmasını zorlaştırmıştır. Ancak kapsamı belirsiz değildir. (Pitkin, 1967: 2) Sözcüğün uygulama alanı ona anlam yüklemektedir. Bu nedenle geniş bir perspektiften değerlendirilmesi gerekmektedir.

Neredeyse herkes ya da her şey bir şekilde temsil edilmektedir. Siyaset, temsilin ilgili olduğu önemli bir alandır ancak oldukça karmaşıktır. Siyasi temsilde, temsilcinin temsil edilenle ilişkisi basit değildir. Bu nedenle bu temsil türünde diğer alanlardan daha fazla temsil etme problemi söz konusudur. Temsili demokrasi, halkın "egemen" olduğu ve "zımnen" kendilerini yönettikleri bir sistem olarak tanımlanır. (Landemore, 2015: 37) Bu çerçevede, siyaset alanında etkili bir temsil, temsil edilenlerin çoğunluğunun görüşlerinin, çıkarlarının ve taleplerinin tercihlerine yansımasını sağlayan bir mekanizmaya ihtiyaç duyar.

Modern demokrasinin ele alınması gereken başlıca problemi, temsil etme fiilinin yalnızca seçimlere indirgenmesidir. Temsil, politik bir sürecin bütünü olup yalnızca seçimlere indirgenemez. (Urbinati, 2006: 10) Başka bir deyişle, bugün neredeyse vatandaşın sürece dâhil olduğu tek an oy verme anı olmakla birlikte, bunun demokratik olarak adlandırılması hatalıdır. Aksi takdirde sistem, insanların kamusal alanın dışında kaldığı bir oligarşi haline dönüşür. Siyasi temsil anlayışı, meşruiyetini özgür ve düzenli seçimlerden alan bir hükümetin ötesinde, sivil ve siyasal toplum arasındaki iletişimsel sürece dayanır. Halkın sürece dâhil olması önemlidir.

Görüldüğü gibi, temsil, demokrasinin dayandığı temel kavram olup, bu iki kavram arasında sıkı bir ilişki söz konusudur. Öncelikle bu ilişkinin anlamlandırılması gerekmektedir. Bu çerçevede, çalışmanın birinci bölümünde temsil ve demokrasi kavramları ile söz konusu kavramlar arasındaki zorunlu ilişki analiz edilecektir. Kavramsal analizin öncesinde, etkili bir temsilin sağlanabilmesi için gerekli olan unsurlar, siyasi temsilin karmaşık perspektifi kapsamında değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu çerçevede, katılımcı demokrasi de önemli bir unsur olarak alt bir başlık altında incelenecektir. Bölümde, aynı zamanda, günümüzde yeni bir yönetişim ve

farklılaşmış bir temsil anlayışı sunan AB'de demokratik temsil konusu, parlamentolar, parti birliktelikleri ve çıkar grupları kavramları bağlamında farklı boyutlarıyla ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Yerel düzeyde temsil denince akla gelen bölgesel meclisler, genişlemeye paralel olarak merkezileşen ve merkezileştikçe demokratik işlevi sorunlu hale gelen Birlik'in vatandaşlarla arasındaki etkileşimin sağlanmasında önemli bir işlevi yerine getiren oluşumlardır. Bu oluşumlar bu bölümde ayrı bir başlık altında sunulacaktır.

Temsili demokrasi modelinin, özellikle 1990'lardan itibaren dünyada yaşanan hızlı değişim süreciyle birlikte yoğun bir biçimde sorgulanmaya başlandığı görülmektedir. Sosyal, bölgesel ve aktörel bir çeşitlilik ortaya çıkmıştır. Çıkar grupları, sivil toplum örgütleri ve sosyal hareketler sürece dâhil olmuştur. Her şeyin ötesinde sorunlar çeşitlenmiştir. Karar alma alanlarının geleneksel temsilin ötesine genişlemesi, egemen ulus devletin sınırlarını ve bugüne kadar ulus devletle özdeşleştirilen temsil anlayışının etkinliğini zayıflatmıştır. Temsili açıdan parlamentolar münhasır konumlarını yitirmiştir. Özetle bugün, ulus devlet ve onunla demokrasi ve temsil arasındaki ilişki yeni bir süreçle karşı karşıyadır.

AB, bireylerin, halkların ve çıkarların çeşitliliği çerçevesinde, sunduğu çoklu temsil kanalları ile önemli bir oluşum olarak karşımıza çıkar. Temsil son zamanlarda, Avrupa'da, yönetişimin demokratik meşruiyetini anlama ve anlamlandırma çabasının merkezi kavramı olarak ele alınmakta ve önemli derecede ilgi görmektedir. Temsili demokrasi modelinin ihtiyaçlara cevap vermekte oldukça zorlandığı günümüzde, Birlik düzeyinde vatandaşların sisteme olan uzaklığını temsil probleminden ayrı düşünmek olanaksızdır.

Avrupa Birliği ne ulusal bir devlet ne de uluslararası bir örgüttür. Yeni ve özgün bir siyasi yapıdır ve bu yapı demokrasi, meşruiyet ve siyaset gibi konularda özgün yaklaşımlar geliştirilmesini gerektirir. (Baykal, 2004: 119) Ulusal devletin demokratik yönetişim standartlarını Birlik seviyesinde uygulamaya çalışmak Birlik düzeyinde meşruiyet sorununu beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede, Avrupa bağlamında demokratik meşruiyet meselesinin ayrıntılı olarak ele alınması önem arz eder.

Çalışmanın ikinci bölümü genel hatlarıyla Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyeti sorununa ayrılmıştır. Demokratik meşruiyet sorununun nedenleri ve belli

başlı çözüm önerileri, kimlik, kamusal alan, vatandaşlık ve katılım kavramları çerçevesinde değerlendirilecektir. Bölümde, Avrupa vatandaşlarının Birlik meselelerine uzaklığı, ünlü Alman Anayasa Mahkemesi hâkimlerinden Dieter Grimm tarafından genellenen nedenler çerçevesinde ele alınacaktır. Grim, Birlik'in demokratik meşruiyet açığını, genel hatlarıyla, vatandaşların çıkarlarını temsil etmesi beklenen parlamentonun meşruiyet sorunu, Birlik'in politika oluşturma sürecinin demokratik olmayan karakteri ve Avrupa vatandaşlarının siyasi irade zayıflığı olmak üzere üç temel nedene dayandırmaktadır.[1] AB'de demokratik meşruiyet denince akla gelen temel unsurlardan biri Avrupa vatandaşlığıdır. Bölümün devamında, daha güçlü ve demokratik bir Birlik için Avrupa vatandaşlığının nasıl geliştirilebileceği ana hatlarıyla tartışılacaktır.

Yönetim anlayışında yaşanan gelişmeler demokrasi modelinde de değişimi zorunlu kılmaktadır. Bu yeni model, temsilciler ve temsil edilenler arasında iletişimi sağlayacak yeni araçları gerektirir. Bu anlamda siyasi katılım, krizi çözecek önemli bir araç olarak görülmektedir. Söz konusu sistem, ancak, halk için, halkın aktif katılımı temelinde aşağıdan yukarıya bir yöntemle mümkün olabilir. Bunun uygulamada ne şekilde gerçekleştirileceği ve vatandaşların siyasal karar alma süreçlerine katılımlarının ne oranda sağlanacağı ise tartışmalıdır.

Bugünkü yaklaşımlar çözümü büyük oranda "aktif vatandaşlık" ve "katılımcı demokrasi" yöntemleriyle sağlamayı hedeflemektedir. Son yıllarda sıklıkla dile getirilen ve demokratik yönetişimle sıkı bağlantıları bulunan bu kavramlar, günümüzde, temsili demokrasinin yüz yüze olduğu problemlere çözüm üretmeyi ve onu tamamlamayı amaçlamaktadır. Öte yandan, siyasi katılımı sağlamaya yönelik bu çabalar, karar alma ve politika oluşturma süreçlerine yalnızca katılmak isteyen bireylerin dâhil edilmesini, buna yönelik imkân ve mekanizmaların oluşturulmasını içerir.

"Avrupa vatandaş inisiyatifi" (AVİ) bu yöndeki çabaların sonucu olarak hayata geçirilmiştir. Yasal temeli Lizbon Antlaşması ile sağlanan AVİ'nin, vatandaşları ve çıkar gruplarını politika üretme sürecine dâhil ederek temsili demokrasinin eksik yönlerini telafi etmeye, böylelikle meşruiyeti iyileştirmeye hizmet etmesi amaçlanmıştır. AVİ, Avrupa Komisyonu'nu yasal bir öneride bulunmaya ve Avrupa yasal düzenlemelerinde değişiklik yapmaya davet etme aracı olarak tanımlanır. AVİ'nin bir yasa teklifi haline gelebilmesi için başlıca iki koşulun sağlanmış olması

[1] Aktaran Habermas, 2015: 548

gerekmektedir. Bunlardan ilki, vatandaşlarca dile getirilen hususun Komisyon'un kanun teklifi vermeye yetkili alanlar dâhilinde belirlenmesidir. Komisyon'un vatandaşlardan gelen teklifi dikkate alarak harekete geçmesi için ikinci koşul ise, üye ülkelerin en az 7'sinden en az 1 milyon imzanın toplanmış olmasıdır.

Kararlardan etkilenen aktörlerin, sürece aktif şekilde dâhil edilerek kararları etkileyebilmelerinin sağlanması amacı çerçevesinde büyük bir hevesle başlatılan söz konusu mekanizma, iletişimsel işlevi sayesinde vatandaşların AB siyasetine ilişkin ilgi ve farkındalıklarını sağlayacak, parlamento ve yürütme mekanizmaları olmaksızın etkileşimin doğrudan sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Vatandaşların, bu aracı kullanmasalar bile onun varlığının bilincinde olmaları Brüksel'in kararlarının pasif nesneleri değil aktif aktörleri olabilecekleri fikrini güçlendirecek ve Avrupa kurumlarına olan güveni arttıracaktır. AVİ, vatandaşlar ile AB kurumları arasında daha önce var olmayan türden bir iletişim kanalı açmıştır. Bu anlamda, en temel görevi AB kurumları ve karar vericileri ile vatandaşlar arasındaki mesafeyi azaltmak ve vatandaşlara AB'nin erişilebilir olduğunu göstermektir. Böylelikle AVİ, Avrupa vatandaşlığı kavramının içinin doldurulmasına hizmet edecektir. Spesifik konularda siyasi bir söylemin üretildiği uluslararası bir kamusal araç olarak tasarlanmıştır. Gündem belirleme ve söylem üretme aracı olarak bugün, demokratikleşme tartışmalarının merkezi hedefi olan siyasi bir kamusal alan yaratma amacına katkı sağlayacaktır. AVİ ile aktif vatandaşlık anlayışı çerçevesinde, ulus devletin dışında "demos"a eşdeğer bir oluşum yaratılarak siyasi sistemin vatandaşlara yakınlaştırılacağına inanılmaktadır. Bu yöndeki çabaları gerçekleştirmek anlamında AVİ'nin mükemmel bir fırsat sunduğu göz ardı edilemez. Ancak, demokratik meşruiyetin sağlanması yönünde önemli fırsatlar sunmakla birlikte, AVİ'nin ciddi yapısal ve işlevsel sorunları da bulunmaktadır.

Bu çerçevede, çalışmanın başlıca alanını oluşturan AVİ, üçüncü bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Bu ulusötesi mekanizmanın tam olarak nasıl bir oluşum olduğu, gerçek anlamda katılımcı bir demokrasi aracı olup olamayacağı belli başlı inisiyatif örnekleri çerçevesinde incelenecektir. Ancak, söz konusu mekanizmanın temsil ve demokratik meşruiyet sorununa ne ölçüde çözüm sunacağını sorusuna etkili bir yanıt verebilmek için, öncelikle demokrasinin temsile neden gereksinim duyduğunun ve temsilin bugün neden yeterli olmadığının açıklanması gerekmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRATİK TEMSİL

I. Demokrasinin Temsil Krizi

"En hafifinden söylenebilecek şey, krizin insanların değil bizzat uzmanların ne yaptığını bilmediğine dair kanıt sunduğudur. Batı Avrupa'da yönetici seçkin sınıfın giderek artan yetersizliğine tanık olmaktayız. Nasıl yöneteceklerini gitgide daha az biliyorlar." (Zizek, 2015b: 41)

1950'lerden bu yana iniş çıkışlarıyla devam eden entegrasyon süreci bugün önemli bir krizin eşiğindedir. Birlik, her ne kadar Avro krizi olarak adlandırılsa da, bunun da ötesinde, oluşumun temelini sarsan bir sorunla yüzyüze kalmıştır. Yunanistan'la başlayıp, ardından Güney Avrupa'ya yayılan bu kriz aslında tüm Avrupa'nın krizidir. Halka en başında sormadan oluşturulan para birliğinin bu nedenle çatırdadığı bir kriz. Bu kriz diğerlerinden farklı olarak daha kapsamlı ve daha derindir.

Günümüzde dünyanın genelinde yaşanan köklü gelişmelere paralel olarak yönetim anlayışı da yeni bir dönüşüm geçirmektedir. Bu dönüşüm demokrasinin ulusaldan ulusötesine geçişini ifade eder. Modern ulusal devlet ve onunla demokrasi ve temsil arasındaki ilişki yeni bir süreçle karşı karşıyadır. Karar alma alanlarının geleneksel temsilin ötesine geçmesiyle coğrafi bir çeşitlilik ortaya çıkmıştır. Sosyal ve bölgesel sınırlar genişlemiş, egemen devlet zayıflamaya başlamıştır. Aktörel bir çeşitlilik söz konusudur. Parlamentolar temsili siyasetteki münhasır konumlarını yitirmiş, çıkar grupları, sivil toplum örgütleri, sosyal hareketler vs. giderek artan oranda sürece dâhil olmuştur. Yoksulluk cinsiyet eşitsizliği, küresel ısınma, savaş suçları, insan ve azınlık hakları gibi artan sayıda konu küresel ölçekte ele alınmaya başlamış böylelikle sorunlar da çeşitlenmiştir. Ulus devlet temsilcilerince alınan kararlar, artık, diğer ulus devletlerdeki insanlar için sonuç doğurur hale gelmiştir.

Bu yeni süreç, daha fazla demokrasi ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Sonuç olarak ulus devlet temelinde örgütlenen temsili demokrasinin meşruiyeti de sorgulanır hale gelmiştir. Temsilciler seçmenlerin taleplerini karşılamakta güçlük yaşamaktadır.

Temsilciler ve temsil edenler arasındaki mesafe giderek açılmaktadır. Seçilmiş siyasetçiler temsiliyet üzerindeki tekellerini kaybetmektedir. Diğer bir deyişle temsili demokrasi, artan demokrasi ihtiyacına tek başına cevap vermekte artık yeterli değildir. Bu durum günümüzde temsil krizi olarak adlandırılmaktadır. Bu sorun ise yeni bir yönetim anlayışını gerekli kılmaktadır. Bu yeni yönetim modelinden bahsetmeden önce bu süreçte temsili sistemin aksayan yönlerine kısaca değinmek yerinde olacaktır.

A. Temsili Sistemin Eksik Yönleri ve Katılımcı Demokrasi

"Demokrasi en kötü yönetim biçimidir.", "Bugüne kadar denenen diğer bütün yönetim şekilleri hariç..."[2] Yani demokrasi bugüne kadar denenmiş bütün yönetim şekilleri arasında belki de en iyisidir. Ancak o bile kendi içinde çeşitli çelişki ve sorunları barındırmaktadır. Churchill'in 11 Kasım 1947 tarihinde meclis konuşmasında demokrasi üzerine sarf ettiği bu sözler bugün yaşanan demokrasi krizinin altında yatan nedenleri özetlemektedir.

Demokrasinin amacı, halkın iradesini ortaya koymaktır. Demokratik sistem bu amacı gerçekleştirebilmek için demokratik kurumların varlığına ihtiyaç duyar. Demokrasinin standartlaştırılmış bir formu yoktur. Bu deneyim demokrasiye dayalı yönetilen tüm ülkelerde farklı şekillerde yaşanmaktadır. Modern dünyada temsil, demokrasinin uygulanabilmesi için önemli ve en etkili kurum olarak kabul edilmektedir. Ancak çoğu rejimde olduğu gibi eksiklikleri de bulunmaktadır.

Temsili demokrasi, halkın egemenlik yetkilerini, belli süre için kendi seçtiği temsilciler aracılığı ile kullandığı bir demokrasi yöntemi olarak tanımlanabilir. Bu uygulama dolaylı ve sınırlıdır. Dolaylıdır çünkü halk kararları doğrudan belirleyemez. Kararları halk adına alan temsilcilerdir. Sınırlıdır çünkü seçim halkların iradesinin salt ifadesi değil az sayıda seçenek arasından tercihidir. (Ursu, 2018: 312) Temsili demokrasinin en önemli unsuru halkın periyodik olarak siyasi sürece katılımını sağlayan seçimlerdir. Bu seçimler, temsilcilerin temsil ettikleri vatandaşların çıkarlarını destekleme amacına hizmet eder. Öte yandan, vatandaş uygun bulmadığı politika nedeniyle temsilciyi bir sonraki seçimde yargılama hakkına sahiptir. Bu anlamda

[2] Winston Churchill'in 11 Kasım 1947 tarihli konuşması için bkz. (https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1947/nov/11/parliament-bill, 04.12.2018'de erişildi.)

seçimler hem yetkilendirme hem de hesap sorma aracıdır. Temsili sistemde vatandaş, seçimler dışında çoğunlukla pasif konumdadır. Temsil bu anlamda vatandaşların belli dönemlerde temsilciler için oy kullanmaları dışında fikirlerini yeterince beyan etme imkânı bulamadıkları bir kurumdur. Bu çerçevede, demokratik temsilin zayıf yönlerinden birinin vatandaşlara karşı sorumluluk unsuru olduğunu söylemek mümkündür.

Demokratik sistemlerde tercihlerin eşit öneme sahip olması gerekirken temsili uygulamada kararların çoğunluğun çıkarlarını yansıttığı görülmektedir. Bu çerçevede temsil, vatandaşların iradesini yürütmek için bir araç olmanın ötesinde, vatandaşlar üzerinde otorite kuran bir mekanizma haline dönüşebilmektedir. Mather bu nedenle mevcut temsili sistemin demokratik olmaktan çok otokratik olduğunu iddia etmektedir. (Mather, 1995: 175)

Temsili sistem, seçilenlerce oluşturulan yeni seçkin bir sınıf yaratır. (Manin, 1997: 134) Seçmen seçim döneminde kamu görevlerini kendileri adına yürütmek için temsilcileri belirler. Temsilciler ise, belirlendikten sonra seçmenlerin çıkarları yönünde hareket edip etmemekte özgürdür. Halk, temsilcilerin politika önerileri hakkında tam olarak bilgi sahibi değildir.

Churchill'in sözleri şu şekilde devam eder. "Demokrasi yalnızca bir söz değildir. Vaatlerle belirli süreli bir görev elde etmek ve sonra halkın sevdiği şeyi yapmaktır. (...) Yöneticiler ile halk arasında sürekli bir ilişki olması gerektiğini düşünüyoruz. "Halk için, halk tarafından, halkın hükümeti" hala en iyi demokrasi tanımıdır. Demokrasi, "beş yıllık kira kontratımız var, çoğunluğa sahibiz, dilediğimizi yaparız" anlamına gelemez. Bu demokrasi olamaz. (...) Devlet makinesini ele geçirenler kişisel çıkar ve doktrinlerine uygun olanı yapma hakkına sahip olduklarını düşünmektedir. Yapılan hata budur. Bu, Batı demokrasisinin hayatta kaldığı her kavrayışa tamamen aykırıdır. Yönetmesi gereken parlamento değil, parlamento aracılığıyla yönetmesi gereken halktır. Biz halkın yerleşik ve ısrarlı iradesini tam anlamıyla kabul ediyoruz."

Demokrasinin belli aralıklarla gerçekleştirilen seçimlerle özdeşleştirilen durumu bugün sorgulanır hale gelmiştir. Demokrasi özgür seçimden çok daha fazlasıdır. Siyaset ortak bir kamusal yaşam alanıdır. Bireylerin yaşamın her düzeyinde kamusal alanın birer parçası olması, kamuoyunun, Churchill'in tabiriyle, kendi hizmetkârları olan fakat

efendileri olmayan yöneticilerin eylemlerini şekillendirmesi, yönlendirmesi ve kontrol etmesi gerekir. Halkın karar alma süreçlerine sınırlı katılımı onları tatmin etmemektedir. Temsili sistem demokrasinin amacını karşılamakta artık yetersizdir.

Yaşanan dönüşüm bugün katılımcı bir demokrasi anlayışını ortaya çıkarmıştır. Katılımcı demokrasi temsili demokrasinin yerini almayı değil onu desteklemeyi, zayıf yönlerini telafi etmeyi amaçlar. Katılımcı demokrasi ile temsili demokrasinin yapısal uyuşmazlığı diye bir şey söz konusu olamaz. (Çelebi, 2012: 481) Siyasi katılım, vatandaşlara, temsilin aksine doğrudan ya da dolaylı olarak kendilerini etkileyebilecek farklı düzeylerdeki kararlar hakkında kendilerine danışılması veya görüşlerini ifade edebilmeleri fırsatını sunar. Katılımcı demokrasi olarak adlandırılan bu mekanizma vatandaş ve devlet arasındaki aracıları ortadan kaldırır. Halkın, karar alma süreçlerine seçim dışında da katılabilmesine imkân sağlar. Bu nedenle bahse konu mekanizma aynı zamanda doğrudan demokrasi olarak da adlandırılır.[3] Michael Saward, doğrudan demokrasiyi, vatandaşların kolektif politikalar üzerinde dolaysız etki yarattığı bir karar verme biçimi olarak tanımlamaktadır. Tanım gereği en demokratik demokrasi biçimidir. (Saward, 1993: 18) Vatandaşların siyasi faaliyetlerde daha etkin şekilde yer alabilmelerine destek olan araçlarıyla, bugün, temsili demokrasinin yetersizliklerini telafi etme ve onun etkili çalışmasına katkı sağlama amacına hizmet etmektedir.

Katılımcı demokratik süreç, siyasi kararların alınmasını kolaylaştıran, farklı ihtiyaçların ve kaygıların yarattığı çatışmaları azaltan, ortak kararları teşvik eden ve vatandaşları ortak çıkarlar temelinde harekete geçiren bir alan sunar. Temsili demokrasiyle kıyaslandığında daha şeffaftır. Vatandaşlar, kabul edilen yasaların ne ölçüde işlediğini, insan haklarına, temel özgürlüklere ne kadar saygı gösterildiğini, verilen sözlerin ne oranda tutulduğunu kontrol etme imkânı elde eder. Katılım fırsatlarının arttırılması vatandaşları daha da bilinçlendirir. Bu anlamda eğitsel bir etkiye de sahiptir. (Altman, 2013: 629)

[3] Aykut Çelebi, "Doğrudan Demokrasi ya da Temsili Hükümet Modelinin Demokratikleştirilmesi Üzerine" başlıklı makalesinde, doğrudan demokrasinin iki farklı anlamından bahseder. Birinci anlamında siyasi iktidar doğrudan tüm yurttaşların katılımıyla meydana gelen meclislerin oluşturduğu düzeni ifade etmektedir. Doğrudan demokrasinin bu tanımı, Antik Yunan meclislerinin uyguladığı modele atıfta bulunmakta ve temsil kurumunu dışlamaktadır. İkinci anlamı ise vatandaşların siyasi konularda seçimlerin dışında siyaset yapma sürecine katılımını ifade eder. (Çelebi, 2012, 470-471) Çalışmada, doğrudan demokrasinin ikinci anlamı dikkate alınmaktadır. Bu çerçevede, olası bir anlam kaymasına sebebiyet vermemek amacıyla, ele alınan katılımcı modeli ifade ederken, "katılımcı demokrasi" kavramı kullanılacaktır.

Karar alma sürecinde aktif olarak yer almak vatandaşların politikalara yönelik ilgi ve bilgi düzeylerini arttırır. Bireyler daha verimli, daha yönlendirici ve daha demokratik vatandaşlar haline gelir. Süreçte, vatandaşlar arasında bilgi alışverişi ve dayanışma neticesinde örgütlü bir toplum oluşur. Ortak hedefler söz konusudur. Siyasi faaliyetlerde işbirliği esastır. Bu araç, kişiyi yalnızca kendi sorunlarıyla ilgili bir vatandaş olmaktan, etrafında neler olup bittiğini önemseyen, düşünceli bir kamusal vatandaşa dönüştürür. (Ursu, 2018: 312)

Mekanizma, demokratikleşme sürecinde Avrupa toplum modelinin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Avrupa Birliği Antlaşması'nın 10. maddesi Birlik'in işleyişinin temsili demokrasiye dayandığını açık şekilde belirtirken, vatandaşların, Birlik'in demokratik yaşamına katılma hakkına sahip olduğunu ve kararların, mümkün olduğunca açık ve vatandaşa en yakın şekilde alınması gerektiğini vurgulamıştır. Bu madde, temsili ve katılımcı demokrasi arasındaki tamamlayıcı ilişkinin yasal çerçevesini sunar. Buna ilaveten, Antlaşma'nın 11. maddesinin ilk üç paragrafı, Avrupa Birliği'nin katılımcı demokrasiyi teşvik edici yükümlülüklerini açıklamaktadır.[4] Aynı maddenin son paragrafı ise Avrupa vatandaş inisiyatifinin yasal dayanağını oluşturmaktadır.

1. Katılımcı Demokrasi Araçları

Demokrasi hiç bitmeyen bir süreçtir. Toplumların standartları geliştikçe demokrasi de çok yönlü ve çok boyutlu şekilde kendini yeniler. Mevcut demokrasi ölçütleri, esas olarak seçmenlerle temsilciler arasındaki seçim bağlantısına odaklanır ve vatandaşların siyasi süreçte doğrudan yer almasına imkân sağlayan önemli bir demokratik uygulamayı göz ardı eder. Altman, vatandaşlar tarafından başlatılan doğrudan demokrasi uygulamalarını da içeren süreci çağdaş demokrasi olarak nitelendirir. (Altman, 2013: 616) Söz konusu uygulamalar temsili demokrasiye katkıda

[4] Avrupa Birliği Antlaşması'nın 11. maddesi:
1. Kurumlar, uygun vasıtalarla, Birlik'in tüm eylem alanlarında, vatandaşlara ve temsilci kuruluşlara kendi görüşlerini ortaya koyma ve kamuya açık biçimde görüş alışverişinde bulunma imkânı tanırlar.
2. Kurumlar, temsilci kuruluşlarla ve sivil toplumla açık, şeffaf ve düzenli bir diyalog kurarlar.
3. Avrupa Komisyonu, Birlik eylemlerinin uyumlu ve şeffaf olmasını sağlamak amacıyla ilgili taraflarla kapsamlı istişarelerde bulunur.

bulunur, vatandaşlar ve kurumlar arasındaki etkileşim mekanizmalarıdır. (Ursu, 2018: 314) Ancak olmamaları temsili demokrasiyi geçersiz kılmaz.

Katılımcı demokrasi araçları çeşitli kategorilerde sınıflandırılabilir. Çalışmanın konsepti doğrultusunda halk girişimi ile başlatılanlar ve yukarıdan formüle edilenler şeklinde ikili bir ayrıma gitmek uygun olacaktır. Bu kapsamda, halk inisiyatifi, halk vetosu (isteğe bağlı referandum) ve geri çağırma birinci kategoriye, referandum ise ikinci kategoriye dâhil önemli katılımcı demokrasi araçlarıdır.

Halk inisiyatifi, belirli sayıda vatandaşın, gerekli şartları sağlayarak, spesifik bir konu hakkında yasal bir düzenleme önerisinde bulunmasına imkan sağlar. Halk inisiyatifi, siyasi karar alma sürecinin başında, vatandaşlara, karar alıcıların daha sonra üzerinde duracakları bir konu önerme fırsatı sunar. Bu anlamda öneri yukarıdan değil, doğrudan halkın içinden gelir. (Çelebi, 2012: 75) Bu nedenle en önemli katılımcı demokrasi aracıdır. Vatandaşlar, söz konusu aracı kullanırken önceden belirlenmiş hukuki sınırlamalar içinde hareket eder.

Halk vetosu (isteğe bağlı referandum), halk inisiyatifi gibi, halkın girişimi ile başlatılan katılımcı demokrasi araçları arasındadır. Bu araca, parlamento tarafından kabul edilmiş bir yasanın ya da belli bölümlerinin iptal edilmesi amacıyla başvurulur. Halk inisiyatifi, vatandaşların yeni bir yasama sürecini başlatmasını sağlarken, halk vetosu, vatandaşların mevcut kararı geçersiz kılmaya çalışmasına imkân verir. Yasama organının çıkardığı bir yasanın iptali yönünde talepte bulunabilmek için seçmenlerin belli sayıda imza toplaması gerekir. Ardından iptali istenen yasa için referandum yapılır. (s. 476)

Geri çağırma, seçmenlerin, belirli sayıda geçerli imza içeren bir dilekçe vererek kamu görevlisini görevden almalarına imkân sağlar. Burada amaç yasal bir düzenlemenin iptali değil kamu görevlilerinin azlidir. (s. 476). Siyasi bir süreçtir, yargısal değildir. Vatandaşların, süreci başlatması ve oylarıyla sonucu belirlemesi anlamında bir halk girişimidir.

Referandum, demokratik karar alma süreçlerinde önemli bir araç olarak değerlendirilen referandumlar, önceden kabul edilen yasal bir düzenlemenin halkoylamasının ardından yürürlüğe girmesi işlemidir. Halkoylaması vasıtasıyla yasama

şeklinde tanımlanabilir. (Çelebi, 2012: 477) Vatandaşlara, zaten kabul edilmiş bir yasama faaliyeti hakkında görüşlerini ifade etme imkânı sunar. Çoğunlukla yürütülen politikanın meşrulaştırılmasına hizmet eder. Bir hükümet sonucun yararlı olacağını umduğunda referandum başlatır. (Franklin vd., 1995: 115) İnisiyatiften farklı olarak karar alma sürecinin sonunda kullanılır. Bu anlamda sonuçlarının yorumlanması zordur. En yaygın kulanılan doğrudan demokrasi aracıdır. Gerek yasal dayanakları gerekse etkisi açısından farklı türleri bulunmaktadır.

II. Temsil ve Demokrasi İlişkisi

Demokrasi ve temsil birbirinden ayrı değerlendirilmeyen ve birbirini tamamlayan iki kavramdır. Demokrasinin temsille çoğu zaman sorunlu, aynı zamanda yakın bir ilişkisi bulunmaktadır. Söz konusu ilişkinin sorunlu olması, iki kavramın birbiriyle çelişen özelliklerinden kaynaklanır. Örneğin, demokrasi aşağıdan yukarı bir mücadele iken temsil yukarıdan aşağı bir kontrol mekanizması olarak gelişmiş, zamanla bir hak meselesi haline dönüşmüştür. (Pitkin, 2004: 335)

Bahse konu kavramların bağlantısı, çoğu zaman temsilcilerin demokratik bir ortamda belirlenmeleri ile ilişkilendirilir. Ancak temsil ve demokrasi arasındaki bağ bunun da ötesinde, "bir süreci" ifade eder. Bazı teorisyenlere göre temsilin demokratik olmaya ihtiyacı olmadığı gibi demokrasinin de zorunlu olarak temsili olması gerekmez. (Landemore, 2015: 36) Aksine, demokrasi ve temsil birbirini tamamlayan iki kavram olup, aralarında sıkı bir ilişki bulunmaktadır.

Günümüzde neredeyse bütün yönetimler kendilerini demokratik olarak nitelendirmektedir. Demokrasi halk iradesidir. Bir karar prosedürüdür ve insanlar bu politik mekanizmayı, hükümetin yapmasını istedikleri kamu eylemini seçmek için kullanır. Tekil olarak "demokrasi" yoktur, daha çok demokrasi doktrinleri ve demokratik olduğu iddia edilen çeşitli siyasi mekanizmalar ve karar prosedürleri vardır. (Hirst, 1988: 191) Demokrasi tüm söylemlerde baskın bir deyimdir. Fakat bir kez demokrasinin ne olması gerektiği sorulmaya başladığında, sorunlu bir durum ortaya çıkmaktadır. Demokrasi, en basit ve en belirgin şekilde "halkın hükümeti" şeklinde tanımlanabilir. Bir hükümet ya da kural biçimidir. İnsanların kendileri üzerinde üstün bir otorite bulunmamasıdır. Bu bizi "doğrudan demokrasi"ye götürür.

Demokrasi, Atina'da gerçekleşen bir deneyimle özdeşleştirilmektedir. Atina demokrasisi gerçek demokrasi olarak adlandırılmakta olup, demokrasi hakkındaki düşüncelerimizin mihenk taşını oluşturmaktadır. Bir uzlaşmanın ürünü olup, zenginlik ve siyasal iktidarın gücü arasındaki sürekliliği kırmaya çalışmıştır. Bunu, ekonomik eşitliği bozmadan ve katılımın gönüllü doğasını ihlal etmeden yapmıştır. Bu demokrasi türü, her vatandaşın, yasa yapım sürecinde ve mecliste eşit şekilde var olma şansına sahip olması anlamına gelir. Vatandaşın, devlet meselelerine ilişkin önemli konularda söz hakkı bulunmasıdır. (Urbinati, 2006: 2) Atina demokrasisi, siyasi eşitliğin özgürlüklere dönüştüğünü, ancak bunun vatandaşların politik becerileri ve fikirleri arasındaki bireysel ayrım ve rekabet pahasına olmadığını kanıtlamıştır.

Urbinati, demokrasinin küreselleşmesine rağmen, bugün, yani demokratik olarak adlandırılan bu yüzyılda bile, birçok modern kurumun 18. yüzyıl perspektifinden değerlendirildiğinden bahseder. Bu anlayış temelinde, modern demokrasi Atina standartlarının gerisinde kalmaktadır. Getirilen evrensel oy hakkı, seçmenlerce, ayrıcalıklı bir hükümeti belirleyen sistemin demokratik olmayan doğasını değiştirmemiştir. Urbinati, Batı anayasal demokrasilerinin, Atina'ya oranla daha kapsayıcı olsa da, ekonomik ve sosyal ilişkilerin yarattığı politik etki biçimlerini engellemek için yasal kaynaklardan yoksun olduğunu belirtmektedir. (s. 1)

Temsili demokrasi ise, egemen iktidarın halkın içinde bulunduğu, ancak halk tarafından seçilen kişilerce uygulandığı hükümet biçimi olarak tanımlanır. (Hirst, 1988: 191) Doğrudan ve temsili demokrasi bir türün çeşitleri gibi ele alınmakla birlikte, Max Weber, bu ikisinin birbirinden farklı kavramlar olduğunu iddia eder. Weber'e göre, doğrudan demokrasi bir tür kural iken, temsili demokrasi bu kuralın meşrulaştırılması anlamına gelmektedir. [5]

Temsili demokrasi, hükümet eylemlerinin meşrulaştırılması için güçlü bir araçtır. Modern devleti meşrulaştırmanın yanısıra, onun sınırlandırılmasına hizmet eder. Hükümetlerin yetkilerinin daha etkili ve hesap verebilir hale gelmesine katkı sağlar. Urbinati, temsilin, insanların rızasına bağlı olan, seçmenler tarafından yetkilendirilen bir

[5] Aktaran Hirst, 1988: 191

yönetimi yaratmayan ve egemen devleti mutlak güçle donatmanın bir yolu olan gelenekten ayrılması gerektiğini iddia eder. (Landemore, 2015: 38) Temsili demokrasi nihai egemen iktidarın devredildiği bazı temsilci organlarda ifade bulur. Bunlar, meclis ya da parlamento olarak adlandırılır. Parlamento, vatandaşları avantajlı kılan evrensel kurallar biçiminde yasalar çıkaran egemen bir yasama organıdır ve bu yasaların uygulanmasını sağlamak için kendi iktidarının bir kısmını idari bir başka organa devreder. (Hirst, 1988: 192)

İyi işleyen temsili demokrasi, temsilin ne anlama geldiğinin doğru bir şekilde anlaşılmasına bağlıdır. Temsil, halkın iradesini ve yürütmenin yasama organına karşı sorumluluğunu, yani, yasamanın yetki devrinin suistimal edilmemesini garanti eder. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü bu nedenle birbiriyle tamamen uyumludur.

Demokrasi, büyük oranda yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkiyle bağlantılıdır. Bu çerçevede temsille sıkı bir bağı bulunmaktadır. Kısaca temsil, demokrasinin dayandığı temel kavram olup, bu çerçevede demokrasinin temsil mekanizmasına neden gereksinim duyduğunun açıklanması gerekmektedir.

A. Temsil Nedir?

Temsil nedir? İnsanlar ne zaman temsil edildiğini hisseder ve neden temsil edilme ihtiyacı içindedir? Temsilin varlığına dair kanıt nedir? Temsil, bugün önemli ve yaygın olarak kullanılan bir kavram olup, demokrasi, özgürlük ve adalet fikirleriyle bağlantılı hale gelmiştir. Ancak, temsil kavramı, tarih boyunca bu fikirlerle fazla bağlantılı olmamıştır. Antik Yunan'da temsil görevini yerine getirebilecek bazı yetkililer vardı, ancak, bu eylemi ifade edecek bir kavram bulunmamaktaydı. Romalılar, Fransızlar tarafından türetilen 'represante' kelimesini kullanmışlardır. Ancak, söz konusu kelime, bugünkü anlamıyla başkaları için hareket eden insanları ya da kurumları ifade etmez. Bu tür kullanımlar, daha sonra Latincede ortaya çıkacaktır. İngilizcede kiliseye ya da parlamentoya katılmak için gönderilen kişiler için kullanılacaktır. İngiltere'de parlamentoya katılım, kralın gücü üzerinde kontrol sağlamak ve yerel çıkarları güçlendirmek için bir araç olarak görülmüştür. Ardından, Amerikan ve Fransız devrimleri ile popüler temsil halini almış, herkesin kendisini etkileyen konularda söz söyleme ve kendini yönetme hakkıyla bağlantılı hale gelmiştir. Zamanla insanların

uğruna mücadele ettiği kutsal bir kavram haline dönüşmüş, insan hakları arasına girmiştir. (Pitkin, 1967: 3)

Demokrasinin temsille ilişkilendirildiği gibi, temsil de temsili hükümet ile özdeşleştirilmiştir. (Manin, 1997) Temsilin illa temsili hükümet anlamına gelmesi gerekmez. Herhangi bir kamu görevlisi bazen devleti ya da bir avukat müvekkilini temsil edebilir. Bu tür temsili somutlaştıran kurum ve uygulamalar büyük ve iç içe geçmiş bir toplumda gereklidir. Ancak bunların çoğunlukla halkın kendisini yönetmesiyle pek ilgisi yoktur. Modern zamanlarda, neredeyse herkes ya da her şey bir şekilde temsil edilmektedir. Bugüne kadar, 'temsil' kavramının önemi fazla dikkate alınmamış ve anlamı hakkında fazla bir tartışma ya da analiz yapılmamıştır. Belki de kavramın karmaşıklığı onun ele alınmasını zorlaştırmaktadır. Esasen, temsile ilişkin sorular "temsil" kelimesinin ne anlama geldiği sorusundan tamamen bağımsız değildir.

Anna Pitkin, "Temsil Kavramı" (The Concept Of Representation) isimli çalışmasıyla söz konusu kavramın kapsamını analiz etmiştir. (Pitkin, 1967) Kitabında, temsil kelimesinin kavramsal analizini yapmış, bunun da ötesinde, temsilci ile temsil edilen arasındaki ilişkinin nasıl olabileceğini açıklamıştır. Çalışmada, dilbilimsel analiz olarak bilinen çağdaş çalışmalar kullanılmış ve öncelikli alan politik temsil olmasına rağmen, politik bağlamın ötesinde, temsil kelimesinin kökünden türeyen, bu kelimeyle bağlantılı kavramlar da incelenmiştir. Bu kitap, temsili hükümetin nasıl evrimleştiğine dair tarihsel bir çalışma değil, temsilcilerin davranışlarının ya da seçmenlerin onlar hakkında sahip oldukları beklentilerin ampirik bir araştırmasıdır.

Pitkin'e göre davranışlar fikirlerle şekillenir. Eylemler dünyanın nasıl göründüğüyle bağlantılıdır. Sosyal bilimciler, dünyayı kavramlar aracılığı ile görür. Bir sözcüğün yeni bir uygulaması bile onu kullanana anlam vermelidir. (s. 7) Bu nedenle, kelimelerin kullanımlarının ya da kullanılabileceği kapsamın açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Temsilin, birbiriyle zaman zaman çelişen çokça tanımı bulunmaktadır. Pitkin'e göre, "temsil" karmaşık bir kavram olup, bu niteliği bugüne kadar ele alınmasını zorlaştırmıştır. Ancak, kapsamı belirsiz değildir. Sözcüğün uygulama alanı ona anlam yüklemektedir. Bu nedenle, temsil kavramını anlamak için kelimenin kullanıldığı bağlamın analiz edilmesi ve geniş bir perspektiften değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, kitabında farklı temsil türlerini tanımlamıştır. Bu türlerin herbiri temsile ilişkin farklı bir yaklaşım sağlamaktadır.

Temsil kavramı çoğunlukla temsilcinin yükümlülükleri ile özdeşleştirilmektedir. Temsile tek bir açıdan bakılması, temsilcinin yükümlülükleri konusunda bazı anlaşmazlıkları ortaya çıkarmaktadır. Bu çerçevede temsilcinin temsil edilenin talepleri doğrultusunda hareket etmesi gerektiğini savunan görüşler bulunmaktadır. (Manin, 1997: 110) Tartışmanın diğer tarafı ise temsilcinin temsil edilenin taleplerinden bağımsız olarak hareket etmesi gerektiğini ileri sürmektedir. (Pitkin, 1967: 209) Çünkü temsilci en iyi olanı yapmalıdır. Pitkin, bu durumu, temsilci ve temsil edilenin bilgi birikimi ve ilgi düzeyi ile açıklamaya çalışmıştır. Bu çerçevede, temsilcinin bilgi ve inancı yüksekse, temsilci sıfatıyla daha bağımsız hareket edebilmektedir. Öte yandan, temsil edilen bilinçli ise temsilcilere temsil yetkisi vermek hususunda daha ihtiyatlı olabilir. (s. 4) Bu kapsamda, 'temsil'in sabit bir anlamı olmadığı sonucuna varabiliriz.

1. Temsil Kavramının Analizi

Çoğu teorisyene göre, temsilin özü, temsil edilene karşı sorumluluktur. Temsilcinin eylem ve görüşlerinin temsil ettiği kişinin ihtiyaçları ya da çıkarları ile uyumlu olması gerekmektedir. Pitkin'e göre, temsili bu anlayışa indirgemek onun amacını yitirmesine sebep olmaktadır. (Pitkin, 1967: 114)

Bir başka grup teorisyen, bu problemi tanımlamakta nispeten daha tutarlıdır. Çoğu zaman temsilcinin özel yükümlülükleri olmadığını, özel bir faaliyet göstermediğini, faaliyetlerinde özgür olduğunu iddia eder. (Manin, 1997: 109) Bu yaklaşım da belirsizlikleri barındırmaktadır. Her halükarda, temsilci ile kendisi için hareket ettiği kişi arasında bir ilişki bulunması gerekmektedir. Asıl zorluk, bu bağı karakterize etmeye çalışmaktır.

Siyaset bilimi, belirli bir yasama organının, halkı, ulusu ya da özel çıkarları gerçekten temsil edip etmediğini tartışır. Temsilcinin eylemlerine dair sebeplere sahip olması gerekmektedir. Bir temsilcinin eylemlerini yönlendiren her şeyi temsil ettiği söylenebilir. (Pitkin, 1967: 118) Pitkin, temsil etme eylemini, yargıç faaliyeti ile örneklemeye çalışmıştır. Atanan yargıçlar da temsilci olabilir. Onun sözleri devletin resmi ifadeleri olarak değerlendirilebilir. Bu çerçevede devleti temsil ettiği söylenebilir. Bununla birlikte, hükümetin tüm kurumlarının egemen halkın hizmetkârları olduğu anlayışıyla yargıcın halkı temsil ettiği de iddia edilebilir. Yargıçlar aynı zamanda, yasayı uygulamak zorundadır, bu anlamda özgür değildir. Bu çerçevede adaleti temsil

etmektedir. (Pitkin, 1967: 117) Pitkin, öte yandan, temsilci kavramını "başkası için hareket eden" ve "ikame" ifadelerini kullanarak tanımlamaya çalışmıştır. Bunu biri "yerine", "adına", "için", kavramlarını kullanarak gerçekleştirmiştir.

Temsil, Pitkin'in de işaret ettiği gibi her iki taraf açısından güven ve yükümlülük içeren bir ilişkidir. (s. 128) Örneğin, temsili bir parlamento kendi vatandaşlarının güvenine sahip hükümet görevlilerinin bir araya geldiği bir alandır. Parlamenter millet adına hareket etme yetkisine sahiptir ve egemenlik gücünü, millet için kendi inisiyatifi altında kullanır. (Manin, 1997: 202) Bu çerçevede vatandaşın ihtiyaçları doğrultusunda hareket etmesi beklenir.

Temsil öte yandan bir yardım biçimidir. Kişilerin temsilcileri vardır. Çünkü kişi her konuda bilgili olamaz, aynı anda her yerde olamaz. Bu anlamda, temsil ilişkisi bir işbölümü ilişkisidir. Temsil etme fikri, temsil edilen ile temsilci arasında göreceli bir eşitlik gerektiriyormuş gibi davranır, böylece ikincisi birinci yerine kendi başına hareket edebilir. Bu anlamda temsil ilişkisi için en iyi örnek avukatlıktır. Avukat, hemen hemen her tür ikame eylemi için çok geniş bir kullanım alanına sahiptir.

2. Siyasi Temsil Nedir?

Siyasi temsil dediğimizde, neredeyse her zaman kurumsallaşmış bir temsili sistemde hareket eden birey ve eylemlerden söz ederiz. Siyaset, temsil etme faaliyetinin geçerli olduğu önemli bir alan olmakla birlikte, oldukça karmaşık bir kavramdır ve incelenmesi gerekmektedir. Kavramsal bir analiz, siyasi temsilin gerçek sorunlarının çözümüne ışık tutacaktır.

Siyasi temsil, öncelikle, birçok kişi ve grubun yer aldığı, geniş çaplı sosyal düzenlemelerin karmaşık yollarıyla hareket eden, kamusal ve kurumsallaşmış bir faaliyettir. (Pitkin, 1967:221) Vatandaşların, politika yapma süreçlerinde seslerini duyurmaları, görüşlerini "ortaya koymaları" amacıyla kullanılan bir araçtır. Bu, belki de siyasi temsilin en açık tanımlarından biridir. Urbinati de, benzer şekilde, siyasi temsili demokrasinin sürekli olarak kendini yaratması ve geliştirmesi için bir yol olarak görür. (Urbinati, 2006: 1) Siyaset bilimi, bu çerçevede, yasama organının halkı gerçekten temsil edip etmediğini araştırmaktadır.

Bir temsilci bir menfaati temsil edebilir. Bir avukat, müvekkillerini mahkemeler önünde temsil eder, ancak bu genellikle siyasi olarak görülmez. Pitkin, iktidarın diğer uzmanlıklardan farklı olduğunu ileri sürmektedir. (Pitkin, 1967: 215) Örneğin doktor hastanın sağlık istediğini bilir, mühendis kendisinden istenileni bilir. Siyasi durum farklı tutumlar yaratır. Politikacı halkın ne istediğini çoğu zaman bilemez. (Urbinati, 2006: 39) Bir doktorun iyi bir uygulayıcı olduğunu fark etmek daha kolayken, bir politikacının iyi bir yasa koyucu olup olmadığını söyleyebilmek daha zordur. Bu çerçevede, siyasette uzmanların faaliyet gösterdiği diğer alanlardan daha fazla "temsil etme problemi" olduğu söylenebilir. Bu nedenle, temsilin siyasete uyacak şekilde yeniden tanımlanması gerekmektedir. (Pitkin, 1967: 221) Siyasi temsilde, temsilcinin temsil edilenle ilişkisi basit bir ilişki değildir. Yerel çıkarlar, ekonomik çıkarlar, medya, ırksal ve ulusal örgütler, vb. pek çok aracı kurumun varlığıyla karmaşıklaşır. Siyasi temsil, geniş ve çeşitlidir. Devlet temsilcilerinin belirli faaliyetlerini siyasi temsil olarak kabul edebiliriz. Mahkemelerin ve hâkimlerin devletin temsili organları olarak idari temsil vasıfları kabul edilmiştir. Büyükelçiler yurt dışında devleti temsil etmektedir. Her hükümet yetkilisinin eylemlerinin resmi devlet eylemleri olduğu söylenebilir. Ancak, devlet içinde temsil en çok yasamaya atfedilmektedir.

Her temsilcinin kendisini seçenleri temsil ettiği farz edilir. Temsilci belli bir seçim bölgesini temsil ediyorsa, o zaman, onun yükümlülüğü o bölge seçmenlerinin çıkarınadır. Ülke çeşitli bölgelerden oluşur. Pratik anlamda, yerel ve kısmi çıkarların geçersiz kılınmaması ve millet adına feda edilmemesi siyasi ve sosyal açıdan gereklidir. Ancak, ulusal çıkar da önemlidir. Bu anlamda, temsilcinin, bir bütün olarak devletini, milletini veya halkını temsil etmesi gerekir. Pitkin'e göre, ulus, parçaların toplamıdır. Bazen, bazı parçalardan, bütünün refahı için kendi refahlarını feda etmeleri istenmelidir. (s. 217) Milletvekili, milleti bir bütün olarak temsil etmelidir. Dolayısıyla ulusal çıkar, yerel ve kısmi çıkarların toplamı olmalıdır. Bununla birlikte, ulusal çıkar, parçaların refahını göz ardı edemez. Siyasi temsilcinin görevi hem yerel hem ulusal çıkar peşinde koşmaktır.

Siyasi temsil denince akla gelen bir başka husus, temsil eden ve edilenin davranışlarını etkileyen unsurlarla ilgilidir. Seçmen çoğunlukla aktif vatandaş değildir. Çoğu insan politika konusunda kayıtsızdır ve pek çoğu hiç oy vermez. Oy verenlerin çoğunluğu geleneksel parti sadakatine dayanarak oy kullanır. Bazen adayın kişisel özellikleri de bu seçimde rol oynar. Fakat genellikle hem kişisel özellikler hem de

politika taahhütleri, önceden oluşturulmuş bir tercihi haklı çıkarmak için kullanılır. Dolayısıyla, oy verme kararları, adayların veya partinin meselelerle ilgili rasyonel, bilinçli duruşundan ziyade büyük ölçüde alışkanlığa, duyguya ve eğilime bağlıdır. (Pitkin, 1967: 219) Manin, siyasi iletişim kanallarının ve kitle iletişim araçlarının bu algıyı önemli ölçüde değiştirdiğinden bahseder. Adayların kişisel özellikleri, seçmenlerin tercihlerinde artan oranda öneme sahip olmaktadır. (Manin, 1997: 20)

Temsilcinin pozisyonu temsil edilenden daha karmaşıktır. Temsilci, baskı, talep ve yükümlülükler ağı içinde hareket etmektedir. Her şeyden önce, siyasi temsilcinin yalnızca bir seçmeni yoktur. Çok sayıda insan tarafından seçilir. Binlerce seçmen için faaliyette bulunmak çok daha zordur. Üyeler aynı doğrultuda düşünen aktörler değildir. Çıkar çatışması olasıdır. Tek bir çıkarı olmayan bir grup insan için hareket eder. Temsilci nadiren temsil edilenlerin sahip olduğu görüş ve çıkarlar hakkında doğru bilgiye erişme imkânına sahiptir. Buna ilaveten, seçilmiş bir yasa koyucu olan temsilci, seçmenlerini yalnızca herhangi bir iş için ve kendi başına temsil etmemektedir. Bir ulusun ya da devletin yönetiminde, belirli bir görevde ve kurumsallaşmış bir bağlamda diğer temsilcilerle birlikte hareket eder. Öte yandan temsilci yeniden seçilmek ister. Bu çerçevede, siyasi partisine ve çeşitli kamu ve özel grupların çıkarlarına duyarlı olmalıdır. Ayrıca, belirli konularda fikir sahibi olmalıdır. (Pitkin, 1967: 219-220) Dolayısıyla, temsilci üzerinde çok sayıda belirleyici etkilidir. Manin'e göre temsilcinin detaylı sözler vermesi artık daha zordur çünkü faaliyet gösterdiği ortam daha karmaşık bir hale gelmiştir. Aktör sayısı artmış, sorunlar çeşitlenmiştir. (Manin, 1997: 220) Görüldüğü gibi geleneksel anlamda "temsili" olarak adlandırdığımız hükümetlerin gerçek anlamda temsili içerdiği her zaman soruna açık olmuştur. Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda, belki de siyasi temsil bir efsanedir. Ya da temsil kavramı ideal olan ve gerçekleşen arasında sürekli bir gerilimi ifade eder. (Pitkin, 1967:240) Bu çerçevede idealize ettiğimiz şeyin gerçekten temsil olup olmadığı, temsilin yapısının ve işleyişinin pratikte nasıl çalıştığına bağlı olacaktır.

3. Siyasi Temsilin Tarihsel Gelişimi

Siyasi temsilin hikâyesi ortaçağda başlamaktadır. İngiltere'de daha fazla gelire ihtiyaç duyan kral, feodal bölgeleri ek vergiye bağlamak için buralara delegeler göndermiştir. Temsilin, kraliyet talimatı ve idari bir kontrol mekanizması olarak yukarıdan bir görevle empoze edildiği ve ilk zamanlarda demokrasi ile bir ilgisi

olmadığı görülmektedir. Ancak uygulama zamanla halkın şikâyetlerinin delegelerce krala iletildiği bir sisteme dönüşmüştür. Pitkin, bu çerçevede temsilin yavaş yavaş bir görev olmaktan çıkarak hak meselesine dönüştüğünün altını çizer. (Pitkin, 2004: 337) Aynı dönemde, tüm Hristiyan topluluğunu temsil etme çabasında olan Kilise temsil kavramını kurumsallaştırmıştır. Temsil, Hristiyanları bir araya getirmenin bir aracı olarak kullanılmıştır. (Landemore, 2015: 37) Görüldüğü gibi siyasal bir kesimin iktidarının bütün topluluğun temsiline dayanması gerektiği fikri zamanla orta çağda gelişmiştir. Ancak o dönemde temsilciler demokratik olmayan yöntemlerle belirlenmiş, çoğu zaman seçimler bile yapılmamıştır.

Bernard Manin, "Temsili Yönetimin İlkeleri" (The Principles of Representative Government) başlıklı çalışmasında temsili hükümetin tarihsel ve niteliksel gelişimini oy hakkının gelişimi çerçevesinde ele almaya çalışmıştır. (Manin, 1997) Temsili hükümetin kurulduğu sırada seçmeni oluşturan nüfusun oranı ülkeden ülkeye farklılık arz eder. Örneğin, İngiltere'de sadece toplumun üst tabakaları oy kullanabilirken, Birleşik Devletler'de ve Fransa'da oy hakkı daha genele yayılmıştır. Ancak, oy hakkının sınırları on dokuzuncu ve yirminci yüzyıllarda kademeli olarak ortadan kalkacaktır.

17. ve 18. yüzyıllarda İngiltere'de avam kamarası üyeliği küçük bir sosyal çevreye tahsis edilmiş, seçimler genellikle oybirliği ile gerçekleştirilmiştir. Ülkede aristokratik ve oligarşik doğayı temsil eden temel faktörlerden ilki sosyal durum ve prestijdir. 1710 yılından itibaren etkili olacak bir başka faktör seçilmek isteyenlere mülkiyet şartının getirilmesidir. İç savaş ise dini ve siyasi bölünmeleri derinleştirmiştir. (s. 97) 17. yüzyılda İngiltere'de gerçekleşen anayasal devrim önemli bir gelişmedir. Yasama organı üyelerinin belirlenmesinde eleme yoluyla seçim yöntemine geçiş ve böylelikle adaylar arasında artan rekabet demokratik siyasi temsilin oluşumunda büyük rol oynamıştır. Bu devrim, temsili yönetimin inşasında atılan önemli bir adımdır. (Landemore, 2015: 37)

Fransa'da kurucu meclis İngiltere'ye oranla oldukça geniş bir oy hakkı ile kurulmuştur. Burada aktif vatandaş olarak nitelendirilebilmek için vergi ödemek gerekmektedir. Öte yandan, kadınların, hizmetkârların, fakirlerin, sabit bir yeri bulunmayanların ve rahiplerin oy kullanma hakkı bulunmamaktadır. Fransa'da oy hakkının vergi ödeme şartına bağlanmış olması yoğun tartışmalara yol açmıştır. Vergi ve mülkiyet şartı 1792'de kaldırılacak, oy kullanma yaşının 25'ten 21'e düşürülmesi de

ülkedeki seçmen sayısını arttıracaktır. Bununla birlikte, temsili demokrasiye ilişkin en önemli yeniliklerden biri Fransa'da dolaylı seçim sisteminin kurulması oluştur. (Manin, 1997: 100) Seçmenler önce kanton seviyesinde belirlenmiş, belirlenen seçmenler, ikinci aşamada, milletvekillerini seçmiştir.

ABD'de, oy hakkına ilişkin prosedürün farklı olan yanı, oy hakkı yeterliliklerinin federe devletlerce belirlenmesidir. Philadelphia Komisyonu sürecinde tartışma daha çok temsilciler için gerekli olan mülkiyet şartına odaklanmıştır. Ancak anayasada temsilciler için herhangi bir mülkiyet şartının belirtilmemiş olması onu İngiliz ve Fransız modelinden çarpıcı şekilde ayırmaktadır. Philadelphia Sözleşmesi, üyelerin seçimiyle ilgili iki karar daha vermiştir. Temsilciler Meclisinin iki yılda bir seçilmesi bunlardan ilkidir. (s. 107) Tekrarlanan seçimler temsilin demokratik boyutunu oluşturur. Temsilcilerin sık sık seçime tabi tutulmaları onları erdemli kılmak ve temsilin tiranlığa dönüşmesini önlemek için uygun bir yöntem olarak görülmüştür. Seçimlerin yenilenme beklentisi, görevde kalma arzusuyla birleştiğinde, temsilcilerin halkın çıkarlarına olan bağlılıkları garanti altına alınacaktır. Manin'e göre temsilî yönetimi karakterize eden şey, kamu görevlilerinin seçimlerle belirlenmelerinden ziyade bu seçimlerin tekrar ediyor oluşudur. Çünkü seçimler yalnızca temsilcileri belirlemez, temsil edilenlerin geriye dönük yargıları, gerçekleştirilecek politikaları da yönlendirir. (Landemore, 2015: 39) "Demokratik hesap verebilirlik" konusu ilerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak tartışılacaktır. Üyelerin seçimiyle ilgili alınan ikinci karar ise temsilcilerin sayısına ilişkindir. Bu çerçevede her otuz bin kişilik bölgeyi bir kişinin temsil etmesi öngörülmüştür. Bu kararın amacı yönetimde etkinliği sağlamaktır. (Manin, 1997: 107)

Sözleşme taslağının onaylanması sürecinde, federalistler ile anti federalistler arasında yaşanan büyük tartışma önemlidir. Tartışma esnasında, anti federalistler, temsilcinin, kendisini seçenin görüşlerini yansıtması gerektiği konusunda ısrar ederken, federalistler, seçmenin çıkarlarını temsil etmek yönünde en iyi kararı temsilcinin verebileceğini iddia etmişlerdir. Seçmenler ve temsilciler arasında kimlik ya da benzerlik ihtiyacı üzerindeki ısrar anti federalistlerin en çarpıcı özellikleri arasında yer alır. Bu temsil anlayışı 1787'de açıkça yenilgiye uğrasa da politik düşünceye önemli bir katkı sağlamıştır. (s. 129) Temsilcinin tutumuna ilişkin benzer tartışmalara, Pitkin'in geliştirdiği kategoriler kapsamında ayrıntılı şekilde yer verilmiştir. (Pitkin 1967) Philadelphia'da kabul edilen şartlar tüm dünyada temsil edici kurumlara ışık tutmuştur. Urbinati, Amerikan deneyiminin, temsili kuramlaştırmaktan ziyade cumhuriyetin

inşasında kullanılması nedeniyle çok ilginç bir deneyim olduğunu vurgular. (Landemore, 2015: 39)

Temsilin işleyişinde ve anlamındaki demokratik dönüşüm ve bu yöndeki ilerlemeler, Avrupa ve Amerika'da benzer bir süreç sonucunda gerçekleşmiştir. Temsili hükümetin niteliği değişmiş, temsili kurumlar gelişmiş, evrensel oy hakkı ile oy kullanma hakkı genişlemiş ve temsilciler için zenginlik şartı ortadan kalkmıştır. Tüm yetişkin vatandaşların özgürce seçilmeleri neredeyse tamamen demokrasi ile özdeşleşmiştir. Ancak, temsili hükümet, zaman içinde bazı açılardan daha demokratik hale gelse de, seçenlerin seçilenlerden farklı olması nedeniyle aristokratik niteliğini korumuştur. (Manin, 1997: 132)

Manin'in çoğunlukla somut kurumsal düzenlemelere odaklanmakta ve temsili yönetimin gelişimini oy hakkının gelişimi çerçevesinde ele almakta olduğunu görmekteyiz. Urbinati, bu çerçevede Manin'den farklı bir duruş sergiler ve temsilin kurumsal düzenlemelerin ötesinde demokratik bir süreç olduğunu vurgular. Bu çerçevede, temsilin demokratik karakterinde yaşanan dönüşmü analiz edebilmek için Manin ve Urbinati'nin "temsilin doğası"na ilişkin yaklaşımlarını incelemekte fayda görülmektedir.

4. Temsilin Aristokratik/Demokratik Doğası

Manin, temsili karma bir yönetim şekli olarak tanımlar. Buna göre temsili yönetim demokratik olan ve demokratik olmayan unsurları bir araya getirmektedir. Seçimler, dönem sonunda hesap verecek temsilcilere sahip olma ve görevleri süresince performanslarından hoşnut olunmaması halinde onları görevden alma imkânı sağlar. Bu temsilin demokratik yönüdür.[6] Öte yandan, temsili hükümet, seçkin yurttaşlardan

[6] Manin, hesap verebilirlik mekanizmasını siyasi temsilin temel unsuru olarak görür. Demokratik sistemlerde halk kararlarını temsilciler aracılığı ile alır. Temsili demokrasiler, tüm vatandaşlara, dönem sonunda hesap verecek temsilcilere sahip olma ve görevleri süresince performanslarından hoşnut olunmaması halinde temsilcileri görevden alma imkânı sağlar. (Landemore, 2015: 37) Temsili yönetim bu şekilde kendini düzenleyici ve dönüştürücü mekanizmalar içerir. Hesap verebilirlik, temsilcinin istenmeyen davranış biçimlerini en aza indirecek etkili bir yaptırım aracıdır. Seçmenlerin taleplerinden farklılaşmanın cezasını hafifletebilmenin en önemli yolu ise, uygulanan politikanın ve performansın etkililiğidir. (Manin, Przeworski ve Stokes, 1999: 44) Hesap verebilirlik, öte yandan, temsilcinin yeniden seçilebilmesine olanak sağlar. Bu çerçevede temsilcinin hesap verme sorumluluğunun iki farklı durumda ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Bunlardan ilki görevde kalmak ikincisi ise yeniden seçilebilmektir. Yani hesap verme mekanizması yalnızca geriye dönük bir mekanizma değil, aynı zamanda, hükümetlerin gelecekte iyi davranmalarını sağlamak için önemli rasyonel bir yol, siyasi sürecin içsel tehlikelerini sınırlamak için önemli bir araçtır.

oluşması gerektiği inancıyla kurulmuştur. Seçmenlerin, isteklerini tam olarak yerine getirmeye zorunlu olmayan elitlerce temsil ediliyor oluşu yönetimin demokratik olmayan unsurunu teşkil eder ve temsilin eşitsiz karakterinin göstergesidir. (Landemore, 2015: 37) Manin, seçilenlerin görevlerini gerçekleştirirken aldıkları kararlarda belirli ölçülerde takdir yetkisine sahip olduklarını iddia eder. Bu, tam anlamıyla bir bağımsızlık olmamakla birlikte, temsilci ve temsil edilen arasında tam bir uyumun söz konusu olmadığını gösterir. Dolayısıyla sistem temsilciye de temsil edilenden bağımsız olarak karar verme yetkisi verirken, hesap verme mekanizması ile temsil edilenin

---

Dunn, demokratik hesap verebilirliği, kamu gücünü kullanan kişilerin geçmiş eylemleri ile gelecekteki yükümlülükleri arasındaki ilişki olarak tarif eder. (Dunn, 1999: 335) Gücü kullananlar, eylemlerinden ötürü geleceğe yönelik sorumlu tutulabilir. Bir kontrol mekanizmasıdır. Modern demokrasinin ayırt edici özelliği bu kontrol mekanizmasının tercih sırasında değil, sonraki değerlendirme ve inisiyatif temelinde işlemesidir. Yani geleceğe yönelik bir çıkarım sağlar. (s. 332) Bu çerçevede, hesap verebilirliğe ilişkin bir analiz, seçimlerde oy hakkına sahip olmaktan, seçimi kaybetmek ya da kazanmaktan çok daha karmaşık bir işbölümü olup geniş bir işlem yelpazesine sahiptir.

Tekrarlayan seçimler, temsilcinin niteliğini ortaya koyan nesnel değerlendirmelerdir. (Manin, 1997: 146) Aynı zamanda seçmenlerin tercih kriterlerini belirledikleri bir öğrenme sürecidir. Seçimler iki şeyi gösterir. Birincisi, iyi milletvekili olmak şansa bağlı değildir. İkincisi, demokratik olarak seçilen bir aristokrasi olamaz. (Urbinati, 2006: 26) Bu çerçevede, seçimler, sınırlı da olsa bir kontrol yöntemidir. Bu nedenle, tarihsel olarak demokrasi ile eş anlamlı görülmüştür. Oy verme hakkı, aslında, rekabet eden siyasi gündemi ve temsilcilerin iradesini sadece seçim gününde değil, daha sonra da devam ettiren zengin bir siyasi yaşamı beraberinde getirir. (s. 26) Demokratik temsil, bu çerçevede, egemen halkın, temsilciyi soruşturabilme, yargılayabilme, etkileyebilme gücüne sahip olduğu fikrini kapsamalıdır.

Urbinati, temsili demokrasiyi "yargı" kavramı ile ilişkilendirmektedir. (s. 46) Temsil, siyasetin idealleştirici ve yargısal doğasını vurgulayan, bireylerin, sosyal ve kültürel aidiyetlerini ve ilgilerini aşan ve kendi görüşlerini ve başkaları hakkındaki düşüncelerini genişleten bir sanattır. Yargının rolü, temsili demokrasiye katılımın doğasını anlamak için gereklidir. Siyasi temsil, temsilcinin yargılanabilmesine imkân sağlar. Hesap verebilirlik, eylem sonrası bir değerlendirmedir. Egemenliği sürekli hareket halinde tutma gücüne sahiptir. Öte yandan, siyasi irade oluşumunu sağlayarak, siyasete kaçınılmaz bir ideolojik boyut kazandırır. İddia ve fikirlerin kişiselleştirilmesine yardımcı olur.

Siyasi hesap verebilirlik demokratik sistemlerde önemli bir araçtır. Dünyanın demokratik düzenlerinin çoğunda bu mekanizma bulunmaktadır. Hesap verebilirlik, güvenilir bir tehdit mekanizması olarak çalışır. (Laver ve Shepsle, 1999: 279) Doğru davranışları tetikleyen bir araç vazifesi görür. Temsilcilerin performansı ile seçmenlerin tercihleri arasındaki ilişkinin demokratik boyutu temsilcilerin davranışlarının cezalandırılabileceği politik araçların mevcudiyetini varsayar. Laver ve Shepsle'ye göre ancak bu araçlar varsa hesap verebilirlik söz konusudur.

Demokratik hesap verebilirliğin ayırt edici özelliği, halk ile temsilciler arasındaki ilişkide yatmaktadır. Vatandaşlar süreç hakkında bilinçli ise, katılım yaygınsa ve vatandaşlar siyasi hak ve özgürlüklerden yararlanıyorsa, sistemin gerektiği gibi işlediği varsayılır. Seçimlere itiraz edilmediği, sonuçların göz ardı edildiği, katılımın dar olduğu ya da olmadığı, vatandaşların politik haklar ve özgürlüklerden yeterince faydalanamadığı koşullarda bu mekanizmanın etkisi son derece kısıtlıdır.

