



*Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi / The Journal of International Social Research*  
Cilt: 11 Sayı: 55 Şubat 2018 Volume: 11 Issue: 55 February 2018  
www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581  
<http://dx.doi.org/10.17719/jisr.20185537193>

## AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASALAŞMA SÜRECİ VE LİZBON ANTLAŞMASI'NIN DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ EVALUATION OF THE EUROPEAN UNION'S CONSTITUTIONAL PROCESS AND LISBON TREATY IN THE ASPECT OF DEMOCRATIC DEFICIT PROBLEM

Erhan AYZAZ\*

### Öz

Avrupa'da ulus devlet anlayışının geleneksel egemenlik algısı Avrupa Kömür ve Çelik Birliği'nin kurulduğu yıl olan 1951'den bu yana adım adım değişmiştir. Devlet egemenliğinin paylaşılmaz ve sadece ulus-devlet içindeki merkezi bir otoriteye bağlı olduğu anlayışı artık tam manasıyla geçerli değildir. Hayatın hemen her alanını etkileyen küreselleşme kuşkusuz diğer tüm siyasi-ekonomik yapılardan daha karmaşık bir sisteme sahip olan Avrupa Birliği'ni de etkilemektedir. AB'nin sahip olduğu "sui generis" kurumsal yapısına rağmen kurumlarının yetki alanları ve aldığı kararlar ulus-devletlerinkine benzemekte, bunun neticesinde AB'nin demokratik nitelikleri sorgulanabilmektedir. 1990'lı yılların ikinci yarısında çokça tartışılan ve Joschka Fisher'in 2000 yılında ünlü Humbolt Konferansı'nda gerçekleştirdiği konuşmasıyla zirve yapan "Birleşik Avrupa" fikri 2000'li yılların ortalarında Anayasa Antlaşması metninin Fransa ve Hollanda tarafından reddedilmesinin ardından sorunlu bir döneme girmiştir. Bu çalışma günümüzde AB bütünleşmesini ilgilendiren sorunların hemen hepsinde kendine yer bulan demokrasi açığı sorununu AB Anayasası tartışmaları içerisinde analiz etmeyi amaçlamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, Demokrasi Açığı, Anayasa, Lizbon Antlaşması.

### Abstract

The traditional perception for sovereignty of nation state has changed step by step since 1951, the establishment year of European Coal and Steel Community. Globalisation effects the understating of nation state and its relations with concept of sovereignty that it can only share with central authority within a nation state. However, this perception is changing in global politics and nation states share their sovereignty within a high authority in the international system. . Globalization also affects the European Union which has a more complex system than all other political-economical international organisations. The European Union has unique structure and decision making processes which we can't see in any other nation state system. However, scope of the European Union's institutions has similarities with nation states. This reality causes some dilemmas on the democratic characteristic of the European Union. The root of the problem is not new but discussions started in the second half of the 1990's. Especially, Joschka Fischer's famous Humbolt Conference re-opened gates for discussions about idea of "United Europe". After the French and Dutch rejection of European Constitutional Treaty, the idea of "United Europe" has entered very problematic era. This study tries to evaluate the European Union's constitutional process and Lisbon Treaty in the discussions of democratic deficit problem.

**Keywords:** The European Union, Democratic Deficit, Constitution, Lisbon Treaty.

### Giriş

Demokrasi; günümüzün en çok tartışılan, üzerinde en çok fikir üretilmeye, düşünölmeye çalışılan kavramı olmasına rağmen özömsenmesi de bir o kadar zor olabilmektedir. Hemen her disiplinde karşımıza çıkan küreselleşme olgusuyla birlikte demokrasi tartışmaları da çeşitlik göstermektedir. Küreselleşmeyle modern devlet yapısı ve anlayışı değişmekte, yaşanan değişimle devlet, ulus-devlet ve egemenlik gibi kavramların içeriği ve karşılığı büyük bir dönüşümün içindedir. Küreselleşmenin hızından dolayı yaşanan tartışmalar popülerliğini her zaman korumaktadır. Fakat demokrasi kavramının yaşadığımız küreselleşme çağına aynı hızla cevap verip, veremediği önemli bir meseledir. Bu tartışmalar başlangıçta sadece ekonomik bütünleşme için kurulmuş fakat tarihi içerisinde siyasi bütünleşme hedefinde ilerlemek isteyen, yeryüzünde kurulmuş başka hiç bir örneği olmayan bir uluslararası aktör olan Avrupa Birliği'ni (AB) de kuşkusuz etkilemektedir. Ekonomik bütünleşme içerisinde fazla sorgulanmayan AB içindeki demokrasi seviyesinin durumu, ekonomik bütünleşmeyi takip eden siyasi bütünleşme çabalarının hızlanmasıyla doğru orantılı şekilde sorgulanır hale gelmiştir. Geride bıraktığı yarım yüzyıl içerisinde AB üye sayısını 6'dan 28'e çıkarmış (İngiltere'nin Brexit kararıyla 27 üye sayısı yeniden 27 olarak kabul edilmektedir) siyaset alanını da ekonomik ve parasal alanlardan, ortak dış ve güvenlik politikasına, ortak tarım politikasından, adalet ve iç işlerine vb.

