

# AB'DE DEMOKRATİK EKSİKLİK SORUNU: TASLAK ANAYASAL ANTLAŞMA ÇERÇEVESİNDE ORTAK DIŞ VE GÜVENLİK POLİTİKASI VE AVRUPA PARLAMENTOSU İLİŞKİLERİ ÖRNEK İNCELEMESİ

M. Türker ARI

*'Anayasamız demokrasi olarak adlandırılmaktadır, çünkü güç azınlığın değil sayıca daha fazla olan kesimin elindedir.'*

Thucydides II, 37

## ABSTRACT

*Discussions on democratic deficit in the European Union continue. The Intergovernmental Conference (IGC) was a good occasion for the European Union to handle this issue. However, it yielded no results so far. Recent IGC discussions that were unsuccessfully completed last December demonstrate that the neither the EU states, nor the EU Commission remains ready to show the necessary political determination yet to further the integration process and resolve the problematic issues in terms of democratic deficit. In addition, the first draft of the EU Constitutional Treaty also lacks clauses on the alleviation of democratic deficit within the framework of the Common Foreign and Security Policy, as well as the European Security and Defense Policy. In this context, this article argues that overcoming the democratic deficit problem in the EU is a political matter and requires strong political determination.*

**Keywords:** *Common Foreign and Security Policy, CFSP, European Security and Defense Policy, ESDP, European Parliament, Democratic Deficit, Institutional Balance, National Parliaments, Subsidiarity.*

## 1. GİRİŞ

**H**er ne kadar Thucydides'in söylediği gibi demokrasinin temeli Anayasal çerçevede gücün, toplumda azınlıkta değil, çoğunluğun elinde olması ise de, taslak Anayasal Antlaşma'nın giriş kısmına konulan bu ifade, Avrupa Birliği (AB) özelinde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması'nın (AKÇT) imzalanmasından itibaren tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmanın bugün de, içeriği veya şekli ne olursa olsun, 'demokratik eksiklik' adı altında devam ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. AB halklarının temsili açısından Avrupa Parlamentosu (AP) ve ulusal parlamentolar şeklinde ikili bir yapıya sahip olan sistem, özellikle Maastricht Antlaşması ve Amsterdam Antlaşması ile 'parlamentar' AB'ye doğru biraz daha yol katetmişse de, taslak Anayasal Antlaşma'yı ortaya çıkaran Konvansiyon'un daha kuruluş aşamasında fikir ayrılıkları başlamış ve bunlar Parlamento'nun görev ve yetkilerinin nasıl arttırılabileceği ve dolayısıyla demokratik eksiklik sorununun ne şekilde ortadan kaldırılabilceği

üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu inceleme, demokratik eksiklik konusunda teorik<sup>235</sup> tartışmalara girmeden, konunun daha ziyade siyasi saiklerini ele almakta ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ile Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP-taslak Anayasal Antlaşmada Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP) olarak yer almaktadır) örneğinden yola çıkarak, demokratik eksikliği taslak Anayasal Antlaşma çerçevesinde incelemekte, öte yandan Antlaşma'da bu alanlarda federalist yaklaşımla birlikçi yaklaşımın izdüşümlerine değinmektedir. Bu süreçte Parlamento'nun almış olduğu çeşitli kararlar da incelenmiştir.

Bu incelemenin temel varsayımı, Avrupa halklarının AB karar mekanizmalarına doğrudan katılımına imkan tanınmamasının, dolayısıyla demokratik eksiklik konusunun aslında AKÇT'den itibaren bilinçli bir siyasi tercih olduğudur. Bu tercihi, o günün uluslararası ekonomik ve siyasi ortamının ortaya çıkardığı koşullar dikkate alınarak değerlendirmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Aşağıda II. Dünya Savaşı sonrası dönemde ortaya çıkan uluslararası ortam ve önde gelen ülkelerin temel yönelimleri ve tercihlerine değinilmiştir. Bu çerçevede, AB ülkelerinin demokratik eksiklik konusunda fikir birliği içinde olmaları ve bu yönde uygulamada siyasi kararlılık göstermesi takdirinde, 'sorunun' üstesinden gelinebileceği görüşü incelemenin ana fikrini oluşturmaktadır.

## 2. AKÇT'NİN KURULUŞU VE AVRUPA PARLAMENTO MECLİSİ: ULUSLARARASI GELİŞMELERİN ETKİSİ

Bugün gelinen noktada AB'de demokratik eksiklik sorununun özellikle dış politika bakımından incelenmesi, II. Dünya Savaşı sonrası düzende ABD, İngiltere ve Fransa'nın dış politikalarının siyasi öncelikleri bakımından tahlilini gerektirmektedir. Zira Savaş sonrası yıllarda ABD'nin Avrupa ülkeleri ile olan ilişkileri Sovyetler Birliği'nin 'yayılmacı' dış politikası ve komünist 'tehdidi'nin çevrenmesi üzerinde şekillenmekle birlikte<sup>236</sup>, ABD'nin asıl önceliğini, ABD'nin de ekonomik ve askeri gelişimine imkan tanıyacak şekilde, Avrupa'da siyasi ve ekonomik birliğin sağlanması ve Sovyet tehdidine karşı koyabilecek askeri ittifakların kurulması teşkil etmiştir. Üst düzey ABD yöneticileri bu hususu 1947'den itibaren geniş uluslararası kitleye hitap eden çeşitli konuşmalarında işlemiş<sup>237</sup> ve ABD'nin bu yöndeki siyasal Avrupalı liderlerin önde gelenlerinden destek görmüştür.<sup>238</sup> ABD, Avrupa'da Amerikan yardımının amacına süratli bir şekilde ulaşmasına imkan tanıyacak siyasi yapıların kurulmasını arzu ettiğini gerek resmi, gerek gayriresmi yollardan muhataplarına iletmiş, ancak yapıların şekli ve içeriğinin Avrupa ülkeleri tarafından tesbit edilmesini yeğlemiştir.