Bu anlamda seçmenlerin bilgi düzeyleri önemlidir. Bilgi düzeyleri sınırlı olabilir. Vatandaşlar sadece bildikleri oranda seçim yaparlar. Ancak siyasi davranışların her zaman şeffaf olması gerekmektedir. İktidardakilerin gizlilik talebi, demokratik devletin ana unsurlarına yönelik bir saldırıdır. Hesap verme mekanizması, seçmenlerin hükümetleri değerlendirmek için her şeyi bilmeleri gerekmese de, görevdekilerin yeniden seçilebilmek için ne yapmaları gerektiğini bildiklerini varsayar.

düşünce ve sorunlarını ifade etmesine imkân sağlar. Manin bunu "kamusal düşünce özgürlüğü" olarak adlandırır. (Landemore, 2015: 39) Temsilcinin temsil edilenin fikirleriyle ne kadar bağlı olacağına dair sabit bir oran söz konusu değildir.

Manin, "Temsili Yönetimin İlkeleri" başlıklı çalışmasında, iktidarın üstün nitelikleri çerçevesinde seçimlerin aristokratik doğasını dört farklı etmene dayandırmaktadır. Bunlardan ilki seçmenlerin adaylara yönelik eşit olmayan muamelesidir. Seçimler genellikle vatandaşların istedikleri lideri seçebilecekleri politik sistemler olarak kabul edilir. Her seçmen yönetenleri seçmek için eşit haklara sahiptir. Bu söz konusu sistemin demokratik tarafıdır. Fakat seçmenin adayı belirlerken göz önünde bulundurması gereken bir kıstas yoktur. Seçimler sırasında seçmen bazı kriterleri karşılayanlar için oy verebilir ancak birini diğerinden daha çok sevdiği için de tercih edebilir. Kısacası serbest seçimler adaylara gösterilen muamelede kısmiliği engelleyemez. Bu açıdan, seçimler, görev yapmak isteyen herkesin eşit bir şansa sahip olmasını sağlamamaktadır. (Manin, 1997: 135) Seçimlerin aristokratik niteliğini gösteren faktörlerden ikincisi, adayların ayrıma tabi tutulmalarıdır. Bir seçim durumunda seçmenin, bir adayı diğerine tercih etmesi için en az bir gerekçeye ihtiyacı vardır. Bu nedenle adayın, seçilebilmek için diğerlerinin sahip olmadığı en az bir özellik sergilemesi gerekir. Bu çerçevede seçilmek isteyen herkesin, seçmeni, ayırt edici niteliği ile ikna etmeye çalışması muhtemeldir. (s. 139) Sahip olunan avantajlar, seçimlerin aristokratik niteliğini gösteren faktörlerden üçüncüsüdür. Seçim sürecinde bir adayın seçmenin dikkatini çekmesi gerekir. Seçmen tüm adayların tek tek detaylı karşılaştırmasını üstlenmez, bunun yerine çoğu zaman genel bir algıya dayanarak hareket eder. Seçim kampanyaları, seçmenin dikkatini adayların fark edilmeyecek özelliklerine yöneltir. (s. 141) Seçimlerin aristokratik niteliğini gösteren faktörlerin sonuncusu bilgi yayma maliyetidir. Seçim kampanyaları adaylar hakkındaki bilginin bilinçli olarak yayılması anlamına gelir. Bu çerçevede seçim prosedürünün nüfusun daha zengin katmanlarını desteklediği söylenebilir. (s. 143)

Urbinati'ye göre modern demokrasinin tartışılması gereken başlıca özelliği, vatandaşların oy kullanma yetkisinin, her zaman sahip oldukları tek doğrudan resmi hak olmasıdır. Bunun demokratik olarak adlandırılması ise çelişkilidir. (Urbinati, 2006: 3) Urbinati, Hanna Pitkin'in "politik temsil" tanımından yola çıkarak, Manin'in analizini eleştirmiş ve temsili daha geniş bir perspektiften ele almaya çalışarak, onun anti demokratik olmadığını ispatlamaya çalışmıştır. Manin'in "aristokratik temsil" fikrini

demokratik süreci desteklemeyen bir anlayış olarak görmektedir. Teorisyenlerin önemli bir kısmı, temsilin demokratik katılımı desteklemediğini varsayar. Temsil, halkın meşrulaştırıcı bir güç haline getirilerek siyasi katılımın etkisizleştirilmesi amacıyla yaratıldığı bir buluş olarak görülür. Genel yargı temsili küçümser çünkü temsilin, pasif yurttaşlığı ve seçilmiş aristokrasiyi desteklediğine inanılır. (Manin, 1997: 132) Urbinati, azınlığın desteklediği, demokrasi ve temsilin birbirini tamamladığı argümanına yakın bir duruş sergiler. Siyasi temsili, demokrasinin kendini sürekli olarak yeniden yaratarak gelişmesi için bir yol olarak görür. Temsil, demokratik bir süreçtir ve demokrasiyi genişletmektedir. (Urbinati, 2006: 4) Manin'in vurguladığı demokratik katılım biçiminden ziyade, siyasal süreçlere atıfta bulunur.

Bu çerçevede Manin'in seçimlerin aristokratik doğasına ilişkin sınıflandırmasını da hatalı bulur. Seçmenin, politik olarak adayı üstün görmesi yalnızca adayın algılanan özellikleriyle ilgilidir. Seçimler, seçmenin genellikle kendisinden üstün olanı değil üstün olarak algıladığını seçmesine yol açar. Adaylar belli özellikleri nedeniyle göze çarpmaktadır ancak bu onların evrensel ölçütlere göre üstün olmalarını gerektirmez. (s. 11) Buradaki iddia, seçimlerin gerçek anlamda aristokrasiyi yansıtmadığıdır. Seçimler, iyi bir yöneticinin nasıl olması gerektiğine dair bir algı temelinde oluşur, algılanan üstünlüklerin ve gerçek farklılıkların belirlenmesine hizmet eder. Seçilenlerin iyi temsilciler olduğuna dair bir garanti yoktur.

Doğrudan demokrasi ile kıyaslandığında, temsili demokrasinin, insanların politika yapım sürecine doğrudan katılımına imkân vermediği için demokratik olmadığı iddia edilmektedir. Urbinati, antik Yunan demokrasisini gerçek demokrasi olarak nitelendirmekle birlikte, temsili demokrasinin de aslında göründüğü gibi anti demokratik olmadığını vurgular. Hatta temsili demokrasi doğrudan demokrasiden daha demokratiktir. Doğrudan demokraside, parlamentoda her vatandaş kendisini temsil eder ve bireysel fikirler doğrudan karşılaşır. Oysa çağdaş demokrasilerde temsil eden temsil edilenlenle, parlamento ve kurumlar dışında da her zaman dolaylı yolla bağlantı kurmaktadır. Urbinati, bu durumun daha demokratik olduğunu iddia eder. (Landemore, 2015: 42)

Temsili demokrasiye ilişkin argümanını üç temsil kuramı bağlamında açıklamaya çalışmıştır. Bunlar, hukuki, kurumsal ve siyasi temsil kuramlarıdır. Hukuki temsil kuramı en eski olanıdır. Aynı zamanda kurumsal modelin de temelini oluşturur. Her iki

kuram da temsil eden ve temsil edilen arasındaki ilişkiyi hukuki ve biçimsel olarak yapılandırır. Bu teoriler, siyasal hakların gelişimini, temsilin işlevsel gerekçesini ve kurumsal boyutunu konu alır. Hukuki ve kurumsal süreç, demokratik dönüşümden önce ortaya çıkmış ve şekillendirici bir işlev görmüştür. Üçüncü kuram bu iki modeli dönüştürmüştür. Temsili dinamik bir süreç haline getirmiştir. Siyasi temsil kuramı olarak adlandırılan bu teoriye göre, temsil, aktörler tarafından yaratılmış siyasi bir varoluş biçimidir. Temsil, Manin'in görüşlerinin aksine, yalnızca kurumsal düzenlemeler ile ilgili değildir. Kurumlar ve toplum arasındaki dönüşümsel ilişkiyi, siyasal sürecin biçimini tanımlar. (Urbinati, 2006: 20)

Siyasi temsil anlayışı, meşruiyetini, özgür ve düzenli seçimlerden alan bir hükümet ile sivil ve siyasal toplum arasındaki etkileşime dayanır. Burada, seçimler, medya, sosyal hareketler, siyasi partiler temsilin farklı bileşenleridir. Urbinati'nin temsil anlayışında sivil toplum ve siyasi partiler önemli bir yer tutar. Siyasi temsil, seçimlerin, yani, yetkilendirme yetkisinin, yetkilendirme sürecinden daha önemli olduğu fikrini eleştirir. Temsil ayrı ve özel talepler arasında gerçekleşen bir pazarlığın ürünüdür. (s. 36) Ortak bir uzlaşıdır. Çoğu zaman inanç sistemleri, değerler ve pazarlık bu süreci yapılandırır.

Bununla birlikte, temsilciler, kendi görüşleri olmakla birlikte, hiçbir zaman bireysel olarak hareket eden ve halkın beklentilerinden uzak insanlar olmayacaktır. Temsilcilerin tamamiyle bireysel olan görüşlerini yansıttıkları bir meclis doğrudan demokrasi meclisine benzer. Urbinati, temsil anlayışının sorunlu olmasını bu yanlış algıya bağlamaktadır. Temsil eden ve edilen arasında bir kopukluk söz konusu olamaz. Bir yönetimin tamamen demokratik olabilmesi için temsili demokrasinin halk iradesinden ziyade halkın kararıyla işlemesi gerekmektedir. Bu da düzenli seçimden daha fazlasını gerektirir. (Landemore, 2015: 42)

Urbinati, bu bağlamda, siyasi temsilin orantılı olması gerektiğinden bahseder. Temsil farklılıklara karşı kör olmamalıdır. Amacı toplumu zengin hale getirmektir. Demokrasinin başlıca amacı çoğunluk kurallarının geçerli olması değildir. Orantılı temsil, farklı görüşlerin duyulması için farklılıklara eşit bir şans verilmesini sağlamaya çalışır. Pitkin'in, her üyenin kendisini seçenleri temsil ettiği orantılı temsil anlayışından farklı olarak Urbinati, temsil içindeki adaletin orantısal olduğunu iddia eder. (Pitkin, 1967: 227, Urbinati, 2006: 41) Bu bir yandan çoğunluk kararının demokratik

meşruiyetini sağlar, öte yandan, tüm vatandaşların, mevcut yasaları ve kararları etkilemek ve nihayetinde ortadan kaldırmak için görüşlerini ifade etme şansına sahip olmalarını gerektirir. Orantılılık, vatandaşlara, yarışa katılmak ya da en azından temsil edilmek ve çoğunluğu kontrol etmek için eşit fırsat sunar. Temsilcinin, seçmenlerinin temsilcileri olmaktan ziyade, genel çıkara göre hareket etmelerinin nedeni budur. (Urbinati, 2006: 40) Urbinati'nin, bahsettiği bu durum, vatandaşların iddialarını duyurma gücünü arttırır, temsilcilere de sağlam bir bakış açısı sağlar. Bu, Manin'in vurguladığı gibi seçimle meydana gelen bir eşitsizlik yaratmaz, demokratik vaatleri ortaya koyan bir eşitlik ifadesidir.

Bu anlamda siyasi temsil, sadece oy veren vatandaşlara sahip olmakla değil, seçimler arasındaki süreçte onlara söz hakkı vermekle daha çok ilgilidir. Temsil siyasi bir faaliyettir. (Landemore, 2015: 40) Yani temsil edilenler, aynı zamanda siyasi aktörlerdir. Kendi fikirlerini temsil edebilecek temsilcileri seçmek ister çünkü oluşturulacak ya da uygulanacak politikalar hakkında fikir sahibidir. Sivil toplum oluşumlarının ve partilerin buradaki fonksiyonu ise temsil edilenlerin fikirlerinin temsil edilmesine katkı sağlamaktır. Aksi halde Manin'in de belirttiği gibi temsilcilerin kendi görüşleri ifade bulur. Bu husus modern temsili demokrasileri doğrudan demokrasiden ayıran önemli bir ayrıntıdır. Temsili ve doğrudan demokrasi bu noktada farklılaşmaktadır.

Manin ve Urbinati'nin bazı zıt görüşleri federalistler ile anti federalistler arasındaki tartışmayı anımsatır. Urbinati, Manin'in vurgusunun aksine, modern hükümetin, yalnızca seçimle değil, seçimle kurulan katılım ve temsil arasındaki ilişkiyle tanımlanması gerektiğini iddia eder. Seçimler halkın iradesinin tek kurumsal aracı ve parlamento ile halk arasındaki temas noktası olarak görülebilir. Manin, seçimler arasındaki dönemde halkın katılımından bahsetmemiştir. Temsili, seçim ve oy kullanma hakkı ile sınırlı tutarken, Urbinati, temsilin daha geniş bir anlam barındırdığını iddia eder.

5. Temsil Eden ve Temsil Edilen İlişkisi

Temsil mekanizmasının en önemli unsurlarından biri temsil eden ile temsil edilen arasındaki ilişkidir. Siyasi temsilde, temsilcinin seçmenle ilişkisi basit bir ilişki değildir, pek çok unsurun varlığıyla daha karmaşık bir hal alır. Hemen hemen tüm temsil

tartışmaları, seçmenlerin taleplerini bir şekilde yansıtan veya yeniden üreten siyasetçilerin seçilmesinin temsili olduğunu varsayar. Bu varsayım çerçevesinde temsilcinin, faaliyetlerini, seçmenin en azından potansiyel olarak isteklerine cevap verecek şekilde sürdürmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, resmi hesap verebilirlik görüşü, temsili hükümetle alakalı hale gelmiştir. Temsili bir hükümet insanlara karşı duyarlı olmalıdır. Kamu yararı ve düşüncesine cevap veren bir hükümeti güvence altına alan kurumlara ihtiyaç duyulur. (Pitkin, 1967: 234) Bu anlayış doğrultusunda, temsil, temsil edilenlerin çıkarları ve görüşleri çerçevesinde, onlara hesap verecek şekilde hareket etmek anlamına gelir. Diktatör, halkı tarafından sevilebilir, ancak buna temsili hükümet diyemeyiz. Pitkin'e göre düzenli aralıklarla yeniden seçime tabi olsa bile, tüm hükümetin tek bir hükümdarın elinde olduğu bir sistemi temsili olarak kabul edilemez. (s. 235)

Temsilcinin temsil edilenin görüşlerinden bağımsız hareket edebileceğini savunan görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşü savunanlara göre, temsilcilerin kendi hedefleri, çıkarları ve değerleri olabilir. Temsilci, ilk etapta, seçilebilmek için özel çıkarları tatmin etmek zorunda kalabilir, ancak seçildikten sonra özel hedefler belirleyebilir. Bu bağlamda iki seçenek söz olur. Ya seçmenin fikrine özen gösterir ve onun öngördüğü politikayı uygular ya da etkili olacağına inandığı bir başka politikayı tercih eder. Temsilci inandığı politikayı uygulayarak da etkili bir sonuç alabilir. Bu sonuç sonraki seçimde onun yeniden seçilmesini sağlayabilir. Bu görüşü savunanlara göre, seçilenlerin, politikalarında esnek hareket etmeleri anti demokratik olarak nitelendirilemez. Dahası, politikacıların esnek karar alabilme özellikleri yalnızca demokratik sistemlerde etkili sonuç doğurabilmektedir. Seçmen, temsilcinin bir kez seçildikten sonra istediğini yapmakta özgür olduğunu bilir. (Manin, Przeworski ve Stokes, 1999: 34) Manin'e göre, demokratik kurumların çarpıcı özelliği politikacıların belirlendikten sonra, seçmenlerin talepleri ile bağlı kalmak zorunda olmamalarıdır. (Manin, 1997: 237-238) Bu, temsili demokrasinin doğrudan demokrasiden ayrıldığı noktayı vurgular.[7] Öte yandan, vatandaşların, temsilcileri belirledikten sonra, taleplerini

[7] Manin, "Temsili Yönetimin İlkeleri" başlıklı çalışmasında, temsili hükümetin son iki yüzyıl boyunca önemli değişiklikler geçirdiğinden bahsederek temsil eden ve edilen ilişkisini tarihsel bir bağlamda ele almaya çalışmıştır. 19. yüzyılın ilk yarısından itibaren, seçimler, vatandaşların güven duyduğu hükümet görevlilerini belirlemek amacıyla tasarlanmıştır. Temsili hükümetin kökeninde bu güven ilişkisi yatar. Manin, söz konusu tarihsel süreci üç farklı döneme ayırır. "Parlamentarizm" olarak adlandırılan ilk dönemde bu güven ilişkisi, adayın diğer temsilcilerle ya da örgütlerle olan bağlantılarından ziyade kişisel bir karaktere sahiptir. (Manin, 1997: 202) Genel hatlarıyla oy hakkı genişlemiş ve mülkiyet şartı ortadan kalkmıştır. Belirlenmiş her temsilci artık kişisel yargılarına göre hareket etmekte serbesttir. Yani seçmenlerin sözcüsü sıfatını üstlenmez. Temsilciler onları seçenlerin taleplerine bağlı olamadıklarından,

yerine getirmeye zorlamak için hiçbir kurumsal aygıtları bulunmamaktadır. Seçim platformu, hükümetin her durumda ne yapması gerektiğini belirten kurallar içeremez. Temsil eden çıkarlar ve adaylar seçilir ancak aynı zamanda hükümetlerin yönetebilmesi de talep edilir. Dolayısıyla, demokratik kurumların, görevi zorlaştıran mekanizmalar içermemesinin iyi sebepleri bulunmaktadır.

Temsilcinin, öngörülenden farklı bir politika izlemesinin gerekçeleri değişebilmektedir. Koşullar değişmiş olabilir. Yetkinin öngörülen şekilde uygulanması artık seçmenin yararına değildir. Bazı koşullar altında, temsilci, seçmenin refahını farklı politikalar ile arttıracağını düşünebilir. Ya da, bir aday, seçilebilmek için seçmen tarafından tercih edilen platformu seçmene sunar ancak seçmenin politika çıktıları üzerinde yanlış inanca sahip olduğuna inanabilir. (Manin, Przeworski ve Stokes, 1999: 36)

Pitkin'e göre, temsil ilişkisinin boyutu temsilci ile temsil edilenin bilgi ve ilgi düzeyine bağlı olarak değişebilmektedir. Kendi bilgi ve inancından emin olan bir temsilcinin temsil edilenler üzerinde hareket etme olasılığı daha yüksektir. Ya da, kendi görüşleri hakkında kuşkucu olan ve ihtiyatlı hareket etmek isteyen bir temsilci

---

parlamento tartışmalı bir kurum olarak işlev görmüş, parlamento oturumları müzakereci bir tartışma ortamı halini almıştır. Bu değişime, on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren kitle temelli partilerin yükselişi eşlik eder. (Manin, 1997: 206) Seçmenler artık temsilcileriyle kişisel ilişkiden uzaktır. Temsilci kendi vicdanına ve kararına göre hareket edemez. Özgür bir birey değil yalnızca partisinin sözcüsüdür. Kitleleri harekete geçiren siyasi partilerdir. Seçmenler parti tarafından belirlenen adaylara güven duyarlar çünkü onları ait olduklarını hissettikleri topluluk üyeleri olarak görürler. Hatta parti tercihleri nesilden nesile aktarılmaktadır. Oylar, seçim meselesinden ziyade toplumsal kimliği sembolize eder. Manin, parti hükümetlerinin ortaya çıkışını, temsilcilerle seçmenleri birbirine bağlayan yeni yollar sunduğundan, demokrasiye doğru bir ilerleme olarak kabul eder ve kitle partilerinin halk iradesinin rolünü arttırdığını iddia eder. (s. 195) Urbinati ise, kitle demokrasisi olarak adlandırılan bu süreci demokrasinin ve hatta temsili yönetimin ihlali olarak görmektedir. Urbinati'ye göre, kitle demokrasisi kolektif çıkarlar için kendi partisini ve kendi medyasını yaratmakta, vatandaşların bağımsız karar almasını engellemekte ve onların kontrol ve katılımını azaltmaktadır. (Landemore, 2015: 46) Böyle bir durumda temsil, sosyal yapının ve toplumsal çeşitliliğin yansıması haline gelmiştir. Bu sistemde parlamento oturumları artık müzakereci bir tartışma ortamı değildir. Her kampta katı bir oy verme disiplini hüküm sürer. Parti kararı verildikten sonra temsilciler fikrini değiştiremez. "İzleyici demokrasi" bugün parti demokrasisinin yerini almıştır. Seçmen, politik sahnede, hareketlere cevap veren bir izleyici olarak görülür. Bu nedenle, bu temsili hükümet biçimi "izleyici demokrasi" olarak adlandırılmaktadır. Bu yeni demokrasi türü ile gözle görülür bir değişim meydana gelmiştir. Siyasal tercihler, artık, seçmenlerin sosyal, ekonomik ve kültürel özellikleri ile açıklanabilmektedir. Bu partilerin önemini yitirdiği anlamına gelmez. Ancak seçim tercihlerinin artık daha kişisel olduğu söylenebilir. Seçim sonuçları bir seçimden diğerine büyük ölçüde değişmekte, bir parti ile özdeşleşmeyi reddedenleri sayısı giderek artmaktadır. (Manin, 1997: 219) Mevcut durumun iki nedeni söz konusudur. Bunlardan ilki siyasi iletişim kanallarının temsilci ile seçmen arasındaki ilişkiyi etkilemesidir. Adaylar, sosyal medya aracılığıyla, parti arabuluculuğu olmaksızın, seçmenlerle doğrudan iletişim kurabilmektedir. İkinci neden ise bireyselliğin ve kişiliklerin rollerinin artmasıdır. Siyasette, seçmenin ne istediğini bilmediği varsayılır. Bu, seçmenin eğitimsiz olduğu anlamına gelmez. Seçmen çoğunlukla politik değil tarafsızdır. Siyasi tercihleri hemen oluşmaz. Kamusal tartışmaları dinleyerek gelişir. Bu dönemde kamusal iletişim kanalları çok önemlidir. Politikacının, seçmeni ikna etmesi gerekmektedir.

seçmenlerin düşüncelerine daha fazla önem verebilir. Halk, temsilciler kadar iyi olduğu ve onları yargılayabildiği dikkate alındığında, temsilcilere çok geniş bir takdir yetkisi vermekte daha az eğilimli olabilir. (Pitkin, 1967: 213)

Stokes seçmenin değişkenliğini vurgulamaya çalışarak konuya farklı bir açıdan yaklaşmıştır. Bu yaklaşıma göre, seçmenin daha önce öngörmediği bir politikanın yeterince iyi performans göstermesi onun inancını değiştirebilir. (Stokes, 1999: 113) Bu anlayış çerçevesinde değişken seçmen tercihleri performans tarafından yönlendirilmektedir. Bu seçmen türü, uygulanan politikadan ziyade sonuca önem verir. Stokes, bu durumu Latin Amerika ülkelerinde uygulanan ekonomi politikaları çerçevesinde açıklamaya çalışmıştır. Stokes'un iddialarını Latin Amerika örneği bağlamında açıklamaya çalışmasının nedeni, demokratik koşulların, seçmenlerin hükümetleri kendi görevlerine bağlamak için yeterli olmadığını göstermek istemesidir. Latin Amerika ülkeleri, örgütlenme, ifade özgürlüğü, oy hakkı, düzenli, adil ve rekabetçi seçimler gibi ileri demokrasi uygulamalarında gelişmiş ülkelerdir. Burada siyasi iktidar seçilmiş siyasi liderdir. Stokes'un vurgulamaya çalıştığı husus, demokrasilerde de yetkilerin geniş ve ciddi şekilde ihlal edilebileceğidir. Hükümetler temsil etmek için yetkileri ihlal etmek zorunda kalabilir. Stokes, aynı zamanda, yetkiye bağlı kalmanın politikacıların vatandaşların çıkarlarını temsil etmesinin tek yolu olmadığını göstermeye çalışmıştır. (Stokes, 1999)

Urbinati, bir adayın tercih edilmesinde iki değerlendirme kriterinin önemini vurgulamaktadır. Bunlardan ilki adayın benzersiz özellikleri, ikincisi ise adayın seçmenle benzer özellikleridir. (Urbinati, 2006: 50) Birinci kriter, yani adayı farklı kılan özelliği ve yetkinliği onu anlamlı kılmaktadır. Temsilciler ve temsil edilenler özdeş değildir fakat söylem ve fikir düzeyinde benzerlikler gösterebilirler. Bu anlamda temsil, hukuki paradigmanın açıklayamadığı bir düşünce ve politik yönelim yaratan aracı bir süreçtir. Siyasi faaliyetlerin bütünüdür ve temsilci ve temsil edilen ilişkisine indirgenemez. Temsilci ve temsil edilen arasında kamusal ve hukuki olarak anlaşılamayan bir ilişki yaratır. Aynı şekilde, temsil ilişkisi de yalnızca seçime indirgenemez. Bu doğrultuda, temsil, oy vermenin ötesinde algılandığı sürece politik katılımı teşvik eder.

III. Avrupa Birliği'nde Temsil Sorununun İncelenmesi

Geleneksel temsil modeli ulus devlet bağlamında kurulmuş, temsili demokrasi ise ulus devletle özdeşleştirilmiştir. Geleneksel modelde demokratik temsil seçim temsili ile eş anlamda kullanılmış, büyük oranda seçimlere ve parlamentoya indirgenmiştir. Bu çerçevede bir kişi, düzenli ve özgür seçimler yoluyla temsil gücünü belirlemekte, bu yolla yeni temsilciyi yetkilendirmekte ve eski temsilciyi sorumlu kılmaktadır.

Siyasi temsil teorisi son 50 yılda önemli gelişmeler yaşamış, ulus devletin aşınması, temsili demokrasinin ciddi biçimde sorgulanması sonucunu doğurmuştur. Temsil biçimleri bugün seçimlerin ötesinde tanımlanmakta, temsil ilişkisi artık bir ajan-temsil edilen ilişkisi şeklinde algılanmamaktadır. Yeni aktörler siyasi temsil alanına girmiştir. Zayıf çıkarların temsili giderek artan ölçüde ilgi çekmektedir.

Ancak temsil gücünün ulus devletin ötesinde örgütlenmesinin daha istikrarsız olduğunu söylemek mümkündür. Bu çerçevede, bugün temsili demokrasi modeli pek çok sorunla yüz yüzedir. Ulusötesi boyutta, çoğu zaman çelişen aynı zamanda birbirini tamamlayıcı çeşitli temsil ilişkileri söz konusudur. Açıkça tanımlanmış bir seçmen kitlesini belirlemek ve söz konusu kitleyi temsil edebilmek kolay değildir. Sistemin uluslarüstü bir boyut almasıyla vatandaşların daha aktif birey olmaktan çıkarak yalnızca belirli aralıklarla seçmenleri belirleyen pasif aktörler durumuna dönüştükleri ve karar alma süreçlerinden uzaklaştırkları görülmektedir. Vatandaşların talepleri ile alınan kararlar arasında artan oranda farklılık söz konusudur. Bu çerçevede, kontrol ve hesap verebilirlik mekanizmaları daha da önemli hale gelmiştir. Bu anlamda, temsil kavramını tek bir kurumsallaşma biçiminden ayırmak ve daha dinamik bir uygulama haline getirmek gerekmektedir.

AB, çeşitli nedenlerle temsil ilişkilerini incelemek için ideal bir laboratuvar olarak düşünülebilir. Çünkü AB'de çok yönlü ve çok sayıda temsil uygulaması bulunmaktadır. Birlik düzeyinde temsil, farklı coğrafi alanlarda, resmi, yarı resmi ve gayri resmi şekillerde gerçekleştirilmekte, zayıf ve güçlü kamusal alanlar AB'de temsiliyeti farklı şekillerde etkileyebilmektedir. Bu çeşitlilik Birlik'in temsil sistemini oluşturmaktadır.

De Wilde, AB'yi üç temsil kanalıyla karakterize eder. Bunlardan ilki vatandaşların doğrudan Avrupa Parlamentosu üyelerini seçmesidir. Parlamento, AB Bakanlar Konseyi ile eş yasama organı olarak hareket eder ve bir dereceye kadar Avrupa Komisyonu'nu kontrol eder. İkinci kanal, vatandaşların, Bakanlar Konseyi'ni oluşturan üye devlet hükümetlerini belirleyen ulusal parlamentoları ve yerel parlamentoları belirlemesidir. Üçüncü kanalda vatandaşlar, AB karar alma sürecini gayri resmi olarak etkileyen çıkar gruplarını, sosyal hareketleri ve STK'ları oluştururlar. (De Wilde, 2012: 121)

Görüldüğü gibi, AB'de temsil, farklı boyutlarıyla ele alınması gereken önemli bir kavramdır. Kimler AB düzeyinde nasıl temsil edilmektedir? AB'de temsil eden ve temsil edilen arasında nasıl bir ilişki söz konusudur? Temsil, AB düzeyinde nasıl uygulanmaktadır? AB kurumlarının temsil kabiliyeti nedir? AB'de siyasi temsilin demokratik boyutu hakında neler söylenebilir? Ve AB'de politik temsil uygulamaları nasıl dönüşmüştür? Bu sorular çerçevesinde, bu sistemde, hangi aktörlerin kimler tarafından temsil edildiğinin, temsil gücünün nasıl örgütlendiğinin ve Avrupa kurumlarının siyasi temsilde hangi yetkilere sahip olduklarının ya da hangi rolleri oynadıklarının açıklığa kavuşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bölümde, ulusal parlamentolar, parti birliktelikleri, sivil toplum örgütleri, çıkar grupları, medya vs. unsurları göz önünde bulundurularak AB'de temsiliyet dinamikleri çeşitli yollarla analiz edilecektir.

A. Ulusal Parlamentoların Rolü

Parlamentolar tarafından yürütülen işlevlerin tam bir listesini oluşturmak zordur. Söz konusu işlevler, kabineyi belirleme, halkın fikrini ifade etme, halkı bilgilendirme ve yasama şeklinde genellenebilir. Raunio, parlamentonun, yürütmeye ve vatandaşa ilişkin iki işlevinden bahsetmiş, vatandaşı temsil etmeye ve bilgilendirmeye yönelik ikinci işlevi üzerinde daha fazla durmuştur. (Raunio, 2012: 177-179) Benzer şekilde, Fasone da parlamentonun vatandaşı bilgilendirme işlevinden, geleneksel yasama ve yürütmenin belirlenmesi işlevlerinin dışında önemli üçüncü bir işlev olarak söz eder. Söz konusu işlev, karar alma süreçlerinde vatandaşların kaygılarını temsil etmeyi ve onları daha anlaşılır kılmayı, katılımı güçlendirmeyi, demokratik faaliyetleri desteklemeyi amaçlamakla birlikte parlamentoların, diğer parlamentolarla, kurumsal aktörlerle veya kuruluşlarla ikili ya da çok taraflı işbirliği biçimlerine katılımını teşvik etmektedir.

Yani, parlamentolar arası işbirliği, bilgilendirme işlevi aracılığıyla gerçekleştirilmekte, vatandaşları daha geniş bir alanda temsil etmeye hizmet etmektedir. (Fasone, 2012: 48)

Demokratik temsil geleneksel olarak parlamentolarla ilişkilendirilmiş, temsili demokrasi, halkın yetkilerini devrettiği vekillerden oluşan parlamentolarla özdeşleşmiştir. Bugün ise ulusal parlamentolar, ulusal ve AB politikaları arasında bir etkileşim aracı olarak görülmektedir. Parlamentoların işlevleri başlangıçta ulusal sistemler bağlamında değerlendirildiğinden, ulusal parlamentoların Avrupa meselelerine nasıl ve ne oranda dâhil oldukları üzerinde durulması gereken önemli bir husustur. Bu bölüm, bu çerçevede, ulusal parlamentoların AB yönetişimindeki rol ve işlevlerine ve bunların entegrasyon ile nasıl ilişkilendirildiğine odaklanmaktadır.

Ulusal parlamentoların AB politik sistemindeki rolleri, 1990'ların ortalarında, Birlik'in demokratik açığının nasıl iyileştirileceğine ilişkin tartışmalarla bağlantılı olarak önemli bir akademik ilgi görmüştür. Tartışmalar, ulusal parlamentoların entegrasyon sürecini nasıl etkiledikleri ve bu süreçten nasıl etkilendikleri üzerine şekillenmektedir.

Genel kanıya göre, ulusal parlamentolar, Avrupa entegrasyonu sürecinde, üye devletlerin yetkilerini zamanla Avrupa seviyesine aktarmaları ile doğrudan etkilerini ve önemli yasal işlevlerini kademeli olarak yitirmişlerdir. Birlik yetkileri geliştikçe daha geri planda kalmışlardır. Avrupa entegrasyonunun gelişimi ulusal parlamentolara büyük bir meydan okuma getirmiş, ulus devlet mantığının aksine yürütme üzerindeki parlamenter kontrolün aşınmasına yol açmıştır. Politika oluşturma sürecinde, istişare niteliğindeki dolaylı rolleri dışında resmi rolleri bulunmamaktadır. (Raunio, 2012: 176) Bu kapsamda, ulusal parlamentoların, Avrupa kurumları ile ilişkilerinde ve Topluluk yasama sürecine etkilerinde başarısız oldukları değerlendirilmektedir. Bu anlayış göz önünde bulundurulduğunda, ulusal parlamentoların Avrupa entegrasyonunun kaybedenleri olarak damgalanması şaşırtıcı değildir. Ancak, ulusal parlamentoların AB politikaları üzerindeki doğrudan etkilerinin sınırlı olduğunu veya eski ayrıcalıklı korumalarını kaybettiklerini söylemek, mutlaka "başarısızlığı" gerektirmez. (Judge, 1995: 80) Daha ziyade, rollerinin daha ayrıntılı bir analizine ihtiyaç duyulmaktadır.

Öncelikle, ulusal parlamentolar, Topluluk'un gelişiminin gerçekleşebileceği bir meşruiyet çerçevesi sağlamaktadır. Demokratik süreçler şimdiye kadar sadece ulusal

sınırlar içinde işlemiştir. Ulusal parlamentolar, 1990'ların başlarına kadar, uluslarüstü kurumların ve onların politika girişimlerinin kabul edilmesinde ulusal meşrulaştırma işlevi görmüş ve başarılı olmuştur. Bu başarı, genellikle göz ardı edilmektedir.

Kaçınılmaz olarak, parlamentoların politika faaliyetine odaklanmak, etkilerinde azalma olduğu yönündeki algıyı doğrulamaya hizmet eder. AB politika sürecinde ulusal parlamentoların etkisinde mutlak ve belirsiz bir düşüş yaşanmamıştır. Judge, AB Antlaşması'nın imzalanmasından bu yana, ulusal parlamentoların Birlik mevzuatı üzerinde daha fazla inceleme yetkisine sahip olduğunu iddia etmektedir. (Judge, 1995: 79) Ulusal parlamentolar Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nda (AKÇT) veya daha sonra AT karar alma sürecinde doğrudan bir rol üstlenmedikleri gibi, başlangıçta böyle bir rol oynamayı da beklemiyorlardı. Kurumsal yapı geliştikçe bazı demokratik kontrollerin ihtiyacı hissedilmiştir. Bu ihtiyaç Avrupa Tek Senedi'nin yürürlüğe girmesi ile ciddi şekilde kendini göstermiştir. İç Pazar hükümleri ile karar alma sürecindeki işbirliği prosedürü, ulusal parlamentoları daha aktif hale getirmiş, teknik mevzuatın incelenmesi amacıyla ulusal parlamentoların görüşüne başvurulmuştur. 1957'den bu yana ilk büyük anlaşma revizyonu olan Avrupa Tek Senedi, Avrupa entegrasyonunun devam edip etmeyeceğini belirleyenin ulusal parlamentolar olduğu gerçeğini vurgulamıştır. (s. 89)

Avrupa Birliği Antlaşması'nın Aralık 1991'de Hükümet ve Devlet Başkanları tarafından imzalanmasından sonra, ulusal parlamentoların Birlik mevzuatına ilişkin denetim yetkileri önemli ölçüde artmıştır. AB antlaşmaları, ulusal parlamentolara belirli haklar tanımış ve esas olarak AB ve üye devletler arasındaki yetki dağılımına ilişkin belirli özel görevleri tahsis etmiştir. Öte yandan, AB Antlaşması ile entegrasyonun siyasi bir boyuta taşınması, ulusal parlamentoların karar alma sürecinde daha etkin olma yönündeki kaygılarını da arttırmıştır.

Lizbon Antlaşması, ulusal parlamentolara ana metninde yer vermiştir. Daha da önemlisi, Lizbon Antlaşması'nın ana yeniliği "erken uyarı sistemi"dir.[8] Erken uyarı

[8] Erken uyarı mekanizması, AB yasama işlemi tasarılarının katmanlı yetki ilkesi ile uyumlu olup olmadığının ulusal parlamentolarca denetlenmesini sağlamaktadır. Bu mekanizma, Lizbon Antlaşması'na ekli "Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkında Protokol" çerçevesinde düzenlenmiştir. Erken uyarı mekanizması, aşamalar halinde incelenebilir. Komisyon, yasama işlemi tasarısı oluştururken, geniş çaplı danışmalar yapar ve söz konusu tasarılar ulusal parlamentolara gönderilir. Ulusal parlamentolar, tasarının önlerine gelmesinden itibaren "sekiz hafta" içerisinde tasarıyı katmanlı yetki ilkesi ışığında değerlendirir. Bir ulusal parlamento, tasarının katmanlı yetki ilkesiyle

sisteminin ulusal parlamentoların AB düzeyindeki işlevine ilişkin önemli bir mekanizma olduğunu söyleyebiliriz. Bu mekanizma ile ulusal parlamentolar AB yasalarına yönelik girişimlerin ikincillik ilkesine uyup uymadığını izleme hakkını elde etmiştir. (Baykal, 2007: 61) Söz konusu sistemin, temel olarak meşruiyet kaygılarına çözüm olarak sunulduğu konusunda geniş bir fikir birliği vardır. (Raunio, 2012: 189) Bununla birlikte, Komisyon tarafından hazırlanan tüm danışma dökümanları yayınlandıkları tarihte ulusal parlamentolara gönderilecektir. (Baykal, 2007: 62)

Görüldüğü gibi, ulusal parlamentoların konumları, AB'nin gelişen kurumsal yapısı içinde durağan ve belirsiz değildir. Avrupa bütünleşmesi, ulusal parlamentoların temel işlevini dönüştürememiş olabilir, fakat yönetişimin meşruiyetinin sağlanmasına katkılarının artan oranda gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Ancak her ne kadar Avrupa bütünleşmesi sürecinde giderek fazla oranda yer alsalar da, Birlik'in başlıca kurumları arasında yer almadıklarından, Birlik'in işleyişinde etkileri sınırlı kalmıştır. Tüm gelişmelere rağmen, Avrupa kurumları çoğu AB vatandaşı için hala uzak görünmektedir.

B. AB Düzeyindeki Parti Birliktelikleri ve Çoklu Grup Temsili

Parlamenter temsil modelinde siyasi partiler önemli roller üstlenmekte, bireysel tercihleri bir araya getiren, bunları kapsamlı bir politika programına dönüştüren ve halkın görüşlerini geliştiren çeşitli işlevleri yerine getirmektedir. Siyasi partilerin parlamentoya sağladığı yalnızca politika tercihleri değildir. Aynı zamanda parlamentoda yer alan stratejik etkileşimlerin yapısını belirler. (Laver ve Shepsle, 1999: 284) Siyasi partiler bu anlamda temsili demokrasinin ayrılmaz birer parçasıdır. Bu çerçevede, Avrupa düzeyindeki siyasi parti birliktelikleri, bugün anladığımız anlamda siyasi parti karakterine sahip midir yoksa ulusal partilerin şemsiye kuruluşu olarak mı işlev görür?

---

uyumlu olmadığını düşünüyorsa, bunun nedenlerini belirten "gerekçeli görüş"ü Avrupa Parlamentosu, AB Bakanlar Konseyi ve Komisyon başkanlarına gönderir. Ulusal parlamentoların gerekçeli görüşlerini, AB kurumlarının dikkate alıp almayacağı belli kurallar çerçevesinde gerçekleşir. Ulusal parlamentolar, yasama süreci sona erdikten sonra yasama işlemi haline gelen tasarıyla ilgili olarak katmanlı yetki ilkesininin ihlal edildiği gerekçesiyle o işleme karşı Avrupa Birliği Adalet Divanı önünde dava açılmasını kendi hükümetinden talep edebilir. Bu dava, ilgili üye devletçe ulusal parlamentosu adına açılacaktır.
Ayrıntılı bilgi için bkz. Göçmen, İlke, "Avrupa Birliği Karar Alma Sürecinde Ulusal Parlamentoların Rolü: Lizbon Antlaşması ve Erken Uyarı Mekanizmasının İşleyişine Yönelik İlk Tespitler", (http://www.eulaws.eu/wp-content/uploads/2011/10/Avrupa-Birligi-Karar-Alma-Surecinde-Ulusal-Parlamentolarin-Rolu.pdf, 07.12.2018'de erişildi)

Bu sorulara cevap verebilmek için Avrupa düzeyinde siyasi parti birlikteliklerinin temsil işlevlerinin analiz edilmesi gerekmektedir.

Demokrasilerde yönetişim, temsilciler ve temsil edilenler arasındaki iletişimi yönlendirecek siyasal kurumların varlığına ihtiyaç duyar. (Sigalas ve Pollak, 2012: 24) Bu çerçevede, etkili bir temsil, temsil edilenlerin görüşlerinin, çıkarlarının ve tercihlerinin ifade edilmesini sağlayan bir mekanizmayı gerekli kılar. Siyasi partiler modern demokrasilerde bu işlevi yerine getiren önemli aktörlerdir. Demokratik siyasi temsilde önemli roller üstlenirler. Politik görüşleri örgütleyen, seçmenlerin kendi görüş ve tercihlerine daha yakın olan fikirler arasında seçim yapmalarına izin veren kamuya açık, ortak, siyasi bir platform sağlar. Hirst, siyasi partileri seçim demokrasisinin kaçınılmaz sonucu olarak nitelendirir. (Hirst, 1988: 201) Vatandaşlar, seçimlerin evrensel ve adil olduğu bir parti demokrasisinde politika oluşturma sürecini etkileme fırsatına sahip olmaktadır. Seçimlerin düzenliliği, partilerin düzenli aralıklarla seçmene karşı sorumlu tutulmasını sağlar. Vatandaşlar, siyasi partilere ne yapmaları gerektiği hakkında talimat veremez, oylarıyla, partinin geçmiş performansından memnun olup olmadıklarını, önerilen politikalar ile geniş bir uyum içinde olup olmadıklarını belirtebilir. Süreçte temsilcilerin ve temsil edilenlerin tercihleri arasındaki uyum en üst düzeye çıkar.

AB, temsili demokrasinin ilkelerine dayandığından, ulusal düzeydeki partilerin rolüne benzer rol oynayabilen oluşumlara ihtiyaç duyar. Birlik düzeyinde parti oluşumları, Avrupa bilincinin oluşturulmasına ve Birlik vatandaşlarının siyasi iradelerinin ifade edilmesine katkı sağlar. Avrupa Parti Federasyonları (APF), Avrupa düzeyinde siyasi partiler olarak kabul edilmektedir. Ancak, siyasi partilerin özellikleri göz önünde bulundurulduğunda, APF'lerin gerçek anlamda siyasi partiler olmadıklarını söyleyebiliriz. Bugün, Avrupa düzeyindeki parti birliktelikleri ulusal düzeydeki siyasi partilerin çok gerisindedir. Bu sorunun, Avrupa seçimlerinin ikinci derece karakteri, Avrupa vatandaşları ve Avrupa düzeyindeki partiler arasındaki bağlantının dolaylı olması, AB üye devletlerinin farklı siyasi öncelikleri ve duyarlılıkları nedenleriyle bu aşamada aşılması zor görünmektedir. (Sigalas ve Pollak, 2012: 24) Avrupa çapında faaliyet gösteren siyasi partilerin bulunmaması önemli bir temsil problemi olup, Birlik'in demokratik meşruiyet açığının önemli unsurlarından biridir. (Yiğit, 2009: 110) Öte yandan, AB, APF'lerin birbirine karşı rekabet edebildiği bir merkezi hükümetin görevinden yoksundur. APF'ler, Avrupa Parlamenosu seçimlerinde, AB Komisyonu ve

AB Konseyi komite üyeleri için aday gösteremez. Bu seçimler, ulusal partilerin ve hükümetlerin ayrıcalığı olmaya devam etmektedir.

Ancak, Sigalas ve Pollak, yürütme ve yasama yetkisine doğrudan erişimden yoksun bırakılsa da, APF'lerin siyasi partiler olmadığı sonucuna varmak için henüz erken olduğunu iddia eder. (Sigalas ve Pollak, 2012: 27) APF'ler belki, gelişme potansiyeli olan, gelişmekte olan partiler olarak adlandırılabilir. Zaman içinde önemli ölçüde gelişmişlerdir. İçyapıları ulusal partilere benzemektedir. Uygulamada henüz söz konusu olmasa da bireysel üyeliğe izin verir. AB tarafından resmen tanınmakta ve AB bütçesince finanse edilmektedir. AB seçimleri için söylemler üretir. Ancak, herşeyden öte APF'lerin demokratik temsil işlevini yerine getirebilmesi için Sigalas ve Pollak iki koşul ileri sürmektedir. Söz konusu koşullardan ilki, partilerin, vatandaşlar ve siyasi sistem arasında bir seçim bağlantısı kurması, ikincisi ise partinin ortak bir siyasi platform sunacak kadar sağlam olmasıdır. (s. 28)

Bu koşullar dikkate alındığında, Avrupa seçimlerinin, vatandaşlar ve siyasi sistem arasında yeterli bağlantıyı kuramadığı görülmektedir. APF'ler ile Avrupa vatandaşları arasındaki ilişki dolaylı niteliktedir. Öte yandan, ulusal partiler, Avrupa'dan ziyade, büyük ölçüde ulusal çerçevede hareket etmektedir. Uygulamada, Avrupa ve ulusal düzeydeki söylemler arasında bir miktar uzlaşı olmasına rağmen, ulusal partilerin farklı konuları vurguladıkları ve seçim platformlarında çoğunlukla farklı argümanları ileri sürdükleri görülmektedir. Avrupa seçimlerinin ikincil karakteri ulusal partilerin seçim kampanyalarını iç meselelere yoğunlaştırmalarına yol açmaktadır. Örneğin, finansal kriz meselesi, ulusal partide gündeme otururken, APF'lerde daha küçük bir yer işgal edebilir. 'Göçmenlik' gibi bazı konularda, ulusal partilerin ve APF'lerin söylemleri arasındaki karşıtlık oldukça açıktır. Genel olarak bakıldığında, ulusal partilerinin, kendilerini APF düzeyinde kabul edilen söylemlerle bağlı hissetmedikleri görülmektedir. APF'lerin parti olarak hareket edebilmeleri için, üyeleri ile aralarında ortak siyasi meseleler üzerinde anlaşmalara yol açabilecek ideolojik bir uyum olması ve söz konusu uyumun seçimlerde ifade bulması gerekmektedir. (Sigalas ve Pollak, 2012: 28) Üye partilerin APF düzeyindeki politikalara ilişkin uzlaşıları, APF'lerin pazarlık gücünü de arttıracaktır. Diğer yandan, APF'ler, güçlü bir yaptırım mekanizmasından yoksundur. Üyelerini onaylamadıkları bir söylemi benimsemeye zorlayamaz.

Sonuç olarak, Avrupalı parti birliktelikleri, birçok heterojen grubu bir araya getirmekte olup, gerek oluşumsal gerekse işlevsel anlamda ulusal düzeyde faaliyet gösteren siyasi partilerin çok gerisindedir. Bugünkü haliyle, siyasi bir parti olarak nitelenebilecek olgunluğa ulaşmamıştır. Parti olarak davranacak yeterli uyumdan yoksundur. Eğer, üyeler kendi aralarında bir araya gelerek kampanya yapacakları ortak bir konum üzerinde anlaşmayı başaramazsa, AB çapında bir müzakere ortamı yaratılamayacak, Avrupa seçimleri konusundaki tartışmalar, ulusal düzeydeki tartışmalarla sınırlı olarak devam edecektir. APF'ler de üye partilerin çıkarlarına ve nüfuslarına bağlı şemsiye örgütlenmeler olarak kalacaktır. Sonuçta, AB düzeyinde gerçekleştirilen siyasette etkileri sınırlı olmaya devam edecektir.

Bu çerçevede Grimm, Avrupalı partilerin oluşturacağı bir seçim yasası önermektedir. Bu yasaya göre, seçim kampanyaları Avrupalı partilece yürütülecek ve yalnızca Avrupa'ya ilişkin konuları içerecektir.[9] Öte yandan, düzenli seçimler demokratik siyasi temsilin önemli bir unsurudur ancak demokratik temsili garantilemez. Demokratik bir temsil için seçimlerin aynı zamanda adil olması da gerekmektedir. Adil seçimler ise her seçim dönemi için farklı adayların rekabetini gerekli kılar. Birlik'in ulusal devletlerden farklı bir yapılanmaya sahip olduğu dikkate alındığında, ulusal ve Avrupa düzeyindeki partilerin özelliklerini karşılaştırmak yerine, Birlik'in, demokratik yönetim sisteminde gelişmiş siyasi partiler için gerekli koşulları sağlayıp sağlamadığını değerlendirmek daha verimli olacaktır. Avrupa bütünleşmesinin dinamik ve evrimsel karakteri göz önünde bulundurulduğunda bu konuda karamsar olmamak gerekir. Demokratik temsile ilişkin koşulların iyileştirilmesi çerçevesinde çeşitli önlemler alınabilir. Avrupa parti sistemlerinin, bağımsız Avrupa vatandaşlarınca oluşturulmasını teşvik edici girişimlerde bulunulabilir veya Avrupa parti sistemlerine, Avrupa kurumlarının oluşturulmasında ya da kontrol edilmesinde söz hakkı sağlanabilir. (Hobolt, 2012: 90)

C. AB'de Temsilin Çıkar Grupları ve Sivil Toplum Katılımına İlişkin Boyutu

Bölgeselliğin yarattığı sınırlamaların ötesine geçen temsil biçimleri, toprağa dayalı temsilin eksikliklerini telafi etmede önemli bir role sahip olabilir, çünkü bunlar çoğu zaman bölgeden ziyade sebeple bağlantılıdır. (Kröger, 2012: 231) AB, hem bu

[9] Aktaran Habermas, 2015: 548.

idealle hem de Birlik'in seçkinlerin eliyle yürütüldüğü bir proje olduğu imajını kırmak amacıyla, zaman içinde çıkar grupları ve sivil toplum örgütlerinin rolüne daha fazla yer vermeye başlamıştır. Demokratik meşruiyet açığının vatandaşların katılımı ile çözümü bağlamında çıkar grupları ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) politika oluşturma sürecine dâhil edilip edilmeyecekleri AB gündeminde ilk sıralara yerleşmiştir. Bu oluşumlar, daha fazla demokrasi için gerekli bir önkoşul olarak görülmüştür. Temsili demokrasinin ötesinde yeni sivil katılım biçimlerinin oluşturulması konusunda yeni girişim ve söylemler üretilmiş, demokrasiyi canlandırmak amacıyla bir Avrupa sivil toplumu oluşturmak için vatandaşların karar alma süreçlerinde daha aktif hale gelmeleri konusunda yeni fikirler ileri sürülmüştür. AB, vatandaşlarla, derneklerle ve örgütlü toplumla açık, şeffaf ve düzenli bir ilişkiyi hedefleyen 'sivil diyalog' ve 'katılımcı demokrasi' anlayışlarını temel argümanlarından biri haline getirmiştir. Böylelikle, 'aktif vatandaşlık" anlayışı çerçevesinde, ulus devletin dışında "demos"a eşdeğer bir oluşum yaratılmış olacak, siyasi sistem vatandaşlara yakınlaşacaktır. Aynı zamanda, AB'nin meşruiyet ihtiyacı çerçevesinde, bir Avrupa kamusal alanı meydana getirilecektir. Ancak asıl sorulması gereken, STK'ların demokratik meşruiyet kaynağı olup olmadıklarıdır. STK'lar, vatandaşların çıkarlarını ve değerlerini AB'ye getiren mekanizmalar olarak işlev görür mü?

Johansson, siyasi temsili, ortak bir görüş temelinde, bir şahsın veya grubun bir başkasının yerine geçtiği bir politik eylem biçimi ya da yetkilendirme şeklinde tanımlar. (Johansson, 2012: 76) Bu ilişki sembolik de olsa, temsilci ile temsil edilen arasında bir ilişkinin varlığını ima eder. Söz konusu ilişki yetkilendirme ve hesap verme unsurlarına dayanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, temsilcinin, seçildikten sonra, kendisine verilen yetkiye bağlı olup olmadığı ya da kendi inisiyatifine göre hareket edip edemeyeceği, STK lider ve üyeleri arasındaki ilişkiyi çözmemize, bu çerçevede STK'nın demokratik niteliğini anlayabilmemize yardımcı olabilir. Kröger, demokratik bir STK için iki tür temsil biçiminden bahseder. Bunlardan ilki "üye temelli temsil", ikincisi ise "dayanışma temelli temsil"dir. (Kröger, 2012: 232) Üye temelli STK'lar, üyeleri doğrudan ilgilendiren konularda, onların çıkarlarını sağlamaya ve harekete geçirmeye çalışır. Üyeler, STK içinde irade oluşumunu etkilemek için önemli bir kişisel güce sahiptir. Rekabet söz konusudur. Bu model vatandaşlara tercihlerini seslendirmek ve politika oluşum sürecinde yer almak için fırsat sunar. Sorumluluk, temsili ilişkinin diğer yüzüdür ve temsilcinin işlevlerinin temsil edilenler tarafından kontrol edilmesinde demokratik kontrol ve dengeyi sağlar. (s. 232) Bununla birlikte STK'lar, yalnızca

üyeleri için değil, daha geniş topluluklar, faydalanıcılar, fikir ve değerler için konuşabilir. (Johansson, 2012: 76) Dayanışma temelli STK'lar bu anlayışla çalışır. Örgüt üyeleri, örgütün savunduğu kişiler değildir. Yani temsilciler, kendilerini yetkilendiren üyelere dayanmaz. Bu model, çevre, hayvan hakları gibi insan eylemleriyle ilgili olmayan bir temsil ilişkisini içerir. Rekabetçi mantıktan ziyade söz konusu sorun hakkında oldukça geniş bir fikir birliği vardır. Bu çerçevede işleyişlerinin daha az demokratik olduğu söylenebilir. (Kröger, 2012: 234)

Öte yandan, STK'nın faaliyet alanının genişlemesinin demokratik meşruiyeti sağlayacağı konusunda tereddütler bulunmaktadır. STK'ların savundukları değerler ile gerçek uygulamaları arasındaki mesafe ne kadar belirgin olursa, demokratik nitelikleri de aynı oranda sorgulanır hale gelecektir. Örneğin, coğrafi meseleler liderler ve üyeler arasındaki ilişkiyi engelleyebilir, öte yandan, dil ve kültürel engeller, üyelerin örgütün karar alma düzeyinde neler olup bittiğini tespit etmelerini zorlaştırabilir. Johansson, bu bağlamda uluslaraüstü düzeydeki STK'ların, liderlerinin eylemleri ile üyelerin talepleri arasında bir uçurum meydana getirdiğini iddia eder. (Johansson, 2012: 87) Tam tersi şekilde, bu durum bir fırsat olarak değerlendirilebilir. Bu oluşumların uluslarüstü düzeyde temsil ediliyor oluşları onların meşruiyetlerini güçlendirebilir. Üyeler adına konuşmak bazen üyelerin kendileri için konuşmasından daha kolay olabilir.[10]

[10] Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı (AYMA) (EAPN - The European Anti-Poverty Network), 1990 yılında kurulmuş olup, yoksulluk ve dışlanmaya karşı mücadele eden bağımsız sivil toplum kuruluşları ve gruplar ağı olarak faaliyet göstermektedir. Yoksulluğun ortadan kaldırılmasını, sosyal dışlanmanın önlenmesini ve bunları teşvik etmeyi ve geliştirmeyi, yoksulluk ve sosyal dışlanma hakkında farkındalık yaratmayı, mağdur olanları desteklemeyi, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile karşı karşıya olan insanlarla ve gruplarla işbirliği yapmayı temel ilkeleri olarak benimsemiştir. 31 ulusal STK ağı, gönüllü kuruluşlar, gruplar ve 13 Avrupalı örgütlenmeden oluşmaktadır. Bununla birlikte, yüzlerce ulusal, bölgesel ve yerel yoksulluk karşıtı kuruluşu ihtiva eder. AYMA çok katmanlı bir yapıya sahip olup, bu oluşumda üyelik çok geniş biçimde tanımlanmıştır. Bugün bu üyelik ulusal ağları içermekle birlikte ulusal ağlar da yerel bölgesel ağların bir araya gelmesiyle meydana gelir. Bu ağlar, çok sayıda üye örgütü ihtiva eder. Hemen hemen tüm üye devletler söz konusu ağda temsil edilmektedir. Bu çerçevede, coğrafi temsile doğru kayan bir görünüm söz konusudur. Bununla birlikte, çok sayıda uluslararası STK ve AB tabanlı ağı içerir.

Ulusal ağlar gevşek ya da sıkı olarak bağlanmış örgütlerden oluşmaktadır. Yani ağ yapısı ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu ağların fiilen hangi türden konuları temsil ettiği hususu ise karmaşıktır. Söz konusu ağların iç karar verme yapıları da birbirinden farklı olup, AB şemsiyesi altında birtakım sınırlamalara tabi tutulmuştur. Genel kurul toplantıları oluşumun ana demokratik alanını oluşturmaktadır. Genel öneme sahip konuları tartışmak üzere yıllık olarak düzenlenir. Burada yıllık çalışma programı, politika öncelikleri belirlenir ve yıllık bütçe oluşturulur. Her ulusal ağdan bir temsilci, Avrupa kuruluşlarından ise 4 temsilci toplantıya katılır. Genel kurul tarafından belirlenen program yürütme komitesince yürütülür. Ulusal ağın göndereceği delege sayısının nüfusa göre belirlenmesi modeline karşı güney Avrupa ülkeleri az sanayileşmiş ülkelerde yoksulluk sorununun daha önemli olması nedeniyle, genel kurula daha fazla delege gönderme talebiyle itiraz etmişlerdir.

Bu çerçevede AYMA'nın üyelerin resmi katılımına dayanan demokratik bir yapıya sahip olduğunu söyleyebiliriz. Temsilcileri, oldukça geniş bir seçim bölgesi adına hareket etme konusunda takdir yetkisine sahiptir. Ancak, AB düzeyinde temsil, yoksulluğa maruz kalan insanların geniş katılımına

Kröger'e göre, STK'lar, hem devlet hem de piyasa yapılarıyla giderek daha fazla iç içe geçtikleri için, çıkarlarını bağımsız olarak teşvik etme konusundaki teorik kapasitelerini yitirmektedir. Bu durum, çıkarların faaliyet kapsamının genişlemesi ile eş anlamlı değerlendirilirken öte yandan vatandaşlardan giderek uzaklaşan bir yapı söz konusudur. (Kröger, 2012: 239) Bu hususlar çerçevesinde, STK'ların demokratik temsil boyutunun iyileştirilmesi hayati bir mesele halini almaktadır.

Birlik'in demokratik meşruiyetinin ve demokratik temsilin sağlanması çerçevesinde, AB kurumlarının, STK ve çıkar gruplarının Birlik düzeyinde politika yapım süreçlerine katılımına ilişkin yaklaşım ve düzenlemelerinin, bu oluşumların AB'de nasıl temsil edildiklerinin ve AB kurumlarıyla etkileşimlerinin analiz edilmesi önem arz eden bir diğer husustur.

Çıkar grupları, Avrupa Ekonomik Topluluğu oluşturulduğundan bu yana Avrupa politika oluşturma süreçlerinde yer almıştır. Bu nedenle, işleyişleri ve düzenlemeleri akademik literatürde kapsamlı şekilde incelenmiştir. Daha önce, AB kurumları zaman içinde farklı çıkarlara sahip grupların rolüne değinse de 'çıkarların temsili' kavramına AB resmi söyleminde neredeyse hiç yer verilmemiştir. Söz konusu kavram özellikle son yıllarda, Birlik'in demokratik açığını iyileştirme çabaları kapsamında AB kurumlarının gündemini önemli ölçüde meşgul etmektedir.

AB'nin, çıkar grubu katılımının temsili niteliğiyle ilgili kaygısı bulunmaktadır. Bu kaygı nedeniyle Birlik kurumlarının çıkar gruplarına yaklaşımı ihtiyatlı olmuş, temsilden ziyade 'katılım' üzerine şekillenmiş ve süreç yalnızca STK'lar eliyle yürütülmüştür. Çıkar gruplarının katılımının temsili niteliği, kurumsal temsil ölçütlerinin belirlenmesinden ziyade istişare mekanizmalarının arttırılması yoluyla

---

dayanmadığından, bu insanların talepleri burada tam anlamıyla ifade bulamamıştır. Yoksulluğa maruz kalan insanların daha doğrudan katılımını destekleyen faktörler, ağ içinde seslerini duyurmakta zorluk çekmektedir.

Bu çerçevede, AYMA'nın, mağdurları birebir temsil etmeyi değil, yoksulluğa, sosyal dışlanmaya karşı mücadelenin genel bir temsilcisi olarak hareket etmeyi amaçladığını söyleyebiliriz. Diğer yandan, ağ, AB genelinde sağlam bir coğrafi temsili güvence altına almayı başarmasına rağmen, ulusal ağlar için süreç karmaşıktır. Bazıları uzmanlaşmış birer oluşum olarak hareket ederken, diğerleri, yoksulluk içinde yaşayan kişilerin oluşturduğu bir tasarıma sahiptir. Oluşum ve faaliyet açısından yeknesaklık söz konusu değildir. Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (https://www.eapn.eu/who-we-are/what-is-eapn/, 16.6.2018'de erişildi)

gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. (Smismans, 2012: 221) AB, bir yandan, çıkar gruplarının katılımını teşvik etmek için inisiyatifler almakta, diğer yandan onları politika yapım sürecine dâhil etmek için koşulları belirlemektedir.

Smismans, çıkar gruplarının Birlik politikası oluşturma süreçlerine dâhil olmaları çerçevesinde, temsilden ziyade katılıma yapılan vurgunun bir başka nedeni olarak, temsili demokrasiye duyulan memnuniyetsizliği göstermektedir. Daha çok ulusal devletle özdeşleşen temsilin, ulus üstü seviyede yetersiz kaldığı, bu çerçevede onu destekleyici unsurlara ihtiyaç duyulduğu bilinmektedir. Avrupa demokrasisinde, katılımcı demokrasinin temsili demokrasinin destekleyicisi olarak algılanması gerektiğine yönelik tartışmalar son yıllarda yoğunlaşmıştır. (s. 212) Tartışmanın içeriği ise, daha çok, demokrasinin bu türünün doğrudan vatandaşlarca mı yoksa çıkar grupları aracılığı ile mi yürütülmesi gerektiği üzerine şekillenmektedir. Bu çerçevede uygulama, çoğunlukla, AB karar alma süreçlerine STK katılımının arttırılması şeklinde gerçekleştirilmiş ancak, STK'ların vatandaşları ne oranda temsil ettiklerinin üzerinde fazlaca durulmamıştır.

Öte yandan, Kröger'e göre, Avrupa Komisyonu'nun politika oluşturma sürecine STK'ları dâhil etme amacı, çeşitli aktörlere danışarak kendi önerileri için daha fazla meşruiyet sağlamayı hedeflemesidir. Çünkü AB kurumsal sistemi içinde kendi yetkilerini genişletmek ve savunmak için hiç bitmeyen bir arayış içindedir. Bu çerçevede, özellikle kısıtlı yetkilere sahip olduğu politika alanlarında 'sözde' Avrupa çıkarına uygun hareket ettiğini göstermek O'nun için önemlidir. Bunun da ötesinde, istişare mekanizmalarını kullanarak düşük maliyetle uzmanlaşmayı hedeflemektedir. Bu çerçevede STK istişare mekanizması, Komisyon'un kendisi gibi seçilmemiş kurumları meşrulaştırma amacına hizmet eder. Komisyon, bu nedenle, demokratik meşruiyet konusuyla ilgilenirken, STK'ların demokratik temsiline yeterince ilgi göstermemiştir. (Kröger, 2012: 230)

1. "İyi Yönetişim": Sivil Toplumun AB'de Temsili

Çıkar gruplarının AB sürecine katılımları yönünde yasal bir süreç hali hazırda yürütülmektedir. Bu süreç başlarda büyük ölçüde gayri resmi olarak gelişmiş, 90'lı yıllarda Komisyon girişimi ile açık ve yapılandırılmış bir diyalog mekanizması halini almıştır. Bu yöntemle daha resmi bir yaklaşım oluşturulmaya çalışılmıştır. Burada

vurgulanan husus temsilden ziyade şeffaflık ve katılım olmuştur. Komisyon, 'açık diyalog' karşılığında, çıkar gruplarının adil lobi uygulamalarının bazı asgari kurallarına saygı göstereceğini teyit etmiştir. (Smismans, 2012: 211) Dolayısıyla Komisyon'un yaklaşımı, saldırgan veya yasadışı lobi faaliyetlerinde bulunmadıkları sürece, çıkar gruplarının katılımlarının teşvik edilmesi yönündedir.

Maastricht Antlaşması ile vatandaşlar üzerinde doğrudan etkili olan çeşitli politika alanlarının Avrupa düzeyine aktarılmasıyla pek çok STK Avrupa ağı oluşturarak siyasi sürece katkıda bulunmuştur. Maastricht Antlaşması'nın sivil toplum boyutuyla ilgili olarak, Antlaşma'ya eklenen Sosyal Antlaşma, Komisyon'un, sosyal alanda tüm yasal girişimleri için Avrupalı sosyal ortaklarına danışması gerektiğini belirtmiştir. Çıkar gruplarının temsili, AB Antlaşması 11. maddesiyle anayasal bir statüye alınmıştır. (s. 214) Buna göre, Birlik'in tüm eylem alanlarında, vatandaşlara ve temsilci kuruluşlara kendi görüşlerini ortaya koyma ve kamuya açık biçimde görüş alışverişinde bulunma imkânı sağlanmıştır. Bu çerçevede, kurumlar, temsili kuruluşlarla ve sivil toplumla açık, şeffaf ve düzenli bir ilişki kurar. Avrupa Komisyonu, Birlik eylemlerinin daha şeffaf ve uyumlu olması amacıyla ilgili taraflarla kapsamlı istişarelerde bulunur. Söz konusu maddeden de anlaşılacağı üzere, temsili kuruluşlar, daha geniş bir kamu tartışmasının sağlanmasında özel bir rol oynamaktadır.

Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap'ta (2001) sivil toplum katılımı "iyi yönetişim" ile ilişkilendirilmiştir.[11] Çeşitli fikirlerin bir araya getirilmesiyle, yönetişime

[11] Yönetişim kapsamı muğlak bir terimdir. Son yıllarda sıklıkla duyduğumuz ancak ne anlama geldiğini tam olarak anlayamadığımız bu kavramın açık ve net bir tanımını yapmak oldukça zordur. Offe," söz konusu zorluğu kelimenin olası anlamlarının çokluğuna bağlamaktadır. (Offe, 2009: 556) Kavramın çözümlenmemiş olması, kullananların onu her türlü pozitif sıfata bağlamasına olanak sağlamaktadır. Bu terim, sosyal bilimlerde, içeriğinin çeşitli şeyleri ifade etmek için kullanıldığı bir "slogan" haline gelmiştir. (Risse, 2004: 289)

Bu çerçevede hangi özellikler yönetişimi tanımlamaktadır? Bu özelliklerin varlığını nasıl anlarız? Kamu politikalarının kalitesi için ölçütler nasıl değerlendirilir? Offe, kavramın sözdizimsel yapısı, anlamsal ve pragmatik içeriğine ilişkin bazı çıkarımlarda bulunmaya çalışmıştır. Bu çerçevede yönetişim, bir yandan kurumlar yani kurallar yapısını tanımlarken diğer yandan bu kurumlar çerçevesinde gerçekleşen süreci ifade eder. (Offe, 2009: 550) Geleneksel anlamdaki devlet faaliyetlerinin kurumsal ve sınırlandırılmış bir uzantısı olarak görülmüştür. Ancak yönetimin yetersizliklerine çözüm getirmek amacıyla ortaya atılmıştır. Yönetimin klasik anlamının ötesinde, toplumun da dâhil olduğu ve devlet hiyerarşisinin bulunmadığı bir yapılanmayı ifade eder. Hatta çoğu zaman devlet hiyerarşisiyle yönetme yetkinliğine karşı bir yönetim anlayışına karşılık gelmektedir. Kavramın bu kullanımı daha gelişmiş, gönüllü, işbirliğine dayalı ve uzlaşmacı bir bakış açısı sunar. Bu çerçevede, gönüllülük, katılım, işbirliği, demokrasi ve şeffaflık kavramlarıyla sıkı bir ilişkisi bulunmaktadır. Yani, bir yandan, devletle ilgili olmayan konuların, devlet dışı aktörlerce düzenlenmesine izin verir, diğer yandan, zorunluluk arz

ilişkin sorunlara daha iyi bir çözüm sağlanması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, katılım, iyi yönetişimin beş ilkesinden biri olarak kabul edilmiştir. Birlik düzeyinde toplumsal temsili teşvik etmek ve geliştirmek amacıyla girişimde bulunulacağının, meşruiyetin katılımla sağlanacağının altı çizilmektedir. (Kröger, 2012: 230) Çıkar gruplarının katılımının temsil niteliğine ilişkin kaygı Beyaz Kitap'ta çeşitli yönleriyle karakterize edilmektedir. Burada da, katılımın temsile ilişkin kriterlerinin yalnızca STK'lara uygulanması öngörülmüştür. Daha olumsuz bir anlam içeren "çıkar grubu" ya da "lobi" kavramları yerine "sivil toplum" kavramına vurgu yapılmıştır. Öte yandan, yalnızca temsili STK'lar geniş çaplı ortaklık düzenlemelerinden yararlanır. Bu çerçevede, Avrupa yönetişiminin STK'lar ve diğer çıkar gruplarına yönelik ikili bir yaklaşım sergilediği görülmektedir. (Smismans, 2012: 219)

Beyaz Kitap'ta, Komisyon, daha çok STK'ların katılımı ve kamusal alan oluşturma işlevlerine odaklanmış, kurumsal yapıları ile demokratik olarak temsil edilip edilmedikleri hususunu göz ardı etmiştir. Kröger'e göre, asıl üzerinde durulması gereken husus budur. STK'ların, AB politikalarının oluşturulmasında etkilerini değerlendirebilmek için, demokratik temsil anlayışlarının geliştirilmesi gerekmektedir.