\* Öğr. Gör., Müdür Yardımcısı, Yakın Doğu Enstitüsü, Yakın Doğu Üniversitesi.



alanlara kadar genişletmiştir. AB'nin siyaset yetki alanının bu derece değişmiş olması, kurumsal yapısının, işleyişinin ve demokrasi anlayışının da değişmiş olması demektir.

Demokrasi sadece kurumların işleyişiyle açıklanabilecek bir olgu değildir. Demokrasi vatandaşların kimliklerinin bulunduğu sistem içerisinde dikkate alındığının hissedebildiği bir rejimdir. Bunun içinse vatandaşların yasama sürecinde söz sahibi olmaları gereklidir. Ancak AB gibi kurumsal yapısı çok karmaşık olan ve tarihte var olmuş başka bir örneği olmayan bir aktör için bu durum çok kolay değildir. İşte, bu karmaşık yapısından dolayı siyasi bütünleşmenin hedeflenmeye başlamasıyla AB içinde demokrasi anlamında endişeler ortaya çıkmıştır. Demokrasinin durumu üzerine yürütülen tartışmaların getirdiği gereksinimlerden dolayı da AB antlaşmalarında sorunun çözümüne yönelik birçok adım atılmıştır.

1990'ların sonunda ufukta görünmeye başlayan beşinci ve tek seferde en fazla ülkenin üye yapılacağı genişlemenin AB'nin yapısında büyük farklılıklar getireceğini göz önüne alan AB, Amsterdam Antlaşması'yla birlikte demokrasi açığı sorunu üzerine çeşitli adımlar atmaya başlamıştır. Kronolojik olarak demokrasi sorununun giderilmesi için atılan adımları incelemeyen önce sorunu tanımlamakta ve sorunun kökenlerini analiz etmek gereklidir.

Avrupa'da ulus devlet anlayışının geleneksel egemenlik algısı Avrupa Kömür ve Çelik Birliği'nin kurulduğu yıl olan 1951'den bu yana adım adım değişmiştir. Küreselleşmeyle birlikte egemenlik kavramının sarsıldığını rahatlıkla söyleyebiliriz. Devlet egemenliğinin paylaşılmaz ve sadece ulus-devlet içindeki merkezi bir otoriteye bağlı olduğu algısı artık tam manasıyla geçerli değildir. Hayatın hemen her alanını etkileyen küreselleşme kuşkusuz diğer tüm siyasi-ekonomik yapılardan daha karmaşık bir sisteme sahip olan AB'yi de etkilemiştir. Ayrıca AB kurumlarının yetki alanları ve aldığı kararlar ulus-devletlerinkine benzemekte, bunun neticesinde ortaya AB'nin demokratik niteliklerinin sorgulanmasını ortaya çıkarmaktadır. Yani, üye ülkelerin vatandaşları adına karar alan AB'nin, vatandaşların çıkarlarını ne kadar gözetip, gözetmediği sorusu önem kazanmaktadır. Nitekim AB'den ayrılık sürecinin ilk örneği olacak olan Birleşik Krallık'ta bu sorgulama "ayrılık" kampanyasını destekleyen en önemli siyasetçilerinden olan şu anki Birleşik Krallık Dışişleri Bakanı Boris Johnson tarafında kampanya süresince sıklıkla yapılmıştır. Özellikle son yirmi yıllık sürede AB pragmatik bir örgüt olmaktan ziyade, uluslararası işbirliğinin azaldığı, ulus-üstü devleti ana amaç edinmiş kibirli bir projeye dönüşmüştür (Auer, 2013).