İngiltere ise, kıta Avrupası'na karşı geleneksel mesafeli politikası çerçevesinde federalist görüşün ağır bastığı Avrupa siyasi entegrasyonunda ilk yıllarda yer almamış, egemenliğinden ödün verileceği ve eski sömürgelerle sahip olduğu ticaretin olumsuz etkileneceği yolundaki endişe ve

<sup>235</sup> Demokratik eksiklik ve AP'nin siyasi meşruiyeti konusundaki teorik tartışmalar için bakınız: Andrei M. Muntean 'The European Parliament's Political Legitimacy and the Commission's "Misleading Management: Towards a Parliamentary European Union', *European Integration online Papers* (EioP) Vol.4(2000) No:5, <http://eiop.or.at>, Yayın tarihi: 18.05.2000.

<sup>236</sup> Noam Chomsky, Sovyet yayılmacılığı ve komünist tehdidinin mevcut olduğu yolundaki görüşlere katılmamaktadır. Bkz: Noam Chomsky, *Understanding Power*, Edited by Peter R. Mitchell and John Schoeffel, (Vintage, 2003), ss. 37-67.

<sup>237</sup> Başlıca örneği George C. Marshall'ın 5 Haziran 1947 yılında Harvard Üniversitesi'nde yaptığı konuşmadır. Tam metin için bkz.: George C. Marshall, *The Marshall Plan and the Future of the U.S. European Relations*, <http://lcweb.loc.gov/exhibits/marshall/m9.html>. Yayın tarihi: 11.11.2003.

<sup>238</sup> Almanya Federal Cumhuriyeti Şansölyesi Willy Brandt, 1972 yılında yaptığı bir konuşmada, Avrupa siyasi birliği yoluna aslında ABD yardımıyla Marshall Yardımı vasıtasıyla çıktığını ifade etmiştir. 'Willy Brandt Speaking At Harvard University, 5 June 1972.' <http://lcweb.loc.gov/exhibits/marshall/m15.html>. Yayın tarihi: 11.11.2003.

orkusuyla, Avrupa entegrasyonu fikrine şüpheyle bakmıştır. Bununla birlikte, İngiltere Marshall Yardımı'ndan daha fazla yararlanmak amacıyla Avrupa entegrasyonu fikirlerinin önünü kesmemiş, hatta bir Avrupa ordusu kurmayı hedefleyen, ancak kurucu antlaşmasının onaylanması 1954'de Fransa Parlamentosu tarafından reddedildiğinden hayata geçirilemeyen Avrupa Savunma Topluluğu'na katılım konusunda yapılan bir değerlendirmede, Avrupa'daki bu girişimlerin ABD ile olan ikili ilişkilerin bozulmaması için desteklenmesi gerekeceği sonucuna varmıştır.<sup>239</sup>

Fransa ise, AKÇT'nin teorisyeni ve uygulayıcısı olmuş, II. Dünya Savaşı sırasında Almanya'nın işgaline uğradığından, bu ülkenin bir daha kıta Avrupası için tehdit teşkil etmemesi amacıyla ekonomik ve askeri açıdan gerekli önlemlerin alınması amacıyla Schuman Planı ile AKÇT'nin temellerini atarak, kurucu Antlaşma'nın hükümlerinin sıkı takipçisi olmuştur.

Bu çerçevede Fransa'nın Avrupa entegrasyonunun öncülüğünü üstlenmesi, Almanya'nın ekonomik açıdan Fransa'ya tehdit olarak algılanmasıyla yakından ilgidir. Fransız siyaset planlamacıları, II. Dünya Savaşı'ndan sonra dış politikalarının bu unsurunu göz önünde tutmuş ve Schuman Planı ve Avrupa Savunma Topluluğu girişimlerini bu amaca hizmet edecek biçimde şekillendirme yolunda çaba sarfetmiştir.

Almanya'da II. Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında iktidara gelen hükümetlerin temel amacı ülkede birliğin sağlanması, işgal yönetiminin sona erdirilmesi ve başta ABD olmak üzere Batı dünyası ile iyi ilişkiler içinde bulunmak olmuştur. ABD'nin Avrupa'nın 'motoru' olarak gördüğü Almanya, ABD'nin ekonomik yardımı ve siyasi desteğiyle bu amaçlarına tedricen ulaşmış, bilahare Avrupa entegrasyonuna yön veren ülke konumuna ulaşmıştır. ABD'nin Almanya'ya yönelik yapıcı ve destekleyici politikalarının Fransa'nın tepkisine yol açtığı ve II. Dünya Savaşı sonrasında iktidara gelen Fransız hükümetlerindeki ABD karşıtlığının nedenlerinden birinin de ABD'nin Avrupa'daki tercihinin Fransa'dan değil, Almanya'dan yana koyması olduğu belirtilebilir. Örneğin Almanya, ABD'nin görüşlerine paralel olarak Avrupa entegrasyonunun ilk yıllarında yapılan müzakerelerde serbest ticareti savunmasına karşılık, Fransa ticaret politikalarının her alanda serbestleştirilmesine karşı çıkmış ve baskı gruplarının Hükümet üzerindeki etkisiyle iç üretimi koruyacak çeşitli güvenceler temini yoluna başvurmuştur.