---

etmeyen bir işbirliği sürecini içerir. Devlete ya da topluma özel bir rol biçmektense, bireysel, örgütsel ve toplumsal amaçlar izleyen çok sayıda aktörü ve faaliyeti kapsayan oldukça karmaşık bir süreç olarak kavramsallaştırılır. Bu yöntem, kural ve normların ahlaki meşruiyetini arttırmaktadır. Fikir ve kuralların meşruiyetine ikna olduklarında, aktörler bu kurallara gönüllü olarak riayet edecektir. (Risse, 2004: 293)

Siyasi ya da toplumsal birimlerin her türü yönetişimin aktörü olabilir. Hükümet, yönetişim sürecinde potansiyel katılmıcılardan yalnızca biridir. Süreçte, bireyler de diğer aktörler kadar önem taşır. Başarılı bir politika, sosyal düzenin ortak yapımcıları olarak rol oynaması gereken bireysel vatandaşların destek ve işbirliğine bağlıdır. Sürece özel aktörlerin de dâhil edilmesi hem sürecin demokratik niteliğini hem de uluslararası sistemdeki kurumsallaşmış işbirliğinin problem çözme kapasitesini arttıracaktır. (s. 288) Bu çerçevede yönetişim, aralarında bir devlet unsurunun da bulunduğu bir toplumun aktörlerinin işbirliği halinde karar alma ve kararları uygulama yeteneği ve koordinasyon biçimi olarak ifade edilebilir.

Yönetişimin amacı, bireysel kazanım maksimizasyonu değil kollektif kayıpların en aza indirilmesidir. Risse bu çerçevede piyasaların kavramsal yönetişim alanına ait olmadıklarının çünkü piyasaların yönetişim amacı için değil kazancın maksimizasyonu için kurulmuş olduğunun altını çizer. (Aktaran Offe, 2009: 552) "Yönetişim, politik düzeni yaratmak ya da sürdürmenin yoludur ve bu yol, belli bir politik topluluğa hangi seviyede olursa olsun ortak fayda sağlar" diyerek yönetişimin geniş ve kapsamlı bir tanımını yapmaya çalışmıştır. (Risse, 2004: 289) Katılımcıların sadece kendi çıkarlarını gözetmeksizin aynı zamanda politik bir topluluğun üyesi olarak ortak kaygıları yerine getirirken ortak amaca yönelik ve bilinçli şekilde işbirliği yaptığı etkileşim biçimlerinin kurumsallaştırılmasıdır. (Offe, 2009: 556) Bu işbirliği faaliyet çeşitliliğini de içerir. Özetle, yönetişim, daha etkili bir kamu politikası için daha geniş bir çerçevede daha çok katılımlı ve daha meşru bir platform sunar. Kavramın temel mantığı, ortak problemleri belirlemek ve bu problemlere çözüm üretmek için uzlaşı halinde mekanizmalar üreten bir toplumdur. Bu mekanizma, yönetim biçimlerinin etkinliğini ve verimliliğini arttıracak ve genel olarak devlet kapasitesini yeniden tesis edecektir.

(Kröger, 2012: 230) Sivil toplum, hesap verebilirlik ve açıklık gibi iyi yönetişim ilkeleri takip edilmelidir. STK'ların içyapısı ve seçimi de demokrasinin teşvik edilmesi amacıyla Komisyon'un dikkate alması gereken önemli unsurlardır.

STK'ların, AB politika oluşturma sürecine katılımlarını teşvik etmenin Birlik'in demokratik niteliğini arttıracağını açık şekilde vurgulayan 'Avrupa Şeffaflık Girişimi' bu süreçte önemli bir başka gelişmedir. (Smismans, 2012: 211) Ancak, söz konusu girişim de temsiliyetten ziyade 'şeffaflık' kavramına odaklanmıştır. Bununla birlikte, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, entegrasyon sürecinin demokratik meşruiyetinin sağlanması amacıyla tüm vatandaşların, farklı kimlikleriyle temsil edilebildiği ve Avrupa kimliğinin heterojen doğasını yansıtan bir dizi katılımcı yapı sağlanması gerektiğini vurgulamıştır. Komite ayrıca halkın STK'lar ile özdeşleşmesinin temsili bir hareket olarak algılanabileceğini ve vatandaşların ulusal kimliğinin temsilcisi olarak bilinen AP'nin sunduğu meşruiyeti tamamlayabileceğini belirtmiştir.

IV. Temsile İlişkin Farklı Bir Yaklaşım: Avrupa Bölgesel Meclisleri

Birlik'in genişlemesiyle bölgelerin rolü son yıllarda AB politik sisteminde artan oranda önem kazanmış, bu önem bölgesel politikaların uygulanmasında yeni koşullara uyum mecburiyetini beraberinde getirmiştir. Gerçek anlamda federal bir parlamentonun olmaması bölgesel çıkarların temsil edilmesinde bölgesel meclislerin rolünü zayıflatsa da, son yıllarda, meşruiyet sorunu, bölgesel meclislerin AB meseleleri hakkında temsili alanda daha aktif olmalarını gerekli kılmıştır. (Griglio, 2012: 196) Bu yöndeki gelişmeler, AB bölgesel politikasının kurumsal ve idari gereksinimlerinin bir sonucudur. Bu çerçevede bölgesel meclisler, AB için temsil konusunda ideal bir test alanı oluşturmaktadır.

Bölgesel meclislerin en önemli işlevi yasamaya ilişkindir. AB mevzuatının neredeyse % 70'i bölgeler ve yerel yönetimler tarafından uygulanmaktadır. Yerel meclislerin bir diğer görevi yürütmenin kontrolüne ilişkindir. Yürütme performansını kontrol etme görevi temsil işlevinin önemli bir boyutunu oluşturur. Yerel meclislerin diğer görevleri ise iştirak izleme prosedürleri, diğer bölgesel meclislerle işbirliği, vatandaşları bilgilendirme görevleridir. (s. 196-197) Vatandaşları bilgilendirme işlevi

meclislerin meşruiyetlerinin ana dayanağıdır. (Fasone, 2012: 48) Şeffaflık, vatandaşların katılımını teşvik ettiğinden, bu görev önemli bir ön şarttır.

Ulusal parlamentolar, entegrasyon süreciyle kararların toplu düzeyde alındığı karmaşık bir temsil ağına dahil olmuş, ulus devlet egemenliğinin ulusötesi bir yönetişim modelinde çözülmesinin bir sonucu olarak halk egemenliğinin tek temsilcileri olma sıfatını kaybetmişlerdir. (Kröger ve Friedrich, 2012: 8) Bu gelişmeler, AB'nin demokratik meşruiyet açığı sorunu göz önünde bulundurulduğunda, Birlik'in karar alma sürecinde parlamentoların oynadığı rolde büyük bir değişikliğe ihtiyaç duyulduğu fikrini pekiştirmiştir. Bölgesel meclisler bu konuda önemli bir işlevi yerine getirir. Giderek merkezileşen ancak merkezileştikçe demokratik işlevi sorunlu hale gelen Birlik'in meşruiyetinin sağlanmasına, Birlik ve vatandaşlar arasındaki mesafenin ortadan kalkmasına kurumsal düzeyde katkı sağlar. Merkezileşmenin hiyerarşik doğası değişerek işbirliğine yönelik müzakereci bir ortam sağlanır. Yönetim farklı ağlarla etkileşime girer.

Birlik düzeyinde âdem-i merkeziyete yönelik talepler her zaman olmuştur. Bu durum aynı zamanda hükümeti halkı yakınlaştırma fikrini tercih eden vatandaşlar arasında geniş destek görmüştür. (LaPlant vd., 2004: 36) Birlik'e dâhil olmadan önce aday ülkelerden AB bölgesel politikasının idari ve yasal gerekliliklerini yerine getirmeleri istenmiştir. (s. 39)

Bölgesel meclisleri konu alan literatür daha çok AB tarafından bölgesel meclislere verilen yetkilere veya üye devletlerin ve Birlik'in anayasal yapısının meşrulaştırılmasındaki rollerine odaklanmaktadır. Bu bağlamda, bölgesel meclislerin temsili meselesi, önemli bir konu olarak ortaya çıkmaktadır. Maastricht Antlaşması ile AB müktesabatına giren yerinden yönetim anlayışı bölgesel yönetimleri merkezi yönetim karsısında oldukça güçlendirmiştir. Bu tarihten itibaren Birlik'in faaliyet alanlarının verimlilik esasıyla belirlenmesini amaçlayan bu anlayış, bölgesel yönetimler lehine gerçekleştirilen taleplerin dayanağı olmuştur. Maastricht Antlaşması ile Konsey'e bölgesel bakanların katılmaya başlaması, Bölgeler Komitesi'nin kurulması ve bölgesel politikalar arasındaki işbirliğini artıran mekanizmaların hayata geçirilmesi, AB sürecinde bölgelerin rolünü arttıran önemli gelişmelerdir. Süreç, yerel meclislerin yasama sürecine 'erken uyarı sistemi' ile katılımını öngören Lizbon Antlaşması ile devam etmiştir. (Griglio, 2012: 194) Erken uyarı sistemi yerel ve ulusal meclislerin

Avrupa tasarruflarından ilk aşamadan itibaren, hükümetlerine bağlı kalmadan haberdar olmalarına imkân sağlamıştır. Bu ikincil izleme aracı, farklı meclisler arasındaki işbirliği mekanizması olarak görülebilir. Mekanizmanın işlerliği ise her üye devlette farklı özelliklere sahip parlamentoların bu yeniliği kullanmaktaki istek ve becerisine bağlıdır.

Bölgesel meclislerin AB ile ilgili konularda temsil işlevinin kullanılmasını destekleyen araçlar söz konusudur. AB ilişkileri komitesi bu anlamda örgütsel araçlardan biridir. Aslında güçlü komitelere sahip parlamentolar, AB ile ilişkilerde diğerlerine oranla daha etkilidir. Bunun dışında, AB hukuki prosedürlerini dikkate alan usule ilişkin araçlar, AB katılımına ilişkin ilke ve kurallardan oluşan yasal araçlar, çok taraflı işbirliğine olanak sağlayan işbirliği araçları, web siteleri gibi bilgilendirici araçlar bölgesel meclisler ve AB arasındaki temsil ilişkisini destekleyici önemli kaynaklardır. (Griglio, 2012: 196)

Çeşitli analizler, AB ile ilgili faaliyetlerde bölgesel meclislerin temsili ilişkiyi aynı şekilde yorumlama eğiliminde olmadığını göstermektedir. Bölgesel meclislerin pozisyonlarına ilişkin İtalya ve İspanya örnekleri ele alındığında, İtalya yasal meclisleri geleneksel olarak Birlik meselelerine katılımda inisiyatifin azaltılmasına odaklanır. Bu çerçevede, ulusal yasama organının, bölgesel otoriteleri AB hukuku ile uyumlandırması daha kolay olmuştur. İtalyan bölgeleri bu görevi yerine getirmek için farklı çözümler benimsemiştir. İspanya'da uyumlandırma İtalya'ya nazaran daha zor gerçekleşmiştir. Burada bölgesel meclislerin AB mevzuatına uyumu konusunda yeni kuralların benimsenmesi bölgesel yasalarla kısıtlanmıştır. AB yasalarının aktarılmasında bazı topluluklar özerkliğe sahipken diğerleri için ulusal bir onay söz konusudur. Öte yandan, İtalya'da AB ilişkileri komiteleri AB prosedürünün uygulanmasında aktif şekilde faaliyet gösterirken, İspanya'da bu süreç iştirak-kontrol prosedürünün uygulanması ile desteklenmektedir. İtalya'nın aksine, İspanyol bölgesel meclisleri, AB hukukunun aktarımı için özel standart prosedürler geliştirmemiştir. (s. 203)

Bölgesel meclislerin AB ilişkilerinde temsil edici rollerinin, bölgeler arasında bazı değişkenlere bağlı olduğu İtalya ve İspanya örneklerinden anlaşılmaktadır. (s. 207) Her iki ulusal mecliste de, AB ile ilgili kararlarda bölgesel konseylerin katılımını sağlayan standart kuralların bulunmayışı, AB ilişkileri konusunda hem ulusal hem de bölgesel düzeydeki meclisler arasında istikrarlı bir işbirliğini engellemiştir. AB ile ilgili

konularda bölgesel meclislerin temsile ilişkin rolleri, ulusal mevzuat tarafından desteklendiğinde etkili olacaktır. Öte yandan, veriler, çoğu ülke için AB karar alma sürecine ve yeni sınır ötesi projelere bölgesel katılımın hala sınırlı oluğunu göstermektedir. Bununla birlikte, bölgesel parlamentoların katılım sorunlarına olası bir çözüm, Griglio'nun da bahsettiği gibi bölgesel meclisleri destekleyen, bölgelerarası işbirliğini teşvik eden ve kurumsallaştıran bölgeler arası bir mekanizmanın güçlendirilmesiyle sağlanabilir. Söz konusu mekanizma, bölgesel otoritelerin AB ile olan işbirliği ile başa çıkabilmelerine yardımcı olacaktır. Ulusüstü düzeyde demokratik meşruiyetin sağlanabilmesi için bölgelerarası işbirliği girişimlerinin teşvik edilmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, daha da önemli bir husus, bölgesel meclislerin vatandaşla ilişkilerinin güçlendirilmesidir. İyi örgütlenmiş bölgesel meclisler, AB ile vatandaşlar arası ilişkide önemli bir kurum işlevi görebilir. Bu da Birlik'in demokratik meşruiyet açığının giderilmesinde önemi bir araç olarak değerlendirilmelidir.

Görüldüğü gibi, demokrasi ve temsil birbirinden ayrı değerlendirilemeyen iki önemli kavramdır. Demokratik temsil, temsil biçimlerinden yalnızca biridir ve herhangi bir siyasi sistemin meşruiyetinin olmazsa olmaz ön koşuludur. Bu çerçevede, daha iyi bir yönetişim, temsil ve demokrasi kavramlarının daha iyi anlaşılmasıyla bağlantılı olacaktır. Bu doğrultuda demokratik meşruiyet hakkında çoğu çalışma öncelikle temsilin doğasını anlamaya çalışmaktadır.

Günümüzde önemli bir demokratik oluşum olarak adlandırılan AB'nin işleyişi temsili demokrasi üzerine kurulmuştur. Aktörel çeşitliliği, kendine özgü karar alma yapısı ve kurumsal işleyişi ile AB demokrasisi bir temsil unsuru olmaksızın işleyemez çünkü sistem tüm paydaşların katılımını sağlayamaz. (Sigalas ve Pollak, 2012: 24) Ancak AB'nin temsil sisteminin farklı Avrupa halklarının temsilini kolaylaştırdığı iddia edilse de, söz konusu çeşitlenme süreci AB'de demokrasi ve temsil arasındaki uyumlu ilişkiye meydan okumaktadır. Yetkilerin AB'ye ve onun çok seviyeli siyasetine aktarılmasına bağlı olarak, temsil, demokrasi ve ulus devlet arasındaki ilişkinin zayıflamakta olduğu görülmektedir. Avrupa yönetişiminin sürekli genişleyen kamusal ve özel yaşam alanları ve hukuki süreci dikkate alındığında, Birlik'in, demokratik ulus devlete kıyasla birçok özellikten yoksun olduğunu söylemek mümkündür. Temsilin en önemli aracı olarak görülen parlamentolar, Avrupa entegrasyonu sürecinde giderek

artan oranda yer alsalar da doğrudan etkilerini ve önemli yasal işlevlerini kademeli olarak yitirmişlerdir. AP'nin gerçek anlamda bir ulus devlet parlamentosu gibi hareket ettiğini söylemek mümkün değildir. 1979'dan bu yana Avrupa Parlamentosu doğrudan Avrupa vatandaşlarınca belirlenmektedir ancak henüz ulusal parlamento yeterliliğine ulaşamadığını söylemek mümkündür. Klasik biçimde belirlenen temsilcilerin Avrupa seçim bölgesi kurmak yerine, çok sayıda ulusal seçim bölgesini temsil ettikleri görülmektedir. Bununla birlikte, ulusal parlamentolar, ulusötesi faaliyetleri ulusal seçmenlerine iletebilmekte yeterli değildir. Aynı zamanda, kendi seçmenleriyle bağlantıları da zayıflamıştır. Seçmen kitlesini daha aktif şekilde temsil etmekten ziyade, yürütmeyi kontrol etmeye yönelik bir eğilim söz konusudur. Bölgesel temsilcilerin, Avrupa bölgesi algısından ziyade kendi bölgeleriyle özdeşleştikleri görülmektedir. İnsanlar AB ile ilgili konularda, kendi milliyetlerine ve ulusal politikalarına gönderme yapmaktadır. (Friedrich ve Kröger, 2012: 261) Diğer yandan, demokratik temsil modelinde önemli roller üstlenen siyasi partilerin, Avrupa düzeyinde siyasi bir farkındalık oluşturamadıkları, tutarlı bir Avrupa söylemi üretebilme kapasitesinden yoksun oldukları ve Birlik vatandaşlarının iradesini ifade etmekte yetersiz kaldıkları, bu çerçevede, Avrupa düzeyinde yeterli olgunluğa erişemedikleri aşikârdır. Öte yandan, tüm gelişmelere rağmen, hala AB düzeyinde sivil toplumla ilgili önemli bir temsil problemi söz konusudur.

Bu bağlamda, AB'ye yönelik temsil olgusunu AB'nin demokratik meşruiyet sorunsalından ayrı değerlendirmek mümkün değildir. Günümüzde, AB düzeyinde, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslarüstü yönetişimde çok sayıda aktör ortak sorunları çözmek amacıyla faaliyet göstermekte, söz konusu temsil zafiyetini giderebilmek için çeşitli yaklaşım ve girişimler gerçekleştirilmekte, temsil açığını telafi etmeyi amaçlayan yöntemler geliştirilmekte, bu çerçevede Avrupa yönetişiminin meşruiyeti ve etkinliği iyileştirilmeye çalışılmaktadır. Öte yandan, bu araçların geleneksel temsile özgü elitist karaktere meydan okuması demokratik bir fırsatı da barındırmaktadır.

Bu çalışma, Avrupa yönetişiminin yetersizliğinin ve buna paralel olarak artan demokratik meşruiyet açığının esasında önemli bir temsil problemi olduğu sorunsalı çerçevesinde şekillenmektedir. Bu doğrultuda, çalışmanın temel iddiası, geleneksel temsilin, meşruiyetin sağlanmasında artık yeterli olmadığı ve bunun aşılması gerektiğidir. Bunun için de temsilciler ve temsil edilenler arasındaki iletişimi yönlendirecek ve geliştirecek yeni araçlara ihtiyaç duyulmaktadır.

Katılımcı demokrasi, demokratik meşruiyetin sağlanmasında, temsili destekleyen ve temsilin eksikliklerini telafi etmeyi amaçlayan önemli bir doğrudan demokrasi aracı olarak değerlendirilmektedir. Toplum meseleleri ile ilgili kararların, vatandaş katılımı yoluyla gerçekleştirildiği mekanizmaları içerir. Vatandaşların, seçimlerin ötesinde, siyasal süreçte aktif olarak yer almalarına imkân sağlar. Örgütlenme ve işbirliği sürecidir. Bununla birlikte, toplumsal bilincin şekillenmesine, ortak hedeflerin oluşturulmasına hizmet eder. Birey ve toplulukların, kamusal yaşamın her düzeyine katılımı, demokrasinin en temel değeridir. (Ursu, 2018: 323)

Bu çerçevede, katılımcı demokrasi araçlarından biri olan "vatandaş inisiyatifi"nin Birlik'in temsil problemini çözmeye hangi oranda katkı sağlayabileceği son bölümde ayrıntılı olarak tartışılacaktır. Ancak üçüncü bölüme geçmeden önce, uzun yıllardır tartışılagelen Birlik'in demokratik meşruiyet krizi, nedenleri ve bazı çözüm önerileri kapsamında genel hatlarıyla incelenecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRATİK MEŞRUİYET KRİZİ

Gelecekte birleşmiş bir Avrupa mümkün müdür? Var olacaksa, bu oluşum, sıkı ekonomik ilişkiler üzerine kurulu bir ortaklıktan mı ibaret olacaktır yoksa salt ekonomik pazar olmanın ötesine geçerek gerçekten bir değerler topluluğu haline mi gelecektir?

"Birleşik Avrupa" düşüncesi Batı uygarlığının birikim ve deneyiminin bir ürünüdür. Bu düşünce, bir ideal olarak benimsenmiş, deneyim ve dönüşüm sonucu kendine özgü bir oluşum olarak ortaya çıkmıştır. Fikir ortaya ilk atıldığı andan bu yana çoğu zaman birbiriyle çatışan pek çok söylemin ifadesi olmuştur. Aydınlanma döneminde özgürlük ve serbest ticaretle özdeşleşen bu kavram, Napolyon döneminde devrim ideallerinin yayıldığı bir mekân halini almış, fakat daha sonra 19. yüzyıla damgasını vuran ulusal çıkar olgusu ile bir parça geri plana itilmiştir. Buna karşın, Avrupa ideali, devlet adamlarının, hukukçuların ve çeşitli düşünürlerin arasında hep tartışılagelmiştir. Avrupa idealinin bir ütopya olmaktan çıkarak somut bir proje halini alması 2. Dünya savaşının sonunu bulmuştur.

Habermas, İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından Avrupa'nın birleşmesini dayatanlar ile aynı projeyi bugün de devam ettirme niyetinde olanların beklentileri ile talepleri arasındaki belirgin zıtlıktan söz eder. Avrupa entegrasyonunun birinci nesil savunucuları ideallerindeki projeye "Avrupa Birleşik Devletleri" demekten çekinmezken, tartışmanın bugünkü hali "federasyon" kavramını dahi rafa kaldırmaktadır. (Habermas, 2001: 5)

Avrupa bütünleşmesinin karmaşık tarihi kendine özgü birtakım sorunları da beraberinde getirmiştir. Gittikçe ilerleyen entegrasyon sonucu kurumsal yapının ortaya çıkan teknik problemlerine paralel olarak yetkileri giderek artan Birlik kurumlarının meşruiyet açığı ve halktan giderek daha kopuk bir görünüm arz eden Avrupa imgesinin yarattığı sorunlar, Avrupa vizyonunun yeniden tanımlanması ihtiyacını su yüzüne çıkarmıştır.

İlk olarak, anayasallaşma sürecinin Fransa ve Hollanda referandumlarınca kesintiye uğraması, AB'yi varoluşsal bir krizin içine itmiştir. 2008 yılından bu yana ise

Avro bölgesi derin bir ekonomik kriz içerisinde hayatta kalma mücadelesi vermektedir. Avro bölgesinin ve hatta Avrupa'nın geleceği, bu krizlere nasıl cevap verileceğine göre şekillenecektir.

Çoğu yorumcuya göre Hollanda ve Fransa referandumlarının sonuçları, birleşik Avrupa idealine karşı bir darbe olarak değerlendirilirken, Zizek, 'hayır' oylarının kökten değişime duyulan derin bir arzuyu ifade ettiğini savunmaktadır.[12] Referandum sürecinde 'evet' oyu için gerçekleştirilen güçlü lobiye rağmen halk tam tersi bir yanıt vermiştir. Bu yanıt, bürokratik norm ve mekanizmaların aşırı ayrıntılı ve karanlık doğasına yönelik bir tepkidir. Bu tepki, Avrupa için çok önemli ve derin bir anlam ifade etmekte olup, Birlik'in bugünkü haliyle, halkların gözünde inandırıcılığının kalmadığını, ciddi bir meşruiyet krizi içinde bulunduğunu açık şekilde gözler önüne sermektedir. Zizek, 'hayır' sonuçlarının, Avrupa'nın geleceğinin radikal bir vizyonu için etkili bir siyasi potansiyeli ortaya çıkardığına inanmaktadır. Bu çerçevede arzu edilen, demokrasinin yeniden keşfedilmesi gerektiğidir. Bu nedenle, 'hayır', kökten farklı bir Avrupa için 'evet"i barındırmaktadır. (Vighi ve Feldner, 2006: 351)

Bugün önerilen modeller siyasi elitlerin kapalı kapılar ardındaki karar alma yaklaşımını değiştirmeye yönelik isteksizliklerini yansıtmaktadır. Oysa seçkinler tarafından benimsenen çözümlerin sorunu daha da derinleştirdiği görülmektedir. Kamuoyunda geniş görüşlü bir fikir tartışmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Avrupa mirası etkili bir şekilde savunulacaksa, ilk hareket kapsamlı bir öz eleştiri olmalıdır.

Habermas'a göre ihtiyaç duyulan ve bu alanda faaliyet gösteren akademik çevrelerce sıklıkla tekrarlanan şey, yeni bir şey icat etmektense bugüne kadar elde edilen kazanımların korunmasıdır. Avrupa hukukunun benzeri olmayan yarım yüzyıllık gelişme sürecinden doğru dersleri çıkarmak önemlidir. (Habermas, 2001, 6) Habermas, ekonomik endişelerin halk bilincini canlandırdığının altını çizer. Vatandaşlar, artık, Avrupa'nın herhangi bir yerinde yaşananların hayatlarını doğrudan etkilediğinin farkına varmıştır. Bu nedenle, siyasi seçkinlerin bu sıkıntılı süreci kamuya açık bir fırsat olarak benimsemeleri, halkların da kendilerini etkileyen konular hakkında söz hakkına sahip olmaları gerekmektedir. Bu, bir bakıma siyasetin Avrupalılaşmasının bir başka yönüdür.

[12] Aktaran Vighi ve Feldner, 2006: 337.

(Müller, 2014: 154)[13] AB, artık, ulus devletlerin ötesinde siyasi karar verme yeteneklerinin inşası için yeni bir motivasyon oluşturmalıdır. AB'nin küreselleşmenin beraberinde getirdiği sorunlarla başa çıkabilmesi ve paylaşılan değerlerin meşruiyetinin sağlanabilmesi için zihinleri dönüştürebilecek yeni bir siyaset tarzına ihtiyacı vardır.

Bugün, Avrupa'nın karşı karşıya olduğu sorunlar hakkında ortaya konan yaklaşımlar Birlik'in "demokratik meşruiyet açığı" meselesi etrafında şekillenmektedir. Bu bölüm bu kapsamda, "demokratik meşruiyet açığı"na ayrılmış olup, meselenin nedenleri ve çözümüne yönelik öneriler, bu kavramla yakın bir ilişkiye sahip olan "kimlik", "kamusal alan", "vatandaşlık" ve "katılım" unsurları çerçevesinde genel hatlarıyla tartışılacaktır. Bu doğrultuda, demokratik meşruiyet denince ilk akla gelen kimlik ve kamusal alan kavramlarına kısaca değinmek yerinde olacaktır.

I. Kimlik, Kamusal Alan ve Demokratik Meşruiyet

"Avrupalı kimliği" var mıdır? Varsa Birlik'in demokratik meşruiyeti üzerinde nasıl bir etkiye sahiptir. Birlik, kimliğe dayanan bir "Avrupalı" olmaksızın da meşru olabilir mi? Kamusal alan, meşruiyetin sağlanmasında hangi işlevleri yerine getirir? Bu sorulara vereceğimiz yanıtlar söz konusu kavramların ne anlama geldiğini ve birbirleriyle olan ilişkilerini anlamakta faydalı olacaktır.

Meşruiyet, geniş bir yelpazede pek çok durumla bağlantılı olarak kullanıldığından, sınırlı sayıda kelime ile ifade edilmesi zor bir kavramdır. De Beus ve Mak, meşruiyeti, siyasi bir rejimin vatandaşlar tarafından bazı temel kaygılar göz önünde bulundurularak kabul edilmesi şeklinde tanımlamaktadır. (De Beus ve Mak, 2011: 135) Meşruiyet, siyasi rejimin kurumsal yapısının vatandaşların değerleriyle uyumlu olduğu yönündeki öznel inancı işaret eder. (Fuchs, 2011: 58) Her iki tanımdan da meşruiyetin, siyasi bir kavram olduğu, siyasi rejimin ve kurumsal yapının varlığının vatandaşların rıza ya da onayına dayanması, vatandaşlarca uygun bulunması gerektiği sonucu çıkarılabilir.

[13] Yazgan, "Bir Kavramsal Çerçeve Olarak Avrupalılaşma: Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar" başlıklı makalesinde, "Avrupalılaşma" kavramını, kısaca, "Avrupa etkisi ile meydana gelen değişim" olarak tanımlamaktadır. Yani Avrupalılaşma, üye devletlerde AB etkisi ile yapı, kurumlar ve politikalarda meydana gelen değişimi ifade eder. (Yazgan, 2012: 123) Söz konusu değişim dinamik bir süreç içinde gerçekleşmektedir.

"Kimlik" ise insanlar arasında devam eden etkileşimlerin onların zihinlerinde oluşturduğu öznel eğilimlerdir. Vivien Schmidt'e göre kimlik ortak unsurları içerir ancak birlikte ortak bir anlatı geliştirerek şekillenir.[14] Bu anlatı sonucunda insanlar arasında bir bağ meydana gelir ve birbirlerini aynı grubun parçası olarak tanımaya başlarlar. Bu doğrultuda siyasi kimlik, vatandaşların siyasi bir topluluğa bağlılığını ifade eder. Bireylerin kendilerini bir dizi toplumsal ve politik değer ve ilkeyi paylaşan bir grubun parçası olarak tanıdıkları süreçtir. (Lucarelli, 2011b: 149) Söz konusu bağlılığın ortak bir anlayışı (ortak değerler, ortak menfaatler ve ortak bir aidiyet duygusu) sağlayacağı, bu ortak anlayış sayesinde, alınan kararların kabul edilme ve desteklenme olasılığının artacağı varsayılır. Böylelikle kimlik ve meşruiyet arasında yakın bir ilişki ortaya çıkar. Yani, bu ilişkide, kimlik, halkların ortak bir siyasi topluluk oluşturma duygusunu içerirken, meşruiyet, halkın, o topluluğun siyasi kurumlarının ve alınan kararların kabul edilebilir standartlara uygun olduğu yönünde vardığı kanıdır. (Schmidt, 2011: 17) Bu mantıktan yola çıkarak, kimliğin meşruiyetin temel bir unsuru olduğunu söyleyebiliriz. Kimlik ve meşruiyet arasında yakın bir bağlantı olduğu fikrini savunanlar kimliğin meşruiyetin zorunlu bir önkoşulu olduğunu iddia ederler. (Lucarelli, 2011a: 197)

AB literatüründe kimlik kavramına yönelik başlıca ilginin nedenlerinden biri, AB'yi uluslararası bir rejim olarak meşrulaştırmak için bir Avrupalı kimliğinin gerekli olduğu varsayımıdır. (Fuchs, 2011: 55) Bu çerçevede, AB için meşruiyet krizinin nedeni vatandaşlar arasında Avrupalı bir kimlik duygusunun gelişmemiş olmasına bağlanmaktadır. Avrupa yaklaşık yetmiş yıllık tarihi boyunca kimlik arayışı içinde olmuştur. Günümüzde yaşanmakta olan meşruiyet krizi ile birlikte söz konusu çaba artarak devam etmektedir. Ancak tüm çabalara rağmen Avrupalı olma kimliğinin ulusal kimliklere nazaran zayıf kaldığı görülmektedir. Kimlik ve meşruiyet arasındaki bağlantı, Avrupa Birliği'nin çok seviyeli yapısıyla daha da karmaşıklaşmaktadır.

AB'de kimlik, hala bir varoluş süreci içindedir. Bunun en önemli nedenlerinden biri, AB'nin kimlik oluşturma söyleminin, AB ulus devletlerinin kimlik oluşturma söylemine tabi kılınmasıdır. (Schmidt, 2011: 18) Ulusal kimliklere atfedilen değerlerin ulusüstü bir oluşum olan Birlik'in meşruiyetinin sağlanmasında çözüm olacağı yönünde bir varsayım söz konusudur. Ancak, Avrupalı siyasi kimliğinin ulusal kimlik ile aynı

[14] Aktaran Lucarelli, 2011a: 195

yolu izleyip izlememesi gerektiği tartışmalıdır. Avrupalı kimliği, ulusal kimliklerin kalıplarını takip etmek zorunda değildir. (Fuchs, 2011: 55) Bu açıdan bakıldığında, Fransa ve Hollanda referandumlarında Anayasal Antlaşma'ya karşı verilen karar, AB vatandaşlarının, Avrupa için, eski bir ulus devlet sembolü fikrini benimsemediklerini, meşruiyetin, eski bir sembolü yeni bir bağlama yerleştirmekle yaratılamayacağını açık şekilde göstermiştir. (Zowislo-Grünewald, 2008: 553)

Bunun için, "ulusal sonrası" yaşam biçimlerini birlikte deneyimleyen, dolayısıyla ulusal vatandaşlık tanımını değiştiren ve ulusal olanın ötesine geçen bir anlatıya ihtiyaç duyulmaktadır. (Eder, 2011: 43) Bu fikri savunanlar, siyasi kimliğin ve buna bağlı aidiyet duygusunun inşasını, yalnızca ortak değerlerin, ortak kültürün veya etnik kökene dayalı bir 'biz' hissinin varlığına bağlamazlar. Kimlik ve aidiyet duygusunun oluşumunu aynı zamanda vatandaşların politik bir topluluğa aktif katılımından kaynaklanan karmaşık bir süreç olarak görürler. Bu açıdan bakıldığında siyasi kimlik ortak bir siyasi karar verme deneyimidir. Bu çerçevede, kamusal alanın siyasi bir kimliğinin oluşmasında önemli bir unsur ve Avrupa Birliği'nin demokrasi ve meşruiyet açığının ayrılmaz bir parçası olduğunu söylemek mümkündür.

Kamusal alan, vatandaşların ve sivil toplumun, politik otoritelerin yanı sıra, genel çıkar ve ortak kaygılar bağlamında açık bir şekilde tartışarak siyasi alanda aktif olarak yer aldıkları bir iletişim alanıdır. (Meyer, 2011: 172) Bu alanda, devlet ve halk özgür ve eşit toplum üyeleri olarak hareket eder. Örgütlü bir toplum söz konusudur. Kamusal iletişim vatandaşlar arasında bir bağ oluşturur.

Meyer, günümüz demokrasilerinde kamusal alanın üç önemli işlevi yerine getirdiğinden bahseder.[15] Bunlardan ilki bilinçli bir kamuoyunun yani "demos"un oluşumuna yardımcı olmasıdır. Demos, demokrasinin en önemli unsurudur ve işleyen bir kamusal alan Avrupa tartışmalarında vatandaşların ve sivil toplumun yaygın katılımını gerektirir. Kamusal alanın ikinci işlevi, alınan kararların hesap verilebilirliğini kolaylaştırmasıdır. Kamusal alan, hesap verebilirlik kavramının merkezinde yer almaktadır. Böylelikle meşruiyetin sağlanmasına ve kararların etkinliğine hizmet eder. Son işlev, sosyal uyumun ve toplumsal aidiyet duygusunun teşvik edilmesidir. AB vatandaşlarının politik sürece dâhil olmaları aynı zamanda onların politik bir topluluğun parçası oldukları duygusunu geliştirecektir.

[15] C. Meyer'den aktaran Meyer, 2011: 172

Temsili demokrasi krizi, bir anlamda, vatandaşların oy kullanma yoluyla kaygılarını etkili şekilde ifade edebilme becerisine sahip olamamaları anlamına gelmektedir. Kurumsal reformlar mevcut demokratik sorunları tek başına çözmekte yeterli değildir. Avrupa entegrasyonunun şu ana kadar siyasi elitlerin projesi olarak kaldığı ve bu süreçte sonuçlar açısından siyasi elitlerin yararına hareket edildiği görülmektedir. Komisyon biçimindeki güçlü bir bürokrasi, politik Avrupa'yı temsil eder. Onun gibi bürokratik bir politika yapıcı mantığı, gizli bir siyaset tarzından yanadır ve kamusal alanlardan kaçınır. Avrupa Konseyi, kararların kapalı kapılar ardında alındığı kurumsallaşmış bir yapılanma haline gelmiştir. Avrupa Parlamentosu 1979 yılından bu yana doğrudan Avrupa vatandaşlarınca belirlenmektedir. Öte yandan, yetkileri zaman içinde artsa da işlevi sınırlı kalmıştır. Özetle, yaklaşık yetmiş yıllık Avrupa entegrasyonuna rağmen, şu ana kadar görünüşte eksik olan şeyin, Avrupa meseleleri üzerine politik eylem ve kamusal söylem için geniş bir sosyal alanın varlığı olduğunu söyleyebiliriz. Kamusal alan olmadan, AB vatandaşlarının gerçek anlamda bir politik topluluğu olamaz. Avrupa Birliği'nin demokratik bir kurum olarak gelişebilmesi doğrultusunda bir Avrupa kamuoyunun oluşmasına imkân veren bir kamusal alanın bulunmayışı uzun süredir yaygın şekilde tartışılmaktadır. Bir Avrupa medyası oluşamamıştır, Avrupa düzeyinde ulusal partiler benzeri bir yapılanma sağlanamamıştır, alternatif Avrupa politikaları hakkında Avrupa çapında geniş bir tartışma üretilememiştir. Bu çerçevede devletlerin Avrupalılaşması ile siyasal toplum alanının Avrupalılaşmasının birbirinden ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Kamusal alanın Avrupalılaşması, değerlerin, normların ve bunları görme biçimlerinin dönüşümünü ifade eder. (De Beus ve Mak, 2011: 134) Avrupa çapında bir kamuoyu tartışması olmaksızın, Avrupalıların Avrupa çıkarlarına olan desteği, Avrupa politikasının kendisi kadar zayıf kalmaya devam edecektir. (Meyer, 2011: 174)

II. Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Açığı

A. Avrupa ve Demokrasi

AB'nin demokratik meşruiyet sorunu, 1990'lı yılların öncesinde ciddi anlamda tartışmalara konu olacak nitelikte bir sorun olarak algılanmamıştır. Demokrasi, Avrupa Birliği kurucuları için birincil bir endişe değildir. Konunun sorun halini alması bazı politika alanlarının Avrupalılaşması ile gerçekleşmiş, ulusal devletlerin egemen

yetkilerini münhasıran kullandıkları bazı politika alanlarının Avrupa düzeyine aktarılması ile entegrasyon sürecinin demokratik karakteri sorgulanmaya başlamıştır. Demokratik meşruiyet sorunu, son yıllarda Birlik hakkında gerçekleştirilen tartışmaların odak noktasını oluşturmaktadır.

Bu çalışma temel olarak Avrupa Birliği'nde demokrasi açığını, bu konuda alınan önlemleri ve söz konusu önlemlerin olası başarılarını analiz etmek amacıyla hazırlandığından, öncelikle demokrasinin ne anlama geldiği hususuna kısaca değinilmesinde fayda görülmektedir. Demokrasi nedir? Ne anlama gelmektedir? Demokrasi AB içinde en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Kapsamı muallak görünmekle birlikte, günümüz toplumlarında çok farklı anlamlar kazanmış, farklı uygulamaları nitelemek amacıyla kullanılan bir kavram halini almıştır. Bu kapsamda, çok geniş bir yelpazede tanımlanabilir. En basit haliyle "demos kratos" yani "halkın gücü", "halkın iktidarı" ya da "iktidarın halka ait olması" anlamlarına gelmektedir. Dolayısıyla demokrasi halk egemenliğini ifade eder. Yani bir demokraside halk en üstteki siyasi otoriteyi temsil etmektedir. Ya da yönetenlere iktidar ve güç halktan gelmekte, yönetenler halka karşı sorumlu olmaktadır. Demokrasi, aynı zamanda bir ideali temsil eder. Demek ki mesele yalnızca sözcüğün ne anlama geldiğinden ibaret değil, aynı zamanda o şeyin, yani idealin, nasıl bir şey olduğuyla da ilgilidir. Demokrasinin sözcük anlamı açık ve kesin olmakla birlikte, bu, yine de demokrasinin gerçekte ne olduğunu anlamaya yetmemektedir. Dolayısıyla demokrasi nedir cümlesini, demokrasi ne olmalıdır cümlesinden ayırmak mümkün değildir.

Christopher Lord'a göre bir oluşumu demokratik hale getirebilmek için gerekli birtakım unsurlar bulunmaktadır. Birincisi, demokrasi, vatandaşların kendi yasalarını temsilcileri aracılığıyla yazdıklarını düşünmelerini gerektirir. Ancak o zaman onların kendi kendilerini yönettikleri söylenebilir. İkincisi, demokrasi kamu kontrolünü gerektirir. Bu, vatandaşların kendi ürettikleri kanunun nasıl işlediğini kontrol edebilmeleri anlamına gelmektedir. Üçüncüsü, demokrasi politik eşitliği gerektirir. Politik eşitlik olmadan, halkın doğrudan egemenliğinden söz edilemez. Siyasal eşitlik, aynı anda oyların eşitliği (bir kişi, bir oy) ve farklı seslerin eşitliği anlamına gelmektedir. Dördüncüsü, azınlık, çoğunluğun kararlarını kabullenmekle zorlanır. Demokrasi, azınlıkta kalanın fikrinin de göz önünde bulundurulduğu, çoğunlukçu değil çoğulcu bir sistemdir. Beşinci olarak, demokrasi,"demos"un, yani vatandaşın

demokratik siyasetteki rolünü yerine getirebilme yeterliliğine sahip olmasını gerektirir. (Lord, 2008: 317)

Demokrasi "demos"a bağlıdır. Devletin varlığı da üzerinde yükseleceği bir halkın varlığına dayanır. Demokrasi, halk tarafından ve halk için yetki kullanılmasını ifade eder. Demokrasinin iki temel ölçütü öncelikle halkı yönetecek olan hükümetin halk tarafından atanması, ardından, halk tarafından atanan hükümetin halka karşı sorumlu olmasıdır.

Wilfried Martens, bu çerçevede, Avrupa demokrasisinin eşsiz bir demokrasi türü olduğunun altını çizer. Avrupa'nın tüm kurumları değer ve ilkeler üzerine kuruludur. Bu değer temelli sistemin başarısı, hukukun üstünlüğü, iktidar dengesi, bireysel haklar, hoşgörü ve başkalarına saygı gibi önemli konularda fikir birliğine varma yeteneğine dayanmaktadır. Bu, siyasi kurumların, ortak çıkarları kendi inisiyatifleriyle teşvik ederek belirli değer ve normları benimsemeleri gerektiği anlamına gelir. Dolayısıyla, siyasi toplum kendiliğinden oluşmaz, eylemden ziyade bir şey olarak görülür ve iletişimsel bir süreçtir. (Martens, 2008: 1)

Avrupa'nın demokrasiye giden yolu çok kolay olmamıştır. Demokrasi kavramı, Antik Yunan'daki demokrasinin doğumundan 1789 Fransız Devrime kadar önemli olaylar dizisi içinde gelişmiştir. Avrupa değerleri, sosyal modele ve entegrasyon deneyimine yansımıştır. Birlik de kurulduğu tarihten itibaren demokrasiyi ana unsurlarından biri olarak görmüştür. Martens'e göre demokrasinin kuruluşu savaşı önlemek amacıyla AKÇT'nin oluşturulmasıyla başlar. Bu süreç, 1957 tarihli Roma Antlaşması ile devam etmiştir. Bu Antlaşmanın 6. maddesi Topluluk'un demokrasi üzerine kurulduğunu belirtmektedir.[16] Roma Antlaşması'nın imzalanmasından bu yana, demokrasi üye ülkeler için bir norm haline geldi. 1950'de Roma'da imzalanan İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Korumaya Dair Avrupa Sözleşmesi ile temel haklar güvence altına alındı.

Öte yandan, Kopenhag kriterleri ile söz konusu ilkeler aday ülkeler için katılım şartı olarak belirlendi. Kopenhag kriterleri, demokratik standartları belirlemek ve komşu ülkelerde demokratik değerleri yaygınlaştırmak için AB'nin en iyi araçlarından biri

[16] AB Antlaşması 2. maddesi "Birlik, üye devletlerde ortak olan özgürlük, demokrasi, insan haklarına saygı ve temel özgürlükler ve hukuk devleti ilkeleri üzerine kurulmuştur." hükmünü içermektedir.

olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte, genişleme ve derinleşme dalgaları boyunca AB demokratik değerleri güçlendirilmiştir. Martens, söz konusu değerleri, AB'nin dünyada artan rolünün kilit unsurları olarak görmektedir. (Martens, 2008: 4)

Bugün, söz konusu değerlerin çatırdamakta olduğunu görmekteyiz. Zizek, Avrupa'nın bugün içinde bulunduğu durumu "Bugün küresel bir krizle karşı karşıya değiliz. Sadece gelişim dinamiklerinin Avrupa'nın elinden kayması gerçeğiyle karşı karşıyayız." sözleriyle ifade etmektedir. (Zizek, 2015a: 22) Avrupa halklarının AB politika yapım sürecine olan ilgisizliği, Avrupa Parlamentosu seçimlerine karşı kayıtsızlığı bu durumun en önemli göstergeleridir. Bununla birlikte, Anayasal antlaşmanın Fransa ve Hollanda seçmenleri, ardından Lizbon Antlaşması'nın İrlanda seçmenleri tarafından reddedilmesi ve Avrupa Birliği'nin yaşamakta olduğu derin ekonomik kriz demokratik meşruiyet açığı konusundaki tartışmaları önemli ölçüde arttırmıştır. 2008'de başlayan ekonomik krizle birlikte yeni olan şey, bir zamanlar üçüncü dünya ve gelişmekte olan komünizm sonrası devletlerin yaşadığı demokrasiye duyulan güvensizliğin, bugün gelişmiş Batı'da da ortaya çıkmasıdır. (Zizek, 2015b: 41)

Avrupa Birliği'nin bugün yeterince demokratik olup olmadığı hususu bazı düşünürlerce farklı şekillerde ele alınmaktadır. Birinci gruba göre, Birlik'in demokratik olması gerekmez. Çünkü Birlik yalnızca yapısal bir uzlaşma sistemidir. Üye devletlerin amaçları doğrultusunda, oybirliğiyle oluşturulan ve rızaları ile sürdürülen bir Antlaşma çerçevesinin ürünüdür. Bir pareto-iyileştirme sistemi olarak var olmaktadır. Birtakım değerleri sağlama gibi bir fonksiyonu bulunmamaktadır. İkinci grup, Birlik'in olması gerektiği kadar demokratik olduğunu iddia eder. Bu çerçevede, demokratik bir eksiklikten ziyade demokratik bir artıdan söz etmek daha mantıklı olabilir. Birlik'in bugüne kadar elde ettiği demokratik kazanımlar bu kapsamda değerlendirilmelidir. Üçüncü gruba göre ise, daha demokratik bir Birlik arzu edilmeyen bir durumdur. Çünkü daha demokratik bir AB için, Avrupa düzeyinde bağlayıcı kararların alınmasında seçmenlere ya da temsilcilere daha büyük roller düşmektedir. Zira Avrupa düzeyinde siyasi bir topluluk ihtiyacı konusuna halk fazla ilgi ve destek göstermemektedir. (Lord, 2008: 317)

Her şeye rağmen Avrupa, demokratikleşme sürecinde lider olmayı hala sürdürmektedir. Genişlemenin en son dalgası, yıllarca baskı altında yaşayan ülkelerin demokrasiyi nasıl kucaklayabileceklerini açık şekilde göstermiştir. Sovyetler sisteminin

çöküşünden başlayarak, başlangıçta kıta ülkelerinin yalnızca yarısını temsil eden AB, doğu ile çeşitli entegrasyon, işbirliği ve karşılıklı ilişki sürecine girerek, örgütleyici ve uygarlaştırıcı bir güç halini almıştır. Martens, Avrupa Birliği'nin, değer temelli sistemi sayesinde, Avrupa kıtasında demokrasinin ve demokratik etkinin geliştirilmesinde öncü bir rol oynaması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu çerçevede, demokrasiyi içselleştirip aynı zamanda komşularına refah ve güvenlik getirmek AB'nin görevidir. (Martens, 2008: 2) Demokrasinin ulusaşırılaştırılması bağlamında, Jürgen Habermas, Avrupa Birliği sürecinin devletlerin ötesinde uluslarüstü seviyede bir demokrasiye yol açıp açamayacağını irdelemeye çalışmıştır. Bu anlamda aslı sorun, bu zamana kadar yalnızca üye devletler çerçevesinde ele alınan demokratik meşruiyet meselesinin ulusal sınırların ötesine genişlemesidir. Günümüzde, demokrasinin ulusaşırılaştırılması konusu her zamankinden daha acil bir meseledir çünkü ulusal demokrasiler, sistematik düzeyde giderek bağımsızlaşan bir dünya toplumu ve parçalanmış dünya devletleri arasında artan uyuşmazlıkların ortaya çıkardığı problemler içinde çapraşık hale gelmiştir. (Habermas, 2015: 546)

Habermas, Avrupa'nın, dünya siyasetindeki rolüne ayak uyduramamasını, demokratik entegrasyonla çözülmesi gereken önemli politik bir sorun olarak ele almaktadır. Birlik'in, uluslararası meselelerde ve dünya siyasetinde bağımsız rol oynaması, bu çerçevede, tüm üyelerinin, demokrasi kılavuzunda eşgüdüm halinde hareket etmesini gerektirmektedir. (Habermas, 2015: 548)

Her şeyden öte, Avrupa Birliği'nin istikrarı ve refahının demokrasinin sağlamlaştırılması üzerine kurulması ve Birlik'in bu kavramı ideal bir değer olarak benimsemiş olması önemli bir unsurdur. Avrupa insanlığa harikulade bir şey vermiştir. Eşitlik, demokrasi, feminizm vb. fikirler Avrupa'nın mirasıdır. Avrupalı kimliğinin özünde bunlar vardır ve bugün söz konusu olan da budur. O halde tehlike nedir? Avrupa'nın bugünkü savunucuları, Brüksel'in teknokratları ya da göçmen karşıtı milliyetçileri, Avrupa mirasında uğruna savaşmaya değer olan şeylere tehdit oluşturanlar onlardır." (Horvat, 2015: 144)

Tarih göz önünde bulundurulduğunda, AB'nin tecrübelerini yeni demokrasilerle paylaşma ve özgürlük ve refaha geçiş süreçlerinde onlara yardımcı olma yeteneği bulunmaktadır. Demokrasi küresel düzeyde hâkim olduğunda, dünya gerçekten de güvenli ve müreffeh bir yer olacaktır.

B. AB ve Demokratik Meşruiyet Açığı

"Demokratik meşruiyet açığı", AB'nin yeterince demokratik olmadığı ve işleyiş yöntemlerinin karmaşıklığı nedeniyle vatandaşlardan giderek uzaklaştığı anlayışını temel alır. Meşruiyet kavramı farklı aktörler için farklı anlamlara gelebilmektedir. Birçok Alman için, kurallara saygı duyulması ve ulusal ve Avrupa düzeyleri arasında açık şekilde yetkilerin bölünmesi ile ilgilidir. Fransızların çoğunluğu açısından devlet kimliğinin harekete geçirilmesi anlamına gelir. Birçok Britanyalı için, egemenlikle ilgili olan bu kavram, Birçok İskandinav için sivil toplum etkisi demektir. Birçok Güney Avrupalı için ise, üye ülkeler arasında daha güçlü bir dayanışmayı ifade eder. (Nicoladis ve Youngs, 2014: 1410)

Avrupa Birliği'ne üyelik uzun yıllar demokrasinin teminatı olarak değerlendirilmesine rağmen, özellikle son yıllarda bütünleşme sürecinin yapısına ve işleyişine ilişkin olarak demokratik temellerin sorgulanıyor olması Avrupa demokrasisi için önemli bir tehlike arz etmektedir. Aslında, 1990 öncesinde gündemde öncelikli bir yere sahip olmayan demokrasi sorunu, Avrupa Tek Senedi ve ardından Maastricht Antlaşması ile bazı yetkilerin Avrupa düzeyine aktarılmasına bağlı olarak bütünleşme sürecinin temel dinamiklerini tehdit etmeye başlamıştır. Daha açık bir ifadeye, ulusal bazı yetkilerin Birlik düzeyine aktarılması entegrasyon sürecinin demokratik karakterinin sorgulanması gereksinimini doğurmuştur. Bu tarihten itibaren, demokratik meşruiyet açığı sorunu literatüre damgasını vuracak ve çeşitli akademik, hukuki ve siyasi çevrelerce yoğun şekilde tartışılacaktır.

Entegrasyon mekanizmasının etkinliğine ilişkin ilk ciddi şüphelerin, ekonomik mucize sona erdikten sonra ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Giandomenico Majone, bugün ekonomik performansın zayıf oluşunu, AB'nin meşruiyetinin geçmişe oranla daha fazla tehdit oluşturmasının sebebi olarak görmektedir. Kriz yoğunlaştıkça, tüm önerilen geçici çözümler AB demokratik açığını ağırlaştırmaya meyilli olmuştur. Avrupa seçkinleri yarım asır boyunca, entegrasyonu, olumlu bir kazanım olarak sunmayı başarmışlardır. Ancak Avro krizinin başlangıcından bu yana en dikkatsiz vatandaş bile, entegrasyonun fayda ve maliyetleri arasında olumlu net dengenin artık kabul edilemez olduğunu fark etmiştir. (Majone, 2014: 190)

Para birliğinin kurulması başından itibaren kusurlu olmuştur. Her ne olursa olsun parasal birliğe gitme kararlılığı, belki de bugün istenmeyen birçok sonucun kökenidir.. Bu çerçevede, meşruiyet sorununun nedeni yalnızca ekonomik performansın niteliğine indirgenemez. Majone'a göre, hiçbir ülke, diğer üye ülkeler tarafından gerçek bir demokrasi olarak görülmedikçe AB üyesi olamaz. Bu açıdan bakıldığında, Majone, AB'nin kendisinin de tam teşekküllü bir demokrasi olmadığını, ciddi demokratik eksiklikten mustarip olduğunu, eğer AB bir devlet olsaydı, Birlik'in üyesi olamayacağını iddia etmektedir. (Majone, 2014: 179) Bu çerçevede, AB'nin ideal anlamda bir demokrasi haline gelememesinin önündeki kurumsal, yapısal ve toplumsal engellerin analiz edilmesi gerekmektedir.

1. Demokratik Meşruiyet Açığının Temel Nedenleri

Bugün yaşanmakta olan ekonomik ve siyasi kriz tam olarak tanımlanabilmiş değildir. Bu süreçte, demokratik meşruiyet açığının giderilmesi Avrupa Birliği'nin öncelikli hedefleri arasında yer almıştır. Demokratik meşruiyet açığı probleminin üstesinden gelinebilmesi için soruna çeşitli açılardan bakılması gerekmektedir. Çözüm için de gene tek bir araca odaklanılması mantıklı değildir. Bu çerçevede, meşruiyeti sağlama görevi, kurumlar, ölçütler ve değerler çerçevesinde ele alınmalıdır. Bu kapsamda çözüme yönelik atılan adımlara geçmeden önce sorunun temel nedenlerine değinmek yerinde olacaktır.

Alman Federal Anayasa Mahkemesi'nin (1987-1999) en tanınmış ve teorik açıdan en seçkin hâkimlerinden biri olan Dieter Grimm, AB karar alma süreçlerini Avrupa vatandaşlarının siyasi irade oluşumundan ayıran mesafenin üç temel sebebinden bahsetmektedir. Bunlardan ilki, vatandaşların, çıkarlarını temsil etmesi beklenen Avrupa Parlamentosu'na olan uzaklığıdır. İkinci neden, Birlik'in siyaset yapım sürecinin demokratik ve siyasi olmayan karakteridir. Bu ise, meşruiyet baskısından bağımsız kurumlar arasındaki karşılıklı etkileşimin sonucudur. Grimm mevcut demokratik açığın üçüncü nedeni olarak, Avrupa vatandaşlarının AB konusundaki demokratik iradesinin oldukça zayıf olmasını gösterir.[17] Birlik'in meşruiyet açığı konusunda ileri sürülen çok fazla argüman olmakla birlikte çalışmamızda bu fikirler genellenerek, birbirleriyle bağlantılarına göre 3 alt kategoride incelenecektir.

[17] Aktaran Habermas, 2015: 547-548.

a. Vatandaşların Avrupa Parlamentosu'na Olan Uzaklığı

Tüm demokratik sistemlerde, halk tarafından doğrudan seçilen, halkı temsil eden ve halk adına hareket eden parlamentolar dayanaklarını halktan aldıkları için meşruiyet sembolü olarak görülmüştür. Vatandaşların Avrupa Parlamentosu'na uzaklığından ve Avrupa Parlamentosu'nun Avrupa karar alma sürecine yetersiz katılımından, Birlik'in demokrasi açığı sorununun öncelikli nedenlerinden biri olarak bahsedilir. Birlik'in demokratik meşruiyet açığı tartışması, aslında son 40 yıldır AB siyasetini meşgul etmekle birlikte, 1970'lerdeki tartışmalar daha çok kurumsal meşruiyet sorununa ve hesap verebilirliğe odaklanmış, özellikle Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerini arttırmak suretiyle demokratik meşruiyet sağlanmaya çalışılmıştır. Majone, o dönem için, hükümetlerin AP'nin rolünün arttırılmasına karşı direnmediklerini çünkü demokratik meşruiyet açığını çözmek konusunda başka bir alternatif oluşturamadıklarını iddia etmektedir. (Majone, 2014: 180)

Vatandaşların, Birlik meselelerine karşı ilgisiz olmalarının başlıca nedeni, Birlik'e aidiyet duymamalarıdır. AP'nin demokratik olma iddiası, seçimlerin ikinci derece karakteri yüzünden bir şekilde tehlikeye girmektedir. Federalist bakış açısına göre, vatandaşların yakınlığının sağlanması için, Avrupa Parlamentosu, ulusal parlamentoların sahip olduğu yetkilerle donatılmalıdır. (Açıkmeşe, 2003: 27)

Christopher Lord, üye ülke parlamentoları ile Avrupa Parlamentosu arasında açık bir koordinasyon mekanizması oluşturulabileceğinden bahseder. Birlik'in yürütme organının belirlenmesinde Avrupa Parlamentosu, ulusal parlamentoların sahip olduğu yetkilere ve niteliğe sahip değildir. Bu çerçevede Komisyon başkanının Parlamento tarafından belirlenmesi önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Öte yandan, tüm politika alanlarında Konsey ve Parlamento yetkileri arasında dengenin sağlanması da Parlamento meşruiyetini arttırıcı bir başka unsurdur. Bu çerçevede, Komisyon, eşit şekilde Parlamento ve Konsey'e bağlı ve sorumlu olmalıdır. (Lord, 2008: 319)

Avrupa parlamenterlerinin 1979'dan bu yana doğrudan halk tarafından seçiliyor oluşu sorunu bir parça hafifletmiş ve zaman içinde Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri arttırılmış olsa da, karar alma süreçlerindeki etkisi sınırlı kalmış ve federalistlerin öngördüğü hedef gerçekleşememiştir. AP, hala ulusal parlamentoların temel bazı ayrıcalıklarına sahip değildir. Halkla karşılıklı etkileşim işlevi bakımından da

federalistlerin düşlediği noktaya ulaşılamamıştır. Buna ilaveten, üyelerin doğrudan halk tarafından seçilmesine rağmen seçimlerdeki katılım oranı son derece düşük kalmıştır.[18]

Bugüne kadar Birlik'in demokratik meşruiyetinin, özellikler parlamentonun yetkilerinin arttırılması suretiyle sağlanmaya çalışıldığı göz önünde bulundurulduğunda, parlamentonun ne oranda demokratik olduğu da üzerinde durulması gereken önemli bir husustur. Keza, Parlamento'nun demokratik meşruiyetini sağlamaya yönelik koşullar oluşmamışsa, yetkilerinin arttırılması durumu daha da kötüleştirebilecek ve vatandaşlarla Birlik arasındaki mesafe açılacaktır.

Grimm'e göre, Parlamento güçlendirilse de, vatandaşlar ile Parlamento arasındaki gerekli iletişim sağlanmazsa sorun çözülemez. Grim'in demokrasi dengesine göre, Avrupa Parlamentosu'na daha fazla yetki verilmesi, belirtilen önkoşulların eksikliği nedeniyle mevcut demokratik açığı daha da kötüleştirebilir.[19]

Görüldüğü gibi salt Parlamento'nun karar alma sürecinde etkisinin arttırılması meşruiyet açığını çözmek için yeterli olmayacaktır. Parlamento'nun güçlendirilmesi, AB'nin siyasal bir birlik olması yolunda önemli bir adım olmakla birlikte ikincil önemdedir. Çünkü AB'deki demokrasi eksikliğinin temel nedeni Parlamento'nun yetkileri sorununu aşan bir Avrupa kamusal alanı ve Avrupa kamuoyu eksikliğidir. (Çelebi, 2002: 81)

Bu anlayışla Parlamento'nun etkinliğini arttırmak için gerçekleştirilmesi gereken öncelikli hedef, Avrupa Parlamentosu'nun meşruiyetinin sağlanması olmalıdır. Herşeyen önce, vatandaşların kendilerini temsilciler aracılığıyla Birlik kanunlarını koyanlar olarak görmeleri gerekmektedir. Bu doğrultuda Avrupa Parlamentosu içinde, Birlik meseleleri konusunda tartışmaları teşvik edici bir anlayış sağlanması elzemdir. Lord, parlamento meşruiyetinin sağlanması çerçevesinde, Avrupa seçimlerinin daha Avrupalı olması yolunda önlemler alınabileceğini belirtmektedir. Avrupa siyasi partilerinin bulunduğu bir seçim yasası da bu açığı kapatmaya yardımcı olacaktır. (Lord, 2008: 319)

[18] Avrupa Parlamentosu seçimlerinde katılım oranı 2009 yılı için % 42,97 iken bu oran 2014 yılında % 42,61'e düşmüş, 2019 yılında ise % 50,5'e yükselmiştir. Seçim sonuçları için bkz. (http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html, http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20190523STO52402/elections-2019-highest-turnout-in-20-years, 28.07.2019'da erişildi)

[19] Aktaran Habermas, 2015: 548

b. Birlik'in Siyaset Yapım Sürecinin Demokratik ve Siyasi Olmayan Karakteri

i. Birlik'in Esnek Olmayan Kurumsal Yapısı

Demokratik meşruiyet açığının nedeninin Avrupa yönetişiminin genel karakteri olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşü savunanlara göre, siyasal bir sistemin demokratik olarak nitelendirilebilmesi için parlamenter modelin varlığının yanı sıra söz konusu sistemin birtakım özelliklere sahip olması da gerekmektedir. Bu çerçevede, yönetişim yapısının iyileştirilmesi, yani AB organlarının çalışmalarının daha şeffaf hale getirilmesi, AB mevzuatı ve karar alma mekanizmalarının sadeleştirilmesi ve vatandaşlar ile karar mekanizmaları arasına mümkün olduğunca az katmanın girmesi, halkın siyasi kararları etkileyebilmesi açısından gerekli unsurlardır. (Açıkmeşe, 2003: 32-33)

Birlik mevzuatı, ortalama bir vatandaşın ötesinde söz konusu mevzuatı onaylayacak olan bir parlamento üyesince bile anlaşılması oldukça zor bir metne sahiptir. Hesap verilebilirlik sorunu demokratik açığın önemli bir başka nedenidir. Avrupa entegrasyon sürecinin ilerlemesi ve üye ülkelerin zamanla Avrupa kurumlarına daha fazla yetki tahsis etmesi, Avrupa yönetimini daha az şeffaf ve daha karmaşık hale getirirken, Avrupa kurumlarının artan yetkileri, şeffaflık ve hesap verebilirlik beklentilerini artırmıştır. Özellikle, parasal birliğin kurulmasından bu yana hesap verilebilirlik sorunu aciliyet kazanmıştır. Bu bağlamda AB'nin, vatandaşlarına her zamankinden daha yakın, daha hesap verebilir, daha şeffaf ve daha politik olması gerekmektedir. (Vesnic-Alujevic ve Castro-Nacarino, 2012: 65)

Şeffaflık Avrupa Birliği'nde demokratik kalitenin ana unsurlarından biri olup, son yıllarda şeffaflığın sağlanmasına yönelik çabaların ciddi ölçüde arttığını görmekteyiz. Avrupa yönetişiminde şeffaflığı artırmaya yönelik ilk görünür girişim 2001 tarihinde Komisyon tarafından yayımlanan Beyaz Kitap olmuştur. [20] (Yiğit, 2003: 121) Beyaz Kitap, iyi yönetişimin ilkelerini belirtmekte ve iyi yönetişim kavramı ile AB'nin meşruiyet sorunu arasında doğrudan bir ilişki kurmaktadır. Öte yandan, şeffaflığın geliştirilmesinde önemli bir adım olup, iyi yönetişim ve daha iyi politika oluşturma

[20] Beyaz Kitap için bkz. (https://ec.europa.eu/europeaid/european-governance-white-paper_en, 05.04.2018'de erişildi.)

fikrini Avrupa gündemine yerleştirmiştir. Avrupa Şeffaflık Girişimi, karar alma sürecinde şeffaflığı artırmak amacıyla 2005 yılında bir paket olarak başlatılmıştır. Çıkar temsilcilerinin faaliyetleri için daha yapılandırılmış bir çerçeve sağlamak, demokratik açık sorununa çözüm getirmek ve Birlik ile vatandaşları yakınlaştırmak temel hedefler olarak belirlenmiştir.