### 1. Demokrasi ve Modern Zamanlardaki Karşılığı

Günümüz dünyasında en yaygın yönetim şekli olan demokrasinin tek bir tanımını vermek çok güçtür. Kavramın etimolojik tarihini inceleyecek olursak Yunanca "demos" (halk) ve "cratos" (güç) kelimelerinden oluştuğu görülecektir. Bu bağlamda "demokrasi" kavramının anlamını yönetme gücünün halkın iktidarında olduğu yönetim biçimidir diyerek özetleyebiliriz. Modern toplumlarda devlet yapılanmasının değişmesi ve nüfusun artmasına bağlı olarak bu yönetme gücünü doğrudan kullanmanın imkânı kalmamış ve kavram kendini dönüştürmüştür. Bu doğrultuda kalabalık topluluklar halinde yaşayan halklar seçtikleri temsilcilere yönetme gücünü devretmişler ve adına temsili demokrasi denen kavram doğmuştur.

Modern siyaset bilimi ve düşüncesinin en önemli düşünürlerinden Robert Dahl'a göre demokrasinin yedi şartı şu şekildedir (Diamond ve Plattner, 1995: 72-73):

1. Yürütme üzerindeki kontrol yetkisi anayasal olarak seçilmiş yapılarda olmalıdır,
2. Seçilmiş yapılar sık sık yapılan ve dürüstçe yürütülmüş seçim süreçleriyle başa gelmelidirler,
3. Bütün yetişkin bireyler seçilme hakkına sahip olabilmelidirler,
4. Bireylerin siyasi meseleler hakkında yaptırım tehdidi olmadan kendilerini ifade edebilmeleri sağlanmalıdır,
5. Alternatif bilgi kaynakları korunmalı ve bunlara ulaşma imkânı kanunlar tarafından korunmalıdır,
6. Bütün yetişkin bireyler oy verme hakkına sahip olmalıdır,
7. Bireyler bağımsız siyasal partileri ve çıkar gruplarını kapsayan görece bağımsız yapıları şekillendirebilme hakkına sahip olmalıdırlar.

Demokrasi günümüz toplumlarının egemen yönetim biçimidir ve küreselleşmeyle birlikte değişen uluslararası sistemin içinde kendi değişim sürecini de yaşamaktadır. Temel soru küreselleşmenin hızına oluşturulması yüzyıllar almış yönetim şekli olan temsili demokrasinin nasıl yanıt vereceğidir. Ayrıca küreselleşmenin gündeme getirdiği değişimlerle, uluslararası sistem yalnızca devletlerden ve onların arasındaki



ilişkilerden oluşan bir yapı olmaktan çıkarak, güç ve etkinlikleri gittikçe artan çok uluslu şirketler ve bunların arkasındaki gruplar, ulus-üstü kuruluşlar ve hükümet dışı örgütler gibi yeni aktörleri kapsayan bir yapıya dönüşmekte; gücün yeni küresel aktörlere kaymaya başlaması, ulus-devletleri de gücün tek ve tartışılmaz sahibi olmaktan uzaklaştırmaktadır (Sanlı, 2004: 13-14). Fakat demokrasinin oluşumu itibariyle devlet kurumuyla olan ilişkisi göz önüne alındığında AB özelinde demokrasi tartışması daha güç bir hal almaktadır.

AB'nin nevi şahsına münhasır yapısı sebebiyle demokrasinin yaşadığı temel problemlere ek olarak anlaşılması ve aktarılması daha karmaşık problemleri vardır. Demokrasinin egemen devletlerin kullandıkları bir yönetim biçimi olduğu ve AB'nin politik bir sistem olmasına rağmen egemen bir devlet olmadığı düşünüldüğünde, AB'de demokrasiyi tanımlamak daha karmaşık ve zor olmaktadır (Kodakcı, 2005: 13). AB'nin kurumsal yapısındaki karmaşıklık, demokrasilerin olmazsa olmazı vatandaşların kendilerini sistemin bir parçası olarak hissetmelerinin önündeki en önemli engeldir. AB'de var olan kurumsal sorunlara ek olarak kimlikle alakalı sosyal sorunların da eklenmesi demokrasi kavramının AB içinde sıkça tartışılır olmasına sebebiyet vermektedir. AB genişledikçe kurumsal yapısının da değişmesi gerekli olmuş, ekonomik bütünleşmeyi siyasi bütünleşmenin takip etmesi amaçlanmıştır. Fakat siyasi bütünleşme ve vatandaşların temsil duygusunun oluşmasında kritik öneme sahip olan "Avrupa kimliği" oluşturma sürecindeki sorunlar demokrasinin AB içindeki tartışmalarının temel noktasını oluşturmaktadır. Örneğin bu doğrultuda Maastricht Antlaşması ile oluşturulan AB vatandaşlığı kavramı, ortak bir kimlik yaratma noktasında çok önemli bir adım olmasına rağmen halen arzu edilen sonuçları sosyal anlamda verememiştir.