II. Dünya Savaşı sonrası uluslararası ortam, çabuk karar alabilen, savunma ve stratejik ihtiyaçlar bakımından ABD'nin Avrupa'ya yapacağı yardımı etkin bir şekilde örgütleyebilen yapılanmalar gerektirmekteydi. İşte bu uluslararası ortamda vücut bulan AKÇT ile kurulan kurumlardan Avrupa Parlamenti Meclisi, yetki bakımından yetersiz kalmış veya bırakılmış, zamanla AB entegrasyonunun derinleşmesine paralel olarak Meclis'in yetkilerinde tedrici bir genişleme kaydedilmiştir.<sup>240</sup>

Öte yandan, Avrupa Parlamenti Meclisi'nin, daha kuruluş aşamasında sadece görüşme ve denetim yetkisine sahip olması, AKÇT'nin Antlaşma'ya konu teşkil eden alanlarda iç piyasalarda doğrudan düzenleme yetkisi ile donatılması, dolayısıyla uluslar üstü bir yapılanma öngörülmüş olması ile yakından ilgilidir. Bu çerçevede, düzenleme yapma ve uygulama yetkisi, Jean Monnet'nin 1955'e kadar başkanlığını yürüttüğü Yüksek Otorite'ye (*High Authority*) tanınmıştır. Yüksek Otorite, adeta tek piyasa (*marché unique*) kurmakla mükellef kılınmıştır.<sup>241</sup> Bu bağlamda, AKÇT ile Avrupa entegrasyonu kuramında ilk yıllarda federalist görüşün ağır bastığını

<sup>239</sup> İngiltere Savunma Bakanlığı'nın Kasım 1951'de Avrupa Savunma Topluluğu'na katılım konusunda yaptığı değerlendirme. Gizlilik derecesi kaldırılmış CAB 21/3583 sayılı belge. [http://www.pro.gov.uk/inthenews/defence\\_community/EDC3.htm](http://www.pro.gov.uk/inthenews/defence_community/EDC3.htm). Yayımlı tarihi: 23.10.2003.

<sup>240</sup> Avrupa Parlamentosu'nun tarihsel gelişimi ve yapısına ilişkin özlü bilgi için bakınız: Ercüment Tezcan, '*Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*', '*Avrupa Parlamentosu*' bölümü, (Beta Yayıncılık, Ekim 2001), ss. 8-56.

<sup>241</sup> John Gillingham, '*Jean Monnet and the European Coal and Steel Community: A Preliminary Appraisal*', içinde *Jean Monnet: The Path to European Unity*, (St. Marten's Press New York, 1991), s.140.

söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak ilginç bir şekilde, federalist görüş meşruiyetin kaynağı olarak Avrupa halkını ve vatandaşlığı temel almakla birlikte, yukarıda genel hatları özetlenen uluslararası konjonktür nedeniyle Avrupa Parlamentar Meclisi ikincil öneme sahip olmuş ve danışma nitelikli kalmıştır. Ancak 1962 yılından itibaren ‘Avrupa Parlamentosu’ ismini alan organ, AB’de demokratik eksiklik tartışmalarının odağı olagelmıştır. AB’de demokratik eksiklik sorununun giderilmesi konusundaki görüşler, Avrupa Parlamentosu için yapılacak seçimlere ilişkin düzenlemeler ile AB karar alma sürecinde Parlamento’nun görev ve sorumlulukları üzerinde yoğunlaşmaktadır.

### 3. AVRUPA PARLAMENTOSU’NUN ODGP ÇERÇEVESİNDE YETKİLERİ VE UYGULAMA

#### *Parlamento’nun Demokratik Eksiklikteki Yeri Ve Temel Sorun*

Ulusal parlamentolar, demokratik sistemlerde üyeleri halk tarafından doğrudan seçildiğinden, ulusal meşruiyetin temel kaynağı olarak görülür. Bu çerçevede yasama faaliyetleri parlamentolar tarafından yapılır ve yürütme organı denetlenir. Avrupa Parlamentosu ise, ulusal parlamentolar anlamında bir yasama organı değildir. Mevcut antlaşmalarla öngörülen sisteme göre yasama faaliyetleri büyük ölçüde Konsey ile paylaşılmıştır. Bununla birlikte AB Antlaşması olarak bilinen 1992 Maastricht Antlaşması ile Avrupa Parlamentosu’nun AB sistemi içindeki yetkileri artırılmış, ancak Maastricht sonrasında AB kamuoyundaki tartışmalar, genel olarak AB’nin meşruiyeti konusundaki tartışmaları da alevlendirmiştir.<sup>242</sup> Bu bağlamda ortaya atılan görüşler halen Anayasal Antlaşma taslağı görüşmelerinin yapıldığı Hükümetlerarası Konferansta da ele alınmaktadır.

#### *ODGP Ve Avrupa Parlamentosu’nun Yetkileri*

Avrupa Parlamentosu’nun en kısıtlı yetkisi, hükümetlerarası olan ikinci sütunu oluşturan Ortak Dış ve Güvenlik Politika (ODGP) alanındadır<sup>243</sup>. AB Antlaşması’nın 21. maddesine göre, Konsey Parlamento’ya ODGP’nin temel yönleri ve tercihleri konusunda sadece bilgi vermekle yükümlüdür. Bir başka deyişle, Parlamento’nun ODGP konusunda yasama yetkisi olmadığı gibi, uygun görüş belirtme ve/veya ortak karar alma yetkisi de bulunmamaktadır. Aynı Maddeye göre, Parlamento yılda bir kez ODGP ile ilgili genel görüşme yapmaktadır. Bununla birlikte, Amsterdam Antlaşması uyarınca Parlamento, ODGP konusunda ilkeler ve temel tercihler alanında Konsey tarafından hazırlanacak yıllık rapor üzerinde istişari görüş bildirme yetkisi ile donatılmıştır. Parlamento’nun böylesine kısıtlı yetkileri, AB’nin ikinci sütunu olan Ortak Dış ve Güvenlik Politikası konusundaki AB karar alma sürecine müdahil olma hususunda Parlamento’nun rolü bizzat Parlamento üyeleri (raportörlerden Catherine Lalumière-bir sonraki başlıkta daha ayrıntılı incelenmiştir) tarafından sorgulana gelmiştir. Öte yandan mevcut yetkilerinin aşındırılması anlamına gelebilecek herhangi bir girişim vuku bulduğu takdirde de, Parlamento buna tepki göstermektedir. Örneğin Parlamento, Makedonya’da AB öncülüğünde yürütülen ‘Concordia’ operasyonunun görev tanımı, mali veçheleri ile operasyon için gerek duyulan yetenekler konusunda zamanında Parlamento’ya bilgi verilmemesini kınamıştır.<sup>244</sup>

<sup>242</sup> Wolfgang Wessels and Udo Diedrichs, ‘A New Kind of European Legitimacy for a New Kind of Parliament-The Evolution of the European Parliament’, *European Integration Online Papers* (EIOP) Vol. 1 (1997) No:6, <http://eiop.or.at>; Yayın tarihi:10.4.1997.