AB'nin demokratik meşruiyet açığına yönelik kurumsal çerçevede ileri sürülen tartışma konularından bir diğeri Avrupa Komisyonu'nun niteliğine ve yetkilerine ilişkindir. Birlik'in yürütme işlevini yerine getiren Komisyon'un atanma usulü ve bu organın denetiminde Parlamento'nun katılımının yeterli oranda sağlanmaması Birlik'in demokratik meşruiyet açığının nedenleri arasında sayılmaktadır. Avrupa Komisyonu, üyeleri ulusal hükümetler tarafından atanan teknik nitelikli bir oluşumdur. Öte yandan, yasama önerisi başlatma hakkı şu ana kadar Avrupa Komisyonu için bir ayrıcalık olarak değerlendirilmiştir. (Vesnic-Alujevic ve Castro-Nacarino, 2012: 67) Üye devletler düzeyinde ulusal parlamentolar aracılığıyla kullanılan bu tür yetkilerin AB nezdinde bürokratik bir organ olan Komisyon tarafından kullanılması dikkati çeken önemli bir unsurdur. (Baykal, 2004: 131) Majone'a göre, AB'nin demokratik meşruiyet açığının pek çok nedeni bulunmakla birlikte, bunlardan ilki, yasama sürecinin, halk tarafından seçilmemiş olan AB Komisyonu tarafından başlatılmasıdır. (Majone, 2014: 179) Komisyon'un atanma usulü, teknik niteliği ve yasama önerisi başlatma tekeli, üye ülkelerin yürütme organı ile karşılaştırıldığında temel demokrasi ilkesinin ihlali olarak görülmekte olup, meşruiyet tartışmalarının çerçevesini oluşturmaktadır. (Vesnic-Alujevic ve Castro-Nacarino, 2012: 67)

Bu tutumun aksine, Avrupa Komisyonu'nu, meşru ve hesap verebilir bir kurum olarak değerlendiren görüşler de bulunmaktadır. Bu bakış açısına göre, Komisyon'un üyeleri, meşru olarak seçilmiş ulusal hükümetlerce atanır. Öte yandan başkanı Avrupa Parlamentosu tarafından belirlenir. Bununla birlikte, Komisyon, Parlamento'ya iki şekilde hesap vermektedir. Bunlardan ilki, Parlamento'nun Komisyon'a gensoru iletebilme, diğeri ise yazılı ve sözlü soru sorabilme yetkisidir. Öte yandan, son derece teknik kararların alındığı ekonomik nitelikli konularda Komisyon'un gündem belirleyici tekelini haklı bulmaktadır. Bu çerçevede, yalnızca siyasi nitelikteki konularda Komisyon'un yasama tekelinin demokratik meşruiyeti eleştirilebilir. (s. 65)

Roland Vaubel, Birlik'in çifte demokratik meşruiyet açığı bulunduğundan bahseder. Bunlardan ilki, yürütmenin yasama sürecindeki etkisinin parlamentoya göre, ikincisi ise yürütme içinde bürokrasinin etkisinin (yani Komisyon'un) siyasi kanada göre (yani Konsey'e göre) daha güçlü olmasıdır. (Vaubel, 1993: 45) Avrupa Birliği demokratik açıdan anayasal bir ikilem içinde bulunmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, yalnızca Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerini arttırarak demokrasi açığı sorununu ortadan kaldırmaya yönelik herhangi bir girişim tehlike arz edebilir. Zaten bu yönde atılan adımlara rağmen hala AP'nin yetkileri ulusal parlamentoların yetkilerinin çok uzağındadır. Öte yandan, Avrupa Birliği'nde mevzuat büyük oranda yürütme koluna yani Konsey ve Komisyon'a bırakılmıştır. Birlik'in anayasası hükümetin yürütme organının müdahalelerine hizmet etmektedir. Komisyon yasama önerisi başlatma konusunda tekel sahibidir. O'nun yasama sürecindeki rolü merkeziyetçi bir önyargıya sebep olmaktadır. Diğer yandan, Birlik'in ikili demokratik açığı, çıkar gruplarının etkisini de arttırmaktadır.

Öte yandan, Konsey, hükümetler arası siyasi otoritenin merkezi olup, Parlamento'nun gerçek karşı ağırlığıdır. Ancak, kendisini Birlik çıkarlarının temsilcisi olarak gören Komisyon ile olan ilişkisi belirsizliğini korumaktadır. Konsey, politika rehberini ortaya koyan bir yönetim organıdır ancak ne mevzuatı yürürlüğe sokma ne de Komisyon'a direktif verme yetkisine sahiptir. Dahası, Avrupa Konseyi'nde yoğunlaşmış olan siyasi güç ile kararlarının yasal güçten yoksun olduğu gerçeği arasında garip bir karşıtlık bulunmaktadır.

Vaubel'e göre, demokratik meşruiyet açığı problemini aşmanın öncelikli yolu siyasi ayağın bürokrasi ayağına göre güçlendirilmesidir. Bu çerçevede, Komisyon'un yasama başlatma tekelinin Konsey ve Parlamento'ya devredilmesi gerekmektedir. (s. 47) İkinci olarak, Komisyon Avrupa Parlamentosu tarafından parlamento kontrolüne tabi bir Avrupa hükümetine dönüştürülmelidir. Bu yaklaşımın taraftarları, demokratik açığın yasama kısmının Avrupa Parlamentosu'na kapsamlı yasama yetkisi vererek ele alınması gerektiğini belirtme eğilimindedir. Ancak, bu anlayışın, Konsey'in rolünü zayıflatarak Avrupa'daki politik merkezileşme sürecini güçlendirme tehlikesi bulunmaktadır. Federal devletlerin tarihi, federal düzeye güç aktarmanın başarılı sonuçlar verdiğini açık şekilde göstermiştir. Ancak bu süreç merkezileşmeye neden olmadan gerçekleştirilmelidir. (s. 47)

Christopher Lord, demokratik açığın, yalnızca demokratik bir kontrol ve denge mekanizması ile doldurulabileceğini iddia eder. Örneğin, Avrupa Parlamentosu'nun AB Bakanlar Konseyi'ni kontrol edebileceği ve dengeleyebileceği fikri tartışmaya açıktır. Çünkü Avrupa Parlamentosu'nun demokratik olup olmadığı da üzerinde durulması gereken önemli bir husustur. Bu çerçevede, Birlik'in demokratik kontrolü, karar verme yapısının karmaşıklığına ve özgünlüğüne uygun olmalıdır. Öncelikle, Birlik'in bir uzlaşma sistemi olduğunun kabul edilmesi gerekir. İkinci olarak demokratik kontrol için çok seviyeli bir yapı lazımdır. Birlik'in gerçekleştirdiği hukuki eylemlerin ve Birlik düzeyinde alınan kararların halka açık olması gerekmektedir. Lord bunun için şok yöntemi önermiştir. Bu çerçevede, Komisyon başkanının Parlamento tarafınan seçilmesi söz konusu yöntem için güzel bir örnek olabilir. Lord, Komisyon başkanlığı pozisyonun etkinliği için, onu devletlerin etkinliğinden uzaklaştıracak ve bu kapsamda Parlamento'ya daha fazla denetim sağlayacak bir çözümü hayati görmektedir. (Lord, 2008: 318-319)

Lord, Birlik kurumlarının tasarımında gereksiz politik eşitsizliklerin kaldırılması gerektiğinden bahseder. Birlik gibi çok seviyeli bir sistem, Konsey ve Parlamento sandalyelerinin tahsisinde, üye devletlerin ve vatandaşların siyasi olarak eşit olmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede, nitelikli çoğunluğa sahip oylamayı üye devletlerin ve nüfusun basit bir hesaplamasına dayandırmak, karar verme yetkilerinin dağılımında mevcut keyfiliğin üzerinde büyük bir iyileşme sağlayacaktır. (s. 320)

ii. AB Karar Alma Sürecinin Elitist Karakteri

Demokratik meşruiyet açığının entegrasyon sürecine ilişkin elitist yaklaşımın doğrudan bir sonucu olması önemli bir başka tartışma konusudur. Avrupa entegrasyonu, kurulduğu andan itibaren halktan uzak, halkın ilgilenmediği, ilgilense de dâhil olamadığı bir yapılanma olmuştur. Seçkinler ve vatandaşlar arasındaki bu kopukluk, yarım yüzyılı aşkın süredir devam eden Avrupa entegrasyonunun temel özelliğidir. Kararlar kapalı kapılar ardında alınmakta, halkın denetim imkânları ise son derece kısıtlı kalmaktadır. Bu çerçevede, AB karar alma sürecinin topluma kapalı bir grup bürokratın elinde olması demokratik meşruiyet meselesinin en temel nedenidir.

Majone, The Economist'in Fransa ve Hollanda seçmenleri tarafından Anayasa Antlaşması'nın reddine ilişkin yorumunun, referandumun, siyasi seçkinlerle, sıradan

vatandaşlar arasındaki bağlantıyı kopardığı gerçeğini acımasızca gözler önüne serdiğinden bahseder. (Majone, 2014: 182) Öte yandan, parasal kriz de demokratik meşruiyet açığının Avrupa'nın halktan kopuk karar alma yapısının bir sonucu olduğunu, bu krizin ancak halkın katılımı temelinde siyasi bir yapılanma ile aşılabileceğini göstermiştir.

iii. Birlik'in Demokratik Meşruiyet Açığının Üye Ülkelerin Demokratik Meşruiyet Açığı ile İlişkisi

Birlik'in demokratik meşruiyet açığının başlıca nedeninin üye ülkelerin demokratik meşruiyet açığından kaynaklandığı iddiası farklı bir bakış açısını yansıtır. Bazıları için, AB, entegrasyon vaatlerini yerine getirememiştir. Onlara göre, üye ülkelerde işleyen demokrasi, Avrupa ölçeğinde yeniden üretilememiş, yetersiz olmuştur. Hatta pek çoğuna göre, AB ulus devletler için de demokratik meşruiyet sorunlarına yol açmıştır. (Innerarity, 2015: 173-174) Avrupa Birliği'nin ulusötesi bir örgüt olarak demokratik kalitesini arttırma çabaları son yılların önemli tartışma konularından biri olmakla birlikte, ulusal sistem için geçerli olan kavramların, kendine has özellikleri bulunan bu ulusüstü oluşum için yeterli olmadığı açıktır.

AB'ye bu kadar sorumluluk yüklemek anlamsızdır. Üye ülkeler, kendi başlarına, demokratik bir toplumun gereklerini zaten yerine getirememektedir. Demokratik meşruiyet sorununun varlığının temel sebebi, üye ülkelerin karşılıklı bağımlılık olgusunu düzgün yönetememeleridir. Sorun ulusötesi kurumların yapılandırılmasından ziyade, ulusal demokrasi açıklarının uyumlanamama problemidir. En büyük hata, demokrasinin uluslar düzeyinde mükemmel işlediği varsayımından yola çıkılmasıdır. Bu açıdan bakıldığında, eğer Avrupa Birliği'nin demokrasi açığı varsa, devletlerde de aynı şekilde demokrasi açığı söz konusudur. Bunun tersi de geçerlidir. AB'nin demokratik meşruiyet meselesi üye devletlerin meşruiyetinden ayrılamaz; krizler ve dönüşümler, başarılar ve açıklar gibi her iki siyasi düzlemde de paylaşılmaktadır.

AB'nin demokratik açığı sorunu aslında ulusal demokrasilerin idealleştirilmesinden kaynaklanmaktadır. AB demokrasisine atfedilen tüm eksiklikler, onu oluşturan demokrasiler içinde küçük ya da büyük ölçüde mevcuttur. Örneğin, Avrupa Parlamentosu'nun yetki problemi bugün tüm Avrupa demokrasilerinin temel sorunudur. Yürütmenin yasama üzerindeki üstünlüğü bütün demokrasiler için geçerli

olup, AB'nin ayırt edici bir sorunu değildir. Genel olarak parlamentonun hükümeti kontrol etmesi söz konusu değildir; bunun yerine hükümet, parlamentodaki çoğunluğunu yönetimsel faaliyetlerini gerçekleştirmek için kullanmaktadır. Mevcut parlamenter sistemlerde hükümete destek verilmesi, parlamento çoğunluğunun en büyük görevidir. Parlamentonun merkezi rolü anlayışı, çağdaş demokrasilerin gerçekte nasıl işlediği ile ilgisi olmayan ütopik bir durumdur. AB'nin yaptığı, yalnızca, üye devletlerde hâlihazırda var olan bazı demokratik sorunlara cevap vermek ve bunları güçlendirmektir.

Avrupa Birliği ne ulusal bir devlet ne de uluslararası bir örgüttür. Bu nedenle, ulusal devletin demokratik yönetişim standartlarını Avrupa seviyesinde uygulamaya çalışmak yersizdir. Ulus devlete özgü demokrasi anlayışı, AB demokrasisi için bir model olmamalıdır. Demokratik meşruiyet kavramının yeniden biçimlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, AB demokrasisi ile ilgili öncelikli soru AB'nin neye kıyasla yeterince demokratik olduğudur. İkinci soru ise, söz konusu demokrasinin meşru veya verimli olup olmadığıyla ilgilidir. AB, uluslararası bir örgütten daha demokratiktir. Çünkü demokratik devletlerden oluşur, siyasi sistemi üye devletlerin ulusal sistemlerinden daha şeffaftır. Her şeyden öte, demokratik yenilik yapma ihtimalini öngörür. AB demokratik olarak organize edilen bir sorumluluk projesidir. Bu nedenle Avrupa fikrini tamamlanmamış bir demokrasi olarak nitelemek yerinde olur. (Innerarity, 2015: 181)

Nicoladis ve Youngs, demokratik meşruiyet probleminin yalnızca ulusüstü seviyede değil aynı zamanda ulusal ve yerel seviyelerde de var olduğu hususunu "demokratik trilemma" olarak adlandırmaktadır. Demokratik meşruiyet sorunu bu üçleme arasındaki gerilimi ifade eder. Bu çerçevede, ulusötesi demokratik karşılıklı bağımlılığı sağlama çabaları, hem ulusal hem de yerel demokratik meşruiyeti tehlikeye atabilir. Bunun tam tersi de geçerlidir. Ulusal meşruiyetle ilgili bir endişe ulus ötesi demokratik karşılıklı bağımlılığı zayıflatabilir. Nicoladis ve Youngs, demokratik meşruiyet probleminin söz konusu üçleme göz ardı edilerek ve yalnızca demokratik meşruiyetin bir yönüne odaklanarak çözülemeyeceğinden bahseder. Öncelikle, ulusötesi demokrasi, ulusal ve yerel demokratik süreçlerde sağlam bir toparlanma olmaksızın sürdürülemez. Avrupa entegrasyonunun başarılı modeli, bu kavramlardan birini diğerlerinin pahasına sürdürerek sağlanamaz. Bunun yerine üçünün aynı anda sağlanması gerekmektedir. (Nicoladis ve Youngs, 2014: 1411) AB demokrasisi, üye

devletlerin demokrasisinin zayıfladığı oranda güçlendirilmemiştir. Yani, bahsedilen sıfır toplamlı bir oyun değildir. Bu nedenle, Avrupa veya uluslararası kurumların güçlenmesini demokrasiye yönelik bir tehdit olarak görmek yanlış olur. Öte yandan, AB, gerçekleştirmesi gereken hedefler görmezden gelinerek yargılanmaması gereken karmaşık bir düzendir. Gerekli demokratik standartları yerine getirmemesi nedeniyle AB'nin AB'ye kabul edilmeyeceği anlayışı da mantıklı değildir.

Avrupa Birliği'ni, devlet egemenliğinin ötesinde meşru bir bağımlılık projesi olarak düşünürsek, AB'nin demokratikleşmesinden ziyade demokrasinin Avrupalılaşmasından bahsetmek daha mantıklı olur. İnanmadığımız Avrupa, demokrasiler için bir örnek oluşturabilir mi? (Innerarity, 2015: 182) Aynı zamanda Avrupa Birliği, ulusötesi organizasyonların ve küresel yönetişim kurumlarının demokratik meşruiyetini anlamaya ve geliştirmeye yönelik çok umut verici bir yol izlemektedir. Bu çerçevede, AB'yi devlet gibi olması gereken bir kurum olarak düşünmek yerine, devletlerin demokratik açıdan AB'yi örnek almaları gerekmektedir.

c. Avrupa Vatandaşlarının Siyasi İradesinin Zayıflığı

Avrupa bütünleşmesinin demokratik temellerini derinden sarsan demokrasi açığı, yalnızca bahse konu kurumsal ve yönetişimsel yöntemlerin uygulanması ile çözülemez. Bu kapsamda gerçekleştirilen tartışmalar demokratik meşruiyet sorununu yetersiz ele almakta olup, sorunun çözümünde bir dereceye kadar yardımcı olabilir. Entegrasyon modelinin esnek olmayan yapısı ve tam anlamıyla demokratik meşruiyete dayalı olmayan yönetişim herkesin üzerinde hemfikir olduğu nedenlerdir. Ancak, Birlik'in bugün yüzyüze kaldığı sorunun temeli, toplumsal endişelerin dikkate alınmamasıdır. Yetkileri artmakta olan Birlik, halkların günlük yaşamını daha fazla etkiler hale gelmiştir. Ancak, halk, işleyişinde aktif olarak yer almadığı sisteme güvenmemektedir. Yiğit'in deyimiyle, Avrupa düzeyinde demokratik meşruiyet sorunundan ziyade bir güven sorunu bulunmaktadır. (Yiğit, 2009: 111) Avrupa tasarımı, yeterli demokratik kontroller gerçekleşmeksizin ilerlemiş, karar alma sürecinde kamuoyu görüşleri göz ardı edilmiştir. Entegrasyon projesinin uzun vadede uygulanabilirliği için geniş çaplı halk desteğinin önemi hafife alınmış, bu önem para birliğinin krizi derinleştikçe daha belirgin hale gelmiştir. Sistemin demokratik olabilmesi için halkın o sisteme destek vermesi gerekir. Halk demokratik olduğuna inanmadığı bir sisteme destek vermekte isteksizdir. Bu durum Birlik'in bugün yaşadığı sorunun en önemli nedenidir.

Tabanda halkın olduğu her yerde meşruiyetten söz edilir ve ortak çıkarların sağlanması ancak halk desteği ile mümkündür. Bugünkü durum, yönetimin Avrupa halklarına daha yakın olması gerektiğini ve siyasal bütünleşmenin gerçekleşmesi için bireylerin desteğinin gerekli olduğunu açık bir şekilde gözler önüne sermektedir.

Yani, bugünkü sorun, Avrupa'nın başarısız işlevselciliğinin sonucudur. Bir başka ifadeyle, Avrupa düzeyindeki aşamalı merkezileşme ile demokratik ilerleme eş anlı sağlanamamıştır. (Nicoladis ve Youngs, 2014: 1404) Daha da önemlisi, AB, söz konusu yanlışı bugün de devam ettirmektedir.

Bu çerçevede, demokrasi açığı sorununu çözüme kavuşturmak için kurumsal reformların yanı sıra, Avrupa Birliği politikalarının yurttaşlara yakınlaştırılması gerektiği sıklıkla dile getirilmektedir. Demokrasinin özünde, halkın kendisini kararlar alan siyasal sistemin bir parçası olarak hissetmesi olduğundan, varlığı üzerinde yoğun tartışmaların yapıldığı Avrupa halkının entegrasyon sürecine katılımı ve bu süreci desteklemesi sistemin demokrasi sorunundan kurtulmasının tek çaresi olarak değerlendirilmektedir.[21] Bu ise ancak, demokrasi ve meşruiyetin temel unsuru olan halkın aktif katılımı ile mümkündür. Gerçekleştirilmesi gereken aşağıdan yukarıya çözüm yöntemlerini geliştirilmesi ve süreçten en çok etkilenen halkın AB siyasetini etkilemesinin sağlanmasıdır. Bu çerçevede, halkların ve vatandaşların meşruiyet sürecinde aktif aktörler haline gelmeleri mümkün olacaktır.

Avrupalı kimliğinin vatandaşlarca benimsenmesi demokrasi sorununu büyük oranda çözecektir. Ancak bütünleşme sürecinin kendine özgü niteliği, bu durumu zorlaştırmaktadır. Bu çerçevede, sorunun, Birlik'in kendine has niteliği göz önünde bulundurularak ele alınması gerekmektedir. Bu ise ancak, halk için, halkın aktif katılımı temelinde aşağıdan yukarıya bir yöntemle mümkün olabilir. Bunun için temsili ve katılımcı demokrasi güçlendirilmelidir. Temsili ve katılımcı dinamiklerin dengeli bir şekilde uzlaşması olmaksızın ilerlemek, seçici elitizme geri dönmenin başka bir adımı olarak ortaya çıkmaktadır. AB'nin demokratikleştirilmesi, ancak birbirlerinin demokratik tercihlerini tanıyan vatandaşlar arasında etkin işbirliğinin geliştirilmesi ile mümkündür. Bunun için daha politik, daha müzakereci ve daha demokratik bir siyaset tarzına ihtiyaç duyulmaktadır.

[21] Aktaran Açıkmeşe, 2003: 26

III. Demokratik Meşruiyet Sorununun Çözümü İçin Daha Güçlü Bir Entegrasyon ve AB Vatandaşlığı

A. Daha Güçlü Bir Entegrasyon

Avrupa entegrasyonun arkasındaki itici güç, Avrupa'daki kanlı savaş tarihini sona erdirmek ve Almanya'yı kontrol altına almaktı. Bunlara, Avrupa'nın ekonomik birlikteliğine ilişkin bir ilgi eklendi. Ortak pazarın oluşturulması ve parasal birliğin sağlanmasıyla sonuçlanan ekonomik birlikteliğe yönelik destek, öyle görünüyor ki, siyasi birlikteliğin sağlanması açısından yetersiz kaldı.

İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından, Avrupa'daki siyasi birlik hedeflerini daha ileri götürecek projenin taslağını hazırlayan "ilk Avrupalılar"ın beklentileri ile bugünkü Avrupalıların hedefleri arasındaki makas açılmıştır. Bu anlamda, anayasa, yalnızca süreci hızlandırmak ve yönlendirmek için katalizör görevi görmektedir. Ancak anayasal çözüm tek başına yeterli değildir. İki yüz yıllık uygulamalı anayasal deneyimden görüldüğü üzere, artık anayasal çözüm problemlerin üstesinden gelememektedir. Bugün, ekonomik refahın ötesine geçen daha geniş bir perspektife ihtiyaç vardır. Gelişmiş ekonomik entegrasyon ile siyasal entegrasyonun hızı arasındaki uyuşmazlık, ancak, daha yüksek seviyede siyasi özgürlükleri teşvik eden bir politika ile aşılabilir. (Habermas, 2002: 58)

Habermas, Avrupa siyasetinin daha derin bir demokratik entegrasyonla çözülmesini gerektiren dört politik zorluktan bahseder. Bunlardan ilki Birlik içerisinde iktidar ilişkilerindeki dengesizliktir. Almanya'yı kontrol altına almak amacıyla yola çıkan Birlik, bugün Almanya'nın demografik ve ekonomik hâkimiyetine sahne olmaktadır. Öte yandan bu dengesizlik finansal kriz sürecinde, krizden etkilenen ülkelere uygulanan anti demokratik yaptırımlar ile açık şekilde kendini göstermiştir. Üye ülkeler arasında var olan dengesizlik güven problemine yol açmaktadır. Bu durum ancak daha güçlü bir entegrasyon ile çözülebilir. İkinci politik zorluk post-emperyalist Avrupa'nın birçok ülkesinde siyasi kültüre yönelik algılanan tehdittir. Üye ülkelerin siyasetinde sağ kanat popülizmin yükselişi, yabancı düşmanlığı ve milliyetçilik başta Avro bölgesi olmak üzere Avrupa'nın genelinde önemli bir güç kazanmıştır. Ortaya çıkan bu durum Avrupa'nın en temel değerlerinin de ihlali anlamına gelmektedir. Avrupa'da milliyetçi bir bölünmeyi önlemenin tek yolu entegrasyon sürecini

demokratik bir yolda sürdürmektir. Genel kanıya göre, Avrupa artık dünya siyasetindeki rolüne ayak uyduramamaktadır. Birlik'in uluslararası meselelerde ve dünya siyasetinde bağımsız bir rol oynaması gerektiği fikri tüm üye devletlerde eşit etkiye sahip olmamasına rağmen şekillenmiş ancak kök salamamıştır. Bu üçüncü zorluktur. Habermas, bu çerçevede, Birlik'in tüm üyelerinin, insancıl öz amacı feda etmeden eşgüdüm halinde hareket etmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Son olarak, Avrupa, elde edilen pek çok kazanımın mimarı olarak görülmektedir. Ancak bugün refah devletinin kazanımlarının parçalandığına şahit olmaktayız. Ortak ekonomi ve tek para birimi ideali, herkes için daha fazla refah vaadiyle yola çıkmıştı. Bugün, sosyal uçurum giderek derinleşmektedir. Bu kapsamda, krizin üstesinden gelebilmek için dayanışmaya dayalı politikalara ve kurumsal bir reforma ihtiyaç duyulmaktadır. (Habermas, 2015: 548)

Avrupa bir pazar olmaktan çok daha fazlasıdır ve tarihsel boyutları olan sosyal bir modeli sembolize eder. Avrupa kimliğinin merkezinde, sonuçların değil, acı veren öğrenme süreçlerinin doğası yatmaktadır. Avrupalılar, deneyimlerinden, düşmanlık ve rekabetle baş etmeyi ve zorluklara karşı üretken bir tutum sergilemeyi öğrenmişlerdir. Bu anlamda, Avrupa ulus devletlerinin ortaya çıktığı tarihsel süreçten öğrenilmesi gereken çok şey vardır. Bu çerçevede, ulusal demokratik devletin en büyük başarısı, tamamen yeni ve gerçekten soyut bir hukuk dayanışması yaratan ulusal vatandaşlığın kazanılması olmuştur.

Bazılarına göre, vatandaşlığın ulus devletin ötesinde geliştirilmesi, ortak bir dil, tarih ve siyasi kültür gibi bazı ön koşulların eksikliği nedeniyle imkânsızdır. Başka bir deyişle, bu tezin temel fikri, yaşayabilir vatandaşlığın demos'un varlığına bağlı olduğudur. (Olsen, 2013: 3) Avrupa düzeyinde ortak bir dil, tarih ve siyasi kültür bulunmadığından 'demos' oluşamamıştır. Bu konudaki çıkarımlar söz konusu gerekçelerle ortak bir Avrupa kamusal alanının yaratılamayacağı yargısı ile sonuçlanmıştır. Curtin'e göre temel sorun, Avrupa üzerine görüş, irade ve kanı oluşturma çabalarındaki niyet ve örgütlenme eksikliğinde yatmaktadır.[22] Bu çerçevede AB'nin gerçek bir siyasal birlik olabilmesi için ihtiyaç duyulan, ortak örgütlü bir irade ve bu iradenin oluşması için gerekli ortamın sağlanmasıdır.

[22] Aktaran Çelebi, 2002: 110

Bu açıdan baktığımızda, "vatandaşlar ulusu" olarak adlandırdığımız şey, ortak kökenler, dil ve tarih ile karakterize edilen, ortak bir kaderle birbirine bağlı bir toplulukla karıştırılmamalıdır. Ortak bir dil ve yaşam biçimi, bilinçlendirme sürecini kolaylaştırmış olsa da yeterli değildir. Aksine, bu süreç, ulusal bilinç ve demokratik yurttaşlık anlayışının karşılıklı olarak istikrara dayalı bir temel oluşturduğu bütünün bir parçasıdır. Bu bilinç ve dayanışma biçimini oluşturan yurttaşlık kavramının ulus devletin sınırlarında durmasının hiçbir nedeni bulunmamaktadır. (Habermas, 2002: 60)

Böylesi bir kimlik oluşumunun, bir ülkenin kendi ulusal sınırlarının ötesine yayılabilmesi için gerçekleştirilmesi gereken gereklilikler bulunmaktadır. Bunlardan ilki Birlik düzeyinde temsili sistemin daha demokratik hale getirilmesidir. Temsil, çağdaş demokrasilerin olmazsa olmazı aynı zamanda en sorunlu alanıdır. Demokratik meşruiyet krizi esasında bir temsil sorunudur ve aşılması gerekmektedir. Yiğit, AB'nin supranasyonel bir oluşum olmakla birlikte, karar organlarının büyük oranda temsili demokrasiye dayanıyor olmasının, Birlik'in demokratik meşruiyeti konusunda kaygılara neden olduğundan bahseder. (Yiğit, 2009: 109) Entegrasyon zaman içinde üye ülkelerin belli konularda ulusal yetkilerini Birlik düzeyine devrettikleri bir oluşumu ifade etmektedir. Bu oluşum, demokrasi modelini de üye ülkelerden almıştır ancak söz konusu modelin Birlik'in siyasi temsil sistemi için yetersiz olduğu görülmektedir.

İkinci olarak bir Avrupa sivil toplumunun oluşturulması gerekmektedir. Karar verme sürecinde sivil toplum katılımını arttırmak, demokratik meşruiyeti sağlama ve Avrupa kimliğini oluşturma çabalarında önemli bir yol olarak değerlendirilmektedir. Halkın iradesinin oluşmasına katkıda bulunmak için bir araç olarak kabul edilir ve karar alma sürecinin demokratik kalitesini zenginleştirir. Sivil toplum katılımı, özellikle 1990'ların sonlarından itibaren, Birlik'in geleceği ile ilgili kararların alınmasında bir araç olarak daha fazla dikkat çekmeye başlamıştır.

Son bir husus, Avrupa çapında siyasi yönelimli bir halkın kurulmasıdır. Avrupa meselelerine ilgili ve Birlik adına alınacak kararları etkileyebilme kabiliyetine sahip bir Avrupa halkının yaratılması hem demokratik meşruiyetin sağlanmasına katkıda bulunacak hem de Avrupa kimliğini güçlendirecektir. Böylelikle politik bir kültür yaratılmış olur. (Habermas, 2002: 60) Avrupa halkları AB düzleminde, AB'yi ilgilendiren konuların tarafı olmadığı, bu konularda akıl yürütmediği, bu konuları aktif bir müzakereye tabi tutmadığı sürece demokrasi eksikliği giderilemeyecektir. (Çelebi,

2002: 89) Avrupa sadece küreselleşmenin etkileri altında parçalanacak başka bir pazar haline gelecektir.

Habermas, Avrupa Birliği halkları ve Avrupa vatandaşları şeklinde çifte egemenliğe dayalı bir oluşum önermektedir. Kurucu otorite bir tarafta Avrupa'nın vatandaşlarından, diğer tarafta katılımcı ulus devletlerin farklı halklarından oluşacaktır. Bir tarafın çıkarları diğer tarafa hitap edebilmelidir. Bu durumda, Avrupalı vatandaşlarla Avrupa halkları arasındaki ilişki sürecin kendisini şekillendirecek, denge kendiliğinden oluşacaktır. İki anayasal-kurucu kurum arasındaki rekabet politika seviyesine yansıyacaktır. Avrupa Parlamentosu, yasama girişimi önerme hakkını kazanmak zorunda kalacak ve her iki meclisin de onayını gerektiren "olağan yasama usulü" adı verilen sözleşme, tüm politika alanlarına genişletilecektir. Ortaya çıkacak ulusüstü yapının üye devletler ile ulusüstü federasyon arasındaki hiyerarşik ilişkinin bozulmayacağı şekilde inşa edilmesi gerekecektir. Birlik'in ulusüstü bir düzene dönüşmesi ile devletlerin eşitliği ve vatandaşların eşitliği ilkeleri eşit şekilde ele alınacaktır. (Habermas, 2015: 551) Habermas, böylesi bir oluşumu yalnızca daha entegre bir Avrupa çözümünde görmektedir. Söz konusu meşruiyet açığı, ancak çekirdek Avrupa oluşumu ile aşılabilir.

Habermas, bir 'Avrupa halkı' yaratmanın aşılmaz bir engel olmadığını düşünmektedir. Bunun için bir Avrupa kamusal alanına ihtiyaç duyulmaktadır, ancak, bu yeni bir anlam ifade etmemektedir. Aksine, ulusal kamusal alanların mevcut altyapısı, Avrupa çapında iletişim için yeterlidir. Habermas'a göre, ulusal arenaların sadece birbirlerine açılması gerekmektedir. Mevcut ulusal medya, karmaşık bir çeviri görevini yerine getirmek şartıyla Avrupa kamusal alanını üretebilir. Öte yandan, çok farklı dil topluluklarını bir araya getiren trans-dil vatandaşlığı bulunmaktadır. (s. 553)

Özetle, bölümün başında da değinildiği gibi, demokratik meşruiyet açığının belli başlı nedenleri bulunmaktadır. Grimm'e göre başlıca neden, 'Avrupa vatandaşlığı' kurumunun tam anlamıyla gelişmemiş olmasıdır. Çözüm ise ancak daha güçlü bir entegrasyonla mümkündür. AB siyasi birlikteliğinin sağlanması için Avrupa düzeyinde "vatandaşlık" kavramının içi doldurulmalıdır. Bu çerçevede, gerçekleştirilmesi gereken, kitlelerin siyasal olarak harekete geçirilmesidir. Bu amaçla, farklı ulus vatandaşlarının, paylaşılan federal konularda politik kararlar alırken ortak bir bakış açısı kazanmaları sağlanmalıdır. Grim, ortak çözüm doğrultusunda seçimlerin Avrupalılaştırılması

gerektiğinden bahseder. Ayrıca karar alma mekanizmalarının şeffaf ve söylemlerin halka açık olması gerekmektedir. Bunların yanısıra, çok kanallı sosyal bir siyasi tartışma platformuna ihtiyaç duyulmaktadır.[23]

B. AB Vatandaşlığı

1. AB Vatandaşlığı ve İdeal Vatandaşlık İlişkisi

İdeal vatandaşlık kapsayıcı, çok katmanlı ve çok kültürlü bir anlayışa dayanmaktadır. Dışarıya doğru bir yönelimi gerektirir. Farklılıklarına rağmen tüm vatandaşların yükümlülükleri toprak ile sınırlandırılamaz. Bütünleştiricidir. Ortaklaşa deneyimlerin kuşaktan kuşağa aktarıldığı bir aidiyet duygusu yaratır.

Bununla birlikte, kozmopolit normlara uyumu zorlamak için bazı hiyerarşik özellikler gereklidir. Bu türden kozmopolit bir sistem, çok seviyeli bir biçimde gevşek bağlanmış ve işlevsel olarak farklılaşmış karar verme düzeni önermektedir. Bu çerçevede, demokratik meşruiyet, vatandaşların bütünlüğünün, evrensel haklara ve hukuka bağlı kalmak suretiyle güvence altına alındığı bireysel bir temel üzerine kuruludur. Vatandaşlık, bu ideal modelde ulusal sonrasıdır, çünkü haklar, doğaları gereği bireysel ve evrenseldir. Vatandaşlar yalnızca diğer vatandaşlara karşı değil tüm insanlığa karşı sorumludur. (Olsen, 2013: 6)

Siyasi eşitlik demokrasinin temel kavramıdır. Siyasi eşitlik çerçevesinde herkes eşit oranda temsil edilmektedir. Bu çerçevede, tüm vatandaşların eşit oranda irade oluşturma ve sorumlu tutabilme şansını elde edebilmesi için eşit fırsatlara sahip olması önemlidir. Eşit fırsatların sağlanması için demokratik kurumların, sosyal olarak dezavantajlı olanların demokratik siyasete katılabileceği şekilde tasarlanması gerekmektedir. (Friedrich ve Kröger, 2012: 269)

İdeal vatandaşlıkta bireysel haklar ulus devletin sınırlı alanından koparılır. Evrensel insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi kozmopolit fikirlere dayalı bir oluşumu amaçlar. Evrensel ahlaki davranış ve yargı standartları geçerlidir. İdeal vatandaşlıkta "fırsat eşitliği" önemli bir kavram olarak ortaya çıkar. Küresel demokratik

[23] Aktaran Habermas, 2015: 548

kanunla yönetilen, bireysel ve toplu haklar için yüksek düzeyde koruma sağlayan, egemenliği dağıtan, demokratik özerkliği güvence altına alan ve demokratik olarak hesap verebilir kurumların oluşturduğu uluslararası bir alana çağrıda bulunur. Ulus devletlerin ötesinde bir demokrasi öngörür. Bu çerçevede, içte ve dışta olmak üzere çifte demokratikleşmeye dayalı bir projeye dayanmaktadır. İdeal/kozmopolit vatandaşlık, öte yandan, hak ve siyasi katılımdan ziyade görevlere daha fazla önem vermektedir.

Böyle bir vatandaşlığın gerçekleşebilmesi, post-ulusal bir siyasi topluluğun oluşumuna bağlıdır. Vatandaşlık, tarihsel ve normatif olarak dinamik ve tartışmalı bir konsepttir. (Olsen, 2013: 3) Belirli kurumsal uygulamalarda yaratılan, etkinleştirilen ve dönüştürülen bireysel ve kollektif bir fenomendir. Bu nedenle, devletle olan ilişkisinden koparılabilir. Vatandaşlık, yalnızca bir temel ya da çerçeve değil, yeni açılımlara çağrıda bulunan bir sürecin nesnesidir. (Balibar, 2008: 227)

Bu hususların tümü göz önünde bulundurulduğunda, AB'nin, kozmopolit bir vatandaşlık için çok fazla umut sunduğu söylenebilir. AB vatandaşlığı ve ulusal vatandaşlık arasındaki temel fark, Birlik vatandaşlığının, eşit statü ve eşit fırsatlara sahip halkların bir topluluğu olmasında yatar. Birlik üyeliğinin amacı, üye devletlerin birbirlerine güvenmeyi öğrenmek istemeleridir. Aslında AB'yi topluluk topluluğu olarak sürdüren şey budur. AB bu anlamda, dinamik bir öğrenme ve siyasi ve sosyal uyumlanma modeli üzerine kurulmuştur. Eşsiz siyasi bir düzenleme ve sosyopolitik bir dönüşümün göstergesidir. Ortak bir arayıştır. Avrupa vatandaşlığının yeniliği, topluluk anlayışını değiştirme ve üyelik sınırlarını daha açık ve esnek hale getirebilme kapasitesidir. Avrupa vatandaşlığını, köklü milli kimlikler üzerinde salt bir örtüşme olarak görmek, bunu göz ardı etmek anlamına gelir. Bu anlamda, AB vatandaşlığının ulusal vatandaşlığın türevi olmasının ötesinde dönüştürücü potansiyeline odaklanmak gerekir. (Kostakopoulou, 2007: 627) Zaten, haklar, üyelik ve katılım kavramları bağlamında az ya da çok dönüşmüş ve ulusaldan kopmuş durumdadır. Birey ile toprak arasındaki ilişkiyi tam anlamıyla yok edemese de değiştirmiştir. Avrupa vatandaşlığı çok uluslu ve çok seviyelidir. Kapsayıcı olup, siyasi bir topluluğu hedefler. Doğumdan ziyade ikamet esasına göre tanımlanır. Başlangıç noktası olarak Avrupalıların artık 'kendi ulusal parlamentolarından kaynaklanmayan haklardan yararlanabilmeleri anlayışından yola çıkar. Farklı siyasi toplulukları barındıran bir sistemdir. Federal modelin özündeki çeşitliliğe olan saygı Avrupa vatandaşlığının özel statüsünü açıklamak için çok uygundur. Üye olma kararını ulusal seviyede tutarak, AB, üye

ülkeler arasında bir arada bulunan "biz" kimliğinin çeşitliliğini teyit eder. Bu anlamda, demokrasiye daha yakındır. Avrupa Birliği aslında demokratik olma yolunda ilerleyen bir sürecin ismidir. AB, vatandaşlık ve demokrasi fikirlerini toprak egemenliğinden ve ortak milliyetten kurtarmak için bir vaat sunar. (Olsen, 2013: 2)

Öte yandan, Avrupa vatandaşlığı, hak temelli ulus-ötesi bir kimliğe sahiptir. Bir bakıma, üyelik ve haklara temel erişim açısından bağlantıyı güçlendirmiştir. Örneğin Avrupa vatandaşlığı statüsü ile gelen belirli vatandaşlık hakları yalnızca ulusüstü seviye ile bağlantılıdır. AB Ombudsmanı'na dilekçe verme hakkı, AB kurumlarıyla irtibat kurma ve sözlü cevap alma hakkı bunlar arasındadır. Türetilen bu haklar, siyasal vatandaşlığın çekirdeğini oluşturduğu gibi aynı zamanda Avrupa vatandaşlığının temelidir. Bu çerçevede, ulusal vatandaşlığın sınırlarını aşmış, onu yeniden tanımlamış ve siyasi topluluğu yeniden oluşturmuştur. Hukuki ve siyasi dinamikleri vatandaşlığın uyrukluk modelinin temel alanlarını yıkmış ve ulusal vatandaşlığın örgütsel mantığını ve uygulamalarını dönüştürmüştür.

Ulus devlete kıyasla çok seviyeli ve karmaşık bir yapıya sahip olan Birlik'te vatandaşlığın kapsamı ve sınırları net değildir. Oluşan vatandaşlık, AB siyasetinin karışık doğasına bağlı olarak şekillenmektedir. Bu çerçevede, Avrupa vatandaşlığını, ulusal sınırların ötesinde toplumsal ve siyasi bağları geliştirerek, çeşitli halkların ortak bir deneyim ve yapılanma içinde bir araya geldiği bir siyasi topluluk yaratmak için benzersiz bir deney olarak görebiliriz. Birlik vatandaşlığının mevcut siyasi ve yapısal kısıtlamaları aslında temel kusurlar olarak görülmekten ziyade, kozmopolit siyasi topluluk oluşturmak için fırsat olarak sunulmuştur. AB vatandaşlığı, aslında birçok açıdan hem kurumsal hem de kavramsal bir meydan okumadır.

2. AB Vatandaşlığının Niteliği

Maastricht Antlaşması ile getirilen "Avrupa vatandaşlığı" kavramı, temelde tüm Avrupa vatandaşları tarafından kullanılacak bazı hakları ifade etmekle birlikte, hakkın ötesinde bir anlam ihtiva eder. Avrupalılık bilinci ve kimliğini yaratarak, siyasi bütünleşmenin hızlanması yolunda önemli bir adım, demokratik açığı azaltmak için mükemmel bir fırsat olarak görülmüştür. Bu çerçevede, bütünleşme sürecinin en önemli yapı taşlarından birini oluşturur.

Fikri temelleri daha öncelere dayansa da, bu kavrama ilişkin yasal zeminin hazırlanması 1992 yılında, bahse konu Antlaşma'nın yürürlüğe girmesi ile tamamlamıştır. Bu tarih pek çok kesim açısından umut kaynağı olmuştur. Ancak AB vatandaşlığının çoğu gelişmeye rağmen önceleri yalnızca bir isimden fazlası olamadığını görmekteyiz. Avrupa vatandaşlığının niteliği 2000'li yılların başında değişmeye başlamıştır. Bu değişimin en önemli faktörlerinden biri Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) Birlik vatandaşlığının gelişimine ilişkin kararlarıdır. Birlik vatandaşlığı ulusal vatandaşlığın yerini almasa da onun niteliğini büyük ölçüde değiştirmiştir.

Birlik vatandaşlığının yasal dayanağı, Avrupa Birliği'ni kuran Antlaşma'nın "Birlik Vatandaşlığı" başlıklı ikinci bölümünde yer almaktadır.[24] AB vatandaşlığı Antlaşma'nın 8. maddesi ile kurulmuştur. Aynı maddenin devamında, üye devlet vatandaşlığına sahip olan herkesin aynı zamanda AB vatandaşı olduğu, bu çerçevede Antlaşma ile kendisine birtakım hak ve yükümlülükler tanımlandığı kayıt altına alınmaktadır. Devam eden maddelerde, sırasıyla, (8a) bütün Birlik vatandaşlarının AB sınırları dâhilinde serbestçe dolaşım ve ikamet hakkına sahip olduklarından, (8b) uyruğu olmadığı bir üye devlette ikamet eden bütün Birlik vatandaşlarının Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve yerel seçimlerde ikamet ettiği üye devletin uyrukları ile aynı koşullarda oy kullanabileceklerinden ve aday olabileceklerinden, (8c) üye devlet vatandaşlarının, uyruğunda olduğu üye devletin temsil olunmadığı üçüncü ülke topraklarında, diğer üye devlet uyrukları ile aynı koşullarda diplomatik ve konsolosluk yetkilerinin korunması hakkından yararlanabileceklerinden, (8d) AB vatandaşlarının AP nezdinde şikâyet hakkına sahip olduklarından bahsedilmektedir.

Birlik vatandaşlığına ilişkin hususlar Amsterdam Antlaşması ile revize edilecektir.[25] Amsterdam Antlaşması'nın bu anlamda getirmiş olduğu yeniliklerden ilki, AB vatandaşlığının ulusal vatandaşlığın yerini almayacağının yalnızca onu tamamlayacağının belirtilmesidir. Antlaşma ile getirilen bir başka yenilik ise AB vatandaşlarının Avrupa Parlamentosu'nun yanısıra Ombudsman'a başvurabilme ve AB kurumlarına ve danışma organlarına antlaşma dillerinden birinde başvurabilme ve cevap

[24] Mastricht Antlaşması metni için bkz. (https://www.ikv.org.tr/images/files/A5-tr.pdf, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, 07.04.2018'de erişildi.)
[25] Amsterdam Antlaşması metni için bkz. (http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf, 07.04.2018'de erişildi)

alabilme haklarıdır. AB vatandaşlığına ilişkin hükümlere Amsterdam Antlaşması'nın 17.-22. maddelerinde yer verilmiştir.

Ardından bu hükümler, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın (ABİHA) "Ayrım Yapmama ve Birlik Vatandaşlığı" başlıklı ikinci bölümünün 18-25. maddelerinde korunacaktır.[26] Antlaşma'nın önemli bir yeniliği, vatandaşlar arasında uyrukluktan kaynaklanan her türlü ayrımcılığın yasaklanmasıdır. (madde 18) Antlaşma ile getirilen en önemli yenilik ise, Birlik'in tüm eylem alanlarında vatandaşlara ve temsilci kuruluşlara kendi görüşlerini ortaya koyma ve kamuya açık şekilde görüş alışverişinde bulunma imkânı sağlayan AVİ'nin oluşturulması olmuştur.

2000 yılında Nice zirvesinde ilan edilen AB Temel Haklar Beyannamesi, Birlik'in siyasal bütünleşmesi doğrultusunda önemli bir adım teşkil eder.[27] Beyanname, Birlik vatandaşlığının gelişimi kapsamında temel hakları daha anlaşılır şekilde formüle etmiş ve temel haklara daha önemli bir konum sağlayarak onları vatandaşlar için daha görünür kılmşıtır.

Kurucu antlaşmalarda gerçekleştirilen değişikliklere ek olarak Avrupa Birliği Adalet Divanı kararlarının, Avrupa vatandaşlığının gelişimine etkisi göz ardı edilemez. Söz konusu kararlar, antlaşma hükümlerinin içeriğini doldurmuş ve kapsamını genişletmiştir. AB vatandaşlığının gelişen ve evrimleşen bir niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Nitekim Birlik vatandaşlığını kuran Antlaşmanın 8-e maddesinde, Birlik vatandaşlığı kavramının geliştirilmek için tasarlandığı belirtilmektedir.

Yasal gelişimi çerçevesinde, Birlik vatandaşlığının üye devlet vatandaşı olma şartına bağlanması dikkati çeken önemli bir husustur. Bu hüküm iki sonuç doğurmaktadır. Bunlardan ilki, AB vatandaşlığının türev bir niteliği bulunmaktadır çünkü onu edinmek için ön şart üye devletin vatandaşlığına sahip olmaktır. İkincisi ise, AB vatandaşlığının, ulusal vatandaşlığın yerine geçmeyi değil onu tamamlamayı amaçlamasıdır.

[26] AB Antlaşması ve AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma metni için bkz. (https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf, 07.04.2018'de erişildi)
[27] AB Temel Haklar Şartı metni için bkz. (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:l2012P/TXT, 07.04.2018'de erişildi)

Besson ve Utzinger vatandaşlık kavramını, resmi, maddi ve duygusal olmak üzere üç boyutlu bir ayrıma tabi tutar. (Besson ve Utzinger, 2008: 187) Resmi boyut, bir siyasi topluluğun yasal statüsüne ilişkindir. Vatandaşlık, dâhil etme ve hariç tutma çerçevesinde bir grup oluşturmaktadır. Sonuç olarak vatandaşlık ayrıcalıklı bir konum yaratır. Maddi boyut, hakların ve görevlerin belirli içeriklerine karşılık gelir. Sivil, siyasi ve sosyal haklar arasındaki ayrım, nispeten eski olmasına ve spesifik bir kültürel ve siyasi bağlamdan kaynaklanmasına rağmen hala değerli bir analitik bakış açısı sağlar. Bununla birlikte, vatandaşların haklarının yanısıra yükümlülükleri de bulunmaktadır. Vatandaşlığın üçüncü boyutu, duygusal veya kimlik boyutu olarak adlandırılır. Bu yönüyle vatandaşlık kavramı, hukuki ve politik teorinin dilini aşar. Vatandaşlık haklarının insanlara verilmesi, onların toplumun üyesi olarak kabul edilmesi demektir. Aynı zamanda onların aidiyet duygusunu, grup oluşumunu ve dayanışmayı geliştirir. (s. 188) Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda, kimlerin vatandaş olma hakkına sahip olduğu ve hangi nedenlerden dolayı vazgeçilmez olduğu sorusu hayati önem taşımaktadır. Vatandaşlar ile vatandaş olmayanlar arasındaki fark belirli haklar çerçevesinde değerlendirilir. Prensipte, ulusal bir bölgede yaşayan herkes için geçerli olan tek hak insan hakkıdır. Bu hak genellikle sivil ve sosyal güvenlik hakkından oluşur. Buna karşın, siyasal haklar prensipte sadece vatandaşlık statüsüyle ilgilidir.

Dolayısıyla, vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar arasındaki bölünme özellikle demokratik katılım perspektifinden sorunlu hale gelir. Bir ülkede ikamet eden yabancı uyruklu kişiler, ev sahibi ülkenin yasalarından ve düzenlemelerinden eşit derecede etkilenseler de siyasi katılımın dışında tutulur. Balibar'ın deyimiyle, AB'nin yapısı, üye ülkelerin vatandaşlarını üye olmayan ülkelerin vatandaşlarından köklü biçimde ayıran, ulusal menşe'ye dayalı ayrımcılıklar üretir. (Balibar, 2008: 61) Evrensel insan hakları ile belirli vatandaşlık hakları arasındaki boşluğun kapatılması gerekmektedir. Geçerli bir çözüm, vatandaşlık haklarını yalnızca vatandaşlığa değil aynı zamanda uzun süreli ikamete atıfta bulunarak vermek olabilir. AB vatandaşlığına ilişkin kaygıları şu şekilde özetlemek mümkündür. Öncelikle, vatandaşlık bireyler arasında ayrım yaratmaktadır. Örneğin ülkeler Birlik vatandaşlığını kazanmada farklı uygulamalara sahiptir. İkinci olarak, Avrupalı olmayan diğer kişilerin vatandaşlarla aynı haklardan yararlanabildiklerini görmek mümkündür. Ancak, siyasi haklar göz önünde bulundurulduğunda, Avrupa'da yaşayan bireyler eşit muamele görmemektedir. Bununla birlikte, ulusal vatandaşlık, Birlik vatandaşlığının gelişmesiyle erozyona uğramıştır. Öncelikle, üye ülkeler, ulusal vatandaşlığın verilmesi ve geri alınması konusunda tek

yetkili otorite olmuşlardır. Ulusal vatandaşlığa sahip birey aynı zamanda Birlik vatandaşı olur. Ancak, Birlik dâhilinde, kazanılmış haklar tamamen ulusal gerekçelerle geri alınamaz.

Besson ve Utzinger'e göre, ulusal vatandaşlığın zayıflaması, vatandaş hakları için bir tehlike olarak düşünülmemelidir. (Besson ve Utzinger, 2008: 196) Aksine, Birlik vatandaşlığı, Avrupa'daki üye devletlerin sınırları boyunca geçerli olan ve uyrukluğa bağlı olmayan hakları güçlendirmiştir. Avrupa vatandaşlığının doğası çoğulcu niteliktedir. Her halükarda, bu gelişmelerin uzun vadedeki etkisi dayanışma ve toplumsal bütünleşmeyi destekleyecek, geleneksel vatandaşlıktan kısmen uzaklaşılacaktır. Bu değişimlerin uzun vadede vatandaşlığın kimlik boyutunu etkilemesi de muhtemeldir. Eğer vatandaşlar ve yabancı uyruklular eşit derecede muamele görürse, insanların sadakat ve aidiyet duyguları gelişir. İnsanların AB kurumlarından sağladığı faydalar ortak bir Avrupa kimliğini besleyebilir. Bir gruba ait olmak özgürlük ve eşitlik için ön şarttır. (s. 201) Avrupa vatandaşları yalnızca ulusal devletin bireysel vatandaşları değil, aynı zamanda her eyaletin vatandaşı haline gelir. Ulusal vatandaşlığı dönüştürmekle kalmaz aynı zamanda güçlendirir. Ancak çoğu yorumcuya göre, tüm yenilikçi özelliklerine rağmen, Avrupa vatandaşlığı pek çok açıdan hala uzak bir rüyadan ibarettir.

3. AB Vatandaşlığının Tarihsel Gelişimi

Avrupa vatandaşlığı yalnızca bir düşünceyi ya da kazanımı değil, aynı zamanda mutlak anlamda zorunlu ve bütünüyle belirsiz, engellerle kaplı bir süreci ifade eder. (Balibar, 2008: 193) Balibar'ın da belirttiği gibi, AB vatandaşlığı aslında tarihsel bir sürecin ifadesidir. Vatandaşlık, bu zorlu süreçte hak ve yükümlülükler temelinde şekillenen kazanımların ürünü olup, süreç belirsizlik ve zorluklarıyla hala devam etmektedir.

Birlik vatandaşlığı kavramının gelişimi sırasında birçok hukuki ve siyasi gelişme yaşanmıştır. Maastricht Antlaşması'ndan önce vatandaşlık statüsü kurucu Antlaşmalarda yer almamakla birlikte, bu statünün alt yapısını oluşturan birtakım hükümler öngörülmüştür. Bu statünün kurucu antlaşmalarda yer alması Maastricht ile başlamaktadır. Bu çerçevede, gelişim sürecini Maastricht Antlaşması öncesi ve sonrası şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutmak mümkündür.

Maastricht öncesi süreç, bireylerin, üye devlet vatandaşları olmaları çerçevesinde, Birlik dâhilinde ekonomik özgürlüklerine ilişkin gelişmelere sahne olmuş, Topluluk üyesi devletlerin vatandaşlarıyla ilgili olarak hukuki bir ara kategori yaratmıştır. Bu ara kategori, üye devletin kendi vatandaşlarına nazaran daha sınırlı haklar sunarken, yabancılara kıyasla daha iyi bir konum sağlamıştır. Dolayısıyla, bir üye devlette ikamet eden diğer üye devlet vatandaşları ikamet ettiği ülke vatandaşlarından daha az hakka sahip olmakla birlikte üçüncü bir ülke vatandaşı gibi muamele görmemiştir. Bu dönemde bireylere sağlanan haklar onların ekonomik yaşama olan katkıları çerçevesinde şekillenmiş olup daha çok serbest dolaşıma ve ikamete dayalı ayrım görmemeye ilişkindir. Bu haklar çoğunlukla serbest çalışanlara ve işçilere uygulanmıştır.

Söz konusu haklar özellikle Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) kararları ile bir kurum olarak olgunlaşmıştır. ATAD, en başından beri Roma Antlaşması'nın, göçmen olsun ya da olmasın, farklı ülkelerdeki bireylere ortak haklar tanıdığını kabul etmiştir. (Kostakopoulou, 2007: 623) İlk olarak tüm üye ülkelerin topluluk hukukuna uymaları gerektiği ve bu durumun bireysel bir hak olduğu Vand Gend en Loos davası ile teyit edilmiştir.[28] Ancak, tüm gelişmelere rağmen, "Avrupa vatandaşlığı", 1990'lı yıllarda, Maastricht öncesi serbest dolaşım hakları rejimine yeni bir şey katmayan tamamen dekoratif ve sembolik bir kurum olarak görülmüş, zayıf içeriği vurgulanarak önceliğinin savunulması ihtiyacı hissedilmiştir.

Ekonomik vatandaşlıktan sosyal vatandaşlığa geçişte son yıllarda önemli adımlar atılmıştır. "Vatandaşlar Avrupası" fikri, 1970'lerden itibaren, Birlik'in siyasi bir yapıya evrilmesi yönünde hemfikir olunmasının ardından şekillenmeye başlamıştır. Avrupa vatandaşlığı, bir kurum olarak Maastricht Antlaşması ile kurulacaktır. Maastricht Antlaşması ile Avrupa vatandaşlığı kurumsallaşmış, bundan sonraki mesele bunun AB kurumları, ulus ötesi demokrasi ve iç politika üzerinde ne gibi etkilere sahip olacağı olmuştur. Başlangıçta, Avrupa vatandaşlığı üzerine yapılan araştırmalar onun uygulanabilirliği üzerine odaklanmıştır. İyimser sesler, vatandaşlığın, ulus devlet çerçevesi dışında Avrupa'da yeni bir ulus-sonrası siyasi düzene yol açabileceğini savunmuştur. (Olsen, 2013: 2) Avrupa vatandaşlığının, Avrupa entegrasyonuna yönelik ekonomik temelli yaklaşımının tam anlamıyla olmasa da büyük oranda değiştirdiğini

[28] ATAD'ın 5 Şubat 1963 Tarihli ve 26-62 Sayılı Vand Gend en Loos Kararı

söylemek mümkündür. Avrupa çalışmalarında 'normatif dönüş' olarak adlandırılan bir süreci başlatarak, Avrupa demokrasisi, kamusal alan, Avrupa anayasası gibi kavramları Avrupa tartışmalarının merkezine taşımıştır. Maastricht Antlaşması bu çerçevede siyasi bir dönüşüm olarak görülmüştür. Her şeyden öte, vatandaşlar olmadan AB inşa edilemez fikrini Birlik'in vazgeçilmezlerinden biri haline getirmiştir. Buna ilaveten, Avrupa vatandaşlığı ilkesi, demokrasi açığı ve meşruiyet gibi en ciddi sorunların çözümü olarak düşünülmüş, Avrupalılık bilinci ve kimlik oluşturma sürecinde önemli bir girişim olarak değerlendirilmiştir. Amsterdam Antlaşması'nın Avrupa vatandaşlığına ilişkin fazla yenilik getirdiğini söylemek mümkün değildir. Öncelikle vatandaşlığa ilişkin hükümler revize edilerek yeniden düzenlenmiştir. AB vatandaşlığının ulusal vatandaşlık temelli olduğu belirtilirken, Amsterdam Antlaşması'nın getirdiği yenilik, söz konusu vatandaşlığın ulusal vatandaşlığın tamamlayıcısı olduğu ve onun yerine geçmediğini vurgulamasıdır.

Avrupa Temel Haklar Şartı (2000), yasal olarak AB'de ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarını kapsayacak şekilde, birkaç yeni hak ekleyerek, bazı hakları ikiye bölerek ve siyasal haklar dışında bazı hakların kapsamını genişleterek Antlaşmada belirtilen AB vatandaşlığına ilişkin hakları tekrarlamıştır (Besson, Utzinge, 2007: 575). Ardından, Anayasal Antlaşma vatandaşlığa ilişkin bazı bağlayıcı yenilikler getirse de, söz konusu antlaşmanın üye ülkelerce reddedilmesi, gelişmelerin rafa kaldırılmasına neden olmuştur. Son olarak Lizbon Antlaşması ile önemli, çoğunlukla siyasi nitelikteki bazı haklar somutlaştırılmıştır.

Avrupa vatandaşlığının gelişimine ilişkin en büyük katkının ABAD içtihatları ile sağlanmış olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. ABAD, vatandaşlığın niteliğini ve kapsamını önemli ölçüde değiştiren ve geliştiren kararlarıyla, bugünkü duruma ulaşmasında sürecin en önemli unsuru haline gelmiştir. Maastricht Antlaşması ile yasal bir kavram olarak gündeme gelen Avrupa Birliği (AB) vatandaşlığı, ABAD içtihatları ile zaman içerisinde sembolik anlamını aşmış ve üye ülke vatandaşları için bağımsız bir hak kaynağı haline gelmiştir. ABAD, uyrukluğun belirlenmesinin üye devletlerin münhasır yetkisine girdiğini teyit etmekle birlikte, verdiği kararlar ile bu yetkinin Topluluk hukukunun gereklerini dikkate alarak uygulanması gerektiğini belirtmiştir. (Kostakopoulou, 2008: 288)

Maastricht Antlaşması ve sonrasında ilave düzenlemeler ile köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Ancak Birlik vatandaşlığının, ulusal vatandaşlığın kazanılması şartına bağlanmış olması, AB Antlaşması'nın AB vatandaşlığı hayalini tam anlamıyla gerçekleştirmediğini göstermektedir. Birlik vatandaşlığını, ulusal boyutta geçerli olan vatandaşlık koşullarına tabi kılmıştır. Amsterdam Antlaşması ile Birlik vatandaşlığının, ulusal vatandaşlığın yerini almayı amaçlamadığı, ek bir hak ve koruma katmanı oluşturduğu teyit edilmiştir. Bununla birlikte, süreç, vatandaşlığın ulusüstü bağlamda ne anlama gelebileceği, yönetimin istikrarsız gelişimini nasıl etkileyebileceği sorularını da gündeme getirmiştir.

Öte yandan, ABAD'ın AB vatandaşlığının içeriğini doldurmasına rağmen, şimdiye kadar AB vatandaşlığını konu alan kararlarının hemen hemen tamamının serbest dolaşım ve ikamet hakkı ile alakalı olduğu görülmektedir. Tüm gelişmelere rağmen, hala ekonomi temelli birlik vatandaşlığı mantığı aşılamamıştır. Bu çerçevede, sözkosu kararlardan bazılarına kısaca göz atmak, Birlik vatandaşlığının ABAD kararları çerçevesinde ne ölçüde geliştiğini görmek açısından yararlı olacaktır.

a. AB Vatandaşlığının Gelişimine İlişkin Bazı ABAD Kararları

ABAD kararlarının, Birlik vatandaşlığının gelişiminde ve içeriğinin olgunlaşmasındaki rolü ve önemi göz ardı edilemez. Vatandaşlığa ilişkin hak ve yükümlülüklerin kullanımı ABAD'ın verdiği kararlar ile daha açık hale gelmiştir. ABAD, AB vatandaşlığı statüsünü ticari bir unsur olmaktan çıkararak, bazı haklar sağlayan bir vatandaşlık kavramı kategorisine dâhil etmiştir. Bu kısımda, ABAD'ın, serbest dolaşım ve ikamet haklarına ilişkin önem arz eden bazı kararları çerçevesinde, AB vatandaşlığının gelişimine olan etkisinin analiz edilmesi amaçlanmaktadır.

En önemli davalardan biri Grzelczyck davasıdır.[29] Bay Grzelczyck, Belçika'da üniversite eğitimini tamamlamış bir Fransız vatandaşı olup bu ülkede ikamet hakkını elde etmiştir. Üniversitenin ilk üç yılında bakım giderleri ile oturma masraflarını çeşitli işler yaparak ve bazı krediler temin ederek karşılamıştır. Eğitiminin, tez yazmak ve uygulama yapmak gibi nedenlerle, daha masraflı olan son senesinde sosyal yardım için CPAS (The Centres Publics d'Action Sociale) adı verilen Belçika Kamu Sosyal Hizmetler Merkezi'ne başvurmuştur. Ancak yalnızca Belçika vatandaşlarına ve işçilere

[29] ABAD'ın 20 Eylül 2001 Tarihli ve C-184/99 Sayılı Grzelczyck Kararı

verilebilen bu ödeneğe ilişkin başvurusu kabul edilmemiştir. Divan, AB vatandaşlığının, üye ülke vatandaşlığının temel bir statüsü olduğuna ve AB vatandaşlarının, iç hukukun ikamet edilen ülke vatandaşlarına tanıdığı aynı imkânlara sahip olmaları gerektiğine karar vermiştir.[30] Kararını, ABİHA'nın 18. maddesinde ifade edilen eşit muamele ve ayrımcılık yapmama ilkesine dayandırmıştır.

Özetle, AB vatandaşları diğer üye devletlerde bulunduklarında Birlik vatandaşlığı onlara belli bazı haklar sağlar. (Alyanak, 2014: 141) Divan, söz konusu Kararı ile AB vatandaşlığının üye devlet vatandaşlığının temel statüsü olmakta birlikte, aynı durumda olan kişilerin hangi üye devlet vatandaşı olduklarına bakılmaksızın eşit muameleye tabi tutulmaları gerektiği belirterek önemli bir adım atmıştır. (Guth ve Mowlam, 2012: 76) Söz konusu karar ile üye devlet vatandaşlığının Birlik vatandaşlığının üzerinde olmadığı vurgulanmıştır. Üye ülke vatandaşları için en önemli kimliğin Birlik vatandaşlığı olduğu ilk kez ifade edilmiştir. ABAD bu durumu daha sonra verdiği kararlarında sıklıkla vurgulamıştır.

Chen ve kızı Catherine Zhu davası, Birlik vatandaşlığının gelişimi konusunda önemli bir başka örnektir.[31] Çinli ana ve babanın küçük kızı olan Catherine İrlanda'da 16 Eylül 2000'de doğmuş ve bundan dolayı İrlanda mevzuatına göre İrlanda vatandaşlığını kazanmıştır. Catherine'nin annesi kızına bakmak amacıyla İngiltere'ye gelmiş, uzun vadeli ikamet izni için İngiliz makamlarına başvurmuş ancak başvurusu reddedilmiştir. Divan, Catherine'in, ABİHA'nın 18. maddesi uyarınca İngiltere'de süresiz oturma hakkı olduğuna karar vermiştir. Yetkililerin iddialarının aksine, bir kişinin bu hakka sahip olması için bu kişinin yeterli kaynağa sahip olması gerekmemektedir, ona eşlik eden aile üyelerinin bu kaynağa sahip olması yeterlidir. ABAD, bahse konu ülkenin müdahalesinin serbest dolaşım hakkının kullanımıyla orantısız olduğuna karar vermiştir.[32] Görüldüğü gibi karar, Çinli anne ve babanın çocuğu olan ve AB'ye üye bir ülkede dünyaya gelen bir kişinin Birlik vatandaşlığının sağladığı haklardan yararlanabileceğini göstermiştir. Bununla birlikte bu kişinin aile bireyleri de aradaki biyolojik bağ sayesinde birtakım haklardan yararlanabilecektir. Söz konusu karar, AB vatandaşlığının kapsamını serbest dolaşım çerçevesinde geliştirmiştir.

[30] Grzelczyck Kararı'nın 36. paragrafı.
[31] ABAD'ın, 19 Ekim 2004 Tarihli ve C-200/02 Sayılı, Chen ve kızı Catherine Zhu Kararı
[32] Chen ve kızı Catherine Zhu Kararı'nın 32. ve 33. paragrafları.

Bidar davası[33] konu yönünden Grzelczyck davası ile benzer içeriğe sahiptir. Fransız vatandaşı olan Dany Bidar, hasta olan annesi ile birlikte İngiltere'ye taşınmıştır. Eğitimi çerçevesinde bakım giderlerinin karşılanması amacıyla öğrenim bursu için müracatta bulunmuştur. Başvuruda bulunduğu üniversite harç masraflarını karşılamayı kabul etmiş ancak İngiltere yerleşiği olmadığı gerekçesiyle bakım masraflarını karşılamayı reddetmiştir. Söz konusu kredi İngiltere yerel mevzuatına göre, İngiltere'de ikamet izni bulunması ve eğitimden en az 3 yıl önce İngiltere'ye yerleşmiş olması kaydıyla diğer AB üyesi ülke vatandaşlarına verilebilmektedir. Ancak gene aynı mevzuata göre kişi yalnızca eğitim amacıyla İngiltere'de bulunuyorsa, bu ülkede yeleşik sayılması mümkün değildir.

ABAD, bir başka üye ülkede yasal olarak ikamet eden öğrencilerin bakım giderlerini karşılamak amacıyla bu yardımın, AT Antlaşması'nın uygulama kapsamı içine girdiğini kabul etmiştir. Antlaşmada, AB vatandaşlarının başka bir üye devlete eğitim amacıyla taşınması halinde AB vatandaşlığı çerçevesinde kendisine tanınan haklardan mahrum kalacağına dair bir hüküm yer almamaktadır.[34] Öte yandan, karara göre, söz konusu uygulama vatandaşlık esasına göre ayrımcılık yapmama ilkesi ile çelişmektedir.

ABAD Bidar Kararı ile eğitim ve geçim gideri kapsamındaki mali yardımların sosyal yardım olarak değerlendirildiğini vurgulamış, vatandaşlık ve ikamet temelindeki ayrımcılığı ortadan kaldırmayı ve üye ülkeler arasındaki işbirliğini geliştirmeyi amaçladığını göstermiştir. Ancak yardımın verilmesini, ikamet edilen ülke bütçesine makul olmayan oranda bir yük getirmemesi koşuluna bağlamıştır.[35]

De Figueiredo davası, AB vatandaşları ve aile üyelerinin bir başka üye ülkede uzun süreli ikamet hakkı kazanımlarını konu alan bir dava örneğidir.[36] Portekiz vatandaşı De Figueiredo üç kızıyla birlikte Belçika'ya Belçikalı bir arkadaşının yanına uzun süreli ikamet amacıyla taşınmış, yasal kısa süreli ikamet süresi sona erdiğinde uzun süreli ikamet için başvurmuştur. Belçika yetkilileri, yanında kaldığı şahsın De Figueiredo'nun masraflarını üstleneceğini beyan etmesine rağmen De Figueiredo'nun kendisinin yeterli mali kaynağa sahip olmadığı gerekçesiyle uzun süreli ikamet talebini

[33] ABAD'ın 15 Mart 2005 Tarihli C-209/03 Sayılı Dany Bidar kararı
[34] Dany Bidar Kararı'nın 35. paragrafı.
[35] Dany Bidar Kararı'nın 56. paragrafı.
[36] ABAD'ın 23 Mart 2006 Tarih ve C-408/03 Sayılı, Commission v Kingdom of Belgium Kararı

reddetmiş ve De Fgueiredo'dan ülkeyi terk etmesini talep etmiştir. Bu olay üzerine Avrupa Komisyonu, Belçika hakkında ABAD nezdinde ihlal davası açmıştır. (Alyanak, 2014: 160) Divan, sınır dışı edilme uygulamasının orantısız olduğuna ve Topluluk mevzuatının sağladığı ikamet hakkının özüne uygun olmadığına, bu çerçevede Belçika'nın Birlik hukukunu ihlal ettiğine karar vermiştir.[37] Kararda ayrıca, ikamet hakkından faydalanacak kişilerin, ikamet edilecek ülkenin sosyal güvenlik sistemine ikamet edilecek süre içinde yük getirmeyecek olmaları şartıyla bu haktan yararlanabileceklerinin altını çizmiştir. ABAD'ın, Bidar ve De Figueiredo davalarına ilişkin olarak vurguladığı bu husus, ülkelerin ekonomik ve sosyal durumu ile hakkın gözetilmesi arasında bir denge sağlamaya çalıştığını göstermektedir.