## 2. Avrupa Birliği Tarihinde Demokrasi Açığı Sorunu

Birleşik bir Avrupa düşüncesinin tarihi 500 yıllık bir süreçtir ve 20. yüzyılın ortalarında İkinci Dünya Savaşı'nın ardından somut olarak gerçekleşmeye başlamıştır (Nugent, 2006: 13). Kıtanın yaşadığı savaşların sona ermesi ve barışın tesisi amaçlı başlayan bütünleşme sürecinin yarım asrı geçen macerasının bugün geldiği nokta siyasal birlikteliğe cesaret verici olsa da halen arzulanan seviyeden çok uzakta olduğu bir gerçektir. Gümrük Birliği'nin ve parasal birliğin sağlanmış olması, ortak vatandaşlık hukukunun geliştirilmesi, ekonomik mal ve hizmetler bağlamında milli sınırların hemen hemen ortadan kaldırılması ve birçok temel ve yardımcı kurumdan müteşekkil karmaşık bir siyasal yapı kurulması siyasal birlik aşamasına geçişin kilometre taşları olarak ele alınabilirler (Şahin, 2009: 3). Bununla birlikte ekonomik bütünleşmede gösterilen başarılar siyasal bütünleşme alanında gösterilememiştir. Ancak bunun bir süreç olduğu göz önüne alınmalıdır. Unutmamak gerekir ki altmış yıl önce AB'nin bugün geldiği nokta da imkânsız olarak görülmekteydi. Avrupa bütünleşmesi, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT)'nin başlangıcından beri sürekli gelişim ve dönüşüm içinde bulunan bir yapı olarak tarih sahnesinde yer almıştır (Aytuğ, 2009: 14). Fakat 21.yüzyılın başında, demokrasi açısından hem bir umudu hem de bir tehlikeyi temsil ettiği iddia edilen, aynı zamanda ulusal demokrasilerin garantörü olarak da gözüken AB'nin kendisinde ciddi demokrasi sorunları vardır (Sanlı, 2005: 42). Bu noktada hatırlamakta fayda vardır ki tartışmaların yaşandığı AB'nin kurucu üyelerinin demokrasi seviyeleri oldukça yüksektir. Kurucu üyelerin demokrasi seviyelerinin de yüksek olması şu an yaşanmakta olan demokrasi açığı tartışmalarının seviyesinin de yüksek olmasını sağlamaktadır. AB içinde demokrasi seviyesinin iyileştirilmesi amacının ortak payda olması, demokrasi bilincindeki yükseklikten kaynaklanmaktadır. Hatta Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılmasına neden olan süreç demokrasi kültürü ve bilincinin seviyesini göstermektedir.

AB'nin kurulduğu günden bu yana demokrasi anlamında sorunları olduğu düşünülen bir konudur. Ancak sorunla ilgili tartışmalar 1980'lerin ortalarında başlamıştır. Demokrasi açığı kavramı, AB'nin yeteri kadar demokratik olmadığı ve yönetişimin karmaşıklığı, fazla teknokratik olması sebebiyle vatandaşların kurumlara olan güvenlerinin yitirildiği eleştirisinin üzerine kurulmuştur. Bu eleştiriye göre, AB kurumsal yapısı, yasama ve yürütme yetkilerine sahip olan AB Konseyi ile demokratik meşruiyeti olmayan Komisyon'un (Komisyon üyelerinin Avrupa Parlamentosu'nun onayı alınarak üye ülkeler tarafından atanmasına ve Parlamento'ya karşı ortak sorumlulukları olmasına rağmen) egemenliği altındadır (Sanlı, 2005: 43). Bu noktada temsili demokrasi eleştirileri anlamında demokrasi açığı kavramsallaşması ortaya çıkmaktadır. AB'nin karar alma mekanizmasındaki en önemli yetkiye sahip kurum vatandaşlar tarafından seçilmiş bir kurum değildir. Günümüz küreselleşen dünyasında egemenlik açısından kurumlardan ziyade vatandaşları dikkate almak gerekliliği ise ortadadır (Habermans, 1998: 399). Özellikle 2008 Ekonomik Krizinin sonrasında birçok ve birbirinden çok farklı coğrafyalarda yaşanan halk hareketleri bu gerçeğin son ve önemli yansımaları olmuştur.