<sup>243</sup> AB üç sütun (*pillar*) teorisi üzerine kurulmuştur: Birinci sütun Avrupa Toplulukları (Ekonomik boyut), ikinci sütun Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, üçüncü sütun ise Adalet ve İçişleri’dir. İlk sütun uluslarüstü, diğer iki sütun ise hükümetlerarası niteliktedir.

<sup>244</sup> ‘*Motion for a Resolution*’, 7 February 2003, European Parliament.

AB'nin tarihsel gelişiminde Batı Avrupa Birliği Parlamenter Asamblesi de AGSP'nin denetlenmesinde kendine bir yer edinmeye çalışmış, ancak başarılı olamamıştır. 1998 yılında savunma ve güvenlik konularının AB bünyesinde ele alınmasına karar veren Fransız – İngiliz Devlet ve Hükümet Başkanlarının bir araya geldiği St. Malo'dan sonra, BAB'tan AB'ye tedricen transfer edilen imkan ve yeteneklerle, BAB bugün içi boşaltılmış bir savunma ve güvenlik örgütü haline gelmiştir. Ancak AB tarafından bugüne kadar üstlenilmemiş yegane organ olarak Parlamenter Asamble kalmıştır. AB'nin BAB'ın imkan ve yeteneklerini devralırken Parlamenter Asambleyi bünyesine almamasının ardında, AGSP alanındaki politikalarını ulusal parlamenterlerden oluşan bir kurula sunmak istememesinin rol oynadığı söylenebilir. Nitekim taslak Kurucu Antlaşmanın ele alındığı Hükümetlerarası Konferans'a sunulan 'Gaburro Raporu', BAB Asamblesinin AGSP'yi denetlemeye devam edecek bir organ olarak kalmasını istemektedir. ODGP bütçesi konusunda Avrupa Parlamentosu'nun aslında önemli yetkileri bulunmaktadır. Bununla birlikte anılan yetkiler, Antlaşmalarda öngörülen kurumsal yetkiler çerçevesinde ODGP'nin oluşturulmasında ve uygulanmasında Parlamento'yu söz sahibi kılacak nitelikte olmayıp, AB bütçesi genelinde sahip olduğu yetkilerin olumlu bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Bu çerçevede AB Antlaşması'na göre (Md. 28), ODGP ile ilgili sadece işletme giderleri, ki AB'nin günümüzde geliştirilmekte olan askeri ve savunma politikalarına ilişkin harcamalarına dair kalemler buna dahil değildir, Topluluk bütçesinden karşılanmaktadır. Parlamento'nun kısıtlı rolü Konvansiyon çalışma gruplarında da ele alınmış, ancak daha ziyade birinci ve üçüncü sütunların birleştirilmesi düşünceleri uyarınca adalet ve içişleri çalışma grubu tarafından incelenmiştir. Konvansiyon'un dış politika ve savunma çalışma gruplarında Parlamento'nun yetkilerinin artırılması konusu neredeyse hiç gündeme gelmemiştir.<sup>245</sup>

#### *Taslak Anayasal Antlaşmaya Giden Süreç ve Parlamento'nun Görüşleri*

Parlamento, Anayasal Antlaşma taslağına giden süreçte demokratik eksiklik ve bu çerçevede ODGP konusundaki kısıtlı yetkileri hakkındaki görüşlerini çeşitli kararlarıyla ortaya koymuştur.

Parlamento'nun 2002 yılındaki bir oturumu (0023/2002), demokratik eksikliğin yalnız bir biçimde ortaya konulması ve ulusal parlamentolar ile Avrupa Parlamentosu arasında bu eksikliğin giderilmesi için yapılabilecek işbirliğine ilişkin öneriler bakımından güzel bir örnek teşkil etmektedir. Parlamento'nun bu oturumunda<sup>246</sup>, AB entegrasyon sürecinde demokratik denetim eksikliğini giderilmesinde yeteri kadar ilerleme sağlanamadığından, demokratik eksikliğin AB için 'akut' bir sorun haline dönüşmekte olduğuna dikkat çekilmiştir. Bu çerçevede, ulusal parlamentolarca AB'nin siyasi tercihlerinin ve yasama sürecinin gereğince denetlenememesi ve Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri için getirilen kısıtlı çerçeveden duyulan rahatsızlık da teyid edilmiştir. Öte yandan, kararda AB'de daha fazla demokrasinin sağlanması ve demokratik eksikliğin giderilmesinde, AB kurumsal yapısı içinde parlamenter unsurun geliştirilmesinin gereğine işaret edilmekte, bu yaklaşım uyarınca ulusal parlamentolar ile Avrupa Parlamentosu arasında daha sıkı ve etkin işbirliğinin tesis edilmesi gereği vurgulanmaktadır.

Bu bölümde dikkat çeken bir diğer husus, ulusal parlamentolar ile Avrupa Parlamentosu arasında diyalogun artırılabilmesi alanlarının başında, ODGP ve Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasının (AGSP) sayılmasıdır (Karar Md. 14). Dolayısıyla aslında Konvansiyon çalışmaları başlamadan, Avrupa Parlamentosu'nun ODGP konusunda da yetkili kılınmasına yönelik fikri

<sup>245</sup> Francis B. Jacobs, 'Development of the European Parliament's Powers: An Incomplete Agenda', March 2003, *European Integration Online Papers* (EIOP), <http://eiop.or.at>, Yayın tarihi: 04.11.2003.