Bir başka dava örneği Ruiz Zambrano davasıdır.[38] Kolombiya vatandaşı olan Zambrano, eşi ve çocuğu ile Kolombiya iç savaşından kaçarak 1999 yılında Belçika'ya gelmiş ve sığınma istemiştir. (Guth ve Mowlam, 2012: 75) Belçika makamları ailenin sığınma başvurusunu reddetmiştir. Bu sırada Bay Zambrano çalışma izni olmadığı halde beş yıl çalışmış ve iki çocuğu daha olmuştur. Burada dünyaya gelen çocuklar Belçika yasalarına göre Belçika vatandaşı olmuştur. Zambrano daha sonra çalışma izni sorunu nedeniyle sözleşmesi geçici olarak askıya alındığı için iş bulma kurumuna işsizlik maaşı için başvurmuştur. Ülkede yasa dışı kaldığı gerekçesiyle başvurusu reddedilmiştir. Zambrano, bunun üzerine, hem oturum hem de çalışma başvurusu kabul edilmediği gerekçesiyle ulusal mahkeme nezdinde dava açmıştır. Dava gerekçesi olarak Belçikalı küçük çocukların velisi olduğu için AB vatandaşlığı hükümlerine göre Belçika sınırları içerisinde ikamet ve işsizlik tazminatı alma hakkını göstermiştir. (Alyanak, 2014: 163) Brüksel İş Mahkemesi davanın AB hukukunun uygulama alanına girip girmediği konusunda ABAD görüşüne başvurmuştur. Dava, içerik itibarıyla Chen-Zhu konusuyla benzerlik gösterir. AB Komisyonu ve üye ülkeler, AB hukukunun söz konusu ihtilaf için uygulanamayacağı yönünde görüş bildirmesine rağmen, ABAD, ABİHA'nın 20. maddesi çerçevesinde, üye ülkelerin, AB vatandaşı olan küçük çocukları varsa üçüncü ülke vatandaşlarını oturum ve çalışma hakkından men edemeyeceğini karara bağlamıştır.[39] ABAD bu kararla, AB vatandaşlığının sosyal haklardan yararlanma derecesini önceki kararlara kıyasla daha fazla genişletmiştir. Aktörlerin ekonomik faaliyetlerini daha az dikkate alarak ve vatandaşlık statü ve haklarına daha fazla

[37] Commission v Kingdom of Belgium Kararı'nın 68. paragrafı.
[38] ABAD'ın 8 Mart 2011 Tarihli ve C-34/09 Sayılı Gerardo Ruiz Zambrano Kararı
[39] Gerardo Ruiz Zambrano Kararı'nın 38. paragrafı.

odaklanarak AB vatandaşlığının kapsamını adım adım arttırmaya hazır olduğunu göstermiştir. (Guth ve Mowlam, 2012: 80)

Sala kararında ise,[40] Almanya'da ikamet eden ve belli dönemlerde de çalışan İspanyol vatandaşı Martinez Sala, Alman sosyal güvenlik yasası kapsamında çocuk yardımı adı altında verilen sosyal yardımdan faydalanmak üzere Alman makamlarına başvurmuştur. Başvuru yaptığı sırada herhangi bir yerde çalışmayan Sala'nın bu talebi, oturma belgesi sunmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir. Nitekim Alman hukukuna göre, bu yardımdan faydalanabilmek için ya Alman vatandaşı olmak ya da oturma iznine veya oturma belgesine sahip olmak gerekmektedir. İhtilaf ABAD önüne getirilmiştir. Divan, Alman vatandaşlarının söz konusu yardımdan faydalanabilmesi için herhangi bir belge sunması gerekmezken, Sala'dan oturum belgesi sunmasının talep edilmesini ABİHA'nın 18. maddesi kapsamında Birlik hukukuna aykırı bulmuştur.[41]

Bu karar, ABAD'ın, kurucu antlaşmaların AB vatandaşlığı ile ilgili hükümlerinin geniş yorumlanması kapsamında verdiği ilk karar olması nedeniyle önemlidir. (Alyanak, 2014: 143) ABAD, kararını, ABİHA'nın uyrukluktan kaynaklı her türlü ayrımcılığı yasaklayan 18. maddesine dayandırmıştır. Yani, konu bakımından bu kapsama giren her durumda, AB vatandaşlarının, bulunulan üye devletin vatandaşlarından farklı bir uygulamaya tabi tutulmaları halinde ABİHA'nın 18. maddesine başvurabileceklerini belirtmiştir.

Son örnek olay Baumbast kararıdır.[42] Alman vatandaşı Bay Baumbast ile Kolombiya vatandaşı Bayan Baumbast 1990 yılında İngiltere'de evlenmiştir. Bay Baumbast, 1990-1993 yılları arasında önce işçi olarak, ardından kendi işini kurarak İngiltere'de çalışmıştır. 1993 yılından itibaren ise işlerinin bozulması nedeniyle bir Alman şirketine bağlı olarak Birlik dışında bir ülkede çalışmaya başlamıştır. İngiltere'de beş yıllık bir oturma iznine sahip olan çift, 1996 yılında süresiz ikamet hakkı almak amacıyla İngiltere makamlarına başvurmuştur. Ancak bu talep Bay Baumbast'ın ABİHA'nın 45. maddesi kapsamında işçi olmaması gerekçesi ile reddedilmiştir.[43] Nitekim Bay Baumbast, kapsamlı sağlık sigortasına sahip olma ve gidilen ülkenin

[40] ABAD'ın 12 Mayıs 1998 Tarihli ve C-85/96 Sayılı, María Martínez Sala v Freistaat Bayern Kararı
[41] María Martínez Sala Kararı'nın 55-56. paragrafları.
[42] ABAD'ın 17 Eylül 2002 Tarihli ve C-413/99 Sayılı Baumbast Kararı
[43] ABİHA'nın 45. maddesi, işçilerin serbet dolaşımını ve üye devletlerin işçileri arasında istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından, uyrukluktan kaynaklanan nedenlerle yapılan her türlü ayrımcılığın kaldırılmasını konu edinmektedir.

sosyal güvenlik sistemine yük olmama şartlarını İngiliz makamlarına göre yerine getirememektedir. Bay Baumbast, Almanya'da geçerli olan kapsamlı bir sağlık sigortasına sahip olmasına rağmen, İngiliz makamları, söz konusu sağlık sigortasının acil durumları kapsamadığından bahisle bu şartı yerine getirmediğini kabul etmektedir. Öte yandan, Baumbast, İngiltere'de ikamet etmeye başladığı tarihten itibaren hiçbir sosyal yardımdan faydalanmamıştır.[44] Mahkeme, Baumbast'ın artık bir AB çalışanı olmadığı ve yasal olarak belirtilen yeterli kaynak ve sağlık sigortası şartlarını yerine getirmediği gerçeğine rağmen, Baumbast ve ailesinin kazanımlarının korunduğuna hükmetmiştir.[45]

Divan'a, Birlik vatandaşlarına serbest dolaşım ve ikamet hakkı sağlayan ABİHA madde 21'in[46] doğrudan etkili bir hüküm olup olmadığı sorusunun yöneltildiği ihtilafta, Divan, Birlik vatandaşlığının, üye devlet vatandaşlarının temel statüsünü oluşturması için getirildiğini yinelemiştir. Ulusal mahkemeler tarafından ortaya konan soruların bir Topluluk kanunu hükmünün yorumlanmasıyla ilgili olduğu durumlarda, ilke olarak bir karar vermekle yükümlü olduğunu belirtmiştir. Baumbast kararı ile Mahkeme, AB vatandaşlığını geliştirmiştir. Ulusal mahkemelerde uygulanabilir doğrudan etkili haklar yaratmıştır. (Kostakopoulou, 2008: 292)

Yukarıda bahsi geçen örnek davalar çoğaltılabilir olmakla birlikte, burada amaç ABAD kararlarını ayrıntılı incelemekten ziyade söz konusu kararların AB vatandaşlığının içeriğinin gelişimine katkısını göstermektir. Söz konusu kararların incelenmesinden, ABAD'ın AB vatandaşlığı kavramına hukuki bir anlam yükleyerek onu güçlendirmeye çalıştığını görmekteyiz. AB vatandaşlığına ABAD'ın getirdiği yorum önemlidir. Bu süreçte, Divan, Avrupa vatandaşlığının anlamını ve sınırlarını geliştirmiş, vatandaşlık kavramını kurumsallaştırmış ve önemini vurgulamıştır. AB vatandaşlığı, vatandaşların ve ailelerinin dolaşım ve ikamet haklarına ilişkin kararlar

[44] Baumbast Kararı'nın 19. paragrafı.
[45] Baumbast Kararı'nın 48. paragrafı.
[46] Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın Ayrımcılık Yapmama ve Birlik Vatandaşlığına İlişkin İkinci Kısmı'nın 21/1. maddesi: "Her Birlik vatandaşı, bu Antlaşmalar'da öngörülen sınırlamalar, şartlar ve bunların uygulanması için kabul edilen tedbirler çerçevesinde, üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma ve ikamet etme hakkına sahiptir." 21/2. "Bu amaca ulaşmak için bir Birlik eyleminin gerekli olması ve Antlaşmalar'ın gerekli yetkileri öngörmemesi halinde, Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek, 1. paragrafta belirtilen hakların kullanılmasını kolaylaştırmayı amaçlayan hükümler kabul edebilir." 21/3. "1. paragrafta belirtilen amaçlar doğrultusunda ve Antlaşmalar'ın gerekli yetkileri öngörmemesi halinde, Konsey, özel yasama usulü uyarınca hareket ederek, sosyal güvenlik veya sosyal koruma ile ilgili tedbirler kabul edebilir. Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliğiyle hareket eder."

çerçevesinde ekonomik bağlamın dışına çıkmaya ve söz konusu haklardan bazıları kademeli olarak üçüncü ülke vatandaşlarını da bağlamaya başlamıştır. Bu kararlar, AB içerisindeki politik ortamı ve anlayışı değiştirmiş, AB vatandaşlığını geliştirmek, AB siyaseti için bir öncelik ve vatandaşların AB ile özdeşleşmesini sağlamak için bir araç haline gelmiştir. AB vatandaşları, bireysel olarak hareket ederek kurumlara karşı haklar ileri sürebilen aktörler konumuna getirilmiş ve bir statü olarak AB siyasetindeki yerlerini almıştır. ABAD, öte yandan, AB vatandaşlığını ticari ve sembolik bir kavram olmaktan çıkarmıştır. ABAD kararları sayesinde, devletlerin oynadığı aktif role rağmen, birleşme süreci boyunca denge Avrupa vatandaşları lehine önemli ölçüde değişmiştir. Birlik hukukunun tek uygulayıcısı olarak Avrupa bütünleşmesinin gerçekleştirilmesi yönünde her zaman önemli bir yere sahip olan Divan, AB vatandaşlığı hususunda da belirleyici bir role sahip olduğunu mevcut içtihadı ile ortaya koymaktadır. İncelenmeye çalışılan kararlarda, her kararın bir önceki kararı geliştirdiğini ve Birlik olma yolunda önemli adımlar attığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak, anayasal antlaşmalar ve ABAD kararları uyarınca yasal, sosyal ve siyasi anlamda önemli ilerlemeler sağlanmış olmasına rağmen, AB vatandaşlığının hala tam anlamıyla idealize edilen niteliğe ulaşamadığı da açıktır. Demokratik meşruiyet tartışmaları, son yılların önemli bir konusu olarak hala ciddiyetini korumaktadır.

4. Avrupa Vatandaşlığının Zayıf İçeriği ve Dönüştürücü Karakteri

Avrupa Birliği Antlaşması ile AB vatandaşlığının kurulması benzersiz bir tarihsel anı temsil eder. Siyasi düzen tarihinde ilk kez, ulus devletin ötesinde somut bir vatandaşlık tasarımı ortaya çıkmış, böylece ulusal vatandaşlığın münhasır karakteri zayıflamıştır. Günümüzde, yasal olarak kendi ülkesinden başka bir üye devlette ikamet eden bir AB vatandaşı, serbest dolaşım hakkı, konut hakkı, ayrımcılığın yasaklanması gibi konularda bu devletin vatandaşı ile neredeyse aynı haklara sahiptir. Buna ilaveten yaşanan gelişmeler çerçevesinde ABAD içtihatları ile gelişen AB vatandaşlığı, kapsayıcı, çok katmanlı ve çok kültürlü niteliği ile kozmopolit bir yapıya doğru evrilmiştir. Ancak, ne kadar olgunlaşmış olursa olsun, Kostakopoulou'nun deyimiyle, siyasi hayal gücünü büyük ölçüde yakalayamamıştır. (Kostakopoulou, 2007: 625)

1990'lı yıllarda Birlik vatandaşlığının meşruiyeti ve içeriği sıklıkla tartışılmıştır. Çoğu araştırmacı, Birlik vatandaşlığını Maastricht öncesi serbest dolaşım hakları rejimine yeni bir şey katmayan, tamamen sembolik bir kurum olarak görmüş, onun

türev niteliğini ve zayıf içeriğini vurgulayarak ulusal vatandaşlığın önceliğini savunma ihtiyacı hissetmiştir. (Kostakopoulou, 2007: 624) Bunun birkaç nedeni vardır. Öncelikli neden, Avrupa vatandaşlığının içeriğinin oldukça sınırlı oluşudur. Bugün açıkça korunan vatandaşlık hakları, herhangi bir üye devletin topraklarında serbest dolaşım ve ikamet hakları, Avrupa Parlamentosu ve yerel seçimlerde oy verme ve seçilme hakkı**,** üçüncü bir ülkede diplomatik korunma hakkı ve Avrupa Parlamentosu'na ve Ombudsman'a başvuru hakkıdır. Avrupa vatandaşlığı kurum ile sağlanan bu haklar siyasal düzeyde çok önemli yeniliklerdir. Ancak, söz konusu yenilikler siyasal bir Avrupa vatandaşlığı yaratmada son derece sınırlı kalmıştır. Vatandaşlığa ilişkin sarfedilen çabaların çoğunlukla ekonomik nitelikteki hakların geliştirilmesini amaç edinmiş oldukları, siyasi haklar boyutunun zayıf kaldığı görülmektedir. Avrupa vatandaşlığı salt hukuki bir düzenleme değildir, bu hukuki temele dayanan bir Avrupa kamusal alanı, Avupa kamuoyu ve Avrupa sivil toplumu oluşturma sorunudur. (Çelebi, 2002: 64) Prensipte, vatandaşlık, bir siyasi topluluğun üyesi olmak anlamına gelmektedir. (Besson ve Utzinger, 2007: 578) Bireylerin politik yaşama etkin katılımını amaçlar. Bu çerçevede, Avrupa vatandaşlığının ağırlıklı olarak pazara yönelik boyutu, ciddi anlamda eleştiri kaynağı olmuştur. Ulusal vatandaşlık, tarihsel olarak gelişmiş ulusal topluluk düşüncesine dayanan hak ve yükümlülükler öngörürken, Avrupa vatandaşlığı, piyasa entegrasyonunu kolaylaştırmak için tasarlanmış ekonomik haklara ilişkin ticari bir vatandaşlık anlayışı sergilemektedir. Siyasi katılım ve yükümlülüklerden ziyade ekonomik çıkarlara öncelik verilmiştir.

Öte yandan, Birlik vatandaşlığının kapsamı hakkında üzerinde durulan bu husus, aynı zamanda onun hak temelli niteliğine ilişkindir. AB vatandaşlığı, kuruluşundan bu yana, aktif ve görev odaklı olmaması nedeniyle eleştirilmiştir. AB vatandaşlığına bağlı haklardan ve görevlerden bahsedilirken, Antlaşma'nın yalnızca hakları içerdiği görülmektedir. Eleştirilere göre, gerçek siyasi üyelik ve aidiyet bağı için görev ve sorumluluk da gerekmektedir. (s. 577) Bir taraftan haklara dayanan yasal ya da resmi vatandaşlık ile diğer yandan bu haklardan türetilen bir statüye dayanan politik ya da maddi yurttaşlık birbirine bağlıdır.

AB vatandaşlığının zayıf içeriğine ilişkin bir başka eleştiri konusu, onun zayıf bir duygusal boyuta sahip olmasıdır. AB vatandaşlığı, güçlü ulusal kimlikler, aidiyet bağı, paylaşılan değerler gibi manevi unsurları sağlayamamıştır. Ulusal vatandaşlık kimliği,

bu anlamda, yabancıların ötekiliği karşısında tanımlanır ve dışlayıcı bir milliyetçiliği bünyesinde barındırır.

Birlik vatandaşlığının zayıf karakterine ilişkin eleştiri konularından belki de en önemlisi, 1992'de, Birlik vatandaşlığının ulusal-devletçi anlayışla sınırlanamayacağının belirtilmesine rağmen, ulusal vatandaşlık şartına bağlı kılınmasıdır. Bir başka ifadeyle, ulusal vatandaşlık birincil kimliği, Avrupa vatandaşlığı ise ikincil kimliği oluşturmaktadır. (Balibar, 2008: 42) Bu durum, Birlik vatandaşlığının ulusal vatandaşlığın türevi olarak kaldığı sonucunu doğurmuştur. Kostakopoulou, bu durumu, Avrupa vatandaşlığının pek çok açıdan ulusal vatandaşlığın gölgesinden başka bir şey olmadığı şeklinde ifade etmektedir. (Kostakopoulou, 2007: 625) Burada iki nokta üzerinde durulmaktadır. Öncelikle, sadece üye devlet vatandaşlığına sahip bir kişi AB vatandaşı olabilir. Bu, şu anda AB vatandaşı olmak için yalnızca 28 yol olduğu anlamına gelmektedir. İkinci nokta ise, AB vatandaşlığının ulusal vatandaşlığın türev niteliğinin bir sonucu olmasıdır. Bu, AB vatandaşlığının devlet benzeri bir pan-Avrupa vatandaşlığı ile karıştırılmaması gerektiğini vurgular.

AB vatandaşlığının kapsamına ve niteliğine ilişkin bir başka konu üçüncü ülke vatandaşlarının durumuna ilişkindir. Yarım yüzyıllık işçi göçünden sonra etnik, dilsel ve dini çeşitliliğin artması nedeniyle, Avrupalı halklar, artık kültürel olarak homojen varlıklar olarak düşünülemezler. Bugün, AB'de yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşları, genellikle birkaç Avrupa ülkesi hariç olmak üzere, AB'deki sosyal ve siyasi haklardan yararlanamamaktadır. Yabancıların kamusal alanda varlığı ve var olma koşulları, yurttaşlığın dönüm noktası olacaktır. (Balibar, 2008: 47) Balibar, göçmenlerin taleplerini bir haklar yaratma sürecinin kısmi ifadesi olarak tanımlamaktadır. (s. 149) Bu hususa ilişkin bazı iyileşmeler gerçekleştirilmiş olmakla birlikte, AB vatandaşlığı kavramının karmaşıklığı nedeniyle henüz tutarlı bir gelişme sağlanamamıştır.

Bu kapsamda sorunun çözümüne ilişkin çeşitli argümanlar öne sürülmektedir. Öncelikle, AB vatandaşlığı haklarının, AB'de ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına AB vatandaşlığı vermeden genişletme imkânı bulunabileceğinden bahsedilmektedir. Son yıllarda başta ABAD içtihatları ile sağlanan gelişmeler çoğunlukla bu yöndedir. Bir başka argüman, vatandaşlık haklarının kişisel kapsamının üçüncü ülke vatandaşlarına genişletilmesi çerçevesinde, uyrukluk temelindeki ayrımcılığın yasaklanması üzerine kurulabilir. AB'de ikamet haklarının uyumlaştırılması bu yöndeki çabalara örnek teşkil

edebilir. Bu yaklaşımın hayata geçirilmesindeki risk, yurttaşlığa özgü hakların münhasırlığına gölge düşürmesidir. Balibar, bugün bir Avrupa halkı idesine somut bir anlam verme ve bu ölçüde demokratik bir Avrupa projesine içerik kazandırmayla ilgili her imkânın iki engelle karşılaştığından bahseder. Bunlardan ilki, Avrupalı sosyal hareketler ve sosyal politikalardan yoksunluk, diğeri ise Avrupa vatandaşlığı için dışlayıcı, otoriter bir sınırın kurulmasıdır. (Balibar, 2008: 18)

Üçüncü ülke vatandaşlarının durumunu geliştirmek şu aşamada zor görünmektedir. AB vatandaşlığını ikamet temelinde değil, vatandaşlığa dayalı olarak yeniden tanımlamak daha radikal bir çözüm olabilir. Bu, AB vatandaşlığının kazanılması koşullarını değiştirerek yukarıdan aşağıya gerçekleştirilebilir. Ancak yukarıdan aşağıya bir çözüm hem topluluğun felsefesine aykırı olacak hem de ulusal ayrıcalıklarını kaybetmek istemeyen üye devletler tarafından reddedilecektir. Bir başka çözüm ise üye devletlerin kendi topraklarında ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının vatandaşlığa alınma koşullarının kolaylaştırılması olabilir.

Maastricht döneminden sonra Birlik vatandaşlığı kurumu vatandaşların beklentilerini yükseltmiş ve vatandaş statüsü ile ekonomik faaliyet ya da kendi kendine yeterli olma arasındaki bağlantıyı sorgulamak için normatif bir model sunmuştur. Bu anlamda ABAD kararları, Birlik vatandaşlığının anlamı ve sonuçları üzerine normatif tartışmayı ilerletmeye imkân sağlamıştır. Topluluk vatandaşlarının ve ailelerinin Topluluk hukuku nedeniyle sahip oldukları kapsamlı haklar yalnızca geleneksel vatandaşlık anlayışlarını yıkmakla kalmamış aynı zamanda üçüncü ülke vatandaşları ve diğer dışlanmış gruplar için de önemli bir emsal oluşturmuştur. Ancak, her ne kadar, AB antlaşmaları ve ABAD içtihatları ile AB vatandaşlığının içeriği ve niteliği gelişmiş olsa da, "ideal Avrupa vatandaşlığı"nın sağlanamadığı, pazar temelli mantığın aşılamamış olduğu açık şekilde görülmektedir.

Avrupa vatandaşlığı hukuki boyutuyla sınırlı tutulan bir statü olma özelliğine sahiptir. Bu hukuki statü çerçevesinde siyasal bir Avrupa yurttaşlığının gerçekleştirilmesi, Avrupa halklarının siyasal düzeyde giderek artan oranda işbirliği kurmalarına bağlıdır. Bu işbirliğine giden yol ise Avrupa kamusal alanının kurulmasından geçmektedir. (Çelebi, 2002: 79) Bu çerçevede, Birlik'in demokratik meşruiyetine ilişkin tartışmalar hala canlılığını korumaktadır. Asıl merak edilen AB vatandaşlığının tam anlamıyla bir siyasi vatandaşlık haline gelip gelemeyeceğidir.

Avrupa vatandaşlık projesi, bugün, yapısal engeller ve üretilen stratejilerin karşılıklı uyuşmazlığı ile bloke edilmektedir. Bu anlamda en büyük engel, ulusal vatandaşlığın sınırlamalarıdır. AB vatandaşlığı ulusal vatandaşlığı tamamlamakla kalmayıp, aynı zamanda onun işleyişini derinden etkilemektedir. Ancak bu durum, ulusal vatandaşlığın yok olacağı anlamına gelmez. Yalnızca, bazı hak ve menfaatlerin artık ulusal vatandaşlık tarafından korunamayacağının anlaşılması gerekmektedir. Nitekim, dünyada artan göç vatandaşlığın içeriğinde önemli bir evrim yaratmaktadır. Anlamlı bir siyasal vatandaşlık geliştirmek için daha geniş kurumsal reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Birlik vatandaşlığı, normatif bir yaklaşım gerektiren farklı bir vatandaşlık kavramını ortaya koymaktadır. Avrupa projesi, vatandaşların, eski ya da yeni, kendilerine verilmiş şekli haklardan edilgen biçimde yararlanmalarına değil, daha çok, mevcut engelleri kaldırarak yeni aidiyet koşullarını kendilerinin üretmelerine dayanır. Bir Avrupa halkı nosyonuna açık ve işlevsel bir içerik kazandırabilmek önemlidir. Bu nosyona ister sınırlar ve aidiyet açısından, ister onun sosyal içerimleri açısından politik bir mevcudiyet kazandırabilmek daha da önemli olacaktır. (Balibar, 2008: 167)

Bu çerçevede, Lizbon Antlaşması'nın Avrupa vatandaş inisiyatifi ile Avrupa vatandaşlığına daha aktif bir yaklaşım getirmiş olduğu görülmektedir. Avrupa vatandaş inisiyatifi siyasal açıdan daha katılımcı bir vatandaşlığı amaçlamaktadır. Öte yandan, halk vetosu, anayasal referandum gibi yarı doğrudan demokrasi uygulamaları hem AB hem de üye devletler düzeyinde sıklıkla kullanılan araçlar haline gelmiştir.

Dolayısıyla, Avrupa vatandaşlığı bitmiş bir kurum olarak görülmemelidir. İçeriği esnek ve dinamiktir. Avrupa vatandaşlığının dönüşüm potansiyeli bir noktada durmaz yani, yeni siyasal toplum biçimlerini açığa çıkarmak amacıyla yurttaşlık ve üyelik konusundaki anlayışımızı değiştirebilme kapasitesine sahiptir. Bu çerçevede, Avrupa vatandaşlığını, Avrupa'nın siyasal açıdan yeniden yapılandırılmasıyla ilgili bir proje olarak görmek gerekir. Yapısal vatandaşlık, farklılıkların değerlendiği, takdir edildiği, eşit demokratik katılım vizyonuna sahip bir yurttaşlık türüdür. Böylesi bir vatandaşlıkta "demos", etnik ve kültürel ortaklıklardan ayrılır ve katılımcı heterojen bir anlayışla yeniden oluşur. AB vatandaşlığı 'imkansızlığı' düşünmeyi mümkün kılmıştır. Aksi takdirde, yani Avrupa'ya özgü bir çerçevede temel demokratik haklar ve yetkilerde bir ilerleme olmadığı sürece imkânsızdır. (s. 201)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA VATANDAŞ İNİSİYATİFİ (AVİ)

I. "Aktif Vatandaşlık" ile "Katılımcı Demokrasi" Kavramları ve Avrupa Vatandaş İnisiyatifi

Günümüzde pek çok akademik disiplinin ilgi alanını oluşturan "yönetişim", dünya genelinde yaşanan toplumsal, ekonomik ve siyasal dönüşümün yönetim anlayışında yarattığı önemli bir yeniliktir. Yönetişim, politik düzeni sürdürmenin yeni bir yoludur ve bu yol, belli bir politik topluluğa hangi seviyede olursa olsun ortak fayda sağlar. (Risse, 2004: 289) Katılımcıların, yalnızca kendi çıkarlarını gözetmeksizin, aynı zamanda politik bir topluluğun üyesi olarak ortak amaca yönelik, bilinçli bir şekilde işbirliği yaptığı etkileşim biçimlerini kurumsallaştırır. (Offe, 2009: 556) Bu işbirliği faaliyet çeşitliliğini de içerir. Kavramın temel dayanağı, ortak problemleri belirlemek ve bu problemlere çözüm üretmek için uzlaşı halinde mekanizmalar üreten bir toplumdur. Özetle, yönetişim, daha etkili bir kamu politikası için daha geniş bir çerçevede daha çok katılımlı ve daha meşru bir platform sunar.

Avrupa bütünleşmesi kendine özgü karmaşık yapısı, geniş bir bölgeyi yönetebilme kapasitesi, politika yapma, uygulama ve karar alma süreçleriyle yönetişim için çok seviyeli ve çok aktörlü bir alan sağlar. Genişleme aşamaları, farklı politika alanlarının zamanla artan oranda Birlik seviyesine aktarılması ile karar almada yaşanan zorluklar ve buna bağlı meşruiyet meselesi Birlik düzeyinde yönetişimin önemini daha da arttırmıştır.

"Aktif vatandaşlık" da son yıllarda sıklıkla duyduğumuz bir kavram olup, "yönetişim" ile sıkı bir bağlantıya sahiptir.[47] Bugün yaşanan finansal kriz ve buna bağlı

[47] Son yıllarda, demokratik meşruiyetin sağlanması kapsamında vatandaşları yönetime dâhil etmeye yönelik giderek artan bir eğilim söz konusudur. Bu yöndeki çabalar neticesinde aktif vatandaşlık söylemi de akademik literatürde sıklıkla kullanılmaya başlamıştır. Aktif vatandaşlık, bireylerin, bilinçli, duyarlı ve sorumluluk sahibi vatandaşlar olarak siyasi karar alma süreçlerinde var olmaları anlamına gelir. Birey seviyesinden topluluk seviyesine kadar vatandaşların kendi hak ve sorumluluklarını şekillendirmede aktif rol oynayacakları fikrini içerir. (Murray, Tshabangu, Erlank, 2010: 45) Bireyler ve hükümetler arasındaki kurumsallaşmış ilişkiden kaynaklanan haklar, vatandaşlara eşit yasal statü sağlamanın çok uzağındadır. Vatandaşlık, politik olarak tanımlanmış bir topluluğun parçası olmaktan doğan haklar ve görevler toplamının ötesine geçen bir aidiyet öngörür. Aktif vatandaşlık, insan hakları ve demokrasi ile karakterize edilen ve vatandaşın sivil toplum ve siyasi hayatın bir parçası olmasını amaçlayan bir vatandaşlık türüdür.

refah hizmetlerindeki azalış aktif vatandaşlık söylemlerini giderek arttırmakta ve aktif vatandaşlığa yönelik faaliyetler artan oranda teşvik edilmektedir. Bu çerçevede, daha az devlet katılımını savunan projeler gerçekleştirilmekte, ülkelerde aktif yurttaşlığa yönelik uzmanlık merkezleri kurulmaktadır. (Van Dam vd., 2015: 163)

Son zamanlarda, aktif vatandaşlıkla bağlantılı olan vatandaş inisiyatiflerinin, refah devletinin hızlı düşüşünü önlemek için yalnızca geçici bir heyecan yaratabileceği ihtimali üzerinde durulsa da, genel kanı, aktif vatandaşlığın gelecekte daha önemli olacağı yönündedir. Judith Butler, vatandaşlar tarafından yönlendirilen bir toplum eğer başarılı olmak istiyorsa, o toplumun vatandaş inisiyatiflerine, idealler ve hedefler konusundaki örgütlenmesine daha fazla saygı gösterilmesi gerektiğinden bahseder.[48] Bu çerçevede, vatandaş girişimlerine yönelik kısıtlamaların azaltılması ve onlara daha fazla fırsat sunulması gerekmektedir.

Avrupa vatandaşlığı, aktif dayanışmaya dayanan, Avrupa'nın özgünlüğünü ve zenginliğini oluşturan kültürel çeşitlilik temelinde geniş bir vatandaşlık anlayışı sunmaktadır. (Milana, 2008: 208) AB vatandaşları ile Avrupa kurumları arasındaki uzaklığı azaltmak için vatandaşların aktif katılımlarının sağlanması fikri, yeni bir düşünce değildir. Avrupa entegrasyon süreci, AB kurumlarında demokratik açık meselesinin tartışılmaya başlanmasından bu yana sayısız demokratik reform ve yeniliğe tanık olmuştur. Bu kapsamda, aktif vatandaşlık kavramı, son yıllarda Avrupa entegrasyonu sürecini fazlaca meşgul etmektedir.

Demokratik meşruiyet sorunu, "yönetişim" ve aktif vatandaşlık kavramlarını AB tartışmalarının merkezine taşımıştır. "Avrupa vatandaş inisiyatifi" (AVİ) bu tartışmaların bir sonucu olarak üretilmiştir. AVİ, halkın Avrupa Komisyonu'nu yasal bir öneride bulunmaya ya da Avrupa yasal düzenlemelerinde değişiklik yapmaya doğrudan çağırma aracıdır. Avrupa Komisyonu, bu yöntemle, AB vatandaşlarını ve sivil toplumunu politika üretme sürecine dâhil ederek, meşruiyeti iyileştirmeyi amaçlamıştır.

(Hoskins, Crick, 2010: 125) Katılımcı yönetişimi teşvik etmeyi, ortak değerlerin paylaşılması ve ortak bir sosyal ve kültürel alana ait olma duygusunun geliştirilmesi yoluyla çeşitli düzeylerde aidiyet duygusunu güçlendirmeyi ve böylelikle demokrasiyi derinleştirmeyi amaçlar.

[48] Aktaran, Van Dam, Duineveld, During, 2015: 176

AVİ, öte yandan, temsili demokrasinin yetersiz yönlerini telafi etmek amacıyla tasarlanmış olan katılımcı bir demokrasi aracıdır. Artık, modern ulus devlet yapılarının hızlı bir değişim geçirdiği, bu süreçte temsili demokrasinin birçok sorunla karşı karşıya olduğu ve bu nedenle her geçen gün etkinliğini biraz daha kaybettiği düşüncesi yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Demokrasi, vatandaşların katılımı çerçevesinde bir anlam ifade etmektedir. Yönetim sisteminin meşruiyeti ve etkinliği, vatandaşların katılımı ölçüsünde sağlanmaktadır. Katılımcı demokrasi, bu anlayış temelinde, bugün meşruiyetin sağlanmasında önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir. Bu demokrasi türünün en önemli özelliği, vatandaşların, karar alma sürecine aktif şekilde dâhil edilerek, kendilerini ilgilendiren kararları etkileyebilmelerinin sağlanmasıdır. Katılımcı demokrasi, aynı zamanda, yönetimde açıklık ve şeffaflığın elde edilmesine hizmet edecektir. Bu şekilde demokrasinin tam anlamıyla uygulanması amaçlanmaktadır. Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını olanaklı kılan mekanizmalar oluşturulmadıkça katılımcı demokrasiden bahsetmek mümkün değildir.

Yakın zamanda Lizbon Antlaşması ile hayata geçirilen AVİ, antlaşmanın en yenilikçi yönlerinden biri olup, uluslararası katılımcı demokrasinin dünyadaki ilk aracı olarak nitelendirilmektedir. Dünyanın ilk uluslarüstü vatandaş girişimi olmanın ötesinde, katılımcı demokrasinin en tartışmasız, en güçlü aracı olma iddiasıyla yola çıkmıştır. Lizbon Antlaşması yürürlüğe girdiğinde kamuya açıklanan AVİ, büyük bir ilgi ile karşılanmış, demokratik meşruiyetin sağlanmasında önemli bir fırsat olarak değerlendirilmiştir. Avrupa demokrasisine yeni bir boyut katacağı, temsili demokrasinin eksik yönleri ile Birlik vatandaşlığıyla ilgili haklara yönelik düzenlemeleri tamamlayacağı ve vatandaşların ve sivil toplumun AB politikalarının şekillendirilmesine katılımını güçlendirerek gerçek bir Avrupa kamusal alanının kazanılmasına hizmet edeceği öngörülmüştür. Birlik'in işleyişinde farklı politikaların oluşturulmasında önceki katılımcı prosedürlere nazaran daha saydam ve daha doğrudan bir yöntem sunan AVİ, bu anlamda Avrupa demokrasisine yeni bir boyut kazandırmıştır. Avrupalılara, politika yapım sürecinde daha aktif rol alma imkânı veren, politikayı halka getirmeye çalışan ulus aşırı bir mekanizma ve politika işleti aracı olarak hayata geçirilmiştir.

Demokratik meşruiyetin sağlanması yönünde önemli fırsatlar sunmakla birlikte, AVİ'nin ciddi yapısal ve işlevsel sorunları da bulunmaktadır. Doğrudan demokrasiyi kolaylaştırmak için oluşturulan bu araçla ilgili çekinceler, aslında, söz konusu oluşum

hayata geçirildiği ilk andan itibaren var olmuştur. Bu kapsamda, AVİ, vatandaşların seslerini duyurmaları için bir fırsat ve demokrasinin uluslarötesi boyutta büyük bir zaferi midir yoksa hayal kırıklığı yaratacak olan bir pazarlama hüneri mi? (Trzaskowski, 2010: 263)

Bu bölümde, öncelikle AVİ'nin kapsamı ve hukuki çerçevesine değinilecek, ardından, AVİ'nin demokratik meşruiyet açısından bir fırsat ve iyi bir yönetişim aracı olup olmadığı, kendisine yönelik yüksek beklentileri ne oranda karşıladığı hususu tartışılacaktır.

II. Ulusötesi Demokrasi Aracı Olarak Avrupa Vatandaş İnisiyatifi ve Temsili Demokrasi ile İlişkisi

AVİ'yi ulusötesi demokrasi aracı olarak ele aldığımızda karşımıza çıkan öncelikli soru "demokrasi ulus devlet sınırları ötesinde de var olabilir mi?" olmaktadır. AVİ, bu anlamda önemli bir araştırma alanıdır ve AB kurumları ile vatandaşlar arasındaki uzaklığın sonucu olmanın ötesinde, onun, temsili demokrasinin işlevini yitirmesinin bir ürünü olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Zaman içinde toplumsal ve siyasal gelişmelerle birlikte demokrasinin niteliği de değişim göstermiştir. Robert Dahl demokrasinin üç büyük dönüşüm geçirdiğinden bahseder. Birinci dönüşüm, MÖ 5. yüzyılın ilk yarısında Yunanistan'da yaşanan ve demokratik olmayan kent devletlerinin demokrasiye geçişlerini ifade eden dönüşümdür. (Dahl, 1994: 25) Antik Yunan demokrasisi, vatandaşların yönetimde doğrudan yer aldığı, bilinen en eski demokrasi uygulamasıdır. Her vatandaş, karar alma süreçlerinde ve kanun önünde eşit haklara sahiptir. 20 yaşını dolduran her erkek meclis üyesidir. Ekklesia olarak bilinen halk meclisi, yalnızca kararların alındığı bir kurum değil, aynı zamanda, vatandaşların siyasi konularda kendilerini geliştirmelerine imkân sağlayan bir platformdur. Burada yönetim kura ile belirlenir. Yasamanın dışında yürütme ve yargı da halk meclislerinde gerçekleşir. Rejim anayasa ile güvence altına alınmıştır. Doğrudan demokrasi olarak adlandırılan bu yönetim şeklinin, modern demokrasiyle kıyaslandığında kuşkusuz ki kapsamının dar ve başarısız olduğu söylenebilir. Ancak

kendi çağının değerleriyle kıyaslandığında, demokrasinin gelişiminde önemli bir başarı hikâyesi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.[49]

Demokrasinin geçirdiği ikinci dönüşüm, ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla yaşanmıştır. Ulus devlet modeline geçişle birlikte demokraside yeni arayışlar ortaya çıkmıştır. Anılan ikinci dönüşüm, doğrudan demokrasinin temsili demokrasiye dönüşümünü ifade eder. Ulus-devlet düzeyinde demokrasinin uygulanabilmesini mümkün kılan siyasal kurum ise temsil mekanizması olmuştur. Temsil olgusuyla birlikte demokrasi yeni bir boyut kazanmıştır. Demokrasi özünde halkın yönetimi demektir. Ancak temsille birlikte halkın temsilciler vasıtasıyla yönetimi olarak bu özün çerçevesi değişmiştir. Bu süreçte, temsil kavramı, demokrasinin ulus devlet düzeyinde uygulanmasını mümkün kılarken, temsili demokrasinin temel kurumu, tüm vatandaşların bir araya gelebildiği meclisler değil, düzenli seçimlerle halk tarafından seçilen halkın temsilcilerinin bir araya geldiği parlamentolar olmuştur. (Yiğit, 2011: 31)

Dahl, demokrasinin üçüncü dönüşümünü tanımlarken, demokrasinin ikinci dönüşümünde kent devletlerin siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel özerkliklerini kaybederek, yerlerini ulus devletlere bırakması gibi, demokrasinin üçüncü dönüşümünde de ulus devletlerin siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel özerkliğini azaltan ulusötesi sistemlerin geliştiğini belirtmektedir. (Dahl, 1994: 26) Üçüncü dönüşüm dalgasında, uluslar zamanla yerlerini ulus aşırı oluşumlara bırakmıştır. Bu dönüşüm sürecinde ise karşımıza "ulus ötesi demokrasi" kavramı çıkmaktadır.

Demokrasinin geçirmekte olduğu üçüncü dönüşüm sürecinde temsili sisteme olan güven giderek azalmıştır. Temsili demokrasi zaten, başından itibaren siyasal katılımı yalnızca seçimlere indirgeyen anlayışı, seçimler arası süreçte temsilcileri denetleme imkânının bulunmaması gibi pek çok özelliği nedeniyle eleştirilmiştir. Temilcilerin seçimlerden sonra toplumla iç içe oldukları ve temsil görevlerini gereği gibi yerine getirdikleri söylenemez. Bu sistemde, azınlıkta olan veya çoğunluğu hiçbir biçimde elde edemeyen ya da elde edemeyecek olan kesimlerin iradelerinin yönetime yansıması asla mümkün olamamıştır. Öte yandan, "çoğulculuk ve farklılaşma öyle bir boyuta

[49] Klasik demokrasi anlayışından yola çıkarak, modern demokrasinin önemli bir argümanı, daha küçük sistemlerin daha etkin olduğudur. Bu açıdan bakıldığında, demokrasinin doğuş yeri olan şehir devletleri, herhangi bir ulus devletten daha üstündür. Çünkü küçük siyasi sistemlerde vatandaşların karar alma süreçlerini etkileyebilmesi nispeten daha kolaydır. (Dahl, 1994: 28)

ulaşmıştır ki, orada temsil edilecek hiçbir şey kalmamıştır. Kaygılar, değerler, çıkarlar ve talepler vardır; bunlar büyük ölçüde çeşitli, uyuşmaz ve geçicidir ve temsil de edilemezler.[50] Bu anlamda, katılımcı demokrasi, temsili demokrasinin yeterli olmamasının bir sonucudur.

Bu kapsamda, Avrupa Birliği, hem temsili hem de katılımcı demokrasi deneyimleriyle başta sorduğumuz "Demokrasi ulus devlet sınırları ötesinde var olabilir mi?" sorusunu analiz edebilmek için kullanılabilecek en uygun örneği teşkil etmektedir. Avrupa Topluluğu kurulduğundan bu yana, demokrasi açığı sorunu temsili demokrasinin geliştirilmesi çerçevesinde aşılmaya çalışılmıştır. Birlik'in kurumsal mimarisinde demokratik hesap verme sorumluluğunun olmaması, temsili demokrasi sorunlarını daha da arttırmıştır. Avrupa Birliği'nin ne ölçüde demokratik olduğuna ilişkin tartışmaların yaşandığı süreçte, Lizbon Antlaşması, önemli bir katılımcı demokrasi örneği olan Avrupa vatandaş inisiyatifi ile demokrasi açığı konusunda önemli bir dönüm noktasını teşkil etmiştir.

A. Avrupa Vatandaş İnisiyatifi

1. Avrupa Vatandaş İnisiyatifi Nedir?

Lizbon Antlaşması'nın daha demokratik bir Avrupa Birliği yaratmak için temsili demokrasi açısından içerdiği düzenlemelere ek olarak getirdiği önemli bir yenilik olan AVİ, katılımcı demokrasinin önemli bir örneğidir.

Resmi olarak ilk kez Lizbon Antlaşması ile hayata geçirilmiştir ancak fikri temellerinin Birlik'in demokratik meşruiyetinin sorgulanmasına yönelik düzenlenen Leaken Zirvesi'nde atıldığı söylenebilir. Zirve'de açıklanan "Avrupa'nın Geleceği Üzerine Leaken Deklarasyonu", Birlik'in karşı karşıya olduğu önemli bazı zorluklardan bahseder. Avrupa'nın yapısının gözden geçirilmesi ve kurumların vatandaşlarca daha erişilebilir hale getirilmesi, Deklarasyon'un ele aldığı konuların başında gelmiştir. Bu doğrultuda, Birlik içinde Avrupa kurumlarının vatandaşlara yakınlaştırılması

[50] I. Blühdorn, (2006), "The Third Transformation of Democracy: The Post-Democratic Revolution and the Simulative Regeneration of Democratic Beliefs", Staatlichkeit im Wandel, University of Bremen, aktaran Yiğit, 2011: 31.

gerekmektedir. Vatandaşların Birlik meselelerine yönelik ilgilerinin arttırılması için, Avrupa kurumlarının daha basit, şeffaf ve etkin olması gerekmektedir.[51]

Fikir Avrupa Konvansiyonu'nun son oturumunda kongre üyesi Jürgen Meyer tarafından, Avrupayı halka yakınlaştırmayı hedefleyen bir mekanizma olarak resmen tanıtılmış, ardından Avrupa Anayasal Antlaşma taslağında yer almıştır. (Cuesta-Lopez, 2012: 258) Fakat Anayasal Antlaşma'nın 2005 yılında Fransa ve Hollanda halklarınca reddedilmesiyle, vatandaş insiyatifi fikri bir ilke olmaktan öteye geçememiştir. (Petrescu, 2014b: 1005) Bu amaç Lizbon Atlaşması'na kadar hayata geçirilemeyecektir.

Anayasal Antlaşma taslağının "Birlik'in amaçları, yetkileri ve kurumlarına ayrılan ilk bölümünün, demokratik hayatla ilgili olan VI. başlığı, katılımcı demokrasi ve Birlik kurumlarının çalışmalarının saydamlığı gibi bazı konulara ayrılmıştır. Taslağın I-46. maddesinin 4. paragrafı yasama sürecinde vatandaş girişimi ilkesinden bahseder. Buna göre, bir milyon AB vatandaşı Komisyon'dan yeni bir yasa önerisinde bulunmayı talep edebilecektir. (Tezcan, 2004: 247) Anayasa taslağında yer verilen, vatandaşların yasama surecine katılımını sağlayan "bir milyon imza" ilkesi Lizbon Antlaşması'nın 11. maddesinin 4. fıkrasında olduğu gibi korunacaktır.

AVİ, belirli şartlarla bir araya gelmiş belirli sayıda Birlik vatandaşının, belirlenen bir konu hakkında, Avrupa Komisyonu'ndan yasa önerisinde bulunması talebidir. Halkın karar alma süreç ve mekanizmalarına doğrudan katılımını teşvik ederek, Avrupa kurumları ile vatandaşlar arasındaki uzaklığı azaltmayı hedefler. Bu mekanizma, vatandaşlara, Avrupa siyasi gündeminin belirlenmesinde söz hakkı tanır, AB karar organlarının, Avrupa vatandaşlarının sorunlarından ve tercihlerinden haberdar olmasını sağlar. Böylelikle, Avrupa entegrasyon tarihinde ilk kez, Avrupa Birliği gündeminin belirlenmesinde vatandaşlara söz söyleme imkanı tanınmıştır. (Yiğit, 2011: 43) AVİ, 211/2011 Sayılı Tüzüğün 2. maddesinde şu şekilde tanımlanmaktadır: "Vatandaşların, antlaşmaların uygulanması amacıyla Birlik'in bir hukuki tasarrufunun gerekli olduğunu düşündükleri konularda, Komisyon'u yetkileri çerçevesinde uygun öneri sunmaya davet ettikleri, bütün üye devletlerin en az dörtte birinden gelen en az bir milyon kabul edilebilir nitelikte imzacının desteğini almış ve bu Tüzüğe uygun olarak Komisyon'a

[51] 14-15 Aralık Leaken Zirvesi Avrupa'nın Geleceği Deklarasyonu için bkz. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf

sunulmuş olan girişimi ifade eder."[52] Bu bağlamda, kısaca, vatandaşların önemli buldukları bir konuda Komisyon'u kanun teklifi vermeye davet etmesi olarak tanımlanabilir.

AVİ'nin bir yasa teklifi haline gelebilmesi için başlıca iki koşulun sağlanmış olması gerekmektedir. Bunlardan ilki, vatandaşlarca dile getirilen hususun Komisyon'un kanun teklifi vermeye yetkili alanlar dâhilinde belirlenmesidir. Komisyon'un vatandaşlardan gelen teklifi dikkate alarak harekete geçmesi için ikinci koşul ise, üye ülkelerin en az 7'sinden en az 1 milyon imzanın toplanmış olmasıdır.

Anılan Tüzüğün 4/2/b maddesinde, vatandaş inisiyatifi önerisinin, antlaşmaların uygulanması amacıyla Birlik'in hukuki bir tasarrufunun oluşturulması için Komisyon'un öneri sunma yetkisinin açıkça dışında olmaması gerektiği belirtilmektedir. İnisiyatifin konusunun Komisyon'un yetkisi çerçevesinde olması gerektiği hususu AVİ hakkında süregelen tartışmaların odak noktasını oluşturmaktadır. Eleştiriler, genel hatlarıyla, Komisiyon'un, inisiyatifin konusunun kendi yetkisi dahilinde olup olmadığına karar verme hususunda tek karar mercii olduğu, bu çerçevede, inisiyatifin konusunun Komisyon tarafından siyasi gerekçelerle değerlendirilebileceği iddiaları etrafında şekillenmektedir. (Karatzia, 2015: 512)

Tanımdan da anlaşılacağı üzere, inisiyatif, yalnızca Birlik vatandaşları tarafından önerilebilmekte ve desteklenebilmektedir. 211/2011 sayılı Tüzüğün 2. maddesinin 2. fıkrası, "İmzacılar, bir vatandaş inisiyatifini, söz konusu girişime ilişkin destek beyanı formunu doldurmak suretiyle destekleyen Birlik vatandaşlarını ifade eder."; 3. maddenin 1. fıkrası ise "Organizatörler, Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanabilecek yaştaki Birlik vatandaşlarıdır." hükümlerini içermektedir. Bu durum, konuyla ilgilenen çoğu kesim tarafından Birlik'in demokratik meşruiyetinin sağlanabilmesi amacıyla oluşturulan bu mekanizmanın önemli bir çelişkisi olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, Parlamento üyelerinin Komite üyesi olamayacakları ilgili Tüzük'te açık şekilde belirtilmiştir. Parlamento üyeleri sadece inisiyatifin destekçici sıfatıyla sürecin bir parçası olabilir.

[52] Vatandaş Girişimi Hakkında 16 Şubat 2011 tarihli ve (AT) 211/2011 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü

2. Avrupa Vatandaş İnisiyatifi'nin Amacı

AVİ'nin başlıca amacı, daha önce de belirtildiği gibi, temsili demokrasinin yetersizliklerini telafi ederek meşruiyetinin sağlanmasına katkıda bulunmaktır. Bu çerçevede halkın, Avrupa Komisyonu'nu belli bir konuda yasama önerisinde bulunmaya davet etmesi ise inisiyatifin özel amacı olarak ifade edilebilir. AVİ, Avrupa vatandaşlarının daha aktif aktörler haline gelerek, Avrupa karar alma sürecine etkin katılımlarını öngörür. Böylelikle daha demokratik ve daha şeffaf bir Avrupa oluşturulmasını amaçlar. AVİ'nin politika başlatma sürecinin ötesinde çeşitli demokratik rolleri yerine getirme potansiyeline sahip olduğu söylenebilir.

a. Farkındalık Artırıcı Bir Mekanizma Olarak AVİ

AVİ'nin önemli işlevlerinden biri, vatandaşların AB siyasetine olan ilgilerini arttırmaktır. AVİ'nin iletişimsel ve diyalog geliştirici işlevi ile bağlantılı olarak vatandaşların AB siyasetine yönelik farkındalıklarını arttırıcı bir potansiyeli bulunmaktadır. Bu mekanizma, onların AB hakkındaki bilgi ve anlayışının süreç içinde gelişeceği ve güçleneceği bir amaca hizmet eder. Parlamento ve yürütme aracıları olmaksızın etkileşimin doğrudan sağlanmasına katkıda bulunur. Vatandaşların, bu fırsat yapısını kullanmasalar bile onun varlığının farkında olmaları, onların, yalnızca Brüksel'in kararlarının ve politika üretiminin nesneleri değil, bu politikaların aktif yaratıcıları olabilecekleri fikrini güçlendirmektedir. Öte yandan AVİ, vatandaşların Birlik'e yönelik endişelerini azaltma konusunda onlara destek olacaktır.

b. AVİ'nin Ulusötesi Kimlik Yaratma İşlevi

Yaratılmaya çalışılan Avrupa kimliğinin dayandığı unsurlar çoğunlukla ortak coğrafya, ortak değerler, ortak tarih, kanla yazılmış savaşlar gibi çoğu normatif unsurlar üzerinde şekillenmektedir. (Habermas, 2001: 6) Ancak söz konusu unsurlar zamana ve ülkeye göre değişmektedir. Bu anlamda ortak bir kimlik yaratabilmek için değişmez objektif bir unsura ihtiyaç duyulmaktadır. Avrupa vatandaşlığı, bu ihtiyacı karşılamak üzere tasarlanmıştır.

Avrupa'nın kimlik unsurları olarak kullanılan semboller Lizbon ile antlaşma metninden çıkarılmıştır. Avrupa Birliği Anayasası'nın Hollanda ve Fransa halklarınca

reddedilmesi, söz konusu sembollerin, tasarlanmış olan Avrupa kimliğinin oluşturulmasına hizmet etmediğini açık şekilde göstermiştir. Anthony Smith, ulusal kimlik belirteçleri olan Avrupa simgelerinin Avrupa kimliğinin içeriğini doldurmadığını iddia eder. Smith'e göre, ulusal bir kimliği belirleyen beş temel unsur bulunmaktadır. Bunlar, "tarihi bir bölge ve vatan, ortak mitler ve tarihsel hatıralar, bir kitle/kamu kültürü, ortak bir ekonomi ve tüm üyeler için ortak yasal haklar ve görevlerdir. (Smith, 1991: 14) Bu çerçevede bir ulus, tüm bu unsurları paylaşan bir insan nüfusu olarak tanımlanabilir.

"Nüfus", ulus kavramının içini doldurmaktadır ancak Avrupa örneğinde bir anlam ifade etmemektedir. Çünkü Avrupa genelinde bir Avrupalı'dan bahsetmek olanaksızdır. Bunun gibi, ulus söz konusu olduğunda Almanca'nın Almanya ile bağlantısı vardır ya da Fransızca'nın Fransa ile. Avrupalılar ortak bir dile sahip değildir ya da sabit bir tarihi bölgeye. Avrupa'nın sınırları, özellikle doğu sınırları tarih boyunca değişmiştir. Hatta dil ve bölge, Avrupa ulusları için tarih boyunca gerilim ve çatışmaların nedeni olagelmiştir.

"Ortak mit ve tarih" unsuru ele alındığında, örneğin "aydınlanma" ideali Avrupa'nın pek çok ülkesinde yaşanmıştır. Ancak uygulanma yöntemi ve yarattığı etkiler birbirinden oldukça farklı gelişmiştir. Bazı uluslar aydınlanmanın etkilerini gecikmeli yaşamışlardır, bazılarına aydınlanma silahla getirilmiştir, bazılarında ise aydınlanma toplumun yalnızca üst kademelerine ulaşmıştır. Modern çağdaki Avrupa kimliğinin bu unsurlar üzerine kurulamayacağı açıktır. (Laszlo ve Versteegh, 2010: 167)

Bu çerçevede, "aynı coğrafyada yaşayan, acıyla yoğrulmuş halklar, ortak tarih, ortak miras" unsurlarının aksine, Smith'in kimlik unsurları göz önünde bulundurulduğunda, ulusal kimlik için doğru görünen şeyin, Avrupa kimliğinin oluşturulmasında aynı etkiyi göstermediği görülmektedir. Hatta Birlik'in kendisini bir değer topluluğu olarak kabullenemeyeceği gerçeği Lizbon Anlaşması'nın 2. maddesinden çıkarılmaktadır.[53]

[53] Madde 2: Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dâhil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hâkim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır.

Batı Avrupa ulusal kimliği, hukuksal-sivil kavramlar aracıyla şekillenen bir "sivil kimlik" geleneğini kabul eder. (Laszlo ve Versteegh, 2010: 164) Bu sivil geleneğin Orta ve Doğu Avrupa'da da uygulanması mümkündür. Laszlo ve Versteegh, bu hukusal-sivil kimliği "Avrupa Vatandaşlığı"na bağlar. "Vatandaşlık" kavramı objektiftir ve Avrupa'nın tüm bireyleri için aynı anlamı ifade etmektedir. Avrupa vatandaşlığı, insanlık onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlık haklarına saygı gibi ilkelerlerle ilişkilidir. Bu çerçevede, ulus ötesi ortak bir kimlik yaratmanın tek yolu, Avrupa kimliğini, vatandaşlık kavramı ile ilişkilendirmektir. Burada ortaya çıkacak olan "demos" etnik değil, vatandaşlık temeli üzerine inşa edilen bir siyasi topluluk olacaktır. (Baykal, 2004: 149) Bu ise, ancak, Avrupa vatandaşlığı kavramının içinin doldurulması ile mümkün olabilir.

AVİ, buna hizmet eder. Avrupa vatandaşlığı kavramının içeriğini şekillendirerek ona bir anlam ve gerçeklik kazandırma amacı doğrultusunda bir sivil kimlik yaratma mekanizmasıdır. Avrupa'nın objektif ilke ve değerleri ile uyumludur. Bu çerçevede, tüm Avrupa vatandaşları için aynı anlamı ifade eder. AVİ, AB vatandaşları arasında yakınlık sağlama, böylelikle aidiyet duygusu yaratma aracı ve küreselleşmenin meydan okumalarının cevabı olarak değerlendirilmiş, ortak bir Avrupa kimliği oluşturmak için güçlü bir faktör olarak görülmüştür.

c. Söylem Üretme Aracı Olarak AVİ

Vatandaşların, Avrupa Komisyonu'nu harekete geçirmeye zorladığı bir mekanizma olmanın ötesinde, AVİ, spesifik konularda siyasi bir söylemin üretildiği uluslarası bir kamusal araç olarak tasarlanmıştır. AVİ'nin bir gündem belirleme aracı olarak önemli bir potansiyeli bulunmaktadır. Halklar arasında iletişimin sağlanmasına ve bilgi alışverişine imkân sağlar. Vatandaşların iletişiminin yasal olarak kurumsallaştırılması yoluyla bu söylemin politik bir alana dönüşmesine katkıda bulunur. Bu anlamda bu mekanizmanın demokratik gücünün, hukuki sonuçları etkilemekten ziyade, ilk etapta, tartışılan gündemi belirleme becerisi olduğu söylenebilir. 1 Nisan 2012'de yürürlüğe girdiğinden bu yana milyonlarca imza toplanmış, bu çerçevede mevzuat gündemini belirlemek üzere onlarca konu AB kurumlarının gündemine getirilmiştir. Hatta kampanya sürecinde yeterli imza toplayamayan ya da kabul edilebilirlik kriterlerini sağlayamayan inisiyatifler bile

birbirinden farklı konuların AB gündeminde yer almasını sağlamış olmaları nedeniyle önemlidir. Bunlardan bazılarına ilerleyen bölümlerde yer verilecektir.

d. AVİ'nin Kamusal Alan Yaratma İşlevi

Günümüzde, demokratikleşme tartışmalarının merkezi, siyasi bir kamusal alan yaratma sorunsalı etrafında şekillenmektedir. Bu kapsamda, Avrupa kamusal alanı üzerine tartışmalar son yıllarda nispeten azalmış olsa da, vatandaşlar ile Avrupa kurumları arasındaki uzaklık hala devam etmektedir.

Kamusal alan, bir arada yaşayan insanların birlikte yaşarken karşılaştıkları sorunlarla ilgili fikir alışverişinde bulundukları ortak bir forum olarak tanımlanır. Kamusal alanın kalitesi ise zayıf bir kamuoyunun, kamu otoritesini hesaba katarak zorlamak için ne derece açık olduğuna ve politik gündeme ilişkin kaygıların atmasına bağlıdır. (Greenwood, Tuokko, 2017: 168) Bir Avrupa kamusal alanını niteleyen şey, AB siyaseti üzerine yapılan tartışmaların, siyasi bir topluluk olarak Avrupalıları topluca ilgilendirmesidir. Yani, Avrupa kamusal alanı, bir üye ülkede gerçekleşen tartışmanın diğer üye ülkelerde de tartışılması anlamına gelen sınırötesi bir tartışma platformudur. (Conrad, 2011: 6) Avrupa kurumları, herkes adına yasal olarak bağlayıcı kararlar almak için idari yetkiyle donatılmıştır. Ancak, alınan kararların meşruiyeti meselenin asıl boyutunu oluşturmaktadır. İyi işleyen bir demokrasi, Avrupa çıkarı için fikirlerin karşılıklı tartışıldığı bir ortam gerektirir. (Greenwood ve Tuokko, 2017: 168)

Bu çerçevede, Avrupa düzeyinde ulusüstü katılımı sağlayan bir yapının, Avrupalılara, aynı siyasi topluluğun parçası olma anlayışını kazandırabileceği düşüncesiyle oluşturulan AVİ, önemli bir katılımcı demokrasi örneği ve kamusal alan yaratma aracı olarak hayata geçirilmiştir. AVİ, AB vatandaşlarının ihtiyaç duyduğu konularda Avrupa çapında kamuoyunda gerçekleşen tartışmaları teşvik etmek için tasarlanmış, sınırların ötesinde görüş birliğine yol açan bir mekanizma olarak uluslararası bir müzakere alanı yaratmıştır.

AVİ'nin başlıca görevi, benzer fikirler arasında bağlantı kurmak, Avrupa vatandaşlarının endişelerine açıkça yakın olan konularda tartışma ortamı oluşturmaktır. AVİ, en az 7 ülkeden 12 ay içinde 1 milyon imza toplanması yöntemiyle uluslarüstü bir kampanya sürecini içerir. Önerilen konu hakkında yalnızca bir imza için pek çok farklı

görüşme gerçekleştirilmesi bile, vatandaş inisiyatifinin, politik bir iletişim alanının oluşturulma potansiyelini açık olarak göstermektedir. Birkaç inisiyatif kampanyası AB Komisyonu'nun yasa teklifi sunması için yeterli imza eşiğine ulaşamamış olsa dahi, mekanizma AB düzeyinde "vatandaşların aynı anda aynı pozisyonda olmasını sağlayan politik bir kamusal alanın" nasıl olabileceği konusunda önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Böylesi bir yapı, bireylere, yalnızca vatandaşlıktan kaynaklanan haklarını kullanabilme değil, katılım yoluyla diğer üye devletlerin vatandaşlarıyla işbirliği kurabilme imkânını sağlar.

Avrupalılık aidiyetinin oluşturulmasındaki engeller, ortak bir medyanın, kültürün, dilin ve "biz hissi"nin eksikliği olarak tartışılagelmiştir. (Habermas, 2001: 6) Tüm bu unsurlar aslında ortak bir kamusal alanın gerekleridir. Bu açıdan baktığımızda, Avrupa vatandaş inisiyatifinin de aynı etkiyi sağlamayı amaçladığını görmekteyiz. AVİ, vatandaşların aynı zamanda, aynı konuyla aynı platformda bulunmasını sağlamaktadır. Yani ortak amaçlar etrafında farklı bir dil yaratma aracıdır.

Ulusötesi kampanya süreci, AVİ'nin önemli bir yeniliğidir. Yarattığı etki açısından değerlendiğinde, inisiyatiflerin bir kısmının AB'ye özgü bağlamı aşan küresel kampanyalar ile pek çok ülkede büyük yankı uyandırdığı, bir milyonun üzerinde imza topladığı görülmektedir. Bazı kampanyalar, büyük gösterilere yol açmıştır. TV, gazete gibi medya organlarında yer almıştır.[54] AVİ, yürütülen kampanya süreciyle, önerilen girişimin kapsadığı konunun Avrupalılaşmasına, hatta uluslararasılaşmasına zemin hazırlamaktadır. Dahası, bazı inisiyatifler, ulus ötesi karakterinden ötürü, sivil toplumu organize etme potansiyeli nedeniyle büyük bir heves projesi olarak görülmüştür. Bu nedenle, inisiyatifin kabul edilebilirlik kriterlerini yerine getirip getirmediğinin ötesinde, kampanyaların kamusal etkisinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. AVİ, vatandaşlar ve Avrupa'daki gruplar arasında ulusötesi bir diyalog ve ağ oluşturma aracı olarak kavramsallaştırılabilir.

[54] "Right2Water/Water And Sanitation is A Human Right", (Su ve Sanitasyon Bir İnsan Hakkıdır) ulusötesi kampanya sürecini başarıyla yürütmüş ve AVİ kavramını Avrupa vatandaşları için görünür kılmış olan inisiyatiflerin başında gelmektedir. Söz konusu inisiyatif çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı olarak incelenecektir.

e. AVİ'nin AB Kurumları İle Vatandaşlar Arasındaki Mesafeyi Azaltıcı İşlevi

AVİ'nin en temel görevi, AB kurumları ve karar vericileri ile vatandaşlar arasındaki mesafeyi azaltmak ve vatandaşlara AB'nin erişilebilir olduğunu göstermektir. Bu durum, AVİ'nin temel metni olan 211/2011 sayılı Tüzük'te şu şekilde ifade edilir. "Avrupa Birliği Antlaşması, Birlik vatandaşlığını güçlendirir ve diğer hususların yanı sıra tüm vatandaşların Avrupa Vatandaş Girişimi vasıtasıyla Birlik içindeki demokratik hayata katılma hakkına sahip olmalarını sağlayarak Birlik'in demokratik işlevini geliştirir."[55]

Bilindiği gibi, Birlik'in demokratik meşruiyetine ilişkin temel problem, vatandaşların kendilerini sistemin bir parçası hissetmemeleriyle bağlantılıdır. Bu çerçevede, meşruiyet açığını gidermeye ilişkin çözüm önerileri vatandaşların sistemden beklentilerini karşılayarak, söz konusu aidiyet hissini sağlamayı amaçlamaktadır. AVİ, vatandaşlar ve AB kurumları arasında daha önce var olmayan türden bir iletişim ve diyalog kanalı açmıştır. Vatandaşların örgütlenme çabasına katkıda bulunur. Ancak, AB düzeyinde kurulmuş bu "katılımcı yönetişim" sisteminin, oldukça teknik olan AB politika oluşturma sürecine katkıda bulunma fırsatlarına dayalı demokratik etkileri sınırlı kalmaktadır.

f. AVİ'nin Topluluk Yöntemini Geliştirici İşlevi

i. Topluluk Yöntemi

Avrupa bütünleşmesinin kurumsal işleyişi, "topluluk yöntemi" olarak adlandırılan kendine özgü bir mekanizma ile sağlanır. Söz konusu mekanizma, Avrupa üye devletleri ile Avrupa halklarına dayalı ikili bir meşruiyet sağlamayı amaçlamakta, bu doğrultuda, hem hükümetlerarası hem de ulusüstü bir görünüm arz etmektedir. (Baykal, 2004: 128) Topluluk yöntemi ile kararların alınmasında ve alınan kararların uygulanmasında etkililik sağlanmaya çalışılırken, aynı zamanda hem ulusal egemenliğin, hem uluslarüstülüğün, hem de farkı toplumsal ve ekonomik çıkarın temsili imkanı yaratılmaktadır. (s. 130) Ulusal hükümetlerin bakanlarından oluşan Bakanlar Konseyi ile ulus devletlerin; doğrudan halk tarafından seçilen Avrupa Parlamentosu ile

[55] 211/2011 Sayılı Tüzüğün 1. maddesi

Avrupa halkının temsili sağlanırken, bürokratik, bağımsız ve uluslarüstü niteliği ağır basan Komisyon Birlik'in savunucusu rolünü üstlenmiştir. Bu çerçevede, Bakanlar Konseyi Birlik'in başlıca karar alma organı iken, Parlamento, Konsey ile birlikte karar alma ve bütçeyi onaylama yetkisini paylaşmakta, diğer yandan Komisyon ile Bakanlar Konseyi'ni denetlemekte, böylelikle Birlik'e doğrudan demokratik meşruiyet sağlamaktadır. Komisyon ise, Avrupa Parlamentosu ile Bakanlar Konseyi'ne yasa önerisinde bulunmak, AB politikalarını ve bütçesini yönetmek ve uygulamak, ABAD ile birlikte AB mevzuatının uygulanmasını sağlamak ve Birlik'i uluslararası düzeyde temsil etmek görevlerini yerine getirir. Yasama sürecinin başlatılmasında tek yetkili organdır. Üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarından oluşan AB Zirvesi, Lizbon Antlaşması ile Birlik'in resmi kurumları arasına girmiştir. [56] Son yıllarda kurumsal yapı içinde artan ölçüde güç kazanmış ve önemli siyasi müzakerelerin gerçekleştiği ve politika tercihlerinin belirlendiği bir platform haline gelmiştir. AB Zirvesi'nin, hükümetlerarası niteliği ile topluluk yönteminin etkisini ve işleyişini olumsuz yönde etkilediği iddia edilmektedir. (Baykal, 2004: 129)

Başta Komisyon olmak üzere, Birlik'in kurumlarınca vatandaşların beklentilerini karşılamaya yönelik, daha şeffaf ve daha az yukarıdan aşağıya bir yaklaşımın benimsenmesi gerektiği sıklıkla dile getirilmekte, demokratik meşruiyeti sağlamanın gerekliliği vurgulanmakta ve çeşitli belgelerde bu anlamda topluluk yönteminin eksikliklerine gönderme yapılmaktadır. Topluluk yöntemi yıllar içinde somut bir değişim gösterememiştir.[57] Demokratikleşme çabaları çerçevesinde bugüne kadar gerçekleşen, yalnızca, entegrasyon süreci geliştikçe, kurumlar ve üye ülkeler arasındaki dinamiklerin yer değiştirmesi olmuştur. (Vogiatzis, 2013: 120) Öte yandan, Parlamento'nun ve sivil toplum aktörlerinin politika yapma sürecine katılımını arttırmak

[56] Birlik Kurumları hakkında bkz. (https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3&id=29, 03.08.2019'da erişildi)

[57] Topluluk yöntemine demokratik meşruiyet sağlamaya yönelik önemli gelişmelerden biri Avrupa Komisyonu başkanının seçimine ilişkindir. Lizbon Antlaşması ile Avrupa Komisyonu başkanının atanma yönteminde önemli bir yeniliğe gidilmiş, böylelikle Komisyon başkanının belirlenmesi sürecinde şeffaflığın sağlanması ve Komisyon'a demokratik meşruiyet ve siyasi bir nitelik kazandırılması amaçlanmıştır. Söz konusu değişiklik esasen hesap verme mekanizmasının güçlendirilmesi ve kamuoyunun Avrupa Parlamentosu seçimlerine yönelik ilgisinin artırılması çerçevesinde gerçekleşen tartışmaların bir ürünüdür. (Schmitt vd., 2015: 350) Bu doğrultuda Komisyon başkanı, AB Zirvesince, Avrupa Parlamentosu seçimlerindeki siyasi eğilimler dikkate alındıktan ve gerekli danışmalarda bulunulduktan sonra nitelikli çoğunlukla belirlenecek bir adayın Parlamento'ya sunulması ve Parlamento üyelerinin çoğunluğunun bu kişiyi ataması yöntemi ile belirlenecektir. Komisyon üyeleri ise üye devletlerin göstereceği adaylar arasından Komisyon başkanı tarafından seçilecek, ardından Komisyon'un tamamı heyet halinde Avrupa Parlamentosu'nun onayına sunulacaktır. (Avrupa Birliği Antlaşması Madde 17/7) (Baykal, 2007: 56-57) Söz konusu değişiklik ilk kez 2014 yılı Avrupa Parlamentosu seçimleri akabinde işletilmiş ve Avrupa Komisyonu Başkanlığına, Parlamento seçimlerinde en yüksek oyu alan Avrupa Halk Partisi'nden aday gösterilen Jean Claude Junker getirilmiştir.

demokratik meşruiyeti garanti etmemiştir. Komisyon, hala politika başlatıcısı olarak yasama önerisine ilişkin son sözü söylemekte, kararlar, büyük oranda çoğunlukçu olmayan bir temelde alınmaktadır. Süreci eş-karara dayandırarak meşrulaştırmak, yalnızca prosedürün halen "nihai yasa koyucu" olan Bakanlar Konseyi'nin kontrolü altında olduğunu göz ardı etmek anlamına gelmektedir. (Vogiatzis, 2013: 122) Dolaylı meşruiyet modeli bağlamında topluluk yönteminin artık yetersiz olduğu geniş çevrelerce kabul edilmektedir.