1957 Roma Antlaşmalarından, 1986 Avrupa Tek Senedi'ne kadar geçen süre içerisinde Avrupa Parlamentosu'nun gücünü ve yasama etkinliğini geliştirmeye yönelik olarak üç önemli reform gerçekleştirilmiştir. 1979 yılında Avrupa Parlamentosu için doğrudan genel seçimlerin yapılması çok önemli bir adımdır. Bu seçimler, doğrudan meşruiyet sağladığı ve demokratik kimliğini güçlendirdiği için Parlamento tarihinin en önemli olaylarından biridir (Kodakçı, 2005: 9). 1986 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi o zamana kadar Roma Antlaşması'nda köklü değişiklikler yapan ilk antlaşmadır. Avrupa Tek Senedi o zamanki adıyla Avrupa Toplulukları'nın kurumsal yapısında bir takım değişiklikler getirmiştir. Avrupa Tek Senedi'nin getirdiği yenilikler özetle şu şekildedir (Palabıyık ve Yıldız, 2006: 22-23):

- İç pazarın 1992 yılı itibarıyla tamamlanması hedeflenmiştir. Böylece dört özgürlüğün yani malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin özgür dolaşımının önündeki tüm engeller ortadan kaldırılarak garanti altına alınacaktır.
- Daha önce Ortak Pazar meseleleri hakkında oybirliği ile alınan birçok karar artık nitelikli çoğunluk oyu aranacaktır
- Avrupa Parlamentosu, yasama yetkisini Konsey ile paylaşmaya başlayacaktır
- Avrupa Siyasi İşbirliği resmileştirilmiştir. Buna göre üye devletler dış politika ve güvenlik politikaları alanında işbirliği yapmayı taahhüt etmişlerdir.

Anlaşılabileceği üzere Avrupa bütünleşme süreci Avrupa Tek Senedi ile siyasi dikkatini derinleşme meseleleri üzerine vermeye başlamıştır. Konsey'de "siyasi işbirliğinin kurulması" ve o tarihe kadar "de facto" nitelik taşıyan Avrupa Konseyi'nin "de jure" hale getirilip hukuksal sürece dâhil edilmesi yine Avrupa Tek Senedi sayesinde olmuştur. Böylece ekonomik bütünleşmeden siyasal bütünleşmeye doğru derinleşme hız kazanmıştır. Bu antlaşmayla birlikte ulus-üstü yapıya doğru dönüşmeye çalışan günümüz Avrupa Birliği'nin temelleri atılmıştır. Temelleri atılan bu yapının asıl oluşumunu hızlandıran antlaşma ise kuşkusuz Maastricht Antlaşması'dır.

1991'de Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından iki kutuplu uluslararası sistemin çöktüğünün düşünüldüğü bir dönemde, Avrupa Toplulukları uluslararası sistemdeki yeni düzenin parametrelerini dikkate almak suretiyle, bütünleşme düzeyini daha ileriye taşıyarak siyasal birliğini gerçekleştirmek suretiyle Avrupa bütünleşmesini bir bütün olarak tamamlama kararı almıştır (Mor, 2010: 518). Soğuk Savaş'ın sona ermesinin ardından gerçekleşen süreçte AB için Demir Perde'nin çizdiği sınırların ötesine geçme umudu doğmuş idi. Fakat bu heyecanlı umut beraberinde genişleme ile derinleşme perspektifleri arasında bir gerilim yaşanmasına da sebebiyet verdi. O yıllardaki tartışmaların sonucunda derinleşme ve genişlemenin paralel yaşandığı daha heterojen bir AB'ye doğru değişim yaşanması fikri oluşmuş, böylece Maastricht Antlaşması gibi federatif öğeleri içinde barındıran radikal bir antlaşma ortaya çıkmıştır.