<sup>246</sup> 'European Parliament Resolution on Relations Between The European Parliament and The National Parliaments in European Integration (2001/2023(INI)', Minutes of 07/02/2002 – Final Edition; [www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?..](http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?..); Yayın tarihi: 04.11.2003.

temellerin atıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bunun bilinçli bir siyasi tercih olduğu ileri sürülebilir. Bununla birlikte, Parlamento'nun taslak Anayasal Antlaşma'da vazedildiği üzere ODGP konusundaki yetkileri, bahse konu fikri temelin üzerine yeterince çalışma yapılmadığını, öte yandan bu hususun kurumsal dengenin yeniden tanımlanması çabalarında birlikçi/federalist yaklaşımlar arasında derin görüş ayrılıklarıyla yakından alakalı olduğunu göstermektedir.

Kurumsal denge hakkındaki görüş ayrılıklarının, bilahare Konvansiyon başkanı olan ve Türkiye'nin AB üyeliği hakkında muhalif görüşleriyle tanınan Fransız Valéry Giscard d'Estaing'nin 10 Ekim 2001 tarihinde yaptığı bir konuşmaya da yansdığı görülmektedir.<sup>247</sup> Konuşmasında d'Estaing'in, kurumsal denge konusundaki farklı görüşler arasında bir uzlaşma arayışında olduğu izlenimi verdiği görülmektedir. D'Estaing, Komisyon/Konsej/Parlamento'dan oluşan üç ayaklı sistemin (*le système triangulaire*) AB'nin gelişimine iyi bir şekilde adapte olduğunu, söz konusu üç kurumun zamanla etkileşim içinde yetkilerinin artarak, AB'nin gelişiminde olumlu sonuçlar verdiğini belirtmektedir. Adıgeçen bununla birlikte, yasama alanında bir sorunun varlığını kabul etmekte, bu sorunun giderilmesinin aslında basit olduğunu, iyi çalışan bir kurum olan Parlamento'ya daha fazla siyasi ve medyatik görünürlük (*une visibilité politique et médiatique*) kazandırılması gerektiğini, bunun bir yöntemi olarak da Roma Antlaşması'ndan bu yana uygulanamayan 'uniform' seçim sisteminin Anayasal Antlaşma'ya dercedilmesi lazım geldiğini belirtmektedir. Realist bir federalist olarak tanınan d'Estaing ayrıca, klasik anlamda AB'nin gelecek yapısında halkların temsil edileceği Parlamento ile devletlerin temsil edileceği ikinci bir Meclis (*une Chambre*) teşkilinden de bahsetmekte, Parlamento'nun yararlı görüşler üreten bir kurum olduğuna işaret etmektedir. Konvansiyon'da ODGP bağlamında Parlamento'nun görünürlük kazanması hususunda d'Estaing'in görüşlerinin ne kadar dikkate alındığı aşağıda incelenecek olmakla birlikte, Parlamento'ya görünürlük kazandırılmasında en azından Anasayal Antlaşma'nın ilk taslak nüshası bakımından pek başarılı olunduğu söylenemez.

Konvansiyon çalışmalarına giden süreçte Parlamento'nun daha aktif katılım istediği görülmektedir. Bu çerçevede sadece Konvansiyon çalışmalarında değil, AB Antlaşması uyarınca Hükümetlerarası Konferans'ta da Parlamento'nun müdahil olmasının hedeflendiği alınan kararlardan anlaşılmaktadır. Örneğin Parlamento'nun 0299/2003 sayılı kararında<sup>248</sup> Nice Antlaşması'nın hazırlanış süreci sert bir şekilde eleştirilmekte, AB Antlaşmalarının gözden geçirilmesinin sadece hükümetlerarası bir süreçte ele alınamayacağı, bu tür bir yöntemin sadece diplomatik bir süreç olduğu ve artık sınırlarına gelindiği, 25 ülkeden<sup>249</sup> oluşacak AB'nin sorunlarına çözüm bulmanın bu ve benzeri diplomatik yöntemlerle mümkün olamayacağı vurgulanmıştır. Öte yandan kararda, Parlamento'nun sadece Konvansiyon'da değil, Anayasal Antlaşma'ya ilişkin müteakip süreçlerde de aktif rol alması yolundaki beklenti somut bir şekilde ortaya konmuştur. Bu çerçevede İtalyan dönem başkanlığı tarafından verilen güvence memnuniyetle karşılanmıştır (Md. 38). Karar, d'Estaing'nin yukarıda değindiği gibi, AB'nin çift meşruiyetini (dual legitimacy) teyid etmekte ve bunun AB halklarına ve üye devletlere dayandığını belirtmektedir. Karar ODGP açısından incelendiğinde ise, bu politikayı destekleyici ifadelerle yer verildiği görülmektedir. Nitekim Parlamento, Anayasal Antlaşma ile ODGP'nin uygulayıcısı konumunda olan AB Dışişleri Bakanı'nın AB'nin görünürlüğünü ve uluslararası alanda hareket yeteneğini arttıracığını, öte yandan Dışişleri Bakanı'nın Komisyon bünyesinde teşkil edilecek bir

<sup>247</sup> 'Discours du President Monsieur Valéry Giscard d'Estaing du 10 Octobre 2001', [www.europarl.eu.int/europe2004/textes/discours\\_giscard\\_frl.htm](http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/discours_giscard_frl.htm), Yayın tarihi :04.11.2003.

<sup>248</sup> 'European Parliament Resolution on the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe and European Parliament's Opinion on the Convening of the Intergovernmental Conference (IGC) (11047/2003-C5-0340/2003-2003/0902(CNS))', Minutes of 24/09/2003 – Provisional Edition; [www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?...;](http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?...) Yayın tarihi: 04.11.2003.