Bu çerçevede, demokratik meşruiyetin sağlanması anlamında topluluk yönteminin geliştirilmesi fikri, çözüm yollarından biri olarak ileri sürülmektedir. Bu anlamda, Birlik'in demokrasi açığı ancak topluluk yönteminin kendine özgü niteliği ile uyumlu, yenilikçi yaklaşımlarla kapatılabilir. (Baykal, 2004: 119) Avrupa Komisyonu, sorunun çözümünün topluluk yöntemi bağlamında ele alınması gerektiğini şiddetle savunanlar arasındadır. Komisyon'a göre, Topluluk yöntemi farklı menfaatler arasında arabuluculuk yapmaya çalışarak verimliliği geniş ölçüde arttırmaktadır. Bu yöndeki yaklaşımını 5.12.2001 tarihli ve 727 sayılı "Komisyon'un Avrupa Birliği'nin Geleceği, Avrupa Yönetişimi ve Topluluk Yönteminin Yenilenmesine İlişkin Bildirimi" (Communication From the Commission on the Future of European Union, European Governance, Renewing the Community Method) başlıklı nihai raporunda şu şekilde ifade etmektedir: "Topluluk yöntemi etkinliğini kanıtlamıştır ve muhafaza edilmesi gereken bir yöntemdir. Ancak demokratik meşruiyet kazanılmalıdır. Antlaşmaların gelecekteki reformları bu nedenle topluluk yönteminin yenilenmesine odaklanmalıdır."[58]

AB, zaman içinde, iç pazarı tamamlamak isteyen teknokratik bir örgütten, demokrasiyi güçlendirme ve vatandaşlarla ilişki kurma ihtiyacı içinde özgün bir düzene dönüşmüştür. Bu çerçevede, meşruiyetin artık üye devletlerin meşruiyetinden türetilemeyeceği anlaşılmıştır. Meşruiyetin sağlanması ihtiyacı yeni çözüm arayışlarını gündeme getirmiştir. Avrupa vatandaş inisiyatifi, Birlik'in demokratik meşruiyetinin sağlanmasında yeni ve önemli bir araç olarak hayata geçirilmiştir. AB siyasetinin oluşturulması sürecinde vatandaşların katılımı için yeni bir fırsat olarak değerlendirilmiştir. Vatandaşların karar alma süreçlerine etkin katılımını öngören

[58] Komisyon'un Avrupa Birliği'nin Geleceği, Avrupa Yönetişimi ve Topluluk Yönteminin Yenilenmesine İlişkin 5.12.2001 tarihli ve 727 sayılı Bildirimi için bkz.
https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cf706de4-646e-4018-83c0-721f453bfd07/language-en

başlıca araç olmanın ötesinde, Komisyon'un yasama sürecindeki tekelini etkileyerek, topluluk yönteminin meşruiyetini sağlamaya ve onu geliştirmeye yönelik bir mekanizma olarak tasarlanmıştır. Bu anlamda, topluluk yöntemine olası etkileri bakımından da değerlendirilmesi gerekmektedir.

ii. Girdi-Çıktı Meşruiyeti

Vogiatzis, karar verme mekanizmalarının meşruiyetini "girdi" ve "çıktı" meşruiyeti şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutar. Bu çerçevede, girdi mekanizması sürece, çıktı mekanizması ise sonuca yani verimliliğe odaklanır. Topluluk yöntemini merkeze alan Birlik'in karar verme yaklaşımı, girdi (süreç) mekanizmalarının meşruiyetinden ziyade, hala çıktı (sonuç, verimlilik) meşruiyeti mekanizmalarına dayanmaktadır. Çünkü Avrupa entegrasyonuna ideolojik bir bağlılık şart değildir; üye devletler kendi çıkarları için ortak bir strateji benimseseler bile, yine de uluslararası politika üretmenin verimliliğini artırmak için egemenliğin transferlerini sınırlı destekleyeceklerdir. Bu nedenle, girdi meşruiyetinden ziyade, çoğu aktörü memnun bırakacak bir sonuç (çıktı) önceliktir. Vogiatzis'in ifadesiyle "Topluluk yöntemi, etkili politikalar için demokrasiyi feda eden, günün sonunda hiçbir üye devletin kaybetmediği düzenleyici bir modeldir." (Vogiatzis, 2013: 119) Bu çerçevede, "topluluk yöntemi" bir "çıktı meşruiyeti" mekanizmasıdır.

Öte yandan, Komisyon'un tekelinde olan ve formaliteler yükleyen yapı nedeniyle, topluluk yöntemini etkileyemediği gibi, demokratik meşruiyeti de önemli ölçüde sağlayamamıştır. Vogiatzis, bu şartlar altında AB düzeyinde girdi odaklı mekanizmalara yönelme olasılığını düşük görmekte, AVİ'nin "demokratik bir yanılsama" olarak algılanmasını önlemek için Komisyon'un "ihtiyatla" hareket etmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu oluşum, her şeyden öte politik katılımı arttırmak için vaat edilen bir araçtır ve böylesi bir araç için daha basit prosedürler beklenebilir. Yedi üye devletten en az bir milyon imzayı toplayan bir girişimin nihayetinde Komisyon tarafından reddedildiğini görmek şaşırtıcıdır. AVİ, aksi takdirde istişare için bir forum olmanın ötesine gidemeyecektir. (s. 131)

AVİ'nin herşeye rağmen, vatandaşların sürece doğrudan katılımı yoluyla topluluk usulünün daha demokratik ve daha etkin olması yönündeki çabaları gerçekleştirmek anlamında mükemmel bir fırsat sunduğu göz ardı edilemez. AB'de girdi

mekanizmalarının dikkate alınması gerekmektedir. Gerek Komisyon'un yasa önermedeki tekeli gerek inisiyatifin sunulmasına yönelik prosedürel zorluklar, AVİ'yi, Birlik çapında istişare niteliğinde bir forum olmaya yöneltmektedir. AVİ'nin, forum olmanın ötesinde vatandaşların 'girişim hakkı' niteliğinin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu ise ancak, söz konusu mekanizmanın daha demokratik bir hale getirilmesiyle mümkündür. AVİ'nin demokratik yönetişim örneği olabilmesi için, topluluk yönteminin demokratik olarak meşrulaştırılması gerekmektedir. (Moraru, 2016: 145) Böylelikle, AVİ'nin, AB karar alma sürecinde, gerçek anlamda bir demokratik meşruiyet aracı olup olmadığı anlaşılacaktır. Diğer yandan, AVİ'nin topluluk yöntemini geliştirmek amaçlı oluşturulduğu düşünüldüğünde, Birlik kurumlarının Topluluk yönteminin farklı bir yol izlemesi gerektiğini farketmiş olmaları önemlidir.

3. Hukuki Çerçeve

AVİ'nin yasal dayanağı, öncelikle Avrupa Birliği Antlaşması'nın 11/4. maddesidir. *"Kayda değer sayıdaki üye devletten en az bir milyon Birlik vatandaşı, Antlaşmaların uygulanması amacıyla, Birlik'in bir hukuki tasarrufunun gerekli olduğunu düşündükleri konularda, Avrupa Komisyonu'nu yetkileri çerçevesinde her türlü uygun öneriyi sunmaya davet etme girişiminde bulunabilir. Böyle bir vatandaş girişimi için gerekli usul ve şartlar, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 24. maddesinin 1. paragrafına uygun olarak belirlenir."*

Yukarıdaki düzenleme ile atıfta bulunulan Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 24. maddesinin 1. paragrafı*: "Avrupa Parlamentosu ve Konsey, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 11. maddesi çerçevesinde, vatandaş girişimi için gerekli usul ve koşullara ilişkin hükümleri, vatandaşların gelmesi gereken üye devletlerin asgari sayısı da dâhil olmak üzere, olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek, tüzükler vasıtasıyla kabul eder."* hükmünü içermektedir.

Söz konusu hükümler, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından Şubat 2011'de kabul edilmiş olan ve 1 Nisan 2012 itibarıyla uygulamaya giren 211/2011 Sayılı Tüzüğün (Regulation (EU) No 211/2011 Of The European Parliament And Of The Council On The Citizens' Initiative) yolunu açmıştır.

4. AVİ'nin İşleyişi

İşleyiş, AVİ'nin temel klavuzu olarak adlandırılan 211/2011 Sayılı Tüzük'te açıkça belirtilmektedir. Bu çerçevede öncelikle, inisiyatifi başlatmak üzere, en az 7 farklı üye devlette ikamet eden, en az 7 AB vatandaşından oluşan "vatandaş komitesi" kurulur. (Madde 3/2) Komite üyelerince hazırlanan başvuru, çevrimiçi kayıt sisteminde kaydedilmek üzere Komisyon'a sunulur. (Madde 4/1) İnisiyatifin konusu yasal temellere dayandırılmalıdır. (Madde 2/1)

Destek beyanlarının toplanmasından önce, vatandaş girişimi önerisi, konusu ve hedefleri başta olmak üzere gerekli bilgiler belirtilerek kaydedilmek zorundadır. Kayıt, Birlik'in resmi dillerinden birinde yapılır. (Komisyon tarafından onaylanması halinde, inisiyatifin Birlik'in diğer resmi dillerine çevrilmesi organizatörlerin sorumluluğundadır.) (Madde 4/1)

Komisyon, inisiyatifi kaydedip etmemeye yönelik yanıtını iki ay içinde ilgililere bildirmek zorundadır. Kayıt için gerekli önşartlar, 211/2011 Sayılı Vatandaş İnisiyatifi Hakkındaki Tüzüğün 4/2. maddesinde belirtilmektedir.[59] Bahse konu şartlar sağlanmadığı takdirde teklifin kaydı Komisyon tarafından reddedilir. (Madde 4/3) Komisyon yanıtını organizatörlerin talep ettiği dilde verir. Yanıt aynı zamanda Komisyon'un internet sitesinden duyurulur.

Kayıt gerçekleştiği andan itibaren, bir yıllık imza toplama süreci başlar. (Madde 5/5) Her ülkenin bir imza toplama eşiği bulunmaktadır. Bu eşik, ülkenin Avrupa Parlamentosunda bulunan parlamenter sayısının 750 (toplam parlamenter sayısı) ile çarpımı ile elde edilir. (Madde 7/2) İmza toplama süreci organizatörlerin sorumluluğunda olup, imzalar çevrimiçi ya da kâğıt üzerinde toplanabilmektedir.

[59] Madde 4/2: Komisyon, Ek II'de yer alan bilgilerin alınmasından itibaren iki ay içinde aşağıdakilerin yerine getirilmiş olması koşuluyla, vatandaş inisiyatifi önerisini tek bir kayıt numarası vermek suretiyle kaydeder ve organizatörlere teyit yazısı gönderir:
(a) 3. maddenin 2. paragrafına uygun olarak, vatandaşlar komitesinin oluşturulması ve temas kişilerinin belirlenmesi;
(b) vatandaş girişimi önerisinin, Antlaşmaların uygulanması amacıyla Birlik'in hukuki tasarruflarının çıkarılması için Komisyon'un öneri sunma yetkilerinin açıkça dışında olmaması;
(c) vatandaş girişimi önerisinin açıkça süistimal edici, ciddiyetsiz veya zaman kaybına yol açıcı nitelikte olmaması,
(d) vatandaş girişimi önerisinin açıkça, AB Antlaşması'nın 2. maddesinde belirtilen Birlik değerlerine aykırı olmaması. (Madde 4/2)

(Madde 5/2) İmzaların çevrimiçi toplanabilmesi için her inisiyatif için çevrimiçi imza toplama sistemi oluşturulması gerekmektedir. Bunun için, Komisyon tarafından bir yazılım geliştirilmiştir. (Madde 6/2) Bu sistemler, üye devletlerdeki yetkili organlarca onaylanır. İnisiyatifin başlatılabilmesi için, yukarıda da belirtildiği şekilde, en az 7 üye devletten en az 1 milyon imza toplanması gerekmektedir. (Madde 2/1)

İnisiyatif için oy kullanabilme yaşı Avrupa Parlamentosu'nda oy kullanabilme yaşı ile aynı olup 18'dir. (bu yaş sınırı Avusturya'da 16'dır.) Aynı zamanda, imza verebilmek için Avrupa vatandaşı olma zorunluluğu bulunmaktadır. (Madde 3/4) Her vatandaşın her inisiyatif için yalnızca 1 imza hakkı bulunmaktadır. (Madde 5/3) İmza atarken, imzalayan kişinin kişisel birtakım bilgilerini de belirtmesi gerekmektedir. Söz konusu bilgiler "kişisel verilerin korunması hakkı" kapsamında koruma altındadır. (Madde 12) Üye devletler bu bildirimlerin doğruluğunu teyit etmek zorundadır. Bu teyit için üç ay bulunmakta olup yöntem her üye devletin kendi prosedürleri çerçevesinde gerçekleştirilir. (Madde 8/2)

İmza toplama sürecinin tamamlanmasının ardından inisiyatif Avrupa Komisyonu'na sunulur. (Madde 9) Komisyon üç ay içinde nihai kararını gerekçesi ile birlikte organizatörlere bildirir (Madde 10/1) ve akabinde Parlamento huzurunda kamuya açık bir oturum düzenlenir. (Madde 11) Komisyon, kayıt aşamasında bir inisiyatifi reddederse, bu kararını gerekçesi ile açıklamak zorundadır. (Madde 4/3) Komisyon'un nihai kararı olumlu ise yasama sürecinin başlayacağı öngörülür.

III. Örnek İnisiyatifler Işığında Mevcut Durum

"Avrupa vatandaş inisiyatifi" mekanizması hayata geçirildiğinden bu yana toplamda 69 başvuru, kayıt talebi ile Avrupa Komisyonu'nun önüne getirilmiştir. Bu başvuruların 52'sinin kayıt talebi Komisyon tarafından olumlu karşılanmış, 15'i kaydedildikten sonra geri çekilmiş, ancak daha sonra bunlardan 2'si tekrar kaydedilmiştir. Bununla birlikte, inisiyatif kayıt taleplerinin 26'sı yeterli desteği bulamamış, 17'sinin kayıt talebi Avrupa Komisyonu'nca reddedilmiştir. Kabul edilen başvuruların 7'si için imza toplama süreci devam etmektedir.[60]

[60] Kayıt talebi ile Avrupa Komisyonu önüne gelen inisiyatifler için bkz. (http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome)

Bu bölümde, Lizbon Antlaşması ile hayata geçirilen bu ulusötesi mekanizmanın gerçek anlamda katılımcı bir demokrasi aracı olup olamayacağı örnek inisiyatifler ışığında incelenecektir. Bu çerçevede öncelikle, inisiyatiflerin kapsamı ve işleyişine dair genel bir fikir sahibi olunabilmesi için, başarılı olan, yeterli desteği sağlayamayan, geri çekilen ve kayıt talebi ilk aşamada Komisyon tarafından reddedilen belli başlı inisiyatif örneklerine kısaca değinilecektir. Daha sonra, ilki, başarıyla yürütülen kampanya süreciyle, diğeri ise, daha ilk aşamada Komisyon'un kayıt engeline takılmasının ardından, AVİ'nin daha demokratik bir araç haline getirilebilmesi yönünde getirdiği çözümle dikkat çeken iki farklı inisiyatif ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

A. Örnek İnisiyatifler

1. Başarılı İnisiyatif Örnekleri

Bir inisiyatifin başarısı, konusunun Avrupa Komisyonu tarafından uygun bulunması ve kampanya sürecinde yeterli yasal imza eşiğini sağlaması ile ölçülmektedir. Komisyon tarafından kaydedilip takip eden bir yıllık sürede mevzuatta öngörülen imza şartlarını sağlayabilen 6 inisiyatif bulunmaktadır. Bunlar arasında, ***Su ve Sanitasyon Bir İnsan Hakkıdır! Su Ticari bir Meta Değil Kamu Malıdır! (Right2Water - Water and Sanitation are a Human Right! Water is a Public Good, not a Commodity!)*** başlıklı İnisiyatif yürütmüş olduğu başarılı kampanya süreci, ***Azınlıkları Koruma Paketi – Avrupa'da Çeşitlilik İçin Bir Milyon İmza (Minority Safe Pack-One Million Signatures for Diversity in Europe)*** başlıklı İnisiyatif ise AVİ'nin demokratik niteliğine sağladığı katkı nedeniyle ilerleyen sayfalarda ayrıntılı olarak incelenecektir.

Bununla birlikte, diğer başarılı inisiyatif örneklerine kısaca değinmek gerekirse:

a. Bizden Biri (One of Us)

Haysiyetin, yaşam hakkının ve insan bütünlüğünün AB düzeyinde hukuksal olarak korunmasının önemini konu alır. İnsan embriyosu, onuruna ve bütünlüğüne saygı duyulmayı hak eder. İnisiyatif, insan embriyolarının tahribini öngören faaliyetlerin özellikle finansmanının yasaklanması için Komisyon'u harekete geçirmeyi amaç

edinmiştir. İnisiyatif'in, yasal dayanağı, AB Antlaşması'nın 2. maddesidir. Bununla birlikte, ABİHA 168/1. maddesine de atıfta bulunulmuştur.

Komisyon tarafından 11.05.2012 tarihinde tescil edilmiştir. Kayıt dili İtalyanca olan İnisiyatif, 22 farklı dile çevrilmiştir. İnisiyatif komitesi üyeleri, Fransa, İtalya, Birleşik Krallık, Macaristan, Polonya, İspanya ve Almanya olmak üzere 7 farklı ülke vatandaşından oluşmaktadır. Kampanya sürecinde 1.721.626 imza toplanmış, 18 üye devlette imza eşiği sağlanmıştır.

Komisyon, 28.5.2014 tarihli ve 355 sayılı nihai Kararı'nda, AB birincil mevzuatının, insan onuruna, yaşam hakkına ve kişinin bütünlüğüne verdiği önemi vurgulamaktadır. Bununla birlikte, AB Mali Tüzüğü'nün, tüm harcamaların Birlik'in birincil mevzuatına uyması gerektiğini belirtmesi nedeniyle, Mali Tüzük'te değişiklik önerme ihtiyacı duymadığını belirtmektedir.

Diğer yandan, üreme amaçları için insan klonlamaya yönelik araştırma faaliyetlerinin, genetik mirası değiştirmeyi amaçlayan araştırma faaliyetlerinin, kök hücre satın alarak ve nükleer transfer yoluyla embriyo oluşturmaya yönelik araştırma faaliyetlerinin finanse edilmesini önlemek konusunda önlemler alınması için çaba göstereceğini taahhüt etmektedir.[61]

İnisiyatif için Parlamento huzurunda kamuya açık oturum 10 Nisan 2014'te düzenlenmiştir.

b. Denek Hayvanı Üzerinde Yapılan Deneyleri Durdur (Stop Vivisection)

Hayvan deneylerinin aşamalı olarak ortadan kaldırılmasına yönelik yasal bir çerçevenin oluşturulmasını amaçlamaktadır. Avrupa Komisyonu'nu bilimsel amaçlı kullanılan hayvanların korunması üzerine 2010/63/AB sayılı Direktif'i kaldırmaya ve yeni hayvan deneylerini ortadan kaldıran ve yerine başka alternatif yaklaşımlar öneren bir teklif sunmaya davet etmektedir. İnisiyatif, yasal olarak, AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 13. maddesine dayanır.

[61] Avrupa Komisyonu'nun 28.5.2014 Tarihli ve 355 Sayılı Nihai Kararı, http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-355-EN-F1-1.Pdf

22.06.2012 tarihinde Komisyon tarafından tescil edilmiştir. Kayıt dili İngilizce olan İnisiyatif, 23 farklı dile çevrilmiştir. İngiltere, İtalya, Belçika, Fransa, Hollanda, İspanya ve İsveç'ten 7 komite üyesince oluşturulmuştur. Kampanya sürecinde 1.173.130 geçerli imza toplanmıştır.

Komisyon, 3.6.2015 tarihli 3773 sayılı nihai Kararı'nda, vatandaşların hayvan refahını desteklemek için seferber edilmesini memnuniyetle karşıladığını belirtmektedir. İnisiyatif, Komisyon'a, hayvansal olmayan deney ve araştırmaları geliştirme çabalarını nasıl güçlendirebileceğini eleştirel bir biçimde inceleme fırsatı sağlamıştır. Komisyon, raporunda, hayvan deneylerinin günümüzde insan ve hayvan sağlığını ve bozulmamış bir çevreyi korumak için önemli olduğunu vurgulamaktadır. Bu çerçevede, 2010/63 sayılı AB Direktifi'nin öneminin altını çizer. Söz konusu Direktif, hayvansız deneylere geçişte, alternatif yaklaşımların geliştirilmesinde katalizör görevi görmektedir. Bu nedenle Komisyon, Direktif'i kaldırmak konusunda yeni bir öneri sunmayı düşünmemektedir. Öte yandan, alternatif yaklaşımların geliştirilmesini ve uygulanmasını, sektörler arasında işbirliği ve bilgi paylaşımını teşvik edeceğini, yeni yöntemlerin geçerliliğini sağlamaya ve kolaylaştırmaya devam edeceğini ekler. Bu çerçevede, alternatif test yöntemlerini belirlemek için AB ve uluslararası düzeyde bilim camiasıyla yakın diyalog halinde kalacaktır. Komisyon, kendi yetkileri dâhilinde hareket eden üye devletleri, bu İnisiyatif ile gündeme gelen endişeleri göz önünde bulundurmaya ve 2010/63/AB Yönergesi'ni tam olarak uygulamak için gösterdikleri çabaları hızlandırmaya ve bu amaç doğrultusunda vatandaşların aktif katılımı teşvik edecek önlemler almaya davet etmektedir.[62]

İnisiyatif için Parlamento huzurunda kamuya açık oturum 11.05.2015 tarihinde düzenlenmiştir.

c. Glifosatın Yasaklanması ve İnsanların ve Çevrenin Zehirli Pestisitlerden Korunması (Ban Glyphosate and Protect People and The Environment From Toxic Pesticides)

İnsanlarda kansere neden olan ve ekosistemin bozulmasına yol açan glifosat isimli maddenin yasaklanmasını, pestisitin bilimsel olarak değerlendirilmesinin yanı sıra,

[62] Avrupa Komisyonu'nun 3.6.2015 Tarihli 3773 Sayılı Nihai Kararı
http://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/pdf/vivisection/en.pdf

kullanımının kamu makamlarınca denetlenmesini, AB çapında kullanımının azaltılması yönünde gerekli önlemlerin alınmasını amaçlamaktadır. Bu çerçevede Komisyon'u, üye ülkelerde glifosatın yasaklanması ve pestisitin kullanılması prosedürünün yeniden düzenlenmesi yönünde girişimde bulunmaya ve pestisitin kullanımının AB çapında azaltılması için gerekli önlemleri almaya davet etmektedir. İnisiyatif yasal olarak ABİHA'nın 38., 43., 289., 291., 294. maddeleri ile ilişkilendirilmiştir.

Almanya, Avusturya, İngiltere, Fransa, Estonya, Danimarka, İspanya olmak üzere 7 farklı ülkeden komite üyesince hazırlanan öneri, 25.01.2017 tarihinde Komsiyon tarafından tescil edilmiştir. Kayıt dili İngilizce olup, 22 farklı dile çevrilmiştir. Kampanya sürecinde 1.070.865 geçerli imza toplanmıştır.

Komisyon, 12.12.2017 tarihli ve 8414 sayılı nihai Kararı'nda, öncelikle, Birlik vatandaşlarının zararlı maddelerin kullanımı ile ilgili olarak seferber edilmesini memnuniyetle karşıladığını, bu çerçevede, vatandaş girişiminin, zararlı ürünlerin kontrol ve düzenleme sistemlerini incelemek için mükemmel bir fırsat sağladığını belirtmektedir. Komisyon, ayrıca tarım ilaçlarının sürdürülebilir şekilde kullanılmasını sağlamak ve bu yöndeki endişelerin önüne geçebilmek için gerekli önlemleri alacağını taahhüt etmektedir. Diğer yandan, bilimsel kanıtların, glifosatın kansere neden olma potansiyeline sahip olduğu sonucunu desteklemediğinin, bu çerçevede bu maddenin yasaklanmasını haklı çıkaracak bilimsel ve yasal nedenlerin bulunmadığının, bu nedenle bu yönde bir yasama teklifinde bulunmayacağının altını çizmektedir. Ancak, karar alma mekanizmalarındaki şeffaflığın, bu maddelerin kullanımına ilişkin düzenleme ve kontrol mekanizmalarına olan güvenin sağlanmasında hayati öneme sahip olduğunu kabul etmektedir. Son olarak, pestisit kullanımından kaynaklanan sürekli ve ölçülebilir risk azaltma çabalarını güçlendireceğini, üye devletleri, risk azaltımı için daha açık ve ölçülebilir hedefler oluşturmaya ve uygulamada tespit edilen eksikliklere cevap vermeye yönelik girişimde bulunmaya davet edeceğini taahhüt etmektedir.[63]

İnisiyatif için Parlamento huzurunda kamuya açık oturum 20.11.2017 tarihinde düzenlenmiştir.

[63] Avrupa Komisyonu'nun 12.12.2017 Tarihli ve 8414 Sayılı Nihai Kararı http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/EN/C-2017-8414-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF,

d. Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığını Durdurun (Stop TTIP - Stop Transatlantic Trade And Investment Partnership)

"Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığını Durdurun", Komisyon'un kayıt engeline takılmasının ardından başlattığı yasal süreç nedeniyle incelenmesi gereken önemli bir inisiyatif örneğidir. Söz konusu İnisiyatif ile AB vatandaşları, Komisyon'u, Transatlantik Ticaret ve Yatırım Anlaşması'na (Transatlantic Trade And Investment Partnership - TTIP) ilişkin yürütülen müzakerelerin durdurulması ve Kapsamlı Ekonomik ve Ticaret Antlaşması'nın (Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA) sonuçlandırılmamasını amaçlayan bir yasa önerisinde bulunmaya davet etmektedir. Bu talebin gerekçesi, söz konusu antlaşmaların, demokrasi, hukukun üstünlüğü, çevre, sağlık, kamu hizmetleri ile tüketici ve işçi hakları üzerinde tehdit oluşturmasıdır. Talebin yasal dayanağı ABİHA'nın 207 ve 218. maddeleridir.

Öneri, Almanya, Portekiz, Fransa, İngiltere, Lüksemburg, Finlandiya ve Romanya olmak üzere 7 farklı AB ülkesinden gelen komite üyesince hazırlanmıştır. Metin İngilizcedir. 15 Temmuz 2014 tarihinde kayıt için Avrupa Komisyonu'na sunulmuş ancak Komisyon, 10 Eylül 2014'te kayıt talebini reddetmiştir.

Komisyon, 10.09.2014 tarihli ve 6501 sayılı Karar'ında, AB Antlaşması'nın 11/4. maddesine atıfla, vatandaş inisiyatifinin ancak antlaşmaların uygulanması amacıyla Birlik'in gerekli olan yasal işlemleri çerçevesinde önerilebileceğinden bahsetmektedir. Bu çerçevede, belirli bir konu ve içerikteki uluslararası antlaşmanın imzalanması ve sonuçlandırılması yönünde inisiyatif sunulabileceği, ancak, uluslararası müzakerelerin başlatılmasına veya bu iznin kaldırılmasına izin veren Konsey kararlarının bu kapsamda değerlendirilemeyeceğini belirtmektedir. Bu çerçevede, vatandaş inisiyatifi, Komisyon'un yetkileri dâhilinde, antlaşmaların uygulanması amacıyla, vatandaşların gerekli gördüğü bir hukuki işlem için sunulabilir. Karar'da ayrıca, Transatlantik Ticaret ve Yatırım Anlaşması müzakerelerinin bu kapsamda değerlendirilebilecek hukuk bir işlem olmadığını, AB kurumları arasında iç hazırlık faaliyeti olduğunu, bu nedenle AVİ'ye konu olup olamayacağının şüpheli olduğunu belirtmiştir. Öte yandan, öneri, Komisyon'u, Konsey'in Kapsamlı Ekonomik ve Ticaret Antlaşması'nı sonuçlandırmaması için teklif sunmaya davet etmektedir. Anılan Karar'da, Komisyon'u yasal bir kanunu kabul etmemeye çağıran inisiyatiflerin kabul edilemeyeceğinden bahsedilmektedir. Bu çerçevede, Komisyon, önerilen İnisiyatif'i

tescil etmeyi, ‘antlaşmaların uygulanması amacıyla Birlik’in yasal bir eylemi için teklif sunma yetkisinin açıkça dışında kaldığı’ gerekçesiyle reddetmiştir.

Karar üzerine, organizatörler, bu argümanların yasal olarak incelenmediğini, Komisyon’un kararının siyasi olduğunu belirtmişlerdir. Onlara göre, her iki anlaşma da kapalı kapılar ardında hazırlanmaktadır ve insanların yaşamlarını derinden etkileyecek bu antlaşmalara yönelik vatandaşların söz hakkı bulunmalıdır.

Konu, 10 Kasım 2014’te, Komisyon’un kararını gözden geçirmesi talebiyle ABAD nezdine taşınmıştır. Takip eden süreçte İnisiyatif kendi kendini organize eden bir girişim halini almış ve 7 Ekim 2014’te, Komisyon’un onayı olmadan imza kampanyası başlatılmıştır. Kampanya sürecinde söz konusu anlaşmaları hiç duymamış kişilerle de görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Kamuoyu araştırmaları, insanların bu anlaşmalar hakkında ne kadar bilgi sahibi olurlarsa anlaşmalara o oranda karşı çıkacaklarını göstermektedir. Kendiliğinden organize edilen bu İnisiyatif için imza toplama süreci 6 Ekim 2015’te sona ermiştir. Bu tarihler arasında 3.284.289 imza toplanmıştır. En az 7 AB üyesi devlette toplanması gereken asgari imza eşiği 23 üye devlet tarafından sağlanmıştır. 7 Ekim 2015’te, toplanan imzalar, Brüksel’de gerçekleşen bir eylemin parçası olarak Komisyon’a sunulmuştur. AVİ ile Transatlantik Ticaret ve Yatırım Anlaşması müzakerelerinin durdurulması, Kapsamlı Ekonomik ve Ticaret Antlaşması’nın onaylanmaması ve Komisyon’un bu oluşuma olağan bir AVİ gibi davranarak, ona resmi cevap vermesi ve Parlamento’da kamuya açık bir oturum düzenlenmesi başlıca talepler olarak ileri sürülmüştür.

Kampanya devam ederken ABAD, 10.05.2017 tarihinde 49/17 sayılı Karar’ını yayınlamıştır. Söz konusu Karar uyarınca, Mahkeme, İnisiyatif’i desteklediğini, İnisiyatif’in konusunun yasama prosedürüne kabul edilemez bir müdahale teşkil etmediğini, bu çerçevede, Komisyon’un 6501 sayılı Karar’ını iptal ettiğini belirtmektedir. Komisyon’un, Transatlantik Ticaret ve Yatırım Anlaşması müzakerelerinin bir inisiyatifin konusu olamayacağı yönündeki tutumunu reddetmiştir. Bu kararla, Mahkeme, vatandaş inisiyatifinin, AB’nin temel değerlerinden biri olan demokrasi ilkesi çerçevesinde yasal bir eylem olarak yorumlanması gerektiğini belirtmiş olmaktadır. AVİ, AB vatandaşlarının Birlik’in demokratik yaşamına daha fazla dâhil olmalarına hizmet etmektedir.

Komisyon, bunun üzerine, 4.7.2017 tarihli ve 4725 sayılı yeni bir Karar kabul etmiştir. [64] Karar'ında, anlaşmaların imzalanması ve sonuçlanması gibi Konsey'in karar vermeye yetkili olduğu konular, antlaşmaların uygulanması amacıyla Komisyon'un öneri sunabildiği yasal eylemlerdir, bu kapsamda, müzakere sürecinin başlatılmasına yönelik Konsey kararları vatandaş inisiyatifinin konusu olabilir" diyerek başvuruyu "Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığını Durdurun (Stop TTIP)" başlığıyla kaydetmiştir.[65]

Komisyon, diğer yandan, AB Antlaşması'nın vatandaşlık kavramını güçlendirmeye çalıştığına vurgu yaparak, her vatandaşın Birlik'in demokratik hayatına katılma hakkına sahip olması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu kapsamda, vatandaşların katılımını teşvik etmek ve Birlik'in daha erişilebilir olmasını sağlamak amacıyla inisiyatifler için gerekli prosedürün daha açık, basit ve kullanıcının işini kolaylaştıran bir niteliğe sahip olması gerektiğinden bahseder. Anılan Karar'da, talebin konusunun açıkça Komisyon'un yetkisi dâhilinde olmasından ziyade, Komisyon'un açıkça yetkisinin dışında olmaması gerektiğine vurgu yapılması önemlidir. İnisiyatif, hem yürüttüğü kampanya sürecinde toplanan imza sayısı hem de ABAD kararı neticesinde elde ettiği demokratik kazanım ile başarılı inisiyatifler arasında sayılabilir.

Halihazırda 7 inisiyatif Komisyon tarafından kaydedilmiş olmakla birlikte kampanya süreci devam etmektedir. Bu inisiyatifler, başarılı bir inisiyatif olma yolunda ilk şartı sağladıklarından başarılı inisiyatifler arasında değerlendirilebilir. Vejeteryan, veganlık gibi gibi farklı yeme alışkanlığına sahip kişiler için, tükettikleri gıdanın üretiminde kullanılan hayvansal ve bitkisel bileşenlerin, ürünün etiketinde belirtilmesi talebini konu alan "Vejeteryanlar Ve Veganlar İçin Gıda Bileşeninin Etiketlenmesi (Mandatory Food Labelling Non-Vegetarian / Vegetarian / Vegan)", kafeslerde tutulan çiftlik hayvanlarına yönelik muamelenin sona erdirilmesini konu alan "Kafes Çağını Sona Erdir (End The Cage Age)", herhangi bir üye ülke Birlik'ten ayrılsa dahi, vatandaşlarının AB vatandaşlığının sağladığı haklardan yararlanmaya devam etmelerini konu alan "Daimi Avrupa Vatandaşlığı (Permanent European Union Citizenship)", Komisyon'u, Avrupa'ya sığınan mültecilere güvenli bir yaşam hakkı sunulması ve

[64] AB Komisyonu'nun 04.07.2017 Tarihli ve 4725 Sayılı Nihai Kararı, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2017/000008

[65] Kaydedilen İnisiyatif CETA'yı içermemektedir çünkü CETA, 28.10.2016 tarihli ve 2017/37 sayılı Konsey Kararı ile imzalanmış olup, önerilen vatandaş İnisiyatifi'nin CETA'ya ilişkin kısmı işlerliğini yitirmiştir.

sınırlardaki insan hakları ihlallerinin önlenmesi için yasa önerisi sunmaya davet eden "Konuksever Bir Avrupa Olarak Mültecilere Yardım Edelim (We Are A Welcoming Europe, Let Us Help!)" başlıklı inisiyatifler, imza süreci devam eden inisiyatifler arasındadır.

2. Geri Çekilen İnisiyatif Örnekleri

İnisiyatiflerden 15'i, Komisyon tarafından uygun bulunup kaydedildikten sonra organizatörler tarafından geri çekilmiştir. İnisiyatiflerin geri çekilme nedenleri çoğunlukla, bir yıllık sürede gerekli asgari imza sayısını ve ülkeler için ihtiyaç duyulan imza eşiğini sağlayamama endişesidir. Sürecin karmaşık işleyişi ve maddi kaygılar organizatörleri, inisiyatifin başarısını arttırmak için çeşitli çetrefil yöntemlerin kullanımına yönlendirmektedir. Bu kapsamda bazı inisiyatifler geri çekilmiş ardından yeniden Komisyon'un onayına sunularak süreç yeniden başlatılmıştır. Bu kapsama giren en önemli örnek "Oy Kullanmama İzin Ver (Let Me Vote)" İnisiyatifi'dir.

a. Oy Kullanmama İzin Ver (Let Me Vote)

İnisiyatif ilk olarak 11.05.2012'de kaydedilmiştir. İnisiyatifin konusu, "Bir başka üye devlet'te ikamet eden AB vatandaşlarına, ikamet ettikleri ülkelerindeki tüm siyasi seçimlerde o ülkenin vatandaşları ile aynı koşullarda oy verme hakkının tanınması ve bu kapsamda ABİHA'nın 202. maddesinde belirtilen hakların güçlendirilmesi"dir. AB'de yaşanan gelişmeler sayesinde, vatandaşı oldukları ülkelerin dışında yaşayan ve çalışan Avrupa vatandaşlarının sayısı giderek artmaktadır. Başka üye devlette yaşayan AB vatandaşları bulundukları ülkelerde ekonomik ve sosyal hayata katılmakta ve vergi ödemekte, ancak belediye ve Avrupa seçimlerinde oy kullanabilirken, bulundukları ülkenin ulusal seçimlerinde oy kullanamamakta, bu ülkenin günlük yaşamlarını etkileyecek siyasi tartışmalarında tam anlamıyla yer alamamaktadır.

"Oy Kullanmama İzin Ver" İnisiyatifi, tüm AB vatandaşlarının yaşadıkları ülkenin ulusal seçimlerinde oy kullanmalarına izin vererek demokratik haklarını güçlendirmeyi ve bu yolla demokratik açığı azaltmayı planlamaktadır. Bu, entegrasyona yardımcı olacak, hareketliliği teşvik edecek ve Avrupa vatandaşlığı kavramını güçlendirecektir. İnisiyatif'in amacı, vatandaşların ortak bir kaderi paylaştıkları farkındalığını güçlendirerek Avrupa projesinin siyasi boyutunu geliştirmektir. Avrupa

projesinin siyasi boyutunun geliştirilmesi, Avrupa vatandaşlığını güçlendirecek, AB içerisinde serbest dolaşımı kolaylaştıracak, diğer üye devletlerde uzun süreli yerleşikleri tarafından yaşanan oy kaybının giderilmesine yardım edecektir.

İnisiyatif'in yasal dayanağı, ABİHA'nın 25. ve 202. maddeleridir. Bu çerçevede, organizatörler, İnisiyatif'in konusunun Komisyon'un açıkça yetkileri dâhilinde olduğunu iddia etmişlerdir. Onlara göre, Komisyon, 2013'te Avrupa vatandaşlığı hakkında yayınlayacağı raporunda siyasi seçimler için oy kullanma hakkı meselesini değerlendirmeli, madde 25/1 gereğince, Birlik'in gelişimini dikkate almalıdır. Özgürlük, güvenlik ve adalet, bütçe ve mali bölge alanlarındaki gelişmeler Avrupa'nın demokrasi mekanizmalarını güçlendirmektedir. Bu nedenle, Komisyon, Avrupa vatandaşlarının ulusal ve bölgesel seçimler dâhil olmak üzere ikamet yerlerinde oy kullanabilmeleri yönündeki çabaları desteklemelidir. Bu, Birlik'in dayandığı ve Avrupa Birliği Antlaşması'nın 2. maddesinde ve temel tüzükte ilan edilen ortak değerlere saygılı, daha kardeşçe, daha sorumlu ve daha güçlü bir Avrupa için ortak bir arzuyu gösteren güçlü bir sinyal teşkil eder.

Fransa, İngiltere, İtalya, Belçika, Hollanda, Almanya, İspanya'dan komite üyelerince hazırlanan İnisiyatif'in kayıt dili Fransızca olup, 10 farklı dile çevrilmiştir. Söz konusu İnisiyatif, 11.05.2012 tarihinde Komisyonca kaydedilmiş ve gerekli imza sayısını sağlayamayacağı endişesi ile 29.01.2013 tarihinde geri çekilmiştir.

b. Mültecilerin Avrupa'ya Güvenli ve Yasal Ulaşımı (Let'sfly2Europe: Enable Safe and Legal Access To Europe For Refugees!)

Geri çekilen inisiyatiflerden bir diğeridir. İnisiyatif'in konusu, mültecilerin Avrupa'ya yasal ve güvenli girebilmelerine olanak sağlanmasıdır. Mülteciler uçağa binememektedir çünkü eğer sığınma başvurusu reddedilirse, 2001/51/EC sayılı AB Yönergesi ve Schengen müktesebatının 26. maddesinin 2. paragrafı nedeniyle havayolu şirketine yaptırım uygulanır. Bu düzenlemeler, sığınma talep eden yabancıların erişimine karşı can sıkıcı bir önlemdir çünkü AB'ye giden yolu daha da zorlaştırmakta hatta imkânsız hale getirmektedir. İnisiyatif'in başlıca hedefi, her iki düzenlemenin de revize edilmesidir.

İnisiyatif'in yasal dayanağı 2001/51/EC sayılı AB Yönergesi, Schengen müktesebatının 26. maddesinin 2. ve 3. Paragrafı, AB Temel Haklar Şartı'nın 2,6,18 maddeleri; AB Antlaşması 2. maddesi; BM İnsan Hakları Evrensel Deklarasyonu 14. maddesi olarak belirtilmiştir. Almanya, Hollanda, İtalya, İspanya, Fransa, Danimarka ve İngiltere'den komite üyelerince Almanca hazırlanan İnisiyatif, 22 farklı dile çevrilmiştir. 02.09.2016 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından kaydedilmiştir. 03.12.2016 tarihinde ise geri çekilmiştir.

3. Yeterli Desteği Sağlayamayan İnisiyatif Örnekleri

Avrupa Komisyonu tarafından uygun bulunup kaydedildikten sonra imza sürecinde yeterli desteği sağlayamamış inisiyatifler de bulunmaktadır. Bu inisiyatiflerin sayısı bugün için 26'dır. Ele adıkları konular itibarıyla farklı ve önemli oldukları değerlendirilen bir kaç tanesine örnek vermek gerekirse: [66]

a. 30 km/s - Sokakların Yaşanılır Hale Getirilmesi (30 km/h - Making The Streets Liveable)

Kayıt talebiyle Avrupa Komisyonu'nun önüne gelen ilk inisiyatiflerdendir. Komisyon'dan, yerleşim alanlarında 30 km/saat hız sınırı getirilmesi yönünde bir yasa önerisi hazırlamasını talep etmektedir. Avrupa'da yol kazaları ve buna bağlı ölümler azalma gösterse de, sorun hala endişe verici niteliktedir. AB'nin yol güvenliği ve çevreye ilişkin hedefleri bulunmakla birlikte, söz konusu hedefler henüz sağlanmamıştır. 30 km/saat hız sınırı, yaralanma ve ölümlerin, gürültünün, hava kirliliğinin azaltılmasına, trafiğin iyileştirilmesine hizmet edecektir. İnisiyatif, bu nedenle, Komisyon'u belirlenen hedeflere uymaya, bu amaçlar kapsamında karar almaya davet etmektedir.

Yasal dayanağını ABİHA'nın 191. maddesi ile 91. maddesinin 1. paragrafı (c) bendinden alan İnisiyatif İngilizce olarak hazırlanmış, ardından 13 farklı dile

[66] Daha önce tescil edilip geri çekilen "Let Me Vote *(Oy Kullanmama İzin Ver)"*, 28.01.2013 tarihinde yeniden tescil edilmiş ancak bir yıllık süre zarfında öngörülen başarıyı sağlayamamış inisiyatiflerden biridir. Söz konusu İnisiyatif bir önceki bölümde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Benzer şekilde, AB sınırları dâhilinde aylık sabit oranlı iletişim tarifesini konu alan "Single Communication Tariff Act (İletişim Tarife Yasası)" başlıklı İnisiyatif de önce 10.05.2012 tarihinde tescil edilmiş, ardından, 03.12.2012 tarihinde organizatörlerce geri çekilmiş, aynı tarihte yeniden tescil edilmiş ancak bir yıllık kampanya sürecinde yeterli desteği sağlayamamıştır.

çevrilmiştir. Komite üyeleri, Almanya, Finlandiya, Slovenya, Lüksemburg, İspanya, Avusturya ve İngiltere olmak üzere 7 farklı Birlik ülkesinden AB vatandaşınca oluşturulmuştur. 13.11.2012 tarihinde Komisyon tarafından kaydedilmiş ancak bir yıllık kampanya sürecinde yeterli imza toplanamamıştır.

b. Koşulsuz Temel Gelir – AB'de Refahın Sağlanması İçin Ortak Bir Yol (Unconditional Basic Income (UBI) - Exploring A Pathway Towards Emancipatory Welfare Conditions In The EU)

Kayıt talebi Komisyon tarafından reddedilen "Koşulsuz Temel Gelir (Unconditional Basic Income)" İnisiyatifi ile aynı amaç doğrultusunda yeni bir isimle 14.01.2013 tarihinde yeniden başvuru yapılmıştır. Bu kez Komisyon'dan, sosyal güvenlik sistemlerinin geliştirilmesi amacıyla temel gelirin sağlanması için üye ülkeler arasında işbirliğini teşvik etmeye yönelik bir yasa önerisinde bulunması talep edilmiştir. Başlıca hedef, daha sosyal bir Avrupa'dır. Temel gelirin sağlanması belki refah devletini sağlayamaz ancak, temel bazı hakları, özellikle de saygın yaşamı garanti eder, yoksulluğun önlenmesine yardımcı olur. Uzun vadeli amaç, AB antlaşmalarında da belirtildiği şekilde, onurlu bir yaşam sürmek için bireylerin maddi temel ihtiyaçlarının karşılanması ve böylelikle toplumsal katılımın güçlendirilmesidir.

İnisiyatif'in yasal dayanağı AB Antlaşması'nın 2. ve 3. maddeleri, ABİHA'nın 5. ve 156. maddeleri ile AB Temel Haklar Şartı'nın 1,2,5,6,15,21 ve 34. maddeleridir. Öneri, Avusturya başta olmak üzere, Almanya, İtalya, Belçika, İngiltere, Fransa ve Slovenya'dan komite üyelerince oluşturulmuştur. İngilizce hazırlanan İnisiyatif 17 farklı dile çevrilmiştir. Ancak, bir yıllık sürede yeterli destek sağlayamamıştır.

c. Topraklarımızı Korumak İçin İmzala (People4Soil: Sign The Citizens' Initiative To Save The Soils Of Europe)

Büyük hevesle yola çıkıp Avrupa vatandaşlarından yeterli desteği sağlayamayan bir başka inisiyatif örneğidir.

"Mevcut ve gelecek nesillerin refahı, toprağın sağlığına bağlıdır ve bugüne kadar toprağın ekolojik önemi göz ardı edilmiştir" anlayışıyla, gıda güvenliği, biyolojik çeşitliliğin korunması ve iklim değişikliğinin düzenlemesini sağlayan, Avrupa'nın en

stratejik kaynaklarından biri olan toprağın korunmasını konu alan İnisiyatif, yasal olarak ABİHA'nın 191. maddesine dayandırılmıştır.

Avrupa'da büyük hektarlık alanlar, kentleşmeye, endüstriyel kirliliğe, güçlü kimyasal girdilere dayanan yoğun tarım uygulamalarına bağlı olarak işlevini kaybetmektedir. İnisiyatif, toprağın, insan sağlığına ve çevresel dayanıklılığa bağlı temel faydalar sağladığı için, AB düzeyinde korumaya ihtiyaç duyulan, paylaşılan bir miras olarak tanımlanmasını, toprağa yönelik tehditleri engellemeye dair yasal bağlayıcı bir çerçeve geliştirilmesini, erozyon, organik madde azalışı, biyoçeşitlilik kaybı gibi toprakla ilgili BM sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin AB politikalarına entegre edilmesini, tarım ve ormancılık sektörlerinden gelen sera gazı emisyonlarının doğru şekilde hesaplanarak azaltılmasını hedeflemektedir.

Bu amaçlarla Komisyon'a sunulmuş ve 12.09.2016 tarihinde kaydedilmiştir. İtalya, Belçika, Avusturya, Portekiz, Fransa, İspanya ve Hollanda olmak üzere 7 farklı ülkeden komite üyesince İngilizce olarak hazırlanan İnisiyatif, 22 farklı dile çevrilmiştir. Ancak öngörülen sürede asgari 1 milyon imza sayısı toplanamamıştır.

d. Eğitimden Fazlası – Aktif ve Sorumlu Bireyler Yaratmak (More Than Education - Shaping Active and Responsible Citizens)

İnisiyatif, Avrupa çapında örgün eğitimin tüm seviyelerinde, müfredatta vatandaşlık eğitimini geliştirmek için destek ve izleme de dâhil olmak üzere bir dizi önlemin alınması yönünde Komisyon'dan öneri sunmasını talep etmektedir.

İnisiyatif'in önerilme gerekçesi, Avrupa çapında yetersiz ve tutarsız öğretimin vatandaşlık bilincini kazandırmadığı iddiasıdır. Eğitim bugün bölünmüş durumdadır, bu da toplumda farklı bir anlayış yaratmaktadır. Demokratik bir toplum aktif vatandaş katılımını öngörür, bu ise eleştirel düşünme yeteneğine sahip bireyler tarafından sağlanır. Eleştirel düşünceye, demokratik katılıma ve belli değer ve ilkelere ilişkin ortak bir anlayışa dayalı eğitim sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Komisyon, her kökenden gencin sosyal hayata sorumlu bir şekilde katılabilmesi bağlamında yetkinlik kazanmalarını teşvik etmeli ve bu konuda gerekli önlemleri almalıdır. Bu çerçevede, yurttaşlık bilincine yönelik eğitim Avrupa'da güçlenmeli ve koordine edilmelidir. Birlik genelinde uzun vadeli bir gündem belirlenerek spesifik kriterler oluşturulması, bu

amaçla devletlere destek sağlanması, periyodik değerlendirmeler yapılması ve en iyi uygulamaların paylaşılması yoluyla eylemler koordine edilmelidir. Eğitim koordinasyonu, toplumumuzun uyumu ve istikrarı için şarttır.

Yasal olarak ABİHA'nın 165 ve 166. maddelerine dayandırılmıştır. İngilizce hazırlanan İnisiyatif 22 farklı dile çevrilmiştir. Hollanda, Polonya, İtalya, Almanya, Romanya, Fransa ve Slovenya olmak üzere 7 farklı ülkeden komite üyesince hazırlanmış olan İnisiyatif, 06.10.2016 tarihinde Komisyon tarafından kaydedilmiş ancak, bir yıllık süre zarfında yeterli destek sağlanamamıştır.

4. Kayıt Talebi Reddedilen İnisiyatif Örnekleri

Sunulan 69 inisiyatifin 17'sinin kayıt talebi reddedilmiştir. Komisyon, reddettiği inisiyatifler için gerekçe olarak 211/2011 sayılı Tüzük'ün 4. maddesinin 2. fıkrasını ileri sürmektedir. Buna ilaveten, bir inisiyatifin kayıt talebini reddederken, organizatörlere, işleme karşı ABİHA'nın 263. maddesi uyarınca ABAD nezdinde, 228. maddesi uyarınca Ombudsman nezdinde girişimde bulunabilecekleri yönünde tavsiyede bulunmaktadır.

Bu çerçevede, bahse konu Tüzük'ün 4. maddesinin 2. fıkrasına atıfta bulunarak Komisyon'un kayıt talebini reddettiği girişimlere örnek olarak:

a. Nükleere Karşı Ses Ver (My Voice Against Nuclear Power)

İnisiyatif ile Avrupa vatandaşları, nükleersiz sürdürülebilir enerji sistemine dayanan bir gelecek talebinde bulunmakta, bunun için Avrupa Komisyonu'nu harekete geçmeye davet etmektedir.

Bu çerçevede, yüksek riskli nükleer santrallerinin kapatılması, nükleer santral işletmecilerinin, hizmetten çıkarma, atık depolama, borç ve uranyum madenciliği bakımından gerçek maliyetleri ödemelerinin sağlanması, enerji verimliliğini geliştirmeyi amaçlayan uygulamaların arttırılması, yenilenebilir enerji kaynaklarının üretilmesinin ve kullanılmasının teşvik edilmesi İnisiyatif'in başlıca hedefleri arasında yer almaktadır.

İngilizce hazırlanan İnisiyatif kaydedilmek üzere Komisyon'a sunulmuş, kayıt talebi, 30.05.2012 tarihinde 'antlaşmaların uygulanması amacıyla Birlik'in yasal eylemi için Komisyon'un öneri sunma yetkisinin açıkça dışında olduğu' gerekçesiyle reddedilmiştir. "Nükleere Karşı Ses Ver", Avrupa Komisyonu tarafından reddedilen ilik inisiyatif olma özelliğine sahiptir. (Dehousse, 2013: 21)

Komisyon, İnisiyatif'i reddetme gerekçesini açıkladığı 30.05.2012 tarihli ve 3687 sayılı nihai Karar'ında, sunulan İnisiyatif'in başlıca hedefleri çerçevesinde alınması talep edilen önlemlerin, Euratom Antlaşması yetkisi dâhilinde olduğunu, bununla birlikte Euratom Antlaşması'nın vatandaş inisiyatifi ile ilgili herhangi bir hüküm içermediğini belirtmektedir. Bir inisiyatif yasal temelini Euratom Antlaşması'ndan alamaz. Dolayısıyla, AB Antlaşması ile ABİHA, Euratom'un yetkisine açıkça karşı olan yasal bir eylem öneremez. Bu çerçevede, Komisyon antlaşmaları değiştirmeyi ya da yürürlükten kaldırmayı amaçlayan yasal bir eylemi gerçekleştirememektedir.[67]

b. Dayanışma İçin Bir Milyon İmza (One Million Signatures For "A Europe Of Solidarity")

Avrupa Komisyonu'na kayıt talebi için sunulan ilk inisiyatiflerden biridir. Ekonomik kriz nedeniyle alınan kemer sıkma tedbirlerine cevap olarak oluşturulmuştur. "Borcun ödenmesinin devletin mali ve siyasi mevcudiyetini tehlikeye sokacak olması halinde ödemelerin reddedilmesi gerekli ve hukuka uygundur." ilkesinin hayata geçirilmesini konu edinmiştir. Birlik'in Yunanistan ve diğer ülkelerle kurduğu aşırı faize dayalı ilişkinin kabul edilmesi zordur. Troika'nın Yunanistan'a vermiş olduğu borcun faiz oranı, devletin ödünç aldığı kredi oranından fazladır. Yunanistan'ın yaşadığı mali kriz, Yunanistan'ın durumu pahasına zenginleşen üye devletlerce avantaja dönüşmüştür. Bu toplumsal dayanışmanın reddi anlamına gelmektedir. Bir üye devlete yönelik bu ekonomik yamyamlık Avrupa değerleri için en yüksek riski oluşturmaktadır.

İngilizce olarak hazırlanan İnisiyatif'in kayıt talebi Komisyon tarafından 06.09.2012 tarihinde reddedilmiştir. Komisyon, 6289 sayılı nihai Kararı ile İnisiyatif'in konusunun, antlaşmaların uygulanması amacıyla Birlik'in yasal eylemi için

[67] Avrupa Komisyonu'nun gerekçeli red kararı için bkz. http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/429

Komisyon'un öneri sunma yetkisinin açıkça dışında olduğu gerekçesiyle kayıt talebini geri çevirmiştir.[68]

c. Koşulsuz Temel Gelir (Unconditional Basic Income)

AB üye ülkelerinde yaşayan bireylerin onurlu bir yaşam sürmesi ve sosyal hayata katılımlarının sağlanması için evrensel, bireysel ve koşulsuz temel geliri elde etmeleri, söz konusu İnisiyatif'in konusunu oluşturmaktadır. Organizatörler, Avrupa Komisyonu'ndan, temel gelirin sağlanması sürecini hızlandırmak için mevcut tüm imkân ve olanakların kullanılması çerçevesinde öneri sunmasını talep etmektedir. AB'nin amaçlarının gerçekleştirilmesi, sosyal dışlanma ve ayrımcılıkla mücadele edilmesi ve sosyal adalet ve sosyal korumanın teşvik edilmesi için her bireyin temel düzeyde maddi gelire ve bu çerçevede hukuki bir eyleme ihtiyacı vardır.

İngilizce olarak kaleme alınan İnisiyatif, yasal olarak, ABİHA'nın 151. ve 153. maddelerine dayandırılmıştır. Kayıt talebi, İnisiyatif'in konusunun 'antlaşmaların uygulanması amacıyla, Birlik'in yasal bir eylemi için Komisyon'un teklif sunma yetkisinin açıkça dışında olduğu' gerekçesi ile 06.09.2012 tarihinde reddedilmiştir. Komisyon, 06.09.2012 tarihli ve 6288 sayılı nihai Karar'ında, İnisiyatif'in 151. ve 153. maddeye dayandırılamayacağını belirtmiştir.[69]

d. Brexit'i Durdur (Stop Brexit)

İnisiyatif, genel hatlarıyla Brexit'in İngiltere'ye zarar verdiğini ve bu zararın İngiliz toplumunu ayrıştıracağını iddia etmektedir. Başlıca hedefi İngiltere'nin Birlik içinde kalmasıdır. İnisiyatif İngilizce olarak hazırlanmış, Komisyon İnisiyatif'i kaydetmeyi, konusunun 'antlaşmaları uygulamak amacıyla Birlik'in yasal bir eylem için teklif sunma yetkisinin açıkça dışında olduğu' gerekçesiyle 22.03.2017 tarihinde reddetmiştir.

Komisyon, 22.03.2017 tarihli ve 2000 sayılı nihai Karar'ında, bir üye ülkenin Birlik'ten çekilmesini önlemek konusunda kurucu antlaşmalarda herhangi bir yasal

[68] Avrupa Komisyonu'nun gerekçeli red kararı için bkz. http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/559
[69] Avrupa Komisyonu'nun gerekçeli red kararı için bkz. http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/519

dayanak bulunmadığı, bu çerçevede, 'İnisiyatif'in konusunun Komisyon'un eylemde bulunma yetkisinin açıkça dışında kaldığını belirtmiştir.[70] Komisyon, ayrıca, Tüzüğün 4/2. maddesinin, aynı Tüzüğün 2/a maddesi ile birlikte değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.[71]

Yukarıda, sonuçları açısından farklılıklar arzeden inisiyatif örneklerine kısaca değinilmiştir. Devam eden bölümde, demokratik açısından önemli olduğu düşünülen iki farklı inisiyatif ayrıntılı olarak incelenecektir.

B. Örnek Olay İncelemesi

1. Su ve Sanitasyon Hakkı İnisiyatifi (Water And Sanitation Are A Human Right! Water Is A Public Good, Not A Commodity! (Right2Water))

a. Genel Bilgiler

Su ve Sanitasyon Hakkı İnisiyatifi, (Right2Water - R2W), ilk İnisiyatif olması, kayıt aşamasını hiçbir engelle karşılaşmadan tamamlaması, başarılı ve etkileyici bir kampanya yürütmesi ve çok geniş bir yelpazenin büyük desteğini sağlaması nedenleriyle önemli bir inisiyatif örneğidir. Öte yandan, 11 Şubat 2013 tarihinde yani yaklaşık 9 aylık sürede bir milyonun üzerinde imza toplayarak, en kısa sürede bir milyon imza şartını sağlayan ilk inisiyatif olma özelliğine sahiptir. (Dehousse, 2013: 19) İnisiyatif, Avrupa Komisyonu'nu, BM tarafından tanınmış olan "su ve sanitasyon bir

[70] AB Antlaşması'nın 50. maddesi Birlik'ten ayrılma hakkını düzenlemektedir. Söz konusu madde uyarınca her üye devlet, kendi anayasal kurallarına uygun olarak Birlik'ten çekilmeye karar verebilir. Çekilme kararı alan üye devlet, niyetini Avrupa Birliği Zirvesi'ne bildirir. Birlik, söz konusu devletle, Avrupa Birliği Zirvesi tarafından belirlenen yönlendirici ilkeler ışığında, bu devletin Birlik ile gelecekteki ilişkisinin çerçevesini dikkate alarak, çekilmeye ilişkin kuralları belirleyen bir anlaşmayı müzakere eder ve akdeder. Bu anlaşma, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 218. maddesinin 3. paragrafına uygun olarak müzakere edilir. Anlaşma, Birlik adına, Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, nitelikli çoğunlukla hareket eden Konsey tarafından akdedilir. Antlaşmalar'ın ilgili üye devlete uygulanması, çekilme anlaşmasının yürürlüğe girdiği tarihte, bunun gerçekleşmemesi halinde, Avrupa Birliği Zirvesi oybirliğiyle ve ilgili üye devletle mutabık kalarak süreyi uzatmadığı takdirde, 2. parağrafta belirtilen bildirimden iki yıl sonra sona erer. 2 ve 3. paragrafların amaçları doğrultusunda, çekilen üye devletin Avrupa Birliği Zirvesi'ndeki veya Konsey'deki temsilcisi, Avrupa Birliği Zirvesi veya Konsey'de kendisini ilgilendiren görüşmelere ve kararlara katılamaz. Nitelikli çoğunluk, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 238. maddesinin 3. paragrafının (b) bendine göre belirlenir. Birlik'ten çekilen bir devlet Birlik'e yeniden katılmak isterse, talebi 49. maddede belirtilen usule tabi olur.

[71] Avrupa Komisyonu'nun gerekçeli red kararı için bkz. http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/3511

insan hakkıdır" ilkesini kabul eden bir yasayı teklif etmeye ve herkes için önemli olan su ve sanitasyonun kamu hizmeti olarak sunulmasını teşvik etmeye davet etmektedir.

İnisiyatifin temel dayanağı AB'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma'nın 14., 209. ve 210. maddeleridir.

İnisiyatifin başlıca 3 temel ilkesi bulunmaktadır. Bunlar, AB kurumları ve üye devletlerin, tüm sakinlerinin su ve sanitasyon hakkından yararlanmalarını sağlamakla yükümlü olması, suyun ve su kaynaklarının yönetiminin iç pazar kurallarına tabi olmadığı gerekçesiyle su hizmetlerinin özelleştirme kapsamından çıkarılması, Birlik'in, su ve sanitasyona evrensel erişim çabalarını arttırmasıdır.

İngilizce hazırlanan İnisiyatif, 23 farklı dile çevrilmiştir. Vatandaş komitesi 26 üye ülkede toplam 43 kişi tarafından oluşturulmuştur.[72] Avrupa Kamu Hizmeti Sendikaları Federasyonu, Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı, Avrupa Çevre Bürosu, Avrupa Halk Sağlığı İttifakı, Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Avrupa'da Ortak Bir Gelecek İçin Kadınlar Topluluğu, Sosyal Platform, Avrupa Kamu Suyu Organizasyonu, Uluslararası Kamu Hizmetleri Federasyonu İnisiyatif'e destek olan sivil toplum kuruluşlarıdır.

Bu kapsamda, Avrupa Kamu Hizmeti Sendikaları Federasyonu (EPSU - European Federation Of Public Service Unions), 275 sendikadan 8 milyon kamu hizmeti çalışanından oluşur. Doğu komşu ülkeler dâhil olmak üzere tüm Avrupa ülkelerinde enerji, su ve atık, sağlık ve sosyal hizmetler gibi alanlarda faaliyet gösterir. Yerel ve ulusal idarelerde işçileri organize etmektedir. Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı, (EAPN - European Anti Poverty Network) 1990 yılında kurulan Avrupa Birliği üye ülkelerinde yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele eden bağımsız bir sivil toplum örgütüdür. Avrupa Çevre Bürosu, (EEB - European Environmental Bureau) kendini Avrupa vatandaşlarının çevresel sesi olarak tanımlamaktadır. İlkesel olarak, çevreci adalet, sürdürülebilir kalkınma ve katılımcı demokrasiyi savunur. Amacı, tüm Avrupa için sağlıklı bir çevre ve zengin biyoçeşitlilik sağlamaktır. 140'dan fazla üye kuruluşa sahip olması nedeniyle Avrupa'nın en büyük çevre örgütleri federasyonu olarak

[72] Ülkelere göre dağılım: 1 Avusturya, 3 Belçika, 3 Bulgaristan, 1 Kıbrıs, 2 Çek Cumhuriyeti, 1 Estonya, 2 Finlandiya, 2 Fransa, 1 Almanya, 1 Yunanistan, 1 Macaristan, 1 İrlanda, 3 İtalya, 1 Letonya, 1 Litvanya, 2 Lüksemburg, 1 Malta, 1 Hollanda, 1 Polonya, 2 Portekiz, 2 Romanya, 2 Slovakya, 2 Slovenya, 3 İspanya, 1 İsveç, 2 İngiltere

bilinmektedir. Avrupa Halk Sağlığı İttifakı (EPHA - European Public Health Alliance), daha sağlıklı bir toplum ilkesine sahip olan Avrupa'nın önde gelen sivil toplum örgütlerindendir. Halk sağlığı alanında faaliyet gösteren STK'lardan, hasta gruplarından, sağlık profesyonellerinden oluşmaktadır. Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ETUC - European Trade Union Confederation), çalışanların çıkarlarını Avrupa düzeyinde teşvik eder ve onları AB kurumlarında temsil eder. Hedefi, bütün vatandaşların refahını koruyan güçlü sosyal boyutu olan bir AB'dir. Avrupa sosyal ortaklarından biridir ve AB tarafından Avrupa düzeyinde tek sektör temsilcisi sendikal örgüt olarak tanınmaktadır. Avrupa'da Ortak Bir Gelecek İçin Kadınlar Topluluğu (WECF - Women in Europe For A Common Future) isimli oluşum, 40 ülkede proje yürüten ve küresel alanda herkes için sağlıklı bir ortam sağlamak için faaliyet gösteren 100'ün üzerinde kadın, çevre ve sağlık organizasyonunun oluşturduğu uluslararası bir ağdır. Genel hedefi adil ve sürdürülebilir bir gelecek elde etmektir. Yerel çözümler ile uluslararası politikayı etkilemeye çalışmaktadır. Sosyal Platform, kapsayıcı bir toplum oluşturmak amacıyla, 40'dan fazla Avrupa sivil toplum kuruluşu, federasyon ve ağı bir araya getirmektedir. Sosyal Platform üyeleri sivil toplum çıkarlarını çeşitli alanlarda temsil etmektedir. Eşitlik, dayanışma, ayrımcılık yapılmaması ve herkes için temel hakların geliştirilmesi ve uygulanmasına ilişkin ilkelerin geliştirilmesini amaçlamaktadır. Avrupa Kamu Suyu Organizasyonu (APE- Aqua Publica Europea) su yönetiminin halka açılmasını teşvik etmek için Avrupa'daki kamu ve su hizmet sağlayıcılarını bir araya getirmek amacıyla kurulmuştur. Aynı zamanda Avrupa kamu kurumlarının su kurumlarını temsil etmeyi ve kamu su yönetiminin performansını arttırmayı hedeflemektedir. Uluslararası Kamu Hizmetleri Federasyonu (PSI - Public Services International), 148 ülke ve bölgede 650 birliktelikle temsil edilen 20 milyondan fazla çalışanı bir araya getirmektedir. "Biz dünyanın her yerinde kaliteli kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi için çalışan küresel bir federasyonuyuz." sloganıyla hareket etmektedir. Üçte ikisi kadın olan üyeler, sosyal hizmetler, sağlık hizmetleri, belediye ve toplum hizmetleri, merkezi hükümetler ve su ve elektrik gibi kamu hizmetlerinde çalışmaktadır.