Maastricht Antlaşması egemenlik yetkilerinin kullanımı konusunda üye ülke karar organlarına ciddi kısıtlamalar getirmiştir (Günoğur, 2007: 26). Hatta Maastricht antlaşmasının federatif bir yapıya doğru ilerlemenin ilk adımları olduğunu söyleyebilmek mümkündür. 1980'lerin başında federalist düşüncenin ateşli savunucularından Altiero Spinelli'nin meşhur Spinelli Planı'nın antlaşmanın düşünsel kökenlerinin başında yer alması bu yöndeki tartışmaların oluşmasına sebebiyet vermiştir. Genel anlamda antlaşmaya göre AB'nin kurumsal yapısı, bütçenin yapımından ve yürütülmesinden sorumlu olan bir Komisyon; icra organı olarak görev yapan bir Konsey; kanun yapma yetkisini Konsey ile paylaşan bir Parlamento ve üye ülkeler ile organlar arasındaki sorunları çözmek üzere kurulmuş olan bir Adalet Divanı üzerine oturmaktadır (Akşemsettinoglu, 2011: 4). Antlaşma vatandaşların, Avrupalılık kimliği üzerinden aidiyetlerini yükseltebilmek için ortak bir marş, vatandaşlık, pasaport, bayrak ve para birimi gibi yeni semboller geliştirmiştir. Ulus devletlerin Avrupa Birliği'ne katılarak kurumsal olarak yaşamaya başladıkları "Avrupalılaştırma süreci" ulus-devletleri oluşturan bireyler içinse kolay bir süreç değildir. AB vatandaşlığı kavramı bu açıdan dikkat çekmektedir. Kavram Maastricht Antlaşması'nın sonucudur ve demokrasi ile vatandaşların aidiyet duygusu arasında kurulmak istenen bağ açısından çok önemli bir adımdır. Antlaşmanın ortaya çıkarmaya çalıştığı ortak bir Avrupa kimliğidir. Belirtmekte fayda vardır ki Maastricht Antlaşması'yla gündeme gelen Avrupa vatandaşlığı fikri normal anlaşılan vatandaşlık tanımından farklı şekilde, yönetimde yer alabilmek adına herkes için aynı ve eşit fırsatlar yaratmamıştır. Avrupa vatandaşlığı sadece ulusal vatandaşlıkları tamamlayıcı nitelikte bir vatandaşlık tanımıdır. Bilindiği gibi Avrupa vatandaşlığını veren ortak bir kurum mevcut değildir. AB'ye üye olan 27 ülkeden birinin vatandaşı olmanızdan dolayı AB vatandaşlığına sahipsinizdir.



Derinleşme tartışmaları içerisinde Maastricht Antlaşması'nın getirdiği üç sütun sistemi çok önemli yer tutar. Topluluk Sütunu denilen ilk sütun ekonomik, toplumsal ve çevreyle alakalı konuları içerir ve Üç Topluluk (Avrupa Topluluğu, Eurotam, Avrupa Kömür-Çelik Topluluğu) daha sağlam bir temele oturtulmuştur. İkinci sütun ise Ortak Dış ve Güvenlik Politikasını (ODGP) ilgilendiren, üye devletlerarasında daha koordineli ve ortak bir dış politika hedefleyen sütundur. Bu sütun ortak dış politika tutum ve davranışlarını geliştirmeye yönelik işbirliği; dünya barışının korumasına yönelik ortak çalışmalar, demokrasi ve insan haklarının yayılmasını ortak bir dış politika hedefi haline getirip bu alanda geniş işbirliği yapmak, AB üyesi olmayan devletlere, bir dış politika aracı olarak, ekonomik yardımları koordine etmek; ortak güvenlik politikası olarak da, ortak bir ordu, güvenlik politikalarını Avrupa kıtası ölçülerinde değerlendirmek ve bu alanda ortak tutumlar oluşturmak, terörle ortak mücadele politikaları geliştirmek şeklindeki alanlarda işbirliğini hedeflemektedir (Mor, 520: 2010). Üçüncü sütun adalet ve içişlerini ilgilendiren konularda üye devletler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak amaçlıdır. Bu sütunda organize suçlara karşı mücadelede ortak politikalar ve işbirliği politikaları geliştirmek, ortak mülteci ve göç vb. politikaları ilgilendiren alanlarda, cezai konularda polis ve adli işbirliği amaçlanmaktadır.