<sup>249</sup> 15 üye ülke ve 10 aday ülke. Bu hesaplamada 2007 yılında AB'ye üye olacağı bildirilen Romanya ve Bulgaristan'ın yanısıra aday ülke Türkiye de dikkate alınmamıştır.

ortak birim tarafından desteklenmesi gerektiğini kaydetmektedir. Karar, ODGP konusundaki karar alma sürecinde Konsey’de oybirliği aranmasını ve Parlamento’ya rol verilmemesini eleştirmekte ve bununla ilgili endişeleri dile getirmektedir. Öte yandan, ODGP ve AGSP bakımından Parlamento’nun sorumlu kurum olması gerektiği vurgulanmaktadır (Md.17). Bu karar, aslında Parlamento’nun AB’nin sorunlarına geniş bir perspektiften baktığını, bu perspektifte Parlamento’nun da artan ölçüde bir rol oynaması gerektiğinin düşünüldüğünü ortaya koymaktadır. Ancak bu konuda karar vericiler yine devletler ve hükümetler olduğundan ve siyasi iradenin bu yönde tecelli etmediği anlaşıldığından, Parlamento’nun çağruları bugüne kadar kısıtlı bir şekilde yanıt bulmuştur. ODGP ve AGSP’nin Parlamento boyutunun eksikliğini yalnız bir şekilde ortaya koyan bir başka rapor da, parlamenter Catherine Lalumière tarafından kaleme alınmıştır.<sup>250</sup> ODGP’nin Parlamento boyutu konusunda ayrı bir bölüme yer verilen raporda aşağıdaki ifadeler yoruma mahal kalmayacak şekilde açıktır:

*‘N...Ortak Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası’nın Avrupa Parlamentosu’nun denetimi olmaksızın oluşturulmasını ...üzüntüyle karşılar ve anılan Politika’nın parlamenter gözetimi ve demokratik sorumluluğunun sağlanmasında üye ülke hükümetlerinin yanı sıra ulusal parlamentoların katılımı hususunda ısrar eder.’*

Öte yandan raporda, ODGP’nin temel amaçlarına Komisyon ile işbirliği halinde ancak Parlamento’nun desteği ile ulaşılabileceği görüşü savunulmaktadır. Bu çerçevede AB Antlaşması’nın 21. Maddesinin AGSP’yi de kapsayacak şekilde değiştirilmesi önerilmekte, öte yandan Konsey’in AGSP’nin uygulanması hakkında Parlamento’ya rapor sunmakla mükellef kılınması istenmektedir. Raporda ayrıca, Konsey’in AGSP ile ilgili tartışmalarına dikkat çekilmekte ve Konsey görüşmelerinde Parlamento boyutunun ele alınmamasından duyulan memnuniyetsizlik dile getirilmektedir (Md. 64).

Yukarıdaki gelişmeler, AB ülkelerinin dış politika ve savunma alanında karar verme sürecinde AP’ye yetki devrine hazır olmadığını veya kısa vadede bunu öngörmediğini göstermektedir. Bu bir siyasi tercihtir. Devam etmekte olan Hükümetlerarası Konferansta bu tutumun sürdürüldüğü görülmektedir. Taslak Anayasal Antlaşmaya da bu tutum yansıtılmıştır.

#### **4. ANAYASAL ANTLAŞMA TASLAĞI’NDA<sup>251</sup> ODGP, OGSP VE AVRUPA PARLAMENTOSU İLİŞKİLERİ**

Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, Ortak Savunma ve Güvenlik Politikası (OGSP) ve AB kurumlarının bu politikalar çerçevesindeki görev ve sorumlulukları, genel hatlarıyla taslak Anayasal Antlaşma’nın I. Bölümündeki II. Başlık ‘Özel Hükümler-Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının Uygulanması’ ile Antlaşma’nın III. Bölümündeki V. Başlık – Birliğin Dış İlişkileri (The Union’s External Action) kısımlarında işlenmiştir. ODGP’nin uygulanmasında AB Konseyi (halen altı ayda bir yapılmakta olan Zirve toplantıları) Birliğin stratejik çıkarlarını ve amaçlarını tespit etmekte (Md. 39/2), Bakanlar Konseyi, Devlet veya Hükümet Başkanları tarafından verilen yönerge çerçevesinde politikaların genel çerçevesini hazırlamakta, AB Konseyi ve Bakanlar Konseyi ise gerekli kararları almaktadır. Görüleceği üzere, karar alma sürecinde Parlamento’ya yer

<sup>250</sup> ‘Report on the Establishment of a Common European Security and Defence Policy After Cologne and Helsinki’. Committee on Foreign Affairs, Human Rights and Common Security and Defence Policy. Rapporteur Catherine Lalumière, A5-339/2000, 21 November 2000. Raporun tam metni için bakınız : [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int). Yayımlı tarihi: 05.11.2003.

<sup>251</sup> Bu bölümdeki değerlendirmeler, Anayasal Antlaşma’nın 20 Haziran 2003 tarihinde AB Selanik Zirve toplantısına sunulan ilk taslağına göre yapılmıştır. Halen İrlanda Dönem Başkanlığı’nın, Hükümetler arası Konferansı tıkayan nedenler üzerinde (özellikle nitelikli oy dağılımı) çalıştığı ve taslak Anayasal Antlaşma’yla ilgili süreci yeniden başlatmayı öngördüğü bilinmektedir. Görüşmelerin yeniden başlaması takdirinde bunun yeni bir taslağın kaleme alınmasına imkan tanıyacağını söylemek ise bu aşamada güçtür.

verilmemektedir. Öte yandan ODGP'nin uygulanması Birlik Dışişleri Bakanı tarafından, Birliğin kaynaklarından veya ulusal kaynaklardan istifade edilmek suretiyle gerçekleştirilecektir (Md. 39/4). Uygulamada da Parlamento'ya herhangi bir görev verilmemiştir. Bununla birlikte, Parlamento'ya, ODGP'nin ana vecheleri (main aspects) ve temel yönelimleri (basic choices) konusunda düzenli olarak danışılacak ve Parlamento, ODGP'nin gelişimi hakkında bilgilendirilecektir (Md.39/6). Yukarıda örnek verilen bazı Parlamento kararları veya raporların da gösterdiği üzere, Parlamento'ya danışılması veya Parlamento'nun bilgilendirilmesi sonucunda Parlamento tarafından ortaya konabilecek görüşlerin karar vericiler veya uygulayıcılar tarafından dikkate alınma derecesi hakkında bağlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır.