Bununla birlikte, İnisiyatif'in, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu (HİZMET-İŞ) 32 ulusal ortağı bulunmaktadır.

İnisiyatifin uygulanması için 18 maddelik bir teklif sunulmuştur:

1. “Su ve Sanitasyon insan hakkıdır” anlayışının su ve sağlıkla ilgili tüm alanlarda uygulanması.
2. AB üye devletlerindeki tüm nüfus için su (güvenli, temiz, uygun fiyatlı) ve sanitasyon hizmetlerinin sağlanması.
3. Suyun iç pazar düzenlemelerinden çıkarılarak, su hizmetlerini ticari hizmete dönüştürmekten kaçınılması.
4. Su ve sanitasyon hizmetlerinin özelleştirilmemesi.
5. Su ve sanitasyon hizmetlerinin CETA gibi ticaret antlaşmalarına konu olmaması.
6. Kamu-kamu ortaklıklarının teşvik edilmesi.
7. AB’nin suya ilişkin politikalarında Su Çerçeve Direktifi’nin “su bir emtia değildir” ilkesinin Avrupa mevzuatında önemli bir yere konulması.
8. Su ortamımızı korumanın ticari politikaların üzerinde olduğunun belirtilmesi.
9. Kullanıcıların bağlantılarının kesilmesini önlemek amacıyla, faturalarını ödeyemeyen kişiler için destek programları başlatılması.
10. Su hizmetlerini sağlayan özel şirketlerin sözleşmelerinde şeffaflık ve açıklık sağlanması.
11. Vatandaşların katılımının Su Çerçeve Direktifi’ne uygun şekilde sağlanması.
12. Su ve sanitasyona erişimin sağlanmasını AB kalkınma politikasının bir parçası haline getirerek dünya çapında su ve sanitasyona erişimin arttırılması.
13. Farklı ülkelerdeki su sağlayıcıları ve işçiler arasında, kar amacı gütmeyen ilkelere ve dayanışmaya dayalı kamu ortaklıklarının teşvik edilmesi.
14. Su ve su kaynakları üzerindeki kontrolün halk elinde kalmasının yasallaştırılması.
15. Yoksullara yönelik su ve sanitasyon hizmetlerinin yaygınlaştırılmasına yatırım yapılması amacıyla, yeterli sermayesi olmayan AB ülkeleri ve diğer ülkelerdeki kamu su şirketlerinin desteklenmesi.
16. Su işletmelerinin yıllık cirosunun belirli bir yüzdesinin, gelişmekte olan ülkelerdeki su işletme ortaklıkları için ayrılmasının teşvik edilmesi.
17. Suya yönelik kamu hizmetlerinin kalitesinin arttırılması için Avrupa benchmarking sisteminin teşvik edilmesi.
18. AB-27’deki su şirketleri için bir yönetişim kodu tasarlanması.

b. İnisiyatif Fikrinin Gelişimi

Suyun korunması ve kontrolünün halkın elinde olması mücadelesi yıllardır farklı sivil toplum örgütlerince sürdürülegelmektedir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 28 Temmuz 2010'da 64/292 Sayılı Kararı[73] ile "su ve sanitasyon bir insan hakkıdır" ilkesini açıkça tanımış ve temiz içme suyunun ve sanitasyonun tüm insan haklarının kazanılmasında anahtar faktörler olduğunu kabul etmiştir. Karar, devletlere ve uluslararası kuruluşlara, herkes için güvenli, temiz, erişilebilir ve uygun fiyatlı içme suyu ve sağlık hizmeti için mali kaynak desteği, kapasite geliştirme ve teknoloji transferi konusunda yardım çağrısı yapmaktadır. BM, anılan kararı ile tüm nüfus için erişilebilir, uygun fiyatlı ve kaliteli su ve sanitasyonun sağlanmasının devletlerin sorumluluğunda olduğunu teyit etmiştir. Pek çok Avrupa ülkesi nihai oylamada çekimser oy kullanmış olsa da, karar uyarınca söz konusu hak AB ülkeleri tarafından da tanınmış olmaktadır.

Avrupa Kamu Hizmeti Sendikaları Federasyonu (EPSU), 2009 yılında gerçekleştirdiği kongresinde "su bir insan hakkıdır" sloganıyla bir milyon imza toplamaya yönelik bir inisiyatif başlatmaya karar vermiştir. Tüm vatandaşlar içilebilir temiz su ve kaliteli sağlık hizmetine ihtiyaç duymaktadır. Bu hakkın sorumluluğu ulusal sınırları aşmaktadır. Dolayısıyla su ve sanitasyon hakkı kağıt üzerinde kalmamalıdır. İnisiyatif'in temel amacı, BM tarafından tanınan bu hakkın AB mevzuatında yer almasının ve AB ülkelerinde uygulanmasının sağlanmasıdır. Buna göre, İnisiyatif, vatandaşları, bu hakkı desteklemeye ve Avrupa Komisyonu ve Avrupa hükümetleri arasında baskın olan özelleştirme ve rekabet yanlısı politikaların olumsuz etkilerine karşı seferber olmaya çağırmaktadır.

Bu kapsamda, BM Genel Sekreteri Ban Ki Moon'un 2012 yılı "Dünya Su Günü"nde yapmış olduğu konuşma önemlidir. Moon, konuşmasında, özetle, "herkes için sürdürülebilir gıda ve su güvenliğini garanti etmek, tüm sektörlerin ve aktörlerin tam katılımını, uygun su teknolojilerinin oluşturulmasını, küçük gıda üreticilerinin yetkilendirilmesini ve gerekli ekosistem hizmetlerinin muhafaza edilmesini gerektirir" demektedir.[74] Bunun gerçekleştirilmesi için, daha güçlü, düzenleyici, cinsiyet eşitliğini teşvik edici politikalar önermektedir.

[73] Birleşmiş Milletler Genel Konseyi 28 Temmuz 2010 tarihli 64/292 Sayılı Karar için bkz. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292

[74] Ban ki Moon'un mesajı için bkz.

Avrupa Komisyonu nihayet Mart 2011'de, İnisiyatif için uyulması gereken kuralları belirlemiştir. Su ve Sanitasyon Hakkı İnisiyatifi , Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğünde öngörülen şartları yerine getiren ilk vatandaş inisiyatifi olması bağlamında önemlidir. İnisiyatif teklifi 1 Nisan 2012 Pazar günü, Avrupa Komisyonu'na sunulmuştur. Avrupa Komisyonu, teklifi 10 Mayıs 2012 tarihinde kaydetmiştir. Komisyon'un onayından sonra, imza toplama süreci başlatılmıştır. Kampanyanın web sitesinin sertifikalandırılamaması nedeniyle bir süre internet ortamından imza toplanamamıştır.

c. Bir yıllık imza süreci

Kampanya, başlatıldığı tarihten itibaren yalnızca Avrupa'da değil bölge dışında da büyük yankı uyandırmış, sendikacılar, çevre grupları, yoksulluk karşıtı gruplar gibi birçok sivil toplum örgütü ve vatandaşı harekete geçirmiştir. Siyasi figürlerden sanatçılara, sporculardan gazetecilere çok sayıda önemli isim İnisiyatif'in temsilcisi sıfatını üstlenmiştir. Kampanya, geniş bir alanda etkisini göstermiş, destek için çeşitli ülkelerde farklı şekillerde çok sayıda etkinlik düzenlenmiş, su ile yakından ilgilenen her türlü organizasyon kampanyaya destek olmuştur. Kampanyaya medya organlarında da yer verilmiştir. Bununla birlikte 80 parlamenterin aktif desteği sağlanmıştır.

Kampanya Marsilya'daki Dünya Su Forumu'nda ve insan sağlığı ve sanitasyon hakkı, sürdürülebilir kalkınma ve Avrupa su politikası konulu Rio + 20 konferansında tartışmaların merkezinde yer almıştır. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Özel Raportörü ve aynı zamanda güvenli içme suyu ve sağlık hakkı konusunda uzman olan Catarina de Albuquerque tarafından Rio + 20 Zirvesi Sonuç Belgesini müzakere eden devletlere gönderilen açık bir mektup şu ifadelere yer vermektedir: "İnsanların güvenli içme suyu ve sanitasyon hakkına ilişkin özel raportörü olarak, devletleri, Rio + 20'deki su ve sanitasyon hakkını yeniden gündeme getirmeye davet ediyorum. Su ve sağlık hizmeti hakkı, 2010 yılında Genel Kurul ve İnsan Hakları Konseyi de dâhil olmak üzere, uluslararası hukukta zaten tanınan bir insan hakkıdır. BM üyesi ülkeler bu konuda fikir

https://water.tttp.eu/news/un-secretary-general-ban-ki-moons-message-world-water-day-2012, 03.12.2018'de erişildi)

birliğine varmıştır. Bu nedenle, tüm devletleri bu temel insan hakkına destek vermeye ve Rio + 20 sonuç belgesine açıkça dâhil etmeye çağırıyorum."[75]

Finlandiya'da kamu sektörünün en büyük sendikası olan JHL (Julkisten Ja Hyvinvointialojen Liitto), kampanyanın daha ilk aşamasında yaklaşık 400 imza toplamıştır. İnternet sitesinin sertifikalanamaması nedeniyle imzalar ilk aşamada yazılı olarak toplanabilmiştir. Finlandiya'da, kamu çalışanlarını organize eden tüm sendikalar kampanyaya katılmıştır.[76] Ülkede gerçekleştirilen kampanyaya iki bakan da destek olmuştur. Finlandiya'nın ardından kampanyaya ikinci büyük destek Litvanya'dan gelmiştir. İnisiyatif, ulusal spor oyunlarında tanıtılmış ve burada 500'ün üzerinde imza toplanmıştır. Belçika, İtalya ve Almanya'da imza toplamak için festival, fuar gibi çeşitli etkinlikler düzenlenmiştir. İtalya ve Portekiz'de İnisiyatif'i tanıtmak amaçlı basın toplantıları gerçekleştirilmiştir. Önemli siyasi isimlerden de destek sağlanmıştır. Dünya İnsan Hakları Günü'nde (10 Aralık 2012), 8 farklı ülkedeki 11 büyük Avrupa kentinin (Amsterdam, Brüksel, Kopenhag, Cenova, Ghent, Leicester, Moita, Nantes, Napoli, Paris ve Viyana) belediye başkanları, vatandaşlara, su ve sanitasyon hakkındaki BM sözleşmesinin uygulanmasını talep eden İnisiyatif'i desteklemeleri çağrısında bulunmuştur.[77] Sevilla bölgesi valileri de aynı gün İnisiyatif'e olan desteklerini ilan etmiştir. Bu isimler aynı zamanda 10 milyondan fazla kişinin yerel olarak seçilmiş temsilcileridir. Lüksemburg belediye meclisi, açıklanan bir bildiri ile "Su halka açıktır ve emtia olarak görülmez. İçme suyunun tedarikini, kalitesini ve hesaplılığını sağlamak kamu makamlarının sorumluluğundadır. Bu temel sorumluluk belediye elinde olmalıdır." diyerek diğer şehirlere katılmıştır. Su halka açıktır! Yaşam için şarttır. Bu sözler Montpellier Belediye Başkanı Saurel'e aittir.[78]

Kampanyanın gerçekleştirildiği pek çok ülkede işçiler işyerlerinde imza toplamıştır. Litvanya'da bir TV şovunda ve İsveç'te bir radyo programında ciddi destek alan kampanya için İsveç, Finlandiya, Almanya, İtalya ve Çek Cumhuriyeti'nde ulusal

[75] Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Özel Raportörü'nün mektubu için bkz. (https://water.tttp.eu/news/open-letter-united-nations-special-rapporteur-human-right-water-and-sanitation-states, 02.12.2018'de erişildi)
[76] Toplanan ilk imzalar hk. bkz. (https://water.tttp.eu/news/first-signatures-collected, https://water.tttp.eu/news/jhl-effort-collect-signatures-water-campaign-underway, https://water.tttp.eu/news/lithuanian-energy-workers-collect-over-500-signatures-annual-sports-games, 03.12.2018'de erişildi)
[77] Belediye başkanlarının çağrısı için bkz. (https://water.tttp.eu/news/mayors-support-human-right-water-and-sanitation, 03.12.2018'de erişildi.)
[78] Montpellier Belediye Başkanı M. Saurel'e ait açıklama için bkz. (https://water.tttp.eu/news/water-turns-back-public-hands-montpellier, 15.11.2018'de erişildi.)

dilde özel web siteleri hazırlanmıştır. Viyana'da düzenlenen Avrupa'da su hizmetlerinin geleceği konulu konferansta ünlü yazar ve aktivist Maude Barlow, İnisiyatif'e olan desteğini ve bu mücadeleye yönelik mutluluğunu hayranlıkla dile getirmiştir. İnisiyatif'e desteğini sunan bir diğer yazar ise Fransız Marc Levy'dir.[79]

Norveç'ten (North Cape), İspanya'ya (Santiago de Compostela/Finisterre) 180 günde yaklaşık 5.800 km (Norveç, Danimarka, Almanya, Lüksemburg, Fransa ve İspanya) yürüyen Alman sporcu Stefan Pfeiffer'ın bu yürüyüşü, su ve sanitasyon hakkına sahip olamayan milyonlarca insan için farkındalığı arttırmak amacıyla gerçekleştirilen önemli bir eylemdir.[80]

Öte yandan, 2013 yılının Birleşmiş Milletler tarafından "Birleşmiş Milletler Su İşbirliği Yılı" ilan edilmesi bir tesadüf değildir. Bu çerçevede, su alanında uluslararası işbirliğini arttırmak amacıyla, 2013 yılı boyunca tüm dünyada su eğitimi, su diplomasisi, sınır aşan su yönetimi, ulusal ve uluslararası su çerçeveleri gibi konuları ele alan çeşitli etkinlikler düzenlenmiştir.

İnisiyatif'e Avrupa Parlamentosu da büyük destek sağlamıştır. Kampanya 80 parlamenter tarafından imzalanmış olup, söz konusu parlamenterler kampanyanın desteklenmesi yönünde her fırsatta halka çağrı yapmıştır. Destek ulusal parlamentolardan da gelmiştir. İspanya'nın en kalabalık bölgesi olan Andalucia Parlamentosu kampanyayı destekleyen bir toplantı gerçekleştirmiştir. Fransa ulusal meclisinden Yeşiller partisi, İnisiyatif'i desteklediklerini açıklamıştır.

Ekonomik kriz nüfusun büyük kısmını önemli ölçüde etkilemiştir. Uygulanan kemer sıkma politikalarına yönelik protestolar artmıştır. Bu çerçevede, İnisiyatif, suyun özelleştirilmesine karşı yürütülen ulusal kampanyalarla birleşmiştir. Portekiz'de su ve sanitasyonun özelleştirilmesine karşı savaşan 'Agua de todos' (herkes için su) kampanyası, 40.000 imzayı ulusal su şirketinin özelleştirilmesini durdurmak için sunulmuştur.[81]

[79] (https://www.youtube.com/watch?v=ZfndxTVKS7w&feature=player_embedded, 03.12.2018'de erişildi)
[80] Stefan Pfeiffer'ın su ve sanitasyon hakkı konusunda farkındalığı arttırmak için gerçekleştirdiği yürüyüş için bkz. (https://water.tttp.eu/news/pilgrimage-walk4water-arrived-denmark, 10.12.2018'de erişildi.)
[81] Portekiz'de su ve sanitasyonun özelleştirilmesine karşı 'Agua de todos' kampanyası için bkz. (https://water.tttp.eu/news/portuguese-campaign-%E2%80%9Cagua-de-todos%E2%80%9D-nominated-best-social-activism-online, 06.04.2018'de erişildi)

Suyun özelleştirilmesine karşı Birlik'in farklı ülkelerinde de çeşitli gösteriler düzenlenmiştir. Birleşik Krallık'ta neredeyse 25 yıldır özel şirketlerce yürütülen su hizmetleri hakkında gerçekleştirilen ulusal kamuoyu araştırması, vatandaşların su şirketlerini yeniden ulusallaştırmak istediklerini ortaya koymaktadır. Söz konusu araştırmaya göre, vatandaşlar, sağlanan hizmetlerden memnun değildir. Londra gibi bazı bölgelerde her 5 kişiden 4'ü şaşırtıcı şekilde suyun halkın mülkiyetine geri dönmesini istemektedir. [82] Bu durum, özelleştirmelerin başarısızlığının göstergesidir. İtalya'da da 2011 yılında halka açık bir referandum gerçekleştirilmiş olup, halkın büyük çoğunluğu özelleştirmelere açıkça hayır demiştir.[83]

Benzer şekilde Yunanistan'ın genelinde, suyun özelleştirilmesinin kötü bir kamu politikası olduğunun altını çizmek için ülke genelinde birçok etkinlik düzenlemiş, meydanlarda broşürler dağıtılmıştır. Kemer sıkma politikalarının olumsuz etkilerinin önemli ölçüde hissedildiği Yunanistan'ın Selanik şehrinde, suyun özelleştirilmesine karşı halk gösterileri önemli boyutlara ulaşmıştır. Şehirde etkileyici bir direniş sergile0nmiş, Selanik'teki belediyeler de gösterilere katılmıştır. Gösteriler neticesinde, özelleştirmeleri halka sormak üzere referandum düzenlenmiştir. Referandumda 220.000 kişi özelleştirmelere hayır demiştir. Bu kullanılan oyların %98'ine tekabül eder. Referandum sonucunda Yunan hükümeti, özelleştirme önerisini geri çekme kararı alacaktır.[84] Bu sonuç, kamu hizmetlerini özelleştirme planını durdurmak için bir yıldan uzun bir süre protesto ve kampanya yürüten Yunanlıların nihai bir zaferi olarak değerlendirilmiştir.

Özelleştirmeler çerçevesinde, Portekiz Sayıştayı tarafından yapılan bir soruşturma neticesinde yayınlanan rapor, kamu hizmetlerinde su ve sanitasyon sektörünün özelleştirilmesinin sonuçlarını ortaya koymaktadır. Rapor, hem yerel yönetimler hem de

[82] Birleşik Krallık'ta suyun özelleştirilmesi hk. bkz. (https://www.ft.com/content/b60e062e-9712-11e8-b67b-b8205561c3fe, ve https://www.thecanary.co/uk/2018/10/14/a-damning-report-should-spell-the-end-of-englands-privatised-water-industry-2/, 06.05.2018'de erişildi.)

[83] İtalya'da suyun özelleştirilmesine karşı 2011 yılında gerçekleşen referandum için bkz. http://andreasbieler.blogspot.com/2018/06/privatisation-by-stealth-ongoing.html, 06.05.2018'de erişildi)

[84] Yunan hükümetinin öneriyi geri çekme kararı üzerine Yunanistan yerel gazetesinde yayımlanmış bir haber: http://www.right2water.eu/sites/water/files/Govt%27s%20shifts%20on%20sell-offs.pdf erişim tarihi: 15.04.2018, http://andreasbieler.blogspot.com/2018/05/greece-under-troika-colonialism-and.html, 6.05.2018'de erişildi.)

özel şirketlerin önemli kazançlar elde etmesine rağmen, bu durumun, tüm masrafları ödemeye zorlanan sıradan vatandaşlar için ne kadar zararlı olduğunu göstermektedir.[85]

Tüm bu çabaların ilk siyasi başarısı iç pazar ve imtiyazlar direktifinden sorumlu Avrupa Komisyon Üyesi Barnier'ın, su hizmetlerini Avrupa vatandaşları için imtiyazların dışında tutma önerisi getiren bir teklifi Komisyon'a ileteceğini açıklaması olmuştur. Barnier yaptığı açıklamada "çok sayıda vatandaşın ifade ettiği endişeleri dikkate almak bizim görevimiz ve umarım bu durum vatandaşlara güvence verecektir" ifadelerini kullanmıştır. Barnier bu açıklamayı yaptığında imzalar 1.7 milyonu aşmıştı. Bu imzalar Avrupa Komisyonu'na teslim edilmeden önce gerçekleşen büyük siyasi bir başarı olarak değerlendirilmiştir. Bu başarı pek çok ülkede manşetlerde yer almıştır.[86]

İmza süreci 10.05.2013 tarihinde sona ermiştir. Bu sürede toplam 1.884.790 imza toplanmıştır. Komisyon'a 1,680,172 milyon geçerli imza sunulmuştur. 7 ülkenin aşması gereken asgari imza sayısı 13 ülke tarafından sağlamıştır.

d. Parlamento Huzurunda Kamuya Açık Oturum, Avrupa Komisyonu'nun Cevabı ve Sonrasında Yaşananlar

Parlamento huzurunda kamuya açık oturum 17 Şubat 2014 tarihinde, çevre, iç pazar, istişare ve kalkınma komitelerince düzenlenmiştir. Oturum yoğun katılımla gerçekleşmiştir. Toplantıda üç ana talep (herkese Avrupa'da su ve sanitasyon garantisi; su hizmetlerinin serbestleştirilmesi ve su ve sanitasyona küresel erişimin sağlanması) dışında "su ve sanitasyon hakkının ticaret sözleşmelerinin dışında tutulması" konusuna da yoğun bir ilgi gösterilmiştir.

Oturum esnasında gerçekleşen önemli bir olay, İspanya vatandaşlarının suyun özelleştirilmesine karşı gerçekleştirdikleri büyük çaplı gösteriler olmuştur. Yaklaşık

[85] Portekiz Sayıştayı Raporu için bkz. (http://www.right2water.eu/news/portuguese-court-auditors-uncovers-profiteering-water-sector, 15.04.2018'de erişildi.)
[86] Avrupa Komisyon Üyesi Michel Barnier'ın konuşması için bkz. http://ec.europa.eu/commission_20102014/barnier/headlines/speeches/2013/06/20130621_en.htm

30.000 nüfuslu Alcazar de San Juan Şehrinde vatandaşlar 11.000'i aşkın sayıda imza toplamıştır. 1000'den fazla sayıda vatandaş ise şehir konseyini basmıştır.[87]

Komisyon, İnisiyatif'e ilk resmi cevabını 19 Mart 2014 tarihinde vermiştir. İnisiyatif'e resmi olarak yanıt veren bir İletişim Bildirisi yayınlamıştır. Komisyon 19.3.2014 tarihli ve 177 sayılı yanıtında, başta su ve sanitasyona ilişkin BM kararına ve AB yasal düzenlemelerine atıfta bulunarak, İnisiyatif'in konusu olan su ve sanitasyon hakkı çerçevesinde AB düzeyinde kaydedilen gelişmelerden bahsetmiştir.[88] Ardından, söz konusu İnisiyatif ışığında, vatandaşların konu hakkındaki endişelerini gidermeye yönelik AB ve ulusal seviyede çaba gösterilmesi gereken alanları tespit etmeye çalıştığından bahsederek, yüksek kaliteli, erişilebilir ve uygun fiyatlı içme suyu ve sanitasyona erişim konusunda faaliyetleri yönlendireceğini belirtmektedir. Bu çerçevede, su ve sanitasyon hakkına yönelik inisiyatifi memnuniyetle karşıladığının altını çizer. Bu hakkın bir insan hakkı olarak önemine vurgu yaparak, AB seviyesinde su ve sanitasyon politikasının geliştirilmesine ve iyileştirilmesine devam edileceğini, imtiyaz kuralları ile ilgili yasal süreç bağlamında yaptığı gibi, su hizmetlerinin spesifikliği konusunda kamuoyundaki endişelere dikkat edeceğini, yararlanıcıların yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde su yönetimi kararlarına daha aktif olarak katılmalarını engelleyen bilgi boşluklarıyla mücadele edeceğini, kalkınma politikası aracılığıyla güvenli içme suyu, sanitasyon ve entegre su kaynakları yönetimine aktif olarak katılmayı destekleyeceğini, kalkınma konusunda yeni yaklaşımları teşvik edeceğini, kentsel atık su ve içme suyu veri yönetiminin şeffaflığını arttırma konusunda çaba göstereceğini taahhüt etmektedir.[89]

Komisyon, Haziran ayında, İnisiyatif'le ilgili bir istişare süreci başlatmıştır. İstişare tüm Avrupa'da gerçekleştirilmiş ve süreç, 23 Eylül 2014'te sona ermiştir. Bu kapsamda konuyu tartışmak ve paydaşların su hizmetlerine ilişkin görüşlerini dinlemek için 9 Eylül 2014 tarihinde bir toplantı düzenlenmiştir.

Komisyon'un, İnisiyatif'in başarıyla tamamlanmasının ardından önemli somut bir adım atmamış olması, çeşitli çevrelerce, yaklaşık 1,9 milyon kişinin beklentilerine

[87] Suyun özelleştirilmesine karşı gerçekleştirilen kitlesel gösteriler hk. bkz. (https://water.tttp.eu/da/news/mass-mobilization-stops-privatization-alcazar-de-san-juan-spain, 01.12.2018'de erişildi.)
[88] Avrupa Komisyonu'nun 19.3.2014 Tarihli ve177 Sayılı Kararı için bkz. http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-177-EN-F1-1.Pdf
[89] Komisyon'un cevabı için bkz. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-277_en.htm

cevap verilmediği, yasa teklifi yönünde somut bir adım atılmadığı gerekçeleriyle eleştirilmiştir.

Avrupa Parlamentosu Çevre Komitesi İnisiyatif'e ilişkin olarak Komisyon'un tavrı üzerine kendi inisiyatifini başlatmıştır. Komite'ye göre, böylesi başarılı bir İnisiyatif'e Avrupa Komisyonu'nun verdiği yanıt tam bir hayal kırıklığıdır. Parlamento, bu çerçevede, Komisyon'a su ve sanitasyon hakkına ilişkin yasa teklifi sunma önerisinde bulunacaktır. İrlandalı Parlamento Üyesi Lynn Boylan tarafından bir rapor hazırlanmış olup, söz konusu rapor, Komisyon'u, 2010 yılında BM tarafından tanımlanan hakkın AB mevzuatında da tanınması için yasal önlemler almaya, bu çerçevede, ilk başarılı vatandaş girişimini desteklemeye davet etmektedir. Rapor, gerçekleştirilen oylama neticesinde mutlak çoğunlukla kabul edilmiştir. Raporda, Avrupa Komisyonu, somut mevzuat talebini açıkça görmezden gelemez denilmektedir.[90]

İnisiyatif, pek çok ülkede kemer sıkma politikalarına karşı direncin bir uzantısı olarak görülmüştür. Hatta fiilen etkisini göstermiş, kampanyaların sonucu olarak özel su şirketleri çoğu ülkede geri adım atmıştır. Bazı Avrupa ülkelerinde özel sözleşmeler feshedilmiş, imtiyazlar geri alınmıştır. Örneğin, İspanya'da suyun kamulaştırılmasının önemli bir tema olduğu seçimler sonucunda su imtiyazı iptal edilmiş ve bir kamu su şirketi kurulmuştur.[91] Benzer şekilde, Litvanya hükümeti kabul ettiği yeni kanunla, suyun tedarik edilmesi yetkisini belediye şirketlerine tahsis etmiştir.[92] Öte yandan, İnisiyatif, en iyi kampanya kategorisinde 2013 yılı Avrupa Demokratik Yurttaşlık Ödülü'ne layık görülmüştür. Bunun yanısıra, AB üye ülkelerinden 100'den fazla sivil toplum örgütünü temsil eden Avrupa Sivil Toplum Fonu ödülünü kazanarak, yılın en iyi kampanyası seçilmiştir.[93] Görüldüğü gibi İnisiyatif kendi sınavını başarıyla vermiştir. Bundan sonra önemli olan Komisyon'un nasıl hareket edeceğidir.

---

[90] Lynn Boylan tarafından kaleme alınan rapor için bkz. (https://www.rte.ie/news/2015/0908/726550-water/,https://water.tttp.eu/news/ep-starts-own-initiative-%E2%80%9Cright2water%E2%80%9D, 12.07.2018'de erişildi.)

[91] İspanya'da su imtiyazının kaldırılması hk. bkz. (https://www.eapn.eu/right2water-campaign-spain-valladolid-takes-public-privatized-water-public-hands/, 06.07.2018'de erişildi.)

[92] https://water.tttp.eu/news/lithuania-water-remains-municipal-hands, 03.12.2018'de erişildi.)

[93] https://water.tttp.eu/news/right2water-campaign-wins-prestigious-civil-society-award, 03.12.2018'de erişildi.

2. Azınlık Koruma Paketi – Avrupa'da Çeşitlilik İçin Bir Milyon İmza (Minority SafePack – One Million Signatures For Diversity In Europe)

'Azınlık Koruma Paketi' İnisiyatifi, konusunun yanı sıra AVİ'nin demokratik niteliğine sağladığı katkı nedeniyle önemli bir inisiyatiftir.

a. Genel Bilgiler

İnisiyatif, yasal olarak AB Antlaşması'nın 2. ve 3. maddelerine, ABİHA'nın 19., 20., 25., 53., 62., 79., 109., 108., 118., 109., 165., 167., 173., 177., 178., 182. maddelerine ve AB Temel Haklar Şartı'nın 21. ve 22. maddelerine dayanmaktadır. Birlik'in azınlıklara mensup bireylerinden oluşan 8 kişilik bir komite tarafından İngilizce hazırlanan metin daha sonra 23 dile çevrilmiştir. Başta Avrupa'nın 33 ülkesinden yaklaşık 90 üye kuruluşu ile Avrupa'daki yerli/ulusal azınlıklar ve halk gruplarının en büyük çatı kuruluşu olan Avrupa Halkları Federal Birliği (Federal Union of European Nationalities – FUEN) olmak üzere çeşitli sivil toplum örgütlerince desteklenmektedir.

Avrupa'nın genelinde 400'den fazla azınlık grubu bulunmakta olup, bu sayı her 7 Avrupalıdan birinin azınlık mensubu olduğu anlamına gelmektedir. Öte yandan, resmi beyanlara göre, 24 resmi dilin yanısıra, sayısı 40 bin milyonluk bir sayı ile ifade edilen bir insan grubu tarafından 60'dan fazla bölgesel ve azınlık dili konuşulmaktadır. Avrupa'da 37'si ulusal olmak üzere toplamda 90 dil bulunmakta ve kalan 53 dil 'bir devleti olmayan diller' olarak tanımlanmaktadır. Bu 400 farklı topluluğun ihtiyaç ve talepleri de bu sayıyla paralel olarak çeşitlenmekte, ulusal ve dilsel azınlıklar her zaman vatandaşların sahip olduğu temel haklara sahip olamamaktadır.

Bu kapsamda İnisiyatife ilişkin talepler dil çeşitliliği, kültürel çeşitlilik, görsel ve işitsel eşitlik ve vatansızların hakları olmak üzere dört farklı kategoride ele alınmıştır.

Anadil, kimliğin korunmasında kilit bir unsurdur ve ailenin yanısıra okul da çocuklar büyürken kimliğin şekillenmesinde önemli rol oynar. Eğer fırsat kendilerinden uzaklaştırılırsa, azınlık mensubu çocuklar asimile olacaklardır. Üye ülkelerdeki mevcut politikalar, resmi dilleri tercih etme eğilimindedir. AB ve üye ülkeler dilsel ve kültürel

çeşitliliğin gelişmesi için uygun koşulları yaratıp, bazı toplulukların ötekileştirilmesini önlemelidir.

İnisiyatif, özellikle kamu yönetimi, kamu hizmetleri, eğitim, kültür, yargı, medya, sağlık hizmetleri, ticaret ve tüketicinin korunması alanlarında bölgesel ve azınlık dillerinin korunmasını ve teşvik edilmesini, ayrıca eğitim, öğretim, gençlik ve kültür alanlarındaki yeni programlarda bölgesel ve azınlık dillerini AB fonlama programlarının dışında tutan unsurların ortadan kaldırılmasını talep etmektedir.

Öte yandan, anadili kullanmak ve bu dilde kendinizi anlaşılır kılmak çok önemlidir. Örneğin İngiltere'nin Galler bölgesinde resmi kurumlarda Galce konuşabilen en az bir kişi bulunmaktadır. Bu uygulama AB'de teşvik edilmeye değer güzel bir örnektir. UNESCO'ya göre dünyada 6000'in üzerinde dil bulunmaktadır. Eğer önlem alınmazsa bu dillerin yarısı yakın gelecekte yok olacaktır. Bu durumda insanlık yalnızca kültürel zenginliğini değil aynı zamanda tarihini de kaybedecektir.

İnisiyatif, AB'de bölgesel ve azınlık dilleri alanında bir çeşitlilik dil merkezi kurulması ve bu merkez için fon sağlanması çağrısında bulunmaktadır.

Kültürel çeşitlilik ele alınan önemli bir başka konudur. Kültürel bir gelenek tüm toplumu canlandırabilir ve toplumun sembolü haline gelebilir. AB örneğinde, üye ülkeler ve diğer bölgeler için rol modeli olabilir. Bazı azınlık topluluklarının kültürel etkinlikler düzenlemek için yeterli kaynakları bulunmamaktadır. Çoğunluk toplulukları dil ve kültür haklarından olağan şekilde kamuda ve kamu fonları vasıtasıyla faydalanırken aynı muamele bazı azınlıklar için sadece ayrıcalıktır.

İnisiyatif, AB kültürel çeşitliliğinin korunması ve desteklenmesi ve Avrupa fonlarına eşit erişimin garanti edilmesi için çağrıda bulunmaktadır. İnisiyatif aynı zamanda, bölgesel fonların ortak hükümlerinin ulusal azınlıkların korunması ve kültürel ve dilsel çeşitliliğin teşvikini içerecek şekilde değiştirilmesi için AB'ye çağrıda bulunmaktadır.

İnisiyatif, diğer yandan, her AB vatandaşının kültür ve eğlenceden kendi dilinde faydalanma hakkının bulunması gerektiği iddiasıyla, Birliği, dijital sınırları ortadan kaldırarak telif hakkına yönelik tek pazar olmaya davet etmektedir. AB'yi, Birlik

içerisindeki lisanslama engellerini ortadan kaldırmaya olanak sağlayan birleştirici bir Avrupa telif hakkı oluşturmaya çağırmaktadır. Azınlıkların yaşadıkları yerlerde hizmet özgürlüğü ve işitsel görsel içeriği alma özgürlüğünün sağlanmasına etki edecek bir değişiklik önermeye davet etmektedir.

Avrupa'da vatansız insanların var olmasının ana sebebi eski Sovyetler Birliği ve Yugoslavya'nın dağılmasının akabinde yeni devletlerin kurulmasıdır. Baltık devletlerinde Rusya kökenli pek çok vatansız bulunmaktadır. Diğer yandan, Romanlar, eski Yugoslavya vatandaşları iken bugün vatansızlık statüsünden etkilenen topluluklardandır. Bu topluluklar, bugün sınırları dâhilinde yaşadıkları devletlerin vatandaşlığa ilişkin engel yaratan ayrımcı yönetmelik ve prosedürleri nedeniyle vatansız statüsündedir. Aynı zamanda 1990'larda savaştan kaçan Romanlar ve çocukları için de yaşam sürdükleri yeni ülkelerinde vatandaş olmak çok zor olmuştur.

Avrupa'da çoğu ulusal azınlık mensubu yüzbinlerce vatansız insan bulunmaktadır. Bu insanlar Avrupa'nın en fazla tehlike altında bulunan azınlıklarıdır. Üye ülkeler bu kişileri vatandaş olarak kabul etmediklerinden ikamet veya yasal olarak çalışma hakkı dâhil en temel haklara erişim imkânları yoktur. Yaşadıkları yerde vatandaşlıklarının reddi aslında bir tür kültürel ve ekonomik baskı oluşturmaktadır.

Vatansız bireyleri yalnızca üye ülkeler vatandaşlığa kabul edebilir. İnisiyatif, AB'ye, bu alanda düzenleme yaparak, vatansızların, AB vatandaşlarının kendi ülkeleri haricinde diğer ülkelerde sahip olabildikleri ikamet, çalışma, hizmet sağlama, AB içinde seyahat etme ve daha birçok hakkı sağlamaya, AB vatandaşlarına hak sağlayan direktiflerde vatansızlara yönelik değişiklik yapmaya çağırmaktadır. İnisiyatif, aynı zamanda, nüfusu 10 ile 12 milyon arasında değişen Avrupa vatandaşı Roman azınlığı, kıtanın ayrımcılığa en fazla maruz kalan halk gruplarından biri olarak belirtmekle birlikte, onların insan dışı yaşam koşulları altında yaşamakta olduklarının altını çizmektedir.

"Azınlık Koruma Paketi" İnisiyatifi, kısaca, ulusal azınlıkların güvenliğine yönelik, onların haklarının ve kültürlerinin korunmasının teşvikine olanak sağlayan bir dizi AB hukuk işlemidir. İnisiyatif'in oluşturulmasının temel nedeni, ulusal ve dilsel azınlıkların kendi hayatlarını kendi geleneklerine göre yaşama arzusudur. Söz konusu topluluklar, Avrupa'da, farkında olunmak başta olmak üzere, yerel ve bölgesel düzeyde

daha fazla etkiye sahip olmak istemekte, kimliklerinin korunması için destek talep etmektedir. AB bu talepleri geçmişte sıklıkla göz ardı etmiş ve bu sorunların çözümünü üye ülkelere ve başka uluslararası kuruluşlara bırakmıştır. Kurucu antlaşmalara göre, Birlik, demokrasi, eşitlik, özgürlük, insanlık onuru, hukukun üstünlüğü, azınlık ve insan haklarına saygı ilkeleri üzerine kurulmuştur. Çeşitliliğe sahip bir Avrupa'nın var olması isteniyorsa azınlıkların değerlerinin tanınması ve desteklenmesi gerekmektedir. İnisiyatif, AB'nin sloganı olan "çeşitlilikte buluşma" anlayışı temelinde, AB'yi, ulusal ve dilsel azınlıkların korunmasını arttırmak ve kültürel ve dilsel çeşitliliğin güçlendirilmesine destek olmaya davet etmektedir. Aynı zamanda AB'ye, sorumluluk alarak, Avrupa çapında kültürel ve dilsel çeşitliliğin desteklemesine ve azınlıkların korunmasına ilişkin Kopenhag kriterlerinin AB üye ülkeleri tarafından gerçekleştirilmesi çağrısında bulunmaktadır. Bu çerçevede temel hedefler, Avrupalı azınlıkların bölgesel, ulusal ve bilhassa Avrupa düzeyinde korunması, kültürel ve dilsel çeşitliklerine saygı duyulması, Avrupa Birliği'nin bu konuda sorumluluk alması ve bu anlamda tüm dünyaya örnek olmasıdır. İnisiyatif, bu çerçevede, "azınlıklar Avrupa'yı daha çok zenginleştirir" sloganıyla hareket etmektedir.

İnisiyatif'in en büyük destekçisi olan Avrupa Halkları Federal Birliği, Avrupa'nın 35 ülkesinden yaklaşık 100 üye kuruluşu ile Avrupa'daki azınlık ve grupların en büyük çatı kuruluşudur. AB Temel Haklar Şartı, bu organizasyonun faaliyetlerinin temelini oluşturmaktadır.

"Azınlık Koruma Paketi" İnisiyatifi, dokuzu Avrupa Komisyonu tarafından kaydedilmiş 11 özgün teklif içermektedir:

1. Kültürel ve dilsel çeşitliliğin korunması ve teşvik edilmesi
2. Dilsel topluluklara yönelik fonlama programlarının oluşturulması
3. Dil çeşitliliği merkezinin kurulması
4. Ulusal azınlıkların korunmasını ve kültürel ve dilsel çeşitliliğin teşvikini gerçekleştirmek üzere AB bölgesel kalkınma fonlarının oluşturulması
5. Azınlıkların topluma ve Avrupa'ya olan katma değerine ilişkin araştırma yapılması
6. Eşitliğin vatansızları da kapsayacak şekilde genişletilmesi
7. Hizmet ve yayınlardan anadilde faydalanılabilmesi amacıyla tek bir Avrupa telif hakkı kanununun oluşturulması

8. Azınlıkların yaşadığı bölgelerde hizmet, işitsel-görsel içeriğin alınma özgürlüğünün sağlanması
9. Azınlık kültür, medya ve kültürel mirasın korunmasına yönelik olarak bölgesel desteğin sağlanması
10. *Avrupa Parlamentosu seçimlerinde kaygıların dikkate alınmasını sağlamak amacıyla, AB içinde ulusal azınlığa mensup vatandaşların durumlarının güçlendirilmesi için bir Konsey direktifi, yönetmeliği ya da kararının hazırlanması*
11. *Ayrımcılığı ele almak ve ulusal azınlıklar da dâhil olmak üzere eşit muameleyi teşvik etmek için, özellikle mevut direktiflerin eşit muamele konusunda gözden geçirilmesi*

b. Komisyonu'nun Cevabı ve Sonrasında Yaşanan Gelişmeler

Teklif, 2013 yılında hazırlanarak Komisyon'a sunulmuş, ancak, ilk aşamada Avrupa Komisyonu'nun kayıt engeline takılmıştır. Komisyon, teklifin 11 maddesinden son ikisinin içeriğinin, 211/2011 sayılı Tüzük'ün 4/2/b maddesi çerçevesinde "Avrupa Birliği Antlaşmalarının uygulanması amacıyla Birlik'in bir hukuki eyleminin kabulü için Komisyon'un öneri sunma yetkisinin açıkça dışında kaldığı" gerekçesiyle, teklifin tamamını kaydetmeyi 13 Eylül 2013'te aldığı 5969 sayılı nihai kararıyla reddetmiştir.[94] Söz konusu kararında, sunulan yasal hükümlerin hiçbirinin, kurumların eylemleri için yasal bir dayanak teşkil etmediğini belirtmiştir.

Komite üyeleri Komisyon'un kararı üzerine, ABAD'a başvurmuştur. Organizatörlerin iddiası, Komisyon'un kararının aksine, İnisiyatif'in amaçlarının AB Antlaşması, ABİHA ve Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı ile uyumlu olduğunu yönündedir. Bu çerçevede, AB Antlaşması'nın 2. maddesi "Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dâhil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hâkim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır." hükmünü içermektedir. Bu anlamda İnisiyatif de ulusal ve dilsel azınlıklara mensup kişilerin korunmasını

[94] Avrupa Komisyonu'nun 2013 tarihli ve 5969 sayılı kararı için bkz. https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/congress_2014/fuen-congress-2014-MSPI_2014_Flensburg_EN.pdf

iyileştirmeyi amaçlamaktadır. İnisiyatif, aynı zamanda, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın "Ayrımcılık Yasağı" başlıklı 21. maddesi ile de uyumludur. Bu madde ile "Cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, kalıtımsal özellikler, dil, din veya inanç, siyasi veya başka herhangi bir görüş, bir ulusal azınlığın üyesi olma, hususiyet, doğum, maluliyet, yaş veya cinsel eğilim gibi herhangi bir nedenle ayrımcılık yapılması yasaklanmaktadır. Benzer şekilde, ABİHA'nın, Birlik'in kültürel ve dilsel çeşitliliğini güçlendirmekten bahseden 167. maddesi de İnisiyatif'in amaçları ile uyumludur.

Organizatörler öte yandan, ABİHA'nın 292/2. maddesi ile 211/2011 sayılı AVİ Tüzük'ünün 4/3. maddesi uyarınca, Komisyon'un, hukuki işleminin nedenini açıklamak zorunda olduğunu, açıklamadığı için temel usul gereğini ihlal ettiğini ileri sürmüşlerdir. Komisyon'un mantığı anlaşılmazdır, çünkü İnisiyatif'in reddedilen maddelerinin neden Komisyon'un teklif sunma yetkisi dışına çıktığı belirtilmemiştir. İddiaya göre, uygun bir gerekçe olmadan organizatörler hangi maddelerin uygun olduğunu tespit edemez ve İnisiyatif'i yeniden sunamazlar. Komisyon, diğer yandan, teklif sunma yetkisi dışına çıkmayan maddeleri kaydetmemiş, İnisiyatif'in tümünü reddetmiştir. Yasal dayanaklar Komisyon'a İnisiyatif'in tümünün kaydını redetme yetkisi vermemektedir. AVİ, vatandaşların Avrupa siyasetinin oluşturulma sürecine katılımlarını öngören doğrudan demokrasi aracıdır, erişilebilir ve uygulanması kolay olmalıdır. Komisyon vatandaşların katılımını teşvik etmek ve AB'nin erişilebilir olmasını sağlamak konusunda engeller çıkarmaktadır. Bu nedenlerle, Komisyon'un kararı iptal edilmeli ve masraflar Komisyon tarafından ödenmelidir. (Tarnok, 2017: 83)

Komisyon bu iddiaları reddetmiş, İnisiyatif'in bir kısmının teklif sunma yetkisi dışında ise öneriyi kaydedemeyeceğini, Tüzük'ün 4/2/b maddesini yorumlama sebeplerini belirtmek zorunda olmadığını ve kararlarının sorgulanamayacağını belirtmiştir. (s. 86)

Mahkeme, Komisyon'un savunmasını yetersiz bulmuştur. 3 Şubat 2017 tarihli kararıyla başvuranların taleplerini onaylamış ve tartışmalı Komisyon kararını iptal etmiştir. Komisyon'u, başvurunun neden kısmen kaydedilmediği konusunda gerekçesini açıklamaya davet etmiştir. Bir inisiyatifin reddi ile ilgili olarak Komisyon'un kararının gerekçesini açıklama yükümlülüğü getiren ABAD kararı, inisiyatiflerin amaçlarına ulaşması anlamında önemli bir adımdır. (s. 79) Divan kararına göre, AVİ Tüzüğü kısmi tescili dışlamamaktadır. Aslında Tüzük bu konuyu düzenlememektedir. Bu nedenle

Komisyon, Tüzük'ün buna izin vermediğini öne süremez. Öte yandan Mahkeme'ye göre, organizatörlere, reddedilen AVİ bölümleri hakkında açıklama yapma hakkı da tanınmamıştır.[95]

c. ABAD Kararı ve Sonrasında Yaşananlar

ABAD, kararı ile ilk kez AVİ organizatörlerinin iddialarını onaylamıştır. Mahkeme, öte yandan, verdiği karar ile Komisyon'un Avrupa vatandaş inisiyatifi konusundaki mutlak takdir yetkisinin sınırlarını çizerek bu oluşumun önemini vurgulamıştır.

ABAD'ın, Parlamento'dan sonra vatandaş inisiyatifinin önemini vurgulayan ikinci organ olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu nedenden ötürü vatandaş inisiyatifinin gelişmesi ve yeni inisiyatiflerin kaydını kolaylaştırması anlamında tarihi bir karar olduğu söylenebilir. Divan, öte yandan, Komisyon'un yetkisinin sınırını vurgulamıştır. Ancak, yalnızca usule ilişkin bir sonuç doğurduğundan, vatandaş inisiyatifinin önündeki Komisyon engelini etkili şekilde bertaraf ettiğini söylemek zordur.

Kararın ertesinde, Avrupa Komisyonu öneriyle ilgili yeni bir karar yayınlamak zorunda kalmış, İnisiyatif'i kısmen kaydetmeye karar vermiştir.[96] 9 maddelik teklif Komisyon'a yeniden sunulmuş ve İnisiyatif 03.04.2017 tarihinde kaydedilmiştir.

Sonuç olarak, karar, yalnızca usule ilişkin bir çözüm getirmiştir. Komisyon'un, önerilen İnisiyatif'in sadece bir bölümünü kaydetmesinin yolunu açmıştır. Böylelikle prosedürün ilerlemesine destek olmuştur. Mahkeme, Komisyon'un savunmasının açıkça yetersiz olduğu belirtirken, önerilen bir inisiyatifin kısmi kaydı sorusunu açık bırakmış, önerilen konuların hangisinin Komisyon'un bir AB hukuki eylemi için teklif sunma yetkisi kapsamında olmadığı incelememiştir. Öte yandan, bu karar, Komisyon'un sürecin devamında da inisiyatifi durdurmasına engel teşkil etmez.

[95] ABAD'ın 03.02.2017 Tarihli ve T-646/13 Sayılı kararı için bkz. http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=187422&doclang=en

[96] Komisyon'un İnisiyatif'in kaydına ilişkin 29.03.2017 tarihli ve 2200 sayılı nihai kararı için bkz. (http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004, 03.12.2018'de erişildi)

İnisiyatif'in kaydedilmesinin ardından imzalar ulusal makamlarca onaylanmış ardından imza süreci başlamıştır. Kampanya, web sitesi, el ilanları, kitapçık ve başka birtakım araçlarla yürütülmüştür. Kampanya sürecinde çok sayıda katılımcının desteğiyle, çeşitli çalışma grupları oluşturulmuş, konferans ve toplantılar düzenlenmiş, projeler başlatılmış, kültür programları gerçekleştirilmiştir. Avrupa Parlamentosu, Komisyonu ve Konseyi üyeleri de dâhil olmak üzere, ulusüstü, ulusal ve yerel düzeyde çeşitli siyasi isimle temas kurulmuş, süreçte, çeşitli siyasi parti, dernek ve organizasyon aktif olarak yer almıştır. İnisiyatif, bazı üye ülke parlamentolarınca, yerel eyalet hükümetlerince desteklenmiştir. Özellikle, İspanya'da-Bask, Navarra, İtalya'da-Trentino Alto, Avusturya'da-Tirol gibi üye ülkelerin özerk yapılanmalarından ve üye ülkelerde yaşayan azınlık gruplarından önemli oranda destek sağlanmıştır. Bununla birlikte kampanyaya gençlerin daha fazla ilgi gösterdikleri görülmektedir.

İmza süreci 03.04.2018 tarihinde sona ermiştir. Bu süre zarfında toplam 1.320.000 imza toplanmıştır.[97] Avrupa Birliği üyesi olan 28 ülkenin ulusal resmi makamlarının imzalı destek beyanlarını kontrol etmesinin ardından geçerli imza sayısı 1.128.385 olarak belirlenmiştir. Gerekli eşik, Romanya (303 695), Slovakya (57 890), Macaristan (569 813), Letonya (8 252), Hırvatistan (18 884), İspanya (53 772), Danimarka (12 914), Bulgaristan (25.691), Litvanya (20.284), Slovenya (6.895) ve İtalya (60.545) tarafından sağlanmıştır.[98]

İmzalar henüz Avrupa Komisyonu'na sunulmamıştır. İmzaların Avrupa Komisyonu'na sunumu için belirli bir süre öngörülmemiş olması nedeniyle, İnisiyatif'in organizatörleri, 2019 yılı Mayıs ayında yapılacak Avrupa Seçimleri sonrasında yeni Komisyon oluşuncaya kadar bekleme kararı almışlardır.[99]

e. Örnek İnisiyatifler Hakkında Genel Değerlendirme

Komisyon'un, AVİ sürecinde çok geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu, diğer yandan, bir inisiyatif başarıyla gerçekleştirilmiş olsa dahi Komisyon'un bunu neredeyse yok sayabileceği görülmektedir. Su ve Sanitasyon Hakkı İnisiyatifi'nin başarılı şekilde

[97] https://www.fuen.org/tr/haberler/single/article/we-have-the-million-we-have-the-answers-celebrating-the-success-of-the-minority-safepack-inititative-at-the-fuen-congress/, 04.12.2018'de erişildi.
[98] https://www.fuen.org/tr/haberler/single/article/1128385-certified-signatures-for-the-minority-safepack-initiative/, 04.12.2018'de erişildi.
[99] https://www.fuen.org/tr/haberler/single/article/the-statements-of-support-for-the-minority-safepack-initiative-will-be-presented-only-to-the-new-european-commission/, 04.12.2018'de erişildi.

tamamlanmasının ardından üç yıl geçmiş olmasına rağmen bu konuda hala somut bir mevzuat bulunmamaktadır. Benzer şekilde, "Azınlık Koruma Paketi" İnisiyatifi henüz kayıt aşamasında Komisyon'un engeline takılmış ve Komisyon, İnisiyatif'in 11 maddesinden ikisinin "açıkça yasa teklif etme yetkileri dışında olduğu" gerekçesiyle teklifin tamamını kaydetmeyi reddetmiştir.

AVİ, Birlik'in demokratik devriminin bir parçası olarak yaratılmış ve Avrupa halkına gerçek yasama yetkileri vaadinde bulunulmuştur. Komisyon, inisiyatiflerin başarısını görmezden gelmeye devam ettiği müddetçe kendi meşruiyetini de yitirecektir. Kendi iyiliği için, sözlerin boş olmadığını göstermek zorundadır.

IV. AVİ'nin Karşı Karşıya Olduğu Engeller

A. Avrupa Komisyonu'nun Kurumsal Pozisyonu

Avrupa Komisyonu'nun, Avrupa vatandaşlarının iradesine bağlı olarak oluşturulmuş bir kurum olmamakla birlikte, gerçek bir halk ifadesini teşvik ve temsil eden böylesi bir mekanizma üzerinde çok fazla yetki ile donatılmış olduğu görülmektedir. Vatandaşlarca hazırlanan bir önerinin kabul edilip edilmemesi hususunda inisiyatifin büyük oranda Komisyon'a ait olması, söz konusu mekanizmanın önemli bir problemidir. Tüm süreç Komisyon'un hiyerarşisi altında yürütülmekte olup, Komisyon'un vermiş olduğu karara karşı, kararın içeriğini değerlendirecek bir denetim ve itiraz mekanizması ve yürütmeyi uyaracak etkili bir yol bulunmamaktadır. Bu durum ise, bu mekanizmanın meşruiyetini sorunlu hale getirmektedir. AVİ sürecindeki Komisyon'un takdir yetkisine yönelik eleştiriler sıklıkla Komisyon'un gündemine getirilmektedir.

James Organ, vatandaş inisiyatiflerini, Komisyon'un uyguladığı kurumsal kontrol biçimine göre üç farklı kategoriye ayırmaktadır. Üç tür inisiyatiften ilki, Komisyon'un doğrudan yetki alanına giren konularda hazırlanan, bu anlamda bir tereddüt oluşturmayan, daha önce var olan bir yasal temele dayanan girişimlerin oluşturduğu gruptur. Teklifler, mevcut bir politika alanında, Komisyon'dan yasal bir işlemin gerçekleştirilmesini talep ederken, Komisyon'un politika tercihlerine meydan okumamaktadır. Bu gruptaki tüm tekliflerin tamamı kaydedilmiştir. İkinci

gruplandırma, konunun daha geniş anlamda yorumlanabileceği inisiyatiflerdir. Komisyon'un yetkisi kapsamına girip girmedikleri tartışmalıdır. Bu gruptaki girişimlerin çoğu sivil toplum kuruluşları tarafından desteklenmekte olup, geniş kampanya potansiyeline sahiptir. Bununla birlikte, Komisyon'u, spesifik yasal birtakım işlemler önermeye davet etmektedir. Bu girişimler 'daha yumuşak' yasal eylemler önermekte ve üçüncü gruba kıyasla daha büyük oranda tescil edilmektedir. Üçüncü grubu, Komisyon tarafından en çok reddedilen inisiyatifler oluşturur. Bu inisiyatiflerin konusu spesifik ve iddialı olma eğilimindedir. Genellikle, birinci grup inisiyatifler gibi mevcut AB politikası kapsamında oluşturulmazlar. Yeni ve kapsamlı yasal eylem gerektirirler. Çoğunlukla yasal temele sahip olmayan bu girişimlerin anlaşma değişiklikleri önerdikleri de görülmektedir. Ve hepsinin kayıt talebi, belli başlı gerekçelerle Komisyon tarafından reddedilmiştir. (Organ, 2014: 429)

Uygulanmaya başlandığı andan bu yana toplamda 17 inisiyatifin kayıt talebinin Avrupa Komisyonu'nca reddedilmiş olması önemli bir sorunun göstergesidir. Bilindiği gibi AVİ, demokratik meşruiyetin sağlanmasında önemli bir araç olarak görülmüş, bu yöndeki beklentileri arttırmıştır. Öte yandan Avrupa Komisyonu AB yasama sürecini başlatma konusunda tekel sahibidir. Aynı zamanda antlaşmaların bekçisi ve Birlik'in koruyucusudur. Bu çerçevede, Komisyon'un temel görevinin, AB'nin yasal düzeninin savunulması olduğu göz önünde bulundurulduğunda, AB'nin yasal düzeniyle çeliştiği alanlarda vatandaşların en meşru ve popüler tekliflerini bile göz önünde bulunduramayacağı açıktır. Bu ise, beklenenin aksine, vatandaşların AB meselelerinden daha da uzaklaşması sonucunu doğurabilir.

Bu çerçevede karşılaşılan sorun, Avrupa Komisyonu'nun bir inisiyatifin kabul edilebilirliği konusunda zorlu karar alma olasılığıdır. AVİ'ye ilişkin tereddütlerin, bir bakıma, Avrupa Komisyonu'nun içinde bulunduğu çelişkiyi yansıtmakta olduğu söylenebilir. Bu çelişki, bir yanda kamuoyunun güvenini kaybetme öte yanda AB kurumlarının meşruiyetini zayıflatma tehdidini birarada barındırmaktadır. Bu çerçevede, Avrupa Komisyonu'nun, vatandaşların tercihi ile kurumsal meşruiyet arasında bir tercih yapması gerekmektedir. Bununla birlikte, Komisyon'un bir inisiyatifin kayıt talebini reddederken ileri sürdüğü gerekçeler yoğun tartışmaların farklı bir boyutunu oluşturmaktadır.

Bu çerçevede, öncelikle, Komisyon'un, teklifin kayıt talebini reddederken dayandığı başlıca hukuki dayanak olan 211/2011 sayılı Tüzük'ün 4/2/b maddesindeki "açıkça" teriminin kapsamı önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bu ölçütü tanımlamak, yani inisiyatifin konusunun "açıkça" Komisyon'un yetkileri kapsamında olup olmadığına karar vermek kararı Komisyon'a aittir. Bu hususta objektif dayanaklar yerine Komisyon'un inisiyatifin geçerli olması, O'nun siyasi değerlendirmede bulunabileceği, siyasi gündemine uymayan konuları reddedebileceği şeklinde yorumlanmaktadır. Komisyon'un bir inisiyatifi reddetme kararının siyasi nedenlerden kaynaklanıp kaynaklanmadığının belirlenmesi zordur. Ayrıca, Tüzüğün 4/2/b. maddesinde kayıtlı şartların sağlanmış olması, Komisyon'un öneriyi kabul edeceği anlamına gelmez.

Komisyon'un mutlak takdir yetkisinin olumsuz örneklerinden bir diğeri yasal çerçevesinin usul yönünün açıklığa kavuşturulmasına ilişkindir. Minority SafePack" örneğinde görüldüğü gibi, Komisyon, İnisiyatif'in bir bölümünün ya da parçalarının kabul edilmesinin mümkün olmadığı gerekçesi ile bir bütün olarak inisiyatifi reddetmiş olup, bu kararın yasal bir dayanağı bulunmamaktadır. Komisyon'un Stop TTIP İnisiyatifi örneğinde de Avrupa vatandaş inisiyatifinin yasal çerçevesini öznel yorumladığı görülmektedir. Komisyon'un bu tutumu ile amacının, vatandaş inisiyatiflerinin, AB'nin anayasal çerçevesi ile ilgili kritik konuları etkilemek amacıyla kullanılmasının önüne geçmek olduğu şeklinde yorumlanmaktadır. (Karatzia, 2015: 514)

Nikos Vogiatzis, Komisyon'un AVİ sürecindeki takdir yetkisini ve rolünü, ABAD içtihatları, antlaşmaların ilgili hükümleri ve Avrupa entegrasyonunun gelişimi çerçevesinde incelemeye çalışmıştır. Bu çerçevede, Komisyon'un, önerilen bir AVİ'nin yaşamını belirleyecek iki önemli karar verdiğini iddia eder. Bunlardan ilki AVİ'yi kaydedip etmeme (kabul edilebilirlik), ikincisi ise; başarılı bir kampanya yürütmüş olan AVİ'yi AB yasama organına iletilip iletmeme (izleme) kararıdır. (Vogiatzis, 2017: 251)

Şimdiye kadar ve belki de şaşırtıcı bir şekilde AVİ konusundaki tartışmalar, esas olarak Komisyon'un kabul edilebilirlik aşamasındaki tutumuna odaklanmıştır. Vogiatsiz, Komisyon'un kabul edilebilirlik aşamasındaki yetkisinin, izleme aşamasındaki yetkisine kıyasla, yargısal olarak incelenmeye imkân vermesi nedeniyle, Birlik'in anayasallaşma süreciyle daha uyumlu olduğunu ve gerekli olabileceğini iddia

etmektedir. Komisyon'un tekeli Antlaşmalar tarafından güvence altına alınmıştır ve Komisyon Birlik'in çıkarlarını temsil etmektedir. Ayrıca alınan kararlara karşı eleştiriler, Ombudsman ve Parlamento tarafından Komisyon'un gündemine getirilebilir. Bu iki kurum, söz konusu kararları kontrol edebilir ve gerektiğinde Komisyon'a öneri sunabilir.

Bununla birlikte, Komisyon'un izleme aşamasındaki takdir yetkisi, ayrıcalıkları göz önünde bulundurulduğunda, siyasi bir nitelik arz etmekte olup, bu sorun kolay şekilde çözülecek gibi görünmemektedir. Tüzük muhtemel çözüm yolları konusunda sessizdir. Komisyon'un, AVİ'nin son aşamasındaki kararının yargı denetimine tabi tutulması ise mümkün değildir. ABAD'ın, Komisyon'un idari aşamadaki takdir yetkisine ilişkin içtihatları, bu kararlarının yargı denetimine uygun olmadığı sonucunu ortaya çıkarmakta ve böylece kararların siyasi yapısını teyit etmektedir. Bunu yaparak, Mahkeme, Komisyon'un bağımsızlığını güvence altına almaya ve dolayısıyla kurumsal denge ilkesine mümkün olduğunca sadık kalmaya çalışmaktadır. (Vogiatzis, 2017: 253)

Buradan Komisyon'un yetkisinin gereksiz olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. Denetim gereklidir. Ancak, bu durum Komisyon'un kararlarının her zaman doğru olacağı anlamına gelmez. Keza, kararlarının sorunlu olabileceği ABAD tarafından iki kez tespit edilmiştir. Bu durum, sorunu en aza indirgemek için çözüm yolları geliştirmeyi gerekli kılar. Bu bağlamda çözüm, Komisyon'un denetiminden tamamen feragat etmek değil, O'nun takdir yetkisinin kapsamını daraltmak ya da olası itirazları düzeltmek için öncelikle Mahkeme'ye güvenmek olabilir. Aksi takdirde, AVİ, seçilmiş ve kamuya hesap verebilir bir organa değil, daha çok bürokratik bir oluşuma işaret etmektedir.

B. AVİ'nin Zayıf Yönleri

"Avrupa vatandaş inisiyatifi", fikri ilk ortaya atıldığı andan itibaren büyük bir ilgiyle karşılanmış, Avrupa demokrasisi için önemli bir kazanım olarak değerlendirilmiştir. İlk kez Birlik vatandaşlarına seslerini doğrudan duyurma şansı verilmiştir. Birkaç üye devletten iyi organize olmuş bir grup insana, Avrupa Komisyonu'ndan kendileri adına somut adımlar atmasını talep etme imkânını sağlamıştır. Ancak, bugünkü tablo, söz konusu mekanizmanın 7 yılda katetmiş olduğu yolu gözler önüne sermiştir.

“Avrupa vatandaş inisiyatifi” aracı kullanılmaya başlandığından bu yana Komisyon önüne gelen 69 başvurunun yalnızca 5’i süreci başarı ile tamamlamıştır. Bir inisiyatifin başarıyla tamamlanması ile kasdedilen, Komisyon tarafından uygun bulunup kaydedilmesi, kayıt tarihinden itibaren bir yıl süreyle asgari imza sayısı ve en az 7 ülkede imza eşiğini sağlamasıdır. Ancak, görülmektedir ki, inisiyatifin temel amacı bağlamında vatandaşların girişimi neticesinde yasalaşmış bir inisiyatif örneği hala bulunmamaktadır.

Diğer yandan, bir konuda girişimde bulunabilmek için belirli bazı şartları sağlamak gerekmektedir. Kaydedilmek üzere Komisyon’a sunulan 69 inisiyatiften 17’sinin, daha kayıt aşamasında reddedildiği görülmektedir. Bir girişimin başarılı bir şekilde sunulmasından sonra kaydedilip edilmemesi konusunda mutlak takdir yetkisi Komisyon’a aittir. Daha önce de belirtildiği gibi, Komisyon’un, vatandaşların iradesini teşvik ve temsil eden böylesi bir mekanizma üzerinde çok fazla yetki ile donatılmış olması, üzerinde düşünülmesi gereken önemli bir husustur.

AVİ oluşumlarının kaynak yetersizliği gibi kendi iç işleyişlerine ilişkin sorunları da bulunmaktadır. Bir kampanyanın bir yıllık zaman zarfında sürdürülebilmesi için önemli oranda bütçeye ihtiyaç duyulmaktadır. Bununla birlikte, üyeler arasındaki kültürel farklar, dil çeşitliliği gibi unsurlar, AVİ’nin uyulması gerekli teknik detayları ile birleştiğinde önemli meseleler halini alabilmektedir. (Moraru, 2016) AVİ’nin yalnızca AB vatandaşları tarafından kullanılabilmesi ve AB’de ikamet edenlerin AB düzeyinde alınan kararlardan doğrudan etkilenmelerine rağmen AVİ’yi destekleyememeleri, demokrasiyi kolaylaştırmak için yola çıkan bu aracın önemli bir eksikliği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ancak, AVİ’nin yüzyüze olduğu sorunlardan en önemlisi, Komisyon’un kayıt engelini aşan inisiyatiflerin yarısından fazlasının öngörülen desteği sağlayamamış olmasıdır. Bu durum, vatandaşların inisiyatif mekanizması hakkında yeterli bilgiye sahip olmadıkları ya da daha kötüsü, bu mekanizmayı kullanma isteklerinin bulunmadığı anlamına gelmektedir. Bu durum ise, vatandaşların katılımını öngören bu mekanizmanın işlevinin zayıf kaldığının, hedeflenen başarıyı sağlayamadığının ve bir şeylerin doğru gitmediğinin göstergesidir.

Bu çerçevede, Sergiu Gherghina ve Adriana Groh'un, Avrupa vatandaş inisiyatifinin vatandaşların tutumlarını ne oranda etkilediği üzerine yaptıkları araştırma, ilginç bir durumu ortaya çıkarmıştır. (Gherghina, Groh, 2016) Çalışma, AVİ hakkındaki bilgi düzeyinin ve bu mekanizmayı kullanma isteğinin AB hakkındaki olumlu izlenimi artırabileceği iddiası ile yola çıkmaktadır. AB vatandaşlarının Birlik'e yönelik tutumlarını inceleyebilmek adına örneklem olarak başlıca iki üye ülke, Almanya ile İngiltere, ele alınmıştır. Bu iki örnek, Birlik'e yönelik farklı iki tutumu yansıtmaları açısından önemlidir. Aynı zamanda bu ülkeler AB siyasetinin oluşumunda şekillendirici ve etkili olmuş önemli iki aktördür.