Görüldüğü gibi Maastricht Antlaşması'nda yüksek derecede bütünleşme öğeleri mevcuttur. Fakat aynı durum tüm sütunlar için aynı derecede gerçekleşmemiştir. Özellikle ikinci sütun olan ODGP bütünleşme seviyesi olarak hükümetler arası seviyede kalmıştır. Maastricht Antlaşması kurucu antlaşmalarda çeşitli revizyonlar yapan bir antlaşma olarak tarihe geçmiştir. Maastricht Antlaşması'ndan sonra AB oldukça dinamik ve dinamik olduğu kadarda çalkantılı bir bütünleşme sürecine girmiştir. Maastricht'le başlayan süreç bu nitelikleri bir ölçüde de küreselleşme sürecinin hızlanmasından dolayı almıştır. Aynı yılın Haziran ayında toplanan Kopenhag Zirvesi'yle birlikte oluşturulan Kopenhag Kriterleri kıta içindeki derinleşme tartışmalarını hızlandırmıştır. Kopenhag siyasi kriterleriyle birlikte AB'ye yeni üye olacak ülkelerden topluluk müktesebati ile birlikte ekonomik, politik ve siyasi şartları yerine getirmeleri beklenmektedir. Ayrıca Maastricht Antlaşmasıyla, Avrupa Parlamentosu'nun AB sistemi içerisindeki yetkileri artırılmıştır.

Avrupa Birliği bütünleşmesi içerisinde derinleşme çabalarını tamamlayıcı şekilde genişleme adımlarını da atmıştır. 1995'te Avusturya, Finlandiya ve İsveç ile yapılan katılım antlaşması sonucu AB üye sayısı on beşe çıkmış ve çoğunluğunu eski Doğu Avrupa ülkelerinin oluşturduğu on iki aday ülke ile de üyelik görüşmelerine başlanılmıştır (Mor, 521: 2010). Genişleme süreci bakımından Maastricht Antlaşması, esas olarak Doğu Avrupa'da bağımsızlığını kazanan devletleri AB içine çekebilecek politikalar üzerine yoğunlaşmış, nitekim 1993 yılında Kopenhag'da ortaya koyulan siyasi ve ekonomik kriterler ile müktesebata uyum zorunluluğu öncelikle Doğu Avrupa ülkeleri ve sonra da diğer muhtemel genişlemeler için bir yol haritası olmuştur. Bu sayede AB 1989 yılından beri "cazibesinin gücü" sayesinde yakın komşularından bir düzinesinin siyasal ve ekonomik istikrarlaşma süreçlerine katkı sunmuştur (Moravscik, 410: 2009).

2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan, 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması'yla AB'nin bütünleşme sürecini ilgilendiren birçok adım atıldığı gibi demokrasi açığının giderilmesi yönünde de adımlar atılmıştır. Amsterdam Antlaşması'yla Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri artırılmış ve ulusal parlamentoların bilgiye düzenli şekilde erişiminin sağlanabilmesini sağlayacak düzenlemeler getirilmiştir. Ayrıca Antlaşmada, "kararların mümkün olduğu ölçüde vatandaşlara açık ve yakın düzeyde alınması yoluyla, Avrupa hakları arasında daha sıkı bir birlik kurulması yönünde yeni bir aşama" oluşturulduğu da belirtilmiştir (Sanlı, 2005, 45). Amsterdam Antlaşması, insan hak ve hürriyetleri gibi evrensel kavramların kullanılmasında daha fazla öngörülü, AB vatandaşlığı konusunda daha olumlu yaklaşmakta, daha etkili bir dış ilişkiler öngörmekte, kurumsal yapısının daha yeterli olmasını amaçlamakta ve yakın işbirliği için daha fazla esnek olmayı kabul etmektedir (Bozkurt, Özcan, Köktaş, 2006: 42).

2000'lerin başında AB içinde demokrasi ve demokrasi açığı üzerine tartışmalar ve çözüme yönelik adımlar atılmıştır. Bu adımlardan ilki 10 Aralık 2000 tarihindeki AB Konseyi Devlet ve Hükümet Başkanları zirvesinde ortaya konmuştur. Zirvenin ana temasını yaşanacak yeni genişlemelerin ardından AB organlarının yapısı ve nasıl çalışacağı olmuştur. AB'nin tarihinin en büyük genişlemeye doğru ilerliyor oluşu, kurumlar arası koordinasyona olan ihtiyacının daha ileri bütünleşme ya da derinleşme olmadan olamayacağı gerçeğini doğurmuştur. Fakat AB genişleme için bir takvim belirleyerek, kendisini reform yapma baskısı altına sokmuş, reformların çıkmaza girmesini Nice Antlaşması da çözememiştir. Nice Antlaşması ile yeterince çözülemediği düşünülen tartışmalı kurumsal konuların ise, AB Anayasası'nı hazırlamak üzere bir araya gelen 105 üyeli "Avrupa'nın Geleceği Kurultayı"nın on altı aylık çalışması ile oluşturulan taslak AB Anayasası'nın, hükümetler



arası konferans sonucunda son halini alması ile çözümlenmesi görüşü benimsenmiştir (Bozkurt, Özcan, Köktaş, 2006: 43). Özellikle eski Almanya Dış İşleri Bakanı Joschka Fischer'in ünlü Humbolt Konferansı'nda "ulaşmak istediğimiz Avrupa Birleşik Devletleri vizyonu ancak bir Avrupa Anayasası ile olur" demesi 2000'li yılların başında anayasa yapım sürecinin AB'nin ana gündem maddesi olduğunu göstermektedir. Böylece bu yıllarda AB içerisinde anayasal düzene geçiş planlanmıştır.