ODGP'nin mütemmim cüzü olan Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'nın (OGSP) oluşturulması ve uygulanmasında Parlamento'nun yetkileri bakımından bir farklılık bulunmamaktadır. ODGP'de olduğu gibi, Parlamento'ya OGSP'nin ana vecheleri ve temel yönelimleri hakkında düzenli olarak danışılacak ve Parlamento'ya OGSP'nin gelişimi hakkında bilgi sunulacaktır. Birliğin Dış İlişkileri kısmında ise Parlamento'ya daha geniş yer verilmiştir. Ancak yukarıda değinilen ODGP ve OGSP hükümlerinden esinlenen bu kısımda da, Birliğin dış ilişkileri konusunda karar alma ve uygulama süreci üye devletlere özgülenmiş olup, Parlamento'nun sürece müdahalesi sınırlı tutulmuştur. Bu çerçevede Birlik Dışişleri Bakanı, Parlamento'yla OGSP dahil olmak üzere ODGP'nin ana vecheleri ve temel yönelimleri hakkında istişarelerde bulunacak ve Parlamento'nun görüşlerinin gereği gibi dikkate alınmasını sağlayacaktır (Madde III-205). Parlamento, Birlik Dışişleri Bakanı tarafından OGSP dahil, ODGP'nin gelişimi hakkında düzenli olarak bilgilendirilecektir. Bilgilendirme faaliyetleri özel temsilciler tarafından da yapılabilir.

Öte yandan Parlamento, Bakanlar Konseyi'ne ve Birlik Dışişleri Bakanı'na soru yöneltebilecek veya tavsiyede bulunabilecektir. Ayrıca Parlamento'da, yılda iki kez OGSP dahil, ODGP'nin uygulanmasına ilişkin gelişmeler hakkında genel görüşme yapılacaktır. Dr. Tezcan'ın belirttiği gibi, halen yürürlükte olan Antlaşmalar uyarınca AB kurumları arasındaki mevcut yetki paylaşımında Konsey Parlamento'ya nazaran daha üstün durumdadır.<sup>252</sup> Daha radikal bir yaklaşımla Noam Chomsky, Avrupa Birliği'nin halk katılımını sınırlayacak biçimde yapılandığını, AB vatandaşlarının neredeyse tek kelime etmeye hakları bulunmadığını belirtmektedir.<sup>253</sup> Taslak Anayasal Antlaşma'da da Konsey'in Parlamento'ya üstün konumunun değişmediği görülmektedir. ODGP konusunda karar alıcı devletler, uygulayıcı ise Birlik Dışişleri Bakanı'dır. Parlamento'nun bu süreçteki rolü, daha ziyade belgeler üzerinde fikir üretme, istişare ve ODGP'nin uygulanması hakkında görüşmeler yapmakla sınırlı kalmıştır.

## 5. AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN AGSP ÇERÇEVESİNDE ETKİNLİĞİNİN ARTTIRILMASINA YÖNELİK BAZI GÖRÜŞLER

Parlamento Dışilişkiler, İnsan Hakları, Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası Komitesi, TNO Fizik ve Elektronik Laboratuvarı (Hollanda) ile IABG (Almanya) kuruluşuna 2001 yılında yaptırdığı bir çalışmada<sup>254</sup>, Avrupa Parlamentosu'nun kısa, orta ve uzun vadede AGSP çerçevesinde etkinliğinin ve nüfuzunun ne şekilde arttırılabileceğinin araştırılmasını istemiştir. Raporun bu amaçla ortaya koyduğu bazı dikkat çekici hususlar aşağıda özetlenmiştir:

### *Kısa Vadede:*

<sup>252</sup> Tezcan, a.g.e., s. 29.

<sup>253</sup> Denis Robert, Weronica Zarachowicz, 'Noam Chomsky ile İki Saat' (*Deux Heures De Lucidité*), Türkçesi: Işıl Bircan, (Mart Matbaacılık Sanatları Ltd. Şti ,Ağustos 2003), s. 83.

<sup>254</sup> 'New Technologies in Defence Policy and Conflict Management: A Challenge for the EU, Final Study, Working Paper for STOA Panel', European Parliament Directorate General for Research, Luxemburg, May 2001, PE 297.567/Fin.St.



- Parlamento, AGSP konusunda Avrupa çapında bir siyasi tartışma platformu işlevi görebilir.
- NATO ve BAB Asambleleri gibi, raporlar yayımlayarak (temel konularda) siyasi oydaşmanın sağlanmasına katkıda bulunabilir, bu alandaki çalışmalarına görünürlük kazandırabilir.
- AGSP veya AGSP bağlantılı özgün (spesifik) konular hakkında (örneğin silah sanayii) özel oturumlar düzenleyip, tartışma ortamı yaratabilir.
- AB kurumsal yapısı içinde, ulusal çapta veya NATO'da pek fazla ilgi çekmeyen konularda (örneğin bilgi savaşı, örgütlü suçlar, kitle terörizmi) yeni sorunların ve güçlüklerin tanımlanmasında rol oynayabilir.
- AGSP konusunda ortak stratejik vizyon geliştirilmesine katkıda bulunabilir.

*Orta Vadede:*

- Parlamento, Avrupa Savunma ve Bilim Kurulu (EDSB), Avrupa Geliştirilmiş Savunma Projesi Ajansı (EDARPA) veya Avrupa Birleşik Müşterek Deney Programı gibi kurumsal projeleri destekleyebilir.
- Parlamento, jenerik Kriz Yönetim Stratejisi, Sivil Kriz Yönetim Stratejisi veya Sivil-Askeri İşbirliği Stratejisi geliştirilmesi gibi projelere katkıda bulunabilir.

*Uzun Vadede:*

- Parlamento için en öncelikli konulardan biri, Birliğin rolü, sorumlulukları, araçları ve imkanları konusunda uzun vadeli bir Avrupa vizyonu geliştirilmesidir.