Araştırma çerçevesinde farklı yaş, cinsiyet ve eğitim düzeyindeki kişilere çeşitli sorular sorulmuş olup, sorular, AB imajının yanısıra, AB'nin demokratik olup olmadığı, vatandaşların Birlik düzeyinde iyi temsil edilip edilmedikleri, çıkarlarının ne ölçüde gerçekleştirildiği, kendilerini AB vatandaşı olarak hissedip hissetmedikleri, Avrupa vatandaş inisiyatifi hakkında bilgi sahibi olup olmadıkları ve bu mekanizmayı kullanma konusunda istekli olup olmadıkları yönündedir.

Araştırmanın sonucu, ülkeler arasında AB imajı hakkında önemli farklılıklar ortaya koymuştur. Örneğin, Almanya'da katılımcıların % 3'ü AB hakkında tamamen negatif bir görüşe sahipken bu oran İngiltere'de % 11'dir. Öte yandan, Almanya'da katılımcıların % 60'ı AB hakkında olumlu bir izlenim verirken bu oran İngiltere'de % 41'e düşmektedir.

Katılımcıların Avrupa vatandaş inisiyatifi hakkındaki görüşleri incelendiğinde, sonucun iki ülke arasında oldukça benzer olduğu görülmektedir. Almanya'da katılımcıların % 36'sı AVİ'den haberdar iken bu oran İngiltere'de % 31'dir. Bu yakın oranlardan, insanların bu oluşum hakkındaki bilgi düzeylerinin, AB'ye yönelik algılarından etkilenmedikleri sonucu çıkarılabilir. Daha şaşırtıcı bir sonuç ise her iki ülkedeki katılımcıların AVİ kullanma istekliliğiyle ilgilidir. Bu çerçevede, Almanya'da ankete katılanların AB hakkında çoğunlukla olumlu görüşe sahip olmalarına rağmen AVİ'yi kullanma yönünde İngiltere'ye oranla daha isteksiz oldukları gözlenmektedir. (Gherghina, Groh, 2016: 382) Bu gözlem, AB imajı ile AVİ arasındaki ilişkiyi daha da bulanıklaştırmakta ve bu iki sonuç arasında bir bağlantı olmadığı izlenimi vermektedir.

Söz konusu analiz belli sayıda ve nitelikteki katılımcının görüşleri göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmiş olup, nüfusun geri kalanı için ne ölçüde genellenebileceği tartışılabilir. İki ülke arasındaki benzerlik ve farklılıklara vurgu yapılmaktadır. Öte yandan, sonuçların ilişkilerin yönü hakkında fikir verdiği söylenebilirken, nedensellik üzerine fikir vermediği görülmektedir. Ancak, araştırma, AB hakkında olumlu bir izlenime sahip ülke vatandaşlarının, AVİ mekanizmasını kullanma konusuna daha isteksiz oldukları yönünde bir sonucu ortaya koymaktadır. Bu sonuç, AB konusunda olumlu görüşe sahip olanların AVİ aracına daha az ihtiyaç duydukları şeklinde yorumlanabilir. Ya da Avrupa vatandaş inisiyatifi vatandaşlara net bir mesaj iletmemektedir. Bu da, onun var oluş amacına ulaşmadığı anlamına gelir.

Özetle AVİ'nin, açık bir önceliğinin olmaması ve karşı karşıya olduğu engeller nedeniyle, henüz, pratikte, teorikte olduğu gibi etkili bir yönetişim aracı olamadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Katılımcı demokrasiye doğru atılan bir adım olsa da, bir dizi pratik, lojistik, hukuki ve teorik sorunla karşı karşıyadır. Mevcut haliyle sonuçları sınırlı kalmaktadır. Ancak, AVİ, vatandaşların gündem belirleme sürecine katılmalarını sağlayan ilk ulusötesi araçtır. Aynı zamanda, etkin ve kaliteli bir tartışma ortamının yaratılması amacına hizmet eder. Bu nedenle, AB mevzuatını engelleyen bir tür tıkanma aracı olarak görülmemeli, daha ziyade, Avrupa mevzuatına ve projelerine aktif katılımı teşvik eden bir mekanizma olarak kullanılmalıdır.

SONUÇ

Avro, vatandaşları birbirine yakınlaştıracak ve uzun süredir devam eden Avrupa vatandaşları arasındaki artan yakınlaşmanın sembolik bir ifadesi olacaktı. Gelecekte tamamen entegre bir piyasa yaratarak, 300 milyon kişinin düşünme biçimini değiştirecek, böylelikle, entegrasyonunun itici gücü haline gelecekti. Hatta, Avrupa Birliği siyasi liderleri daha da cesur bir iddiada bulunarak, tek para birimini "İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana gerçekleştirilen en önemli olay" olarak nitelendirmiştir. Onlara göre AB, Avro ile birlikte küresel bir aktör olarak ortaya çıkmıştır. (Shore, 2012: 5)

Sembolik güce ilişkin olarak, para, tarih boyunca egemen otoritenin önemli bir işareti olarak görülmüştür. Almanya örneğinde, Alman hükümetleri Avro'yu başından itibaren desteklemiş, Alman siyasi seçkinlerin büyük bir kısmı, tek para birimine yönelik verdikleri desteği sürdürmüştür. Almanya için parasal birlik, federal cumhuriyetin batı kurumlarına sıkıca bağlanarak Avrupa'da Alman gücünün garanti altına alınması anlamına gelmiştir. Buna karşın, Fransa'nın Avro'ya yaklaşımı, entegrasyon sürecine ilişkin tutumu ile az çok paralellik gösterir. Bu çerçevede, uygulanan politikalar daha çok, iktidara gelen hükümetlerin yaklaşımları çerçevesinde şekillenmiştir. Her yeni hükümet döneminde Fransız ekonomi ve parasal politikaları dikkatle gözden geçirilmiştir. Ancak, entegrasyona yönelik inişli çıkışlı yaklaşımına rağmen, Fransa'nın Avro'ya yönelik tutumunun büyük oranda olumlu ve yapıcı olduğunu söylemek mümkündür. İngiltere'nin Avro'ya yönelik yaklaşımda her zaman tereddüt hakim oluştur. Ekonomisi, kıtasal Avrupa ekonomileri ile bütünleşmiş olmasına rağmen tek para birimine katılmamayı tercih etmesi bu tutumun önemli bir göstergesidir. (Risse, 2013: 112)

Ekonomik temelli mantık tek başına ülkelerin tek para birimine yönelik farklı tutumlarını açıklamakta yetersizdir. Yunanistan'ın tek para birimine geçmesi tamamiyle siyasi bir karar olup, Avrupa demokrasisinin doğuş yeri olan Yunanistan'ın Avro Bölgesini reddetmesi zaten mümkün değildir. (s. 111) Bu durum, ekonomik boyutun ötesinde ancak siyasi nedenlerle açıklanabilir.

Görüldüğü gibi, Avro, başından itibaren, yüksek beklentileri beraberinde getirmiş, para biriminden çok daha fazlası olarak görülmüştür. Paranın bir yüzünde, ulusal, diğer

yüzünde Avrupa'ya ilişkin resim ve semboller yer alır. Bu resim ve semboller farklılıkların korunduğu aynı zamanda bütünleştirici ulusüstü bir oluşumu simgeler. (Moro, 2013: 11) Avro, insanları bir araya getiren bir iletişim aracıdır. Kollektif kimliğin ve aidiyetin oluşturulması ve Avrupa vatandaşlığının içeriğini şekillendirilmesi için bir araç olarak tasarlanmıştır. Aynı zamanda, Avrupa üye ülkelerinin ortak paydada buluşmalarını sağlayacak bir Avrupa dilinin olmadığı ve bu çerçevede birleşik bir Avrupa oluşturmanın imkansız olduğu yönündeki eleştirilere cevap teşkil eder. Topluluk'un mevcut ortak dilidir. Avro kullanan ülkeler bir bölge ifade eder. Para bir ülkede basıldıktan sonra aynı para birimini kullanan diğer ülkelerle değişime girer. Bu özellik aslında Avrupa vatandaşlığının en seçkin karakteri olan dolaşım özgürlüğünün başka bir ifadesidir. (s. 13) Avro, bu açıdan bakıldığında, kurumsal inşa ve kamusal alan yaratma aracıdır. Bu anlamda, belki de Avrupa'nın en önemli entegrasyon ajanı olarak düşünülebilir. Çünkü bu süreçte öncelikler tanımlanmış, politikalar tasarlanmış, kamuya açık söylem ve gündem şekillendirilmiş, kurumlar ve prosedürler oluşturulmuştur. Avro, ulusal politika alanlarının Avrupalılaşması için ana referans noktası olmuştur. Bu çerçevede, daha önce de belirtildiği gibi tek para birimini yalnızca ekonomik terimlerle tartışmak yanıltıcıdır. Avro, ortak ekonomik başarının temeli olduğu kadar kıtanın politik birliğinin de sembolüdür.[100]

Ancak, Avro projesinin krizle birlikte daha olumsuz bir anlam ifade ettiğini söyleyebiliriz. Avrupa'yı birleştirmek ve ekonomik farklılıkları azaltmak için tasarlanan para birimi ters etki yaratmıştır. Bugün, Avro, AB ve kurumlarına olan güvensizliği sembolize etmektedir.

Ekonomik kriz, hem Avrupa da hem de ötesinde benzeri görülmemiş bir etki yaratmış, hem küresel ekonomiyi hem de AB siyasi projesini derinden etkilemiştir. AB, kendisini önemli bir dönüm noktasında bulmuştur. Avrupa karar alma süreçleri sorunların politik boyutundan ziyade teknik meselelere odaklanmıştır. AB savunucularının entegrasyon sürecini derinleştirme hayali, krizin etkisi altında acil kurtarma yol haritasına dönüşmüş, mevcut tartışma, bankacılık, para ve borç krizinin çözümüne yönelik acil konulara yoğunlaşmıştır. AB karar organları yasal olarak bağlayıcı kararlar alamadıklarından, krizin faturası bazı itaatsiz hükümetlere çıkarılmıştır. (Moravcsik, 2012: 64) Tek para birimini korumak için finansal garantiler

[100] Angela Merkel'in 2011 yılında Magdeburg'da yaptığı "Turnin Into a Stability Union" başlıklı konuşmasından aktaran Risse, 2013: 111.

talep edilmiştir. Kurtarma önlemlerine ilişkin program, halkın ortak görüşü olmadan, halk korumaya alınmadan gerçekleştirilmiştir. AB içindeki bölünmeler, kurtarma şartlarını kabul edip etmeme konusunda hem seçmenler hem de ülkeler arasında belirginleşmiştir. Maliyet, ulusal hükümetlere, oradan da dolaylı olarak halka aktarılmıştır. Ulusal seçmenler bu hareketi memnuniyetle karşılamamıştır. Bu durum pek çok ülkede büyük protestoları beraberinde getirmiştir. Artan toplumsal bilinç, hükümetleri harekete geçmeye zorlayan önemli bir siyasi gelişmedir. Kriz AB'nin karar verme yeteneğinin zayıflığını gözler önüne sermiştir. Borç krizi, yalnızca ekonomik ve politik dayanışmanın arızalarını değil aynı zamanda demokratik meşruiyet sorununu da vurgulamıştır. Krizin sonuçları, AB taraftarlarını, AB'nin demokratik meşruiyetini sorgulamaya itmiş ve bu meseleyi gündeminin ilk sıralarına yerleştirmiştir.

AB'deki demokratik yönetişimin kalitesi uzun zamandır can sıkıcı bir konu olup, borç krizi bu sorunu her zamankinden daha sert koşullarda ortaya koymuştur. Günümüzde, en önemli sorunun, siyasal yönlendirme kapasitesinden yoksun bir parasal birliğin inşası olduğu görülmektedir. Bu sonuç yönetişimin istikrarsızlığının en önemli göstergesidir. Nihayetinde siyasi bir birlik olma amacıyla yola çıkan entegrasyonun aslında bir yönetememe kriziyle yüz yüze olduğuna tanıklık etmekteyiz.[101] Krizin uzun sürmesi ya da başka bir kriz durumunda bunun nasıl yönetileceği bir başka sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelecek için net bir perspektif eksikliği söz konusudur. Bu çerçevede, öncelikle yapılması gereken, bugünkü krizin ortak yanlışlarının teşhis edilmesidir. Krizden hangi dersler çıkarabilir? Bu çerçevede istikrarlı bir gelecek, hangi koşullar altında daha olanaklı hale gelebilir?

Avrupa projesi, bugüne kadar elde ettiği tüm başarılara rağmen, her zaman Avrupalıların aktif katılımından yoksun olmuştur. Avrupa bütünleşmesi, ilk andan itibaren, meşruiyetini devletlerin rızasıyla elde etmiş, AB'nin demokratik meşruiyet açığı meselesi başlarda ciddi bir sorun olarak algılanmamıştır. Yetkileri giderek artan Birlik, halkların günlük yaşamını daha fazla etkiler hale geldikçe, entegrasyon sürecinin demokratik karakteri sorgulanmaya başlanmıştır. Kurumsal reformlar mevcut demokratik sorunları çözmekte tek başına yeterli olamaz. Topluluk'un politik sisteminin, gelişimine daha uygun olan başka bir meşruiyetle desteklenmesi gerekir. Bu,

[101] Çelebi ile yapılan "Çekirdek Avrupa Türkiye'yi İstemiyor" başlıklı röportaj için bkz. (http://www.sde.org.tr/print.aspx?pageID=0&columnID=0&newsID=1753, 05.06.2012'de erişildi)

sadece, Avrupa'nın demokrasi standartlarına yakınlaştırılması ve kamuoyunun gözünde güvenilirliğin yeniden tesis edilmesiyle sağlanabilir. Vatandaşların bilgi ve kontrolünü, temsilcilerin ise sorumluluk bilincini arttıran mekanizmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Avrupalı bir halkın varlığı olmaksızın Avrupa düzeyinde demokratikleşme mümkün değildir.

Her kriz bir fırsattır. Harekete geçme, daha önce yapamadığımız şeyleri yapma imkânı sağlar. Siyasal sistemin demokrasi temelinde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Söz konusu yapılandırmada vatandaşların artan katılımı sağlanmalıdır. Halkın o sisteme destek vermesi, sistemin demokratik olabilmesi için ön şarttır. Avrupa vatandaşlarının desteği olmadan hiçbir şey yapılamaz. Bu çerçevede Avrupa vatandaşlığı kavramının içinin doldurulması gerekmektedir.

Demokrasinin en ideal yönetim biçimi olduğu ve demokrasinin en yaygın kullanım biçiminin temsili demokrasi olduğu göz önünde bulundurulduğunda, meşruiyeti sağlamaya yönelik çabaların, demokratik temsil meselesini büyük ölçüde ihmal ettiği görülmektedir. Demokrasi modern dünyada geniş biçimde tanımlanmış bir yönetim şeklidir. Demokratik yönetimde, halkın karar alma sürecinde varlığını sağlayan bir sisteme ihtiyaç duyulur. Sonuç olarak, demokrasi temsili garanti etmese de, alternatif rejimlere göre daha elverişli bir alan sunar. Bu çerçevede, AB'de demokratik temsil olgusunu AB'nin demokratik meşruiyet sorunundan ayrı değerlendirmek mümkün değildir.

Temsil, vatandaşları birbiriyle diyalog kurmaya zorlar ve çeşitli talep ve çıkarların, kamuya açık olarak başka çıkarlarla karşılaşmasını zorunlu kılar. Söz konusu iletişim sonucunda ortak çıkarlar oluşur. Temsili, basitçe, "ortak çıkarlardan bahsetmenin bir yolu" olarak tanımlayabiliriz. (Zowislo-Grünewald, 2008: 551)

AB, çeşitli temsil biçimlerini ifade etmek için önemli bir potansiyele sahiptir. Çoklu temsil kanalları sunar. Bu çeşitlilik, aynı zamanda, AB içinde temsil edilen halkların, bireylerin ve çıkarların çeşitliliğini yansıtmaktadır. Bu doğrultuda AB düzeyinde alınan kararların ve oluşturulan politikaların Avrupa vatandaşlarının ortak çıkarlarını yansıttığı varsayılır. Bununla birlikte, yerel düzeyde sağlanan meşruiyetin Avrupa düzeyinde sağlanamadığını söylemek mümkündür. Avrupa meseleleri söz

konusu olduğunda temsilciler ile temsil edilenler arasında etkili bir ilişki kurulamamıştır. (Bellamy ve Castiglione, 2013: 219)

AB, herhangi bir ulusal politik sistemden çok daha yüksek bir fikir birliğini gerektirir. Avro krizi, demokratik yönetişim hedefini paramparça etmiş, Avrupa düzeyinde, dayanışma neticesinde ortak çıkarlara sahip bir Avrupa demosunun henüz oluşamadığını göstermiştir. Bu sonuç ise, Birlik düzeyinde demokrasi ve temsil arasındaki bağın yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır.

Çözüm, Avrupa vatandaşlarının, AB'nin ortak karar alma sürecinde kendi aralarında daha fazla etkileşimine izin verecek şekilde temsil edilmelerinde yatmaktadır. Bu çıkmazın üstesinden gelebilmek için, ortak değerleri ve kesişen çıkarları bir araya getirecek ortak bir kamusal alana ve karar vericiler ile kararlardan etkilenenler arasında iletişimi sağlayacak ve geliştirecek mekanizmalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Avrupa vatandaşlarının etkin politik temsilini sağlama mücadelesi çok uzun bir tarihe sahiptir. Klasik demokrasi açığı analizi, ulusal parlamentoların bu süreçteki rolünün azaldığı gerekçesiyle başlar. AB'de demokratik meşruiyet açığı bugüne kadar özellikle AP'nin yetkilerinin arttırılması suretiyle giderilmeye çalışılmıştır. Avrupa vatandaşlarını temsil eden önemli bir araç olan AP, potansiyel olarak Avrupa çapında bir bakış açısı sunsa da, ulusal parlamentoların sahip olduğu temel bazı ayrıcalıklara sahip olmaması, Avrupa seçimlerinin ikinci derece karakteri gibi nedenlerle sorunu çözmede görünüşte yeterince başarılı olmamıştır. Bununla birlikte, Avrupa düzeyinde ulusal nitelikte bir parti sisteminin bulunmayışı da aşılması gereken önemli bir başka temsil sorunudur. Avrupalı partiler, yalnızca göreceli bir disiplinle birleştirilen birçok heterojen grubu bir araya getirmektedir. Birlik, Avrupa düzeyinde bireysel tercihleri uyumlu şekilde bir araya getirebilecek, bunları kapsamlı bir politika programına dönüştürebilecek ve temsilciler ile temsil edilenler arasındaki iletişimi yönlendirebilecek seviyede bir parti oluşumundan henüz yoksundur. Son yıllarda sarf edilen çabalar, AB'de sivil toplum katılımını güçlendirmeye odaklanmış olsa da sivil toplum katılımı çerçevesinde demokratikleşme çabaları da sınırlarını göstermiştir.

Avrupa Birliği'nin demokratik bir kurum olarak geliştirilmesi bağlamında bugünkü yaklaşımlar bu sorunları büyük oranda aktif vatandaşlık ve katılımcı demokrasi yöntemiyle aşmayı hedeflemektedir. Temsili demokrasi ciddi bir krizin

içindedir ve bu krizi çözecek katılımcı bir sisteme ihtiyaç duyulmaktadır. Katılımcı demokrasinin, alınan kararların kalitesini arttrmak suretiyle, temsili demokrasinin eksikliklerini azaltacak ya da ortadan kaldıracak, daha etkili bir araç haline gelmesini sağlayacak birçok özelliğe sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bu çerçevede, temsili demokrasinin tamamlayıcısı olarak görülmesi gerekmektedir. Temsili demokrasi ve katılımcı demokrasi arasındaki tamamlayıcı ilişkinin en önemli ve en yetkin göstergesi ise AB'dir. (Çelebi, 2012: 480)

Katılımcı demokrasi, bireylerin, kendilerini ilgilendiren konularda kişisel olarak yer aldıkları demokratik mekanizmalara odaklanır. Burada kararları verenler ve kararlardan etkilenenler arasında aracı kurumlar yoktur. Temsil edenlerin yalnızca seçim döneminde değil, diğer zamanlarda da denetlenebildiği, yönetim süreçlerini farklı yollarla etkileyebildiği bir yönetim şeklini ifade eder. Katılımcı demokrasinin amacı talep eden bireylerin karar alma süreçlerine aktif katılımlarının, böylelikle siyasi düzenin meşruiyetinin sağlanmasıdır.

Bu kapsamda, çalışmanın birbiriyle ilintili iki iddiası bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Birlik'in zamanla artan yetkilerinin aksine demokratik meşruiyetinin azaldığı görüşünü esas alır. İkinci iddia ise, Birlik'in meşruiyetinin sağlanmasında geleneksel temsili modelin yeterli olmadığıdır. Bu çerçevede, akış, "AB, vatandaşlarının desteğini kazanmak istiyorsa, daha demokratik bir temsile ihtiyaç duymaktadır" anlayışı temelinde şekillenmiştir.

Birinci bölümde, öncelikle, temsil ve demokrasi arasındaki ilişki, kavramsal ve teorik bir perspektifle ele alınmıştır. Ardından, AB düzeyinde etkili temsilin sağlanması bağlamında, siyasi temsilin doğası ve AB düzeyinde temsili sistemin eksik yönleri, ulusal parlamentoların, Avrupa parti birlikteliklerinin, sivil toplum kuruluşlarının ve bölgesel meclislerin temsili rolleri çerçevesinde analiz edilmeye çalışılmıştır.

İkinci bölüm "demokratik meşruiyet açığı" meselesine ayrılmıştır. İlk olarak, "demokratik meşruiyet" kavramı, kimlik" ve "kamusal alan" bağlamında açıklanmıştır. Ardından, Avrupa Parlamentosu'nun, Birlik'in kendine has kurumsal yapısı ile karar alma süreçlerinin ve Avrupa vatandaşlığının yeterince demokratik olmayan karakteri vurgulanmaya çalışılmıştır. Meşruiyet açığının çözümünün, daha güçlü bir entegrasyon temelinde, ancak vatandaşlık kavramının içinin doldurulmasıyla mümkün olacağı

belirtilmiştir. Bu çerçevede, Avrupa vatandaşlığının niteliği, tarihsel ve hukuki gelişimi ayrı bir başlık altında ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, en önemli katılımcı demokrasi aracı olan "vatandaş inisiyatifi", "aktif vatandaşlık" ve "katılımcı demokrasi" kavramları çerçevesinde analiz edilmiştir. Bu doğrultuda, Lizbon Antlaşması'nın yenilikçi unsurlarından biri olan "AVİ", kapsamı, işleyiş biçimi, güçlü ve zayıf yönleri, meşruiyet ve temsil krizine hangi oranda çözüm sağladığı soruları çerçevesinde, belli başlı örnekler yardımıyla ele alınmıştır.

Bugün, geleneksel vatandaşlık biçimleri zayıflamıştır. Vatandaşlığın inşası artık yeni koşulları ve katılım biçimlerini gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede, politika oluşturma ve yürütme süreci daha etkili hale getirilmelidir. Bu anlamda, daha az hiyerarşik ve daha çoğulcu ve tartışmaya açık bir sisteme ihtiyaç duyulmaktadır. AVİ, AB siyaseti üzerine uluslararası bir tartışmayı teşvik etme ve daha geniş bir sivil katılım vurgusu ile önemli bir mekanizma olarak ortaya çıkmıştır. Avrupa vatandaşlarını ortak bir amaç için seferber eder ve Parlamentodan bağımsız olarak kendilerini ifade etmelerine imkan sağlar. Bu çerçevede, yeni bir Avrupa kimliğinin oluşumuna hizmet ederek Avrupa vatandaşlığına yeni bir boyut kazandırdığını söylemek mümkündür. Öte yandan, Avrupa vatandaşlarına alternatif siyasi katılım yolları sunarak temsili demokrasinin yetersizliklerini telafi etmeyi, böylelikle geleneksel temsil mekanizmasını güçlendirmeyi amaçlar. AB düzeyinde siyasi söylemin üretildiği kamusal bir alan yaratır. Özetle, AB kurumları ile vatandaşlar arasındaki mesafeyi azaltarak Birlik'in meşruiyetini iyileştirir. Ancak, AVİ'nin, AB düzeyinde demokratik meşruiyeti sağlamayı amaçlayan tüm özelliklerine rağmen uygulamada işlevi sınırlı kalmıştır.

Ortalama bir AB vatandaşının kendi başına bir AVİ kaydedemeyeceği açıktır. Bir inisiyatifi sunma süreci başından sonuna kadar karmaşık olup, oldukça profesyonel bir organizasyonu gerekli kılar. Önemli siyasi değişimleri tetikleme potansiyeline sahiptir ancak, ulaşmak istediği amaç ve iletmek istediği mesajdan ziyade kampanyanın hazırlanması ve kapsayıcı olması daha önemli hale gelmiştir. Bu durum iç işleyiş problemlerini de beraberinde getirir. Öte yandan, vatandaşlarca hazırlanan bir önerinin kabul edilip edilmemesi hususunda kararın büyük oranda Komisyon'a ait olması, önemli bir sorun teşkil eder. Komisyon, halk ifadesini temsil eden böylesi bir mekanizma üzerinde çok fazla yetki ile donatılmıştır. Bu nedenlerle, daha fazla

demokrasi için bir fırsat olmaktan ziyade, uygulamada, bazı üye ülke vatandaşlarının veto oyuncusu rolünden bile daha az yetkiye sahip olduğu muğlak bir düzenleme haline dönüşmüştür. (Çelebi, 2012: 480)

Ancak, tüm bunların ötesinde, en önemli sorun, prosedürel engelleri aşan inisiyatiflerin büyük bir kısmının öngörülen desteği sağlayamamış olmasıdır. Daha fazla demokratikleşmenin yaygın siyasi katılıma bağlı olduğunu göz önünde bulundurulduğunda, vatandaş katılımına imkan sağlayan böylesi bir mekanizmanın hedeflenen başarıyı sağlayamadığı söylenebilir. Ya da bu sonuç bir şeylerin doğru gitmediğinin göstergesidir. Bu haliyle, AVİ için en büyük zorluk, AB politikalarında fark yaratabileceğini kanıtlamaktır. Bu durum ise, bu mekanizmanın meşruiyetini sorunlu hale getirmektedir.

Meşruiyet büyük oranda güven üzerine kuruludur. Mevcut siyasi düzenin doğru olduğu inancına işaret eder. Siyasi düzenin doğruluğu ise vatandaşların ne derece iyi yönetildiği ile ilişkilidir. (Gherghina ve Groh, 2016: 377) Vatandaşlar, demokratik faaliyet gösterdiklerine inandıkları siyasi kurumlara güven duymaktadır. AB'yi demokratik bir kurum olarak gören vatandaşlar, onu meşru kabul edecektir. AVİ, Avrupa Birliği'ni vatandaşlara daha yakın hale getirecek bir araç haline getirilmelidir. Aksi halde, hem amaçlanan hedef sağlanamayacak hem de AB kurumlarının meşruiyeti zarar görecektir. AVİ'nin vatandaşların AB'ye karşı tutumunu olumlu şekilde etkilemesi, ancak tekliflerin mevzuata ve politikalara dönüşmesi ile mümkün olabilir. AVİ'den istenen sonucun alınabilmesi için, ona, kullanımını daha tutarlı hale getirebilecek bir yön verilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, mekanizma, demokratik meşruiyeti güçlendiren iyi bir yönetişim aracı haline getirilmelidir. Bu amaçla, Komisyon'un takdir yetkisinin kapsamının daraltılması ve AVİ'nin önündeki gereksiz engellerin kaldırılması girdi meşruiyetini arttıracaktır. Öte yandan, süreçte Parlamento'nun işlevi arttırılabilir. Böylece AVİ'nin doğrudan bir demokrasi aracı haline getirilmesi yönünde önemli bir adım atılmış olacaktır.

Hızlı ekonomik büyüme ve toplumsal refah vaatleriyle kurulan Birlik bugün önemli bir krizin eşiğindedir. Bu kriz ancak, ekonomik refahın ötesine geçen daha güçlü bir entegrasyonla, Avrupa kazanımlarının sürdürülmesi ile aşılabilir. Söz konusu kazanımlar ise, bugüne kadar karakterize edilen eşitlikçi ve bireyselci evrenselcilik, ulusal çeşitlilik, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi değerlerdir. "Para birliği pek çok

aktör tarafından siyasi birlik hedefine doğru belirleyici bir hareket olarak görülmüştür. Bugün ise daha yakın politik birlik, ekonomik birliği kurtarmanın tek yolu olarak görülmektedir." (Majone, 2014: 193) Eğer bu başarılamaz ve kriz atlatılamazsa sonuçları daha ağır olacaktır.

KAYNAKÇA

Açıkmeşe, Sinem Akgül, (2003), "Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Sorunu", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 2 (4): 23-45.

Altman, David, (2013), "Bringing Direct Democracy Back In: Toward A Three-Dimensional Measure Of Democracy", *Democratization*, 20 (4): 615–641

Alyanak, Servet, (2014), "AB Vatandaşlığının AB İçerisinde Serbest Dolaşım ve İkamet Hakkı Yönünden Temel Statü Olması", *Türkiye Akademisi Dergisi*, 2 (17): 141-176.

Balibar, Etienne, (2008), *Biz, Avrupa Halkı: Ulusaşırı Yurttaşlık Üzerine Düşünümler*, (İzmir: Aralık Yayınları), (Çev: Kutlu Tunca), 1. Baskı.

Baykal, Sanem, (2004), "Avrupa Birliği'nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasallaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine", *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 1(1): 119-153.

Baykal, (2007), "Reform Antlaşması ve Getirdikleri: Kurumsal Yapı Çerçevesinde Genel Bir Değerlendirme", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 7(1): 45-67.

Bellamy, Richard ve Castiglione, Dario, (2013), "Three Models Of Democracy, Political Community and Representation In the EU", *Journal of European Public Policy*, 20 (2): 206–223.

Besson, Samantha ve Utzinger, André, (2007), "Introduction: Future Challenges of European Citizenship. Facing a Wide Open Pandora's Box", *European Law Journal*, 13 (5): 573-590.

Besson, Samantha ve Utzinger, André, (2008), "Toward European Citizenship", *Journal Of Social Philosophy*, 39 (2): 185-208.

Cerutti, Furio, (2011), "How Not To (Mis)understand Political Identity In The European Union", Sonia Lucarelli, Furio Cerutti ve Vivien Schmidt (Der.), *Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union*, (New York: Routledge): 3-15

Conrad, Maximilian, (2011), "The European Citizens' Initiative. Transnational Democracy In The EU At Last?", *Stjórnmál & Stjórnsýsla*, 1 (7): 5-22.

Cuesta-Lopez, Victor, (2012), "A Comparative Approach To The Regulation On The European Citizens' Initiative", *Perspectives On European Politics and Society*, 13 (3): 257–269.

Çelebi, Aykut, (2002), *Avrupa: Halkların Siyasal Birliği*, (İstanbul: Metis Yayınları), 1. Baskı.

Çelebi, Aykut, (2012), "Doğrudan Demokrasi Ya Da Temsili Hükümet Modelinin Demokratikleştirilmesi Üzerine", Ece Göztepe ve Aykut Çelebi (Der.), *Demokratik Anayasa: Görüşler ve Öneriler*, (İstanbul: Metis Yayınları): 467-497, 1. Baskı.

Dahl, Robert, A., (1994), "A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation", *Political Science Quarterly*, 109 (1): 23-34.

D'Angelo, Lauretta, (2007), "European Citizenship And Active Citizenship: An Ever Open Debate", *Journal Of Science Communication*, 6 (3): 1-3.

De Beus, Jos ve Mak, Jeannette, (2011), "Gaining European Legitimacy And Identity Through Unlocking The Public Spheres Of Nation States: The Case Of The Netherlands", Sonia Lucarelli, Furio Cerutti ve Vivien Schmidt (Der.), *Debating Political Identity and Legitimacy In The European Union*, (New York: Routledge): 131-147.

De Wilde, Pieter, (2012), "The Plural Representative Space: How Mass Media and National Parliaments Stimulate Pluralism Through Competition", Sandra Kröger ve Dawid Friedrich (Der.), *The Challenge Of Democratic Representation In The European Union,* (New York: Palgrave Macmillan): 117-134.

Dunn, John, (1999), "Situating Democratic Political Accountability", Adam Przeworski, Susan C. Stokes ve Bernard Manin (Der.), *Democracy, Accountability and Representation*, (Cambridge: Cambridge University Press): 329-344.

Eder, Klaus, (2011), "Europe As A Narrative Network: Taking The Social Embeddedness Of Identity Constructions Seriously", Sonia Lucarelli, Furio Cerutti ve Vivien Schmidt (Der.), *Debating Political Identity and Legitimacy In The European Union*, (New York: Routledge): 38-54.

Fasone, Cristina, (2012), "Interparliamentary Cooperation and Democratic Representation In The European Union", Sandra Kröger ve Dawid, Friedrich (Der.), *The Challenge of Democratic Representation In The European Union*, (New York: Palgrave Macmillan): 41-58.

Franklin, Mark N., Van Der Eijk, Cees ve Marsh, Michael, (1995), "Referendum Outcomes and Trust In Government: Public Support For Europe In The Wake Of Maastricht", Jack Hayward (Der.), *The Crisis Of Representation In Europe*, (New York): 101-117.

Friedrich, Dawid ve Kröger, Sandra, (2012), "Transformation As Differentiation: The Diversity Of Representation In The European Union", Sandra Kröger ve Dawid, Friedrich (Der.), *The Challenge of Democratic Representation in the European Union*, (New York: Palgrave Macmillan): 259-273.

Fuchs, Dieter, (2011), "European Identity And Support For European Integration", Sonia Lucarelli, Furio Cerutti ve Vivien Schmidt (Der.), *Debating Political Identity and Legitimacy In The European Union,* (New York: Routledge): 55-75.

Gherghina, Sergiu, Groh, Adriana, (2016), "A Poor Sales Pitch? The European Citizens' Initiative and Attitudes Toward The EU iIn Germany and The UK", European Politics and Society, 17 (3): 373-387.

Glencross, Andrew, (2014), "The Eurozone Crisis As A Challenge To Democracy and Integration In Europe", *Orbis*, 58 (1): 55-68.

Greenwood, Justin, Tuokko, Katja, (2017), "The European Citizens' Initiative: The Territorial Extension Of A European Political Public Sphere?", *European Politics and Society*, 18 (2): 166-181.

Griglio, Elena, (2012), "The Europeanization Of Regional Assemblies: A Comparison Between Different Ways Of Approaching The Representative Challenge In EU Affairs", Sandra Kröger ve Dawid, Friedrich (Der.), *The Challenge Of Democratic Representation In The European Union,* (New York: Palgrave Macmillan): 192-208.

Guth, Jessica ve Mowlam, Edward, (2012), "The Evolution Of European Union Citizenship–Where Does Zambrano Take Us?", *The Law Teacher*, 4 (1): 75-82.

Habermas, Jürgen, (2001), "Avrupa'nın Neden Bir Anayasaya İhtiyacı Var?", *New Left Review*, 11: 5-26.

Habermas, Jürgen , (2002), "Toward A European Political Community", *Society Abroad,* Sayı: Temmuz-Ağustos: 58 – 61.

Habermas, Jürgen, (2012), *The Crisis Of The European Union A Response,* (Cambridge: Polity Press), (Çev: Ciaran Cronin)

Habermas, Jürgen, (2015), "Democracy In Europe: Why The Development Of The EU Into A Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible", *European Law Journal,* 21 (4): 546-557.

Hirst, Paul, (1988), "Representative Democracy and Its Limits", *The Political Quarterly*, 59 (2): 190-205.

Hobolt, Sara, B., (2012), "Citizen Satisfaction With Democracy In The European Union", *Journal Of Common Market Studies,* 50 (S1): 88-105.

Horvat, Srecko, (2015), "Gulag'a Giden En Kısa Yol Gulag İle İlgili Şaka Yapmaktır", Srecko Horvat, Slavoj Zizek (Der.), *Avrupa Ne İstiyor? Avrupa Birliği Ve Onun Hoşnutsuzlukları*, (İstanbul: Can Yayınları): 141-151, (Çev: Bora Vergili), 1. Baskı.

Hoskins, Bryony, Crick, Ruth, D., (2010), "Competences For Learning To Learn and Active Citizenship: Different Currencies Or Two Sides Of The Same Coin?", *European Journal Of Education,* 45 (1): 121-137.

Innerarity, Daniel, (2015), "The Inter-Democratic Deficit Of The European Union", Mark Dawson, Henrik Enderlein ve Christian Joerges (Der.), *Beyond The Crisis: The Governance of Europe's Economic, Political and Legal Transformation,* (Oxford University Press)*:* 173-184.

Johansson, Håkan, (2012), "Whom Do They Represent? Mixed Modes Of Representation In EU-Based CSOs", Sandra Kröger ve Dawid Friedrich (Der.), *The Challenge Of Democratic Representation In The European Union,* (New York: Palgrave Macmillan): 74-91.

Judge, David, (1995), "The Failure Of National Parliaments?" Jack Hayward (Der.), *The Crisis Of Representation In Europe*, (New York): 79-100.

Karatzia, Anastasia, (2015), "The European Citizens' Initiative In Practice: Legal Admissibility Concerns", *European Law Review*, 4 (4): 508-530.

Kostakopoulou, Dora, (2007), "European Union Citizenship: Writing The Future", *European Law Journal,* 13 (5): 623-646.

Kostakopoulou, Dora, (2008), "The Evolution Of European Union Citizenship", *European Political Science,* 7 (3): 285-295.

Kröger, Sandra, (2012), "Democracy Promoter Or Interest Defender? How The European Commission Influences Non- Electoral Representation By Civil Society Organizations", Sandra Kröger ve Dawid Friedrich (Der.), *The Challenge Of Democratic Representation In The European Union,* (New York: Palgrave Macmillan): 226-240.

Kröger, Sandra ve Friedrich, Dawid, (2012), "Political Representation In The EU: A Second Transformation?", Sandra Kröger ve Dawid Friedrich (Der.), *The Challenge Of Democratic Representation In The European Union,* (New York: Palgrave Macmillan): 3-22.

Landemore, Helene, (2015), "Temsili Demokrasi Gerçekten Demokratik Mi? Bernard Manin Ve Nadia Urbinati İle Söyleşi", (Çev. Mustafa Demirtaş, Zeliha Dişçi), *Ayrıntı,* 9: 36-49.

LaPlant, James,T., ve diğerleri, (2004), "Decentralization In The Czech Republic: The European Union, Political Parties and The Creation Of Regional Assemblies", *Publius*, 34 (1): 35-51.

Laszlo, Maracz ve Versteegh, Cornelia, (2010), 'European Citizenship As A New Concept For European Identity", *European and Regional Identity*, 1 (2): 161-169.

Laver, Michael ve Shepsle, Kenneth A., (1999), "Government Accountability In Parliamentary Democracy", Adam Przeworski, Susan C. Stokes ve Bernard Manin (Der.), *Democracy, Accountability, and Representation,* (Cambridge: Cambridge University Press): 279-296.

Lord, Christopher, (2008), "Does The EU Suffer From A Democratic Deficit?, *Intereconomics*, Kasım-Aralık: 316-320.

Lucarelli, Sonia, (2011a), "Debating Identity And Legitimacy In The EU: Concluding Remarks", Sonia Lucarelli, Furio Cerutti ve Vivien Schmidt (Der.), *Debating Political Identity and Legitimacy In The European Union,* (New York: Routledge): 193-206.

Lucarelli, Sonia, (2011b), "Mirrors Of Us: European Political Identity And The Others' Image Of The EU, Sonia Lucarelli, Furio Cerutti ve Vivien Schmidt (Der.), *Debating Political Identity and Legitimacy In The European Union*, (New York: Routledge): 148-167.

Majone, Giandomenico, (2014), "From The Democratic Deficit To A Democratic Default? The Normative Dimension Of The Euro Crisis", Giandomenico Majone,

(Der.), *Rethinking The Union Of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*, (Cambridge University Press): 179-207.

Manin, Bernard, (1997), *The Principles Of Representative Government*, (Cambridge: Cambridge University Press)

Manin, Bernard, Przeworski, Adam ve Stokes, Susan C. (1999), "Elections and Representation", Adam Przeworski, Susan C. Stokes ve Bernard Manin (Der.), *Democracy, Accountability, and Representation*, (Cambridge: Cambridge University Press): 29-54.

Martens, Wilfried, (2008), "European Democracy and The World", *European View*, 7: 1-6.

Mather, Janet, (1995), "What Are The Democratic Impediments To Participatory Democracy?", *Politics*, 15 (3): 175-182.

Meyer, Martin F., (2011), "Public Visibility and Citizen Participation", Sonia Lucarelli, Furio Cerutti ve Vivien Schmidt (Der.), *Debating Political Identity and Legitimacy In The European Union*, (New York: Routledge): 168-192.

Milana, Marcella, (2008), "Is The European (Active) Citizenship Ideal Fostering Inclusion Within The Union? A Critical Review", *European Journal of Education*, 43 (2): 207-216.

Moraru, Andrei, (2016), "European Union Democratic Governance: A Case Study Of The European Citizens' Initiative", *Europolity*, 10 (2): 137-168

Moravcsik Andrew, (2012), "Europe After The Crisis How To Sustain A Common Currency", *Foreign Affairs*, 91 (3): 54-68.

Moro, Giovanni, (2013), "Building Citizenship In The Post-modern Era: Dimensions Of The Other Side Of The Coin", Giovanni Moro (Der.), *The Single Currency And European Citizenship: Unveiling The Other Side Of The Coin*, (London: New York, Bloomsbury Press): 7-21.

Murray, Jessica, Tshabangu, Busani ve Erlank, Natasha, (2010), "Enhancing Participatory Governance and Fostering Active Citizenship: An Overview Of Local and International Best Practices", *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 37 (1): 45-66.

Müller, Jan-Werner, (2014), "Europe's Other Democracy Problem: The Challenge Of Protecting Democracy and The Rule Of Law Within EU Member States", *Jancture*, 21 (2): 151-157.

Nicoladis, Kalypso, Youngs, Richard, (2014), "Europe's Democracy Trilemma", *International Affairs*, 90 (6): 1403-1418.

Offe, Claus, (2009), "Governance: An "Empty Signifier?", *Constellations*, 16 (4): 550-562.

Offe, Claus, (2013) "Europe Entrapped Does The EU Have The Political Capacity To Overcome Its Current Crisis?", *European Law Journal*, 19 (5): 595-611.

Olsen, Espen D. H., (2013), "European Citizenship: Mixing Nation State and Federal Features With A Cosmopolitan Twist", *Perspectives On European Politics and Society*: 1-15.

Organ, James, (2014), "Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis Of Commission Decision-Making On The Legal Admissibility Of European Citizens Initiative Proposals", *European Constitutional Law Review,* 10 (3): 422-443.

Petrescu, Oana, Marıuca, (2014a), "Strengthening The Idea Of 'By Citizens, For Citizens', In The Context Of The European Citizens' Initiative-Brief Analysis Of Initiatives", *Romanian Journal Of European Affairs,* 14 (2): 5-28.

Petrescu, Oana, Marıuca, (2014b), "The European Citizens' Initiative: A Useful Instrument For Society and For Citizens?", *Revista Chilena de Derecho,* 41 (3): 993-1015.

Pitkin, Hanna Fenichel, (1967), "The Concept Of Representation", (University Of California Press)

Pitkin, Hanna Fenichel, (2004), "Representation and Democracy: Uneasy Alliance", *Scandinavian Political Studies,* 27 (3): 335-342.

Raunio, Tapio, (2012), "From The Margins Of European Integration To The Guardians Of The Treaties? The Role Of National Parliaments In The EU", Sandra Kröger ve Dawid, Friedrich (Der.), *The Challenge Of Democratic Representation In The European Union,* (New York: Palgrave Macmillan): 175-191.

Risse, Thomas, (2004), "Global Governance and Communicative Action, *Government and Opposition,* 39 (2): 288-313.

Risse, Thomas, (2013), "Two Sides Of The Same Coin? The Euro And Europeanization Of Collective Identities", Giovanni Moro (Der.), *The Single Currency and European Citizenship: Unveiling The Other Side Of The Coin,* (London & New York: Bloomsbury Press): 111-122.

Saward, Michael, (1993), "Direct Democracy Revisted", *Politics,* 13 (2): 18-24.

Scherz, Antoinette ve Welge Rebecca, (2014), "Union Citizenship Revisited: Multilateral Democracy As Normative Standard For European Citizenship*", Journal Of Ethnic and Migration Studies*: 1-22.

Schmidt, A. Vivien, (2011), "The Problems Of Identity and Legitimacy In The European Union, Is More Politics The Answer?", Sonia Lucarelli, Furio Cerutti ve Vivien Schmidt (Der.), *Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union,* (New York: Routledge): 16-37.

Schmitt, Herman, Hobolt, Sara ve Popa, S. Adrian, (2015), "Does Personalization Increase Turnout? Spitzenkandidaten In the 2014 European Parliament Elections", *European Union Politics,* 16(3): 347-368.

Setala, Maija, (1999), "Referendums In Western Europe-A Wave of Direct Democracy?", *Scandinavian Political Studies,* 22 (4): 327-340.

Shore, Chris, (2011), "European Governance Or Governmentality? The European Commission And tThe Future Of Democratic Government", *European Law Journal*, 17 (3): 287–303.

Shore, Cris, (2012), "The Euro Crisis and European Citizenship - The Euro 2001-2012-Celebration Or Commemoration?", *Anthropology Today*, 28 (2): 5-9.

Sigalas, Emmanuel ve Pollak, Johannes, (2012), "Political Parties At The European Level: Do They Satisfy The Condition Of Programmatic Convergence?", Sandra Kröger ve Dawid, Friedrich (Der.), *The Challenge Of Democratic Representation In The European Union,* (New York: Palgrave Macmillan): 23-40.

Smismans Stijn, (2012), "Interest Representation In The EU – Is There Any? A Top-Down Perspective", Sandra Kröger ve Dawid, Friedrich (Der.), *The Challenge Of Democratic Representation In The European Union,* (New York,: Palgrave Macmillan: 209-225.

Smith, Anthony, (1991), *National Identity*, (London: Penguin Books)

Stokes, Susan C., "What Do Policy Switches Tell Us About Democracy?", (1999), Adam Przeworski, Susan C. Stokes ve Bernard Manin (Der.), *Democracy, Accountability and Representation*, (Cambridge: Cambridge University Press): 98-130.

Tarnok, Balazs, (2017), "European Minorities Win A Battle In Luxembourg – The Judgment Of The General Court In The Case Minority SafePack European Citizens' Initiative", *Journal On Ethnopolitics and Minority Issues In Europe,* 16 (1): 79-94.

Tezcan, Ercüment, (2004), "Avrupa Birliği Anayasasının Doğuşu ve Öngördüğü Yenilikler", *Avrasya Dosyası,* 10 (2): 231-261.

Trzaskowski, Rafal, (2010), "The European Citizens' Initiative: A Victory For Democracy Or A Marketing Trick?", *Verlag-Springer*, 9 (2): 263-266.

Tsipras, Aleksis, (2015), "Tüm Avrupa İçin Bir Model Olarak Yunanistan'ın Yıkılışı. Avrupa'nın Hak Ettiği Gelecek Bu mu?", Srecko Horvat, Slovaj Zizek (Der.), *Avrupa Ne İstiyor? Avrupa Birliği ve Onun Hoşnutsuzlukları*, (İstanbul: Can Yayınları), (Çev: Bora Vergili): 11-17, 1. Baskı

Tully, James, (2007), "A New Kind Of Europe? Democratic Integration In The European Union", *Critical Review Of International Social and Political Philosophy*, Cilt 10 (1): 71-86.

Urbinati, Nadia, (2006), *Representative Democracy Principles & Genealogy,* (London: The University Of Chicago Press)

Ursu, Valentina, (2018), "Representative Democracy vs Participatory Democacy: A Comperative Study", *Revista Ştiintifico-Practica*, 1: 310-324.

Van Dam, Rosalie, Duineveld, Martijn ve During, Roel (2015), "Delineating Active Citizenship: The Subjectification Of Citizens' Initiatives", *Journal of Environmental Policy & Planning,* 17 (2): 163-179.

Van Rompuy, Herman, (2010), "Lessons From A Crisis: Reflections On Economic Governance For Europe", *European View,* 9: 133-139.

Vaubel, Roland, (1993), "The Danger Of Europe's Democratic Deficit", *Economic Affairs,* Kasım-Aralık: 45-48.

Vesnic-Alujevic, Lucia, Castro-Nacarino, Rodrigo, (2012), "The EU and Its Democratic Deficit: Problems and Possible Solutions", *European View Springer,* 11: 63-70.

Vighi, Fabio ve Feldner, Heiko, (2006), "United States Of Europe Or Free Trade Zone? No Thanks! -Slavoj Zizek On The Future Of Europe", *European Journal of Social Theory* 9 (3): 337-354.

Vogiatzis, Nikos, (2013), "Is The European Citizen's Initiative a Serius Threat For The Community Method?", *European Journal of Legal Studies,* 6 (1): 115-138.

Vogiatzis, Nikos, (2017), "Between Discretion And Control: Reflections On The Institutional Position Of The Commission Within The European Citizens' Initiative Process", *European Law Journal,* 23: 250-271.

Yazgan, Hatice, (2012), "Bir Kavramsal Çerçeve Olarak "Avrupalılaşma": Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 12(4): 123-140.

Yiğit Dilek, (2009), The Democratic Deficit and The European Transparency Initiative", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi,* 8 (2): 109-143.

Yiğit, Dilek, (2011) "Avrupa Birliği'nde Karar Alma Sürecine Katılım ve Avrupa Vatandaşları Girişimi", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 7 (26): 29-53.

Zizek, Slavoj, (2015a), "Ortada Omlet Yokken Yumurtalarımızı Kırmak, Kıbrıs'tan Yunanistan'a", Srecko Horvat, Slovaj Zizek (Der.), *Avrupa Ne İstiyor? Avrupa Birliği Ve Onun Hoşnutsuzlukları,* (İstanbul: Can Yayınları): 19-28, (Çev: Bora Vergili), 1. Baskı.

Zizek, Slavoj, (2015b), "Körler Körleri Yönettiği Zaman Demokrasi Kurbandır", Srecko Horvat, Slovaj Zizek (Der.), *Avrupa Ne İstiyor? Avrupa Birliği Ve Onun Hoşnutsuzlukları*, (İstanbul: Can Yayınları): 38-51, (Çev: Bora Vergili), 1. Baskı.

Zizek, Slavoj, (2015c), "Bizi Kurtarıcılardan Kurtarın: Avrupa Ve Yunanlar", Srecko Horvat, Slovaj Zizek (Der.), *Avrupa Ne İstiyor? Avrupa Birliği Ve Onun Hoşnutsuzlukları*, (İstanbul: Can Yayınları): 101-104, (Çev: Bora Vergili), 1. Baskı,

Zowislo-Grunewald, Natascha, (2008), "On Europe's Representation: A Symbolic Interpretation of Rejecting the Constitution", *Political Science and Politics,* 41 (3): 551-555.

Diğer Kaynaklar:

ABAD'ın "Azınlık Koruma Paketi – Avrupa'da Çeşitlilik İçin Bir Milyon İmza" İnisiyatifi'ne ilişkin 03.02.2017 Tarihli ve T-646/13 Sayılı Kararı http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=187422&doclang=en (erişildi 03.12.2018)

AB Antlaşması ve AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf, (erişildi 07.04.2018)

AB Temel Haklar Şartı (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT, (erişildi 07.04.2018)

Amsterdam Antlaşması https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, (erişildi 07.04.2018)

"AYMA- Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı Resmi Web Adresi https://www.eapn.eu/who-we-are/what-is-eapn/, (erişildi 16.6.2018)

Avrupa Komisyonu'nun "Azınlık Koruma Paketi – Avrupa'da Çeşitlilik İçin Bir Milyon İmza" İnisiyatifi'nin kaydına ilişkin 29.03.2017 Tarihli ve 2200 Sayılı Nihai Kararı http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004 (erişildi 03.12.2018)

Avrupa Komisyonu'nun "Azınlık Koruma Paketi – Avrupa'da Çeşitlilik İçin Bir Milyon İmza" İnisiyatifi'ne ilişkin 2013 Tarihli ve 5969 Sayılı Kararı https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/congress_2014/fuen-congress-2014-MSPI_2014_Flensburg_EN.pdf (erişildi 03.12.2018)

Avrupa Komisyonu'nun "Bizden Biri" İnisiyatifi'ne ilişkin 28.5.2014 Tarihli ve 355 Sayılı Nihai Kararı http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-355-EN-F1-1.Pdf, (erişildi, 15.04.2018)

Avrupa Komisyonu'nun "Brexiti Durdur" İnisiyatifi'ne ilişkin 22.03.2017 Tarihli ve 2000 Sayılı Gerekçeli Ret Kararı http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/3511 (erişildi 20.11.2018)

Avrupa Komisyonu'nun "Dayanışma İçin Bir Milyon İmza" İnisiyatifi'ne ilişkin 30.05.2012 Tarihli ve 3687 Sayılı Gerekçeli Ret Kararı, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/559 (erişildi,

Avrupa Komisyonu'nun "Denek Hayvanı Üzerinde Yapılan Deneyleri Durdur" İnisiyatifi'ne ilişkin 3.6.2015 Tarihli 3773 Sayılı Nihai Kararı, http://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/pdf/vivisection/en.pdf, (erişildi 15.04.2018)

Avrupa Komisyonu'nun "Glifosatın Yasaklanması ve İnsanların Ve Çevrenin Zehirli Pestisitlerden Korunması" İnisiyatifi'ne ilişkin 12.12.2017 Tarihli ve 8414 Sayılı Nihai Kararı
http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/EN/C-2017-8414-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF, (erişildi18.11.2018)

Avrupa Komisyonu'nun "Koşulsuz Temel Gelir" İnisiyatifi'ne ilişkin 06.09.2012 Tarihli ve 6288 Sayılı Gerekçeli Ret Kararı,
http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/519
(erişildi, 26.11.2018)

Avrupa Komisyonu'nun "Nükleere Karşı Ses Ver" İnisiyatifi'ne ilişkin 06.09.2012 Tarihli ve 6289 Sayılı Gerekçeli Ret Kararı
http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/429,
(erişildi, 26.11.2018)

Avrupa Komisyonu'nun "Su ve Sanitayon İnsan Hakkıdır" İnisiyatifi'ne ilişkin 19.3.2014 Tarihli ve 177 Sayılı Resmi Yanıtı,
http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-177-EN-F1-1.Pdf
(erişildi 15.04.2018)

Avrupa Komisyonu'nun "Su ve Sanitayon İnsan Hakkıdır" İnisiyatifi'ne ilişkin 19.03.2014 Tarihli Basın Bildirisi,
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-277_en.htm (erişildi 15.04.2018)

AB Komisyonu'nun **"**Transatlantik Ticaret Ve Yatırım Ortaklığını Durdurun" İnisiyatifi'ne ilişkin 04.07.2017 Tarihli ve 4725 Sayılı Nihai Kararı,
http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2017/000008,
(erişildi, 24.11.2018)

Avrupa Komisyon Üyesi Michel Barnier'ın konuşması
http://ec.europa.eu/commission_20102014/barnier/headlines/speeches/2013/06/20130621_en.htm. (erişildi 15.04.2018)

Baumbast, 17 Eylül 2002 Tarihli ve C-413/99 Sayılı ABAD Kararı
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0413&from=EN, (erişildi 24.12.2018)

Birleşmiş Milletler Genel Konseyi 28 Temmuz 2010 Tarihli 64/292 Sayılı "Su ve Sanitasyon İnsan Hakkıdır" Kararı
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292, (erişildi 15.04.2018)

Chen ve kızı Catherine Zhu, 19 Ekim 2004 Tarihli ve C-200/02 Sayılı ABAD Kararı
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62002CJ0200&from=EN, (22.12.2018)

Citizenship Provisions TEU/TFEU Post Lisbon, 2009
eudo-citizenship.eu/inc/policydoc/Citizenship%20Provisions%20Lisbon.pdf (erişildi 07.07.2018)

Claassens, Maurice, Laino, Elsa, "Citizens' Participation in EU Decision Making: The Provisions of the Lisbon Treaty?",
http://www.solidar.all2all.org/IMG/pdf/eu_citizenship_the_provisions_of_the_lisbon_treaty.pdf

Commission v Kingdom of Belgium ABAD'ın 23 Mart 2006 Tarih ve C-408/03 Sayılı ABAD Kararı
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0408&from=EN, (erişildi 23.12.2018)

Communication From the Commission on the Future of European Union, European Governance, Renewing the Community Method (Komisyon'un Avrupa Birliği'nin Geleceği, Avrupa Yönetişimi ve Topluluk Yönteminin Yenilenmesine İlişkin 5.12.2001 Tarihli ve 727 Sayılı Bildirimi)
https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cf706de4-646e-4018-83c0-721f453bfd07/language-en, (erişildi 13.02.2018)

Considerations Regarding the Regulation on the Citizens' Initiative
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:en:PDF, (erişildi 22.02.2018)

Çelebi, Aykut, (2012), "Çekirdek Avrupa Türkiye'yi İstemiyor" Başlıklı Ropörtaj, Stratejik Düşünce Dergisi, Ocak Sayısı
http://www.sde.org.tr/print.aspx?pageID=0&columnID=0&newsID=1753,(erişildi 05.06.2012)

Dany Bidar, 15 Mart 2005 Tarihli C-209/03 Sayılı ABAD kararı
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0209&from=GA, (erişildi 23.12.2018)

Dehousse, Franklin, (2013), "The European Citizen's Initiative: New Big Thing or New False Good Idea?", Belgium: Academia Press, s. 31.
(http://aei.pitt.edu/43286/1/ep59.pdf) (erişildi 02.10.2018)

EU Citizenship First 20 Years, It is About Europe, It is About You, Join the Debate, European Comission, s. 1-40.
https://europa.rs/images/publikacije/12-EU-Citizenship-Brochure.pdf

European Commission
http://ec.europa.eu/

European Commission Press Release Database
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-277_en.htm

European Governance a White Paper
https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf, (erişildi 05.04.2018)

European Parliament
http://www.europarl.europa.eu

FUEN
https://www.fuen.org/tr/avrupa-azinliklari/genel-bilgiler/, (erişildi 04.05.2018)

Gerardo Ruiz Zambrano ABAD'ın 8 Mart 2011 Tarihli ve C-34/09 Sayılı ABAD Kararı
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0034&from=EN, (erişildi 23.12.2018)

Göçmen, İlke, "Avrupa Birliği Karar Alma Sürecinde Ulusal Parlamentoların Rolü: Lizbon Antlaşması ve Erken Uyarı Mekanizmasının İşleyişine Yönelik İlk Tespitler", http://www.eulaws.eu/wp-content/uploads/2011/10/Avrupa-Birligi-Karar-Alma-Surecinde-Ulusal-Parlamentolarin-Rolu.pdf (7.12.2018'de erişildi)

Grzelczyck Kararı, 20 Eylül 2001 Tarihli ve C-184/99 Sayılı ABAD Kararı
(https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0184&from=EN, (erişildi 22.12.2018)

Guide to the European Citizens' Agenda, European Comission
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/guide_eci_en.pdf

İktisadi Kalkınma Vakfı
https://www.ikv.org.tr/

Leaken Zirvesi Avrupa'nın Geleceği Deklarasyonu, 14-15 Aralık
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf, (erişildi 27.10.2018)

Let'sfly2Europe: Enable Safe And Legal access To Europe For Refugees! (Mülteciler İçin Avrupa'ya Güvenli Ve Yasal Ulaşımın Sağlanması)"
www.letsfly2europe.eu, (erişildi 19.11.2018)

María Martínez Sala v Freistaat Bayern, 12 Mayıs 1998 Tarihli ve C-85/96 Sayılı ABAD Kararı,
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61996CJ0085&from=EN,(erişildi 23.12.2018)

Mascherini, Massimiliano, Rira Manca, Anna, Hoskins, Bryony, (2009), "The Characterization of Active Citizenship in Europe", *JRC Scientific and Technical Reports*, European Comission
http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC54065/reqno_jrc54065_the_characterization_of_active_citizenship_in_europe%5B1%5D.pdf

Mastricht Antlaşması
https://www.ikv.org.tr/images/files/A5-tr.pdf,
https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, (erişildi 07.04.2018)

Minority Safepack (Azınlık koruma Paketi)
http://www.minority-safepack.eu/ (erişildi 03.04.2018)

More Than Education - Shaping Active And Responsible Citizens (Eğitimden Daha Fazlası–Topluma Aktif Ve Sorumlu Bireyler Kazandırılması) http://morethaneducation.eu/, (erişildi 20.11.2018)

One Europe-Let Me Vote! (Oy Kullanmama İzin Ver)
http://one-europe.net/initiative/european-citizens-initiative-let-me-vote

One Of Us (Bizden Biri)
https://oneofus.eu/, (erişildi 17.11.2018)

People4Soil: Sign The Citizens' Initiative To Save The Soils Of Europe (Topraklarımızı Korumak İçin İmzala)
www.people4soil.eu, (erişildi 20.11.2018)

Right To Water/ Water And Sanitation is A Human Right (Su ve Sanitasyon İnsan Hakkıdır)
https://www.right2water.eu/ (erişildi 15.04.2018)
https://water.tttp.eu/ (erişildi 10.12.2018)

Stop Transatlantic Trade And Investment Partnership (Transatlantik Ticaret Ve Yatırım Ortaklığını Durdurun)
https://stop-ttip.org/, (erişildi 24.11.2018)

Stop Vivisection (Denek Hayvanı Üzerinde Yapılan Deneyleri Durdurun) www.stopvivisection.eu, (erişildi 17.11.2018)

Suyun özelleştirilmesine karşı 2011 yılında İtalya'da gerçekleşen referandum
http://andreasbieler.blogspot.com/2018/06/privatisation-by-stealth-ongoing.html, (erişildi 06.05.2018)

"The EU Citizens Agenda, Europeans Have Their Say", It is About You, Join the Debate", *European Comission*, s. 1-45.
http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu-citizen-brochure_en.pdf

The European Citizens' Initiative
http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome

The European Citizens' Initiative–A First Assessment-European General Studies Programme of the College of Europe, Bruges Political Research Papers.
https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/wp24_eg.pdf?...1

The Lisbon Treaty and Citizens' Powers in the European Union, (updated in 2009), Fondation Robert Schman
https://www.robert-schuman.eu/en/dossiers-pedagogiques/traite-lisbonne/fiche4.pdf. (erişildi 04.11.2017)

30 km/h - Making The Streets Liveable (30 km/h ile Sokakların Daha Yaşanılabilir Hale Getirilmesi)
www.30kmh.eu, (erişildi 20.11.2018)

Unconditional Basic Income (UBI) - Exploring A Pathway Towards Emancipatory Welfare Conditions In The EU (Koşulsuz Temel Gelir–AB'de Özgürleştirici Refah Şartlarının Sağlanması İçin Ortak Bir Yol Bulunması)
http://www.basicincomeinitiative.eu (erişildi 24.11.2018)

Vand Gend en Loos, 5 Şubat 1963 Tarihli ve 26-62 Sayılı ATAD Kararı,
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61962CJ0026&from=EN, (erişildi 12.08.2018)

Vatandaş Girişimi Hakkında 16 Şubat 2011 Tarihli ve (AT) 211/2011 Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:en:PDF,
(erişildi 15.04.2018)

Vatandaş Girişimi Hakkında 16 Şubat 2011 tarihli ve (AT) 211/2011 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü Türkçe Tercümesi
https://www.ab.gov.tr/_48035.html, (erişildi 15.11.2018)

Winston Churchill Parliament Bill 11 November 1947
https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1947/nov/11/parliament-bill,
(erişildi 04.12.2018)

Tuğba Çelik Özdemir, "Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Arayışı: Avrupa Vatandaş İnisiyatifi", Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Prof. Dr. Ömer Aykut Çelebi, 181 s.

ÖZET

Çalışmanın amacı, AB'nin günümüzde yüz yüze olduğu "demokratik meşruiyet açığı" meselesinin nedenlerini analiz ederek, soruna katılımcı demokrasi anlayışı temelinde bir çözüm önerisi sunmaya çalışmaktır. Bu çerçevede birbiriyle bağlantılı iki argüman ileri sürülmüştür. Argümanlardan ilki, AB'nin yetkilerinin zaman içinde artmasıyla ters orantılı olarak vatandaşlardan giderek uzaklaştığı görüşünü esas alır. Yetkileri artan Birlik, halkların günlük yaşamını daha fazla etkiler hale geldikçe, entegrasyon sürecinin demokratik karakteri sorgulanmaya başlanmıştır. Birlik ile vatandaşlar arasındaki kopukluğun temel nedeni Birlik düzeyindeki temsili demokrasinin yetersiz oluşuna bağlanmaktadır. Yani demokratik meşruiyet açığının önemli bir temsil problemi olduğunu söylemek mümkündür. Bu ise çalışmanın ikinci argümanıdır.

Aktörel çeşitliliği, kendine özgü karar alma yapısı ve kurumsal işleyişi dikkate alındığında, ulus devletle özdeşleşmiş temsili demokrasi anlayışının AB demokrasisi için yeterli olmadığı açıktır. Diğer yandan, AB, herhangi bir ulusal politik sistemden çok daha yüksek bir fikir birliğini gerektirir. Bu çerçevede, Birlik'in politik sisteminin, gelişimine daha uygun olan başka bir meşruiyetle desteklenmesi gerekir.

Sorunun çözümüne ilişkin birbiriyle bağlantılı iki önerme sunulmaktadır. Bunlardan ilki, "Avrupa vatandaşlığı" kavramına anlam vererek onun güçlendirilmesidir. Ulus-ötesi siyasi bir topluluğun oluşumu Avrupa vatandaşlığına anlam kazandıracaktır. Bu ise, ancak, halk için, halkın aktif katılımı temelinde, aşağıdan yukarı bir yöntemle mümkün olabilir. Bu çerçevede ikinci önerme, katılımcı demokrasinin bu amaca hizmet edebileceğidir. Katılımcı demokrasi, vatandaşların karar alma süreçlerine, seçimlerin dışında da etkin şekilde katılmalarına imkan sağlayan bir araçtır. Vatandaş ile devlet arasındaki aracıları ortadan kaldırır ve vatandaşları ortak çıkarlar temelinde harekete geçiren bir alan yaratır.

Önemli bir katılımcı demokrasi aracı olan “Avrupa Vatandaş İnisiyatifi”, vatandaşları politika yapım sürecine dahil ederek Avrupa demokrasisine yeni bir boyut kazandırmıştır. Vatandaşlara, karar alma süreçlerinde seslerini duyurma imkanı sağlayarak Avrupa düzeyinde siyasi bir topluluğun oluşumuna hizmet eder. Bu çerçevede, demokratik meşruiyetin sağlanmasında önemli bir fırsat olarak değerlendirilebilir.

Anahtar Kelimeler: Siyasi Temsil, Demokratik Meşruiyet, Yönetişim, Katılımcı Demokrasi, Vatandaş İnisiyatifi

Tuğba Çelik Özdemir, “The Search for Democratic Legitimacy in the European Union: European Citizen’s Initiative”, Master’s Thesis, Advisor: Prof. Dr. Ömer Aykut Çelebi, 181 p.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the causes of “democratic deficit” the EU is facing today and to offer a solution within an approach based on participatory democracy. Within this scope, two interrelated arguments have been proposed. The first argument is based on the view that citizens have gradually become alienated from the EU in reverse proportion to the degree of the increase in the powers of the EU over time. The more influence the EU with its increased powers have had on people’s lives, the more questions have been raised about the democratic character of the integration process. The main cause of the disconnection between the EU and ordinary citizens is associated with the deficiency of representative democracy at the EU level. In other words, it can be claimed that the democratic deficit is a critical problem of representation, which is the second argument of this study.

Given its diversity of actors, its unique decision making structure and its institutional functioning, it is obvious that an understanding of representative democracy that is typically identified with nation-states does not suffice for the EU democracy. Furthermore, the EU requires a much higher level of consensus than any national political system. In this context, the political system of the EU should be reinforced by another legitimate pillar that fits better to its development.

Two interrelated propositions are offered to consider in overcoming this problem. First is to render a meaningful and strengthened concept of “European citizenship”. The formation of a supranational political community would bring meaning to European citizenship, which can only be achieved at the citizen level with the active participation of people in a from-bottom-to-top method. In this framework, the second proposition is that the participatory democracy could serve this specific purpose. Participatory democracy is an instrument that enables citizens to participate actively in the decision-making processes besides voting. It eliminates intermediary agents between the citizens and the state, and creates a platform that encourages citizens to take action based on their common interests.

As a critical instrument of participatory democracy, the “European Citizens’ Initiative” has introduced a new dimension to the European democracy by including citizens into the policy making process. It enables citizens to make their voices heard and hence serves for the formation of a political community at the European level. In this context, it can be regarded as an important opportunity that can potentially play a role in achieving democratic legitimacy.

Keywords: Political Represenation, Democratic Legitimacy, Governance, Participatory Democracy, Citizens’ Initiative.