AP'nin güçlendirilmesini destekleyen bir başka görüş de, Hollanda Parlamento üyesi Lousewies van der Laan tarafından ortaya atılmıştır.<sup>255</sup> Van der Laan, Avrupa entegrasyonuna olan halk desteğinin giderek azalmakta olduğunu, Avrupa vatandaşlarının çoğunluğunun 'Brüksel'i 'kontrol edilemez bir kara kutu' olarak değerlendirdiğini, Avrupa ülkelerinin demokrasi olarak algılandığını, bu çerçevede AB kararlarında meşruiyete gereksinim duyulduğunu, bunun da ancak AB kararları üzerinde tam denetim yetkisi olan güçlü bir Parlamento ile mümkün olacağı görüşünü savunmaktadır.

Van der Laan, bu amaçla AP'nin aşağıdaki yetkilerle donatılması gerektiğini belirtmektedir:

- AB'nin bütçesinin tamamının AP denetimi altına alınması,
- AP'nin tüm politika alanlarında ortak karar yetkisinin bulunması,
- Birlik Dışişleri Bakanı'nın AP'ye karşı sorumlu olması,
- AP'nin Komisyon Başkanı'nı ve bireysel olarak Komiserleri görevden alma yetkisinin bulunması,
- AP'nin Strazburg veya Lüksemburg'da değil, sadece Brüksel'de konuşlanması.

## 6. SONUÇ

AB'nin gerek kuruluş aşamasında, özellikle ABD'nin etkisiyle, gerek daha sonraki gelişiminde ve entegrasyon sürecinde, halklar değil, devletler ve bürokratlar başat rolü oynamıştır. Günümüzde de aynen devam etmekte olan bu süreç, demokratik eksiklik sorununu da beraberinde getirmekte, AB'de meşruiyet tartışmalarına yol açmaktadır. Konu ODGP ve AGSP açısından incelendiğinde, bu konular daha ziyade hükümetlerarası boyutta ele alındığından, Parlamenter

<sup>255</sup>

Lousewies van der Laan, 'People Power for Europe', *International Herald Tribune*, December 12, 2003.

veçheye gereğince yer ve önem verilmediği görülmektedir. Ancak Hollanda Savunma Bakanı De Grave'ın Berlin'de bir toplantıda belirttiği gibi<sup>256</sup> AGSP'nin Parlamento boyutunun er ya da geç ele alınması gerekmektedir. AGSP'nin başarısı için, Parlamento boyutuna önem verilmesi ve Parlamenter desteğin alınması gerekmektedir. De Grave'ın bu sözlerine karşılık, taslak Anayasal Antlaşma'da bürokrasi ve devletlerin ODGP ve OGSP'de öncü rol oynadığı yapıda önceki düzenlemelere göre temel bir değişiklik görülmediği, bu politikaların uygulanmasında birincil rol üstlenmek üzere ihdas edilen Birlik Dışişleri Bakanı'nın Parlamento ile ilişkilerinde kurumsal çerçevede istişare mekanizmasının tesis edildiği görülmektedir. İstişare mekanizması ise yeni bir unsur değildir.

Taslak Anayasal Antlaşma'da eksik kalan Parlamenter boyut, kendini ulusal parlamentolar için yapılan düzenlemelerde de göstermektedir. Antlaşma'ya eklenen Protokol ile, yasama yetkisini esasen elinde bulunduran Konsey, sadece belirli bir süre önce yasama ile ilgili işlemleri ulusal parlamentolara göndermekle mükellef kılınmıştır. Ulusal parlamentolar yerindenlik (subsidiarity) ilkesine uygunluk bakımından yasama teklifleri hakkındaki görüşlerini Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon başkanlarına gönderebilmektedir. Ancak nihai karar vericiler arasında ulusal parlamentolar bulunmamaktadır. Bütün bu düzenlemelerin bilinçli bir siyasi tercih olduğu, bunun da Avrupa Birliği entegrasyon tarihinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Altı Avrupa ülkesi (Fransa, Almanya, İtalya ve Benelüks ülkeleri), kuruluş aşamasında halkların değil, devletlerin ortak çıkarlar etrafında birleşmesiyle bir birlik oluşturmuştur. Kararların süratli bir şekilde alınması ve uygulanması lazım gelmiştir. Örneğin ortak Avrupa fikrinin babalarından sayılan Monnet dahi, AKÇT Antlaşması'nın imzalanmasından sonra altı üye ülke parlamentosu tarafından onaylanmasını 'uzun sabır gerektiren bir süreç' olarak değerlendirmiştir.<sup>257</sup> AB'yi kuran ortak çıkarların ne olduğu konusunda tarihçiler arasında görüş ayrılıkları bulunmakla birlikte<sup>258</sup> her halde değişmeyen gerçek AKÇT'nin halkların baskısıyla değil, devletlerin ülkesel çıkarları temelinde imzalanmış olduğudur.<sup>259</sup> Siyasi tercihlerin halkın daha fazla AB yönetiminde söz sahibi olması gerektiği şeklinde tecelli etmesi takdirinde, o zaman Avrupa Parlamentosuna ve hatta ulusal parlamentolara daha geniş yetkiler tanınması söz konusu olabilir. Bu durumda demokratik eksiklik sorununun giderilerek, 28 veya 30 üyeli bir AB'de Avrupa halklarının karar verme sürecine aktif olarak ne şekilde katılacağı ise merak konusudur.

---

<sup>256</sup> 'New Technologies in Defence.' s. 40.

<sup>257</sup> Jean Monnet, 'Mémoires', (Librairie Arthème Fayard, 1976), s. 418.

<sup>258</sup> Örneğin Moravcsik bunun ticari çıkarlar olduğu görüşünü savunmaktadır. Andrew Moravcsik, 'The Choice for Europe, Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht', (UCL Press, 1998) s. 88.

<sup>259</sup> Bu çıkarların ne olduğu yolundaki karşılaştırmalı tablo için bakınız Moravcsik a.g.e. s.92-93.