### 3. Anayasa Yapım Süreci ve Tartışmaları

Joschka Fisher'in Humbolt Konferansı'nda söylediklerine ve tartışmalara bakacak olursak 1990'lı yıllar "Birleşik Avrupa" fikrinin yeniden gündeme gelecek Avrupa'nın geleceğinin tartışıldığı yıllar olmasını sağlamıştır. Bu tartışmalar içindeyse federalizm ve anayasa iki ana sütunu oluşturmaktadır. AB'nin bir anayasaya sahip olması gerektiğini savunanlarla, AB'nin herhangi bir anayasaya ihtiyacı olmadığını savunan düşünürler, akademisyenler ve devlet adamları arasında ayrım kimi zaman uç noktalara doğru gitmiştir.

"Birleşik Avrupa" fikrinin gerçekleşebilmesi için ortak bir payda olmalıdır. Bu payda üzerinde yıllardır çeşitli düşünceler ortaya atılmıştır. Birçok düşünür Avrupa'yı bir arada tutan paydanın kültür, tarih, din, coğrafya gibi etkenler olduğunu düşünseler de, Avrupa'yı bir arada tutan en asli ve en önemli etken hukuktur. AB kurulduğu ilk günden beri, diğer birçok uluslararası organizasyonlardan farklı olarak kurumsallaşması içinde bir mahkeme belirlemiştir. Asıl amacı kıtada kalıcı barışı tesis etmek olan bir yapı içerisinde hukuksal araçlarla sert güce ihtiyaç duymadan farklı kimlikleri ortak paydada tutmak mümkün olabilir. Kurumsallaşması içinde bir mahkeme tesis eden AB, Avrupa Adalet Divanı'nın 1963 yılında aldığı *Van Gend en Loss* kararı ve 1964 yılından aldığı *Costa v. Enel* kararıyla doğrudan etki (direct effect) ve AB hukukunun üstünlüğü (supremacy) gibi iki çok önemli kavramı oluşturmuştur. Böylece bütünleşmesinin ilk aşamalarında olmasına rağmen diğer uluslararası organizasyonlardan farklı olarak ulus-üstü bir karaktere bürünme yolunda ciddi adımlar atmıştır.

Avrupa bütünleşmesinin karmaşık tarihi, kaçınılmaz olarak kendine özgü bir takım sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede, gittikçe ilerleyen entegrasyon sonucunda Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı büyük ölçüde genişlemiş, bunun sonucu olarak da AB'nin çalışma yöntemleri ve karar alma usullerindeki belirsizlikler ile AB kurumlarıyla üye devletler arasındaki yetki paylaşımı gibi sorunlar giderek ağırlıklarının hissettirmeye başlamıştır (Kontacı, 2004: 61). AB kurumlarının giderek yetkilerinin artması ve karar alıcı üç ana kurum arasındaki yetkilendirme yapısındaki; örneğin seçilerek gelen tek kurum olan Parlamento'nun yönetim sisteminde yetersiz kalması, yeterince şeffaf olmaması vb. aksaklıklar AB'nin demokratik meşruiyetinin sorgulanır olmasına neden olmuştur. 21. Yüzyılın başlarında dünya siyasetinde daha aktif bir aktör olmayı hedefleyen AB'nin geleceğinin yeniden tanımlanması ve sorunların köklü şekilde çözülmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 14-15 Aralık 2001 tarihinde Laeken Zirvesi'nde bir araya gelen Avrupa liderleri AB'nin çok fazla karmaşık ve hantal olduğu konusunda fikir birliğine ulaşarak, mevcut antlaşmaların önünde sonunda yeniden paketlenerek bir anayasa oluşturulması tavsiyesinde bulunmuşlardır (Church ve Phinnemore, 2006: 9). Belirtmek gerekir ki Avrupa yönetim sisteminin yapısı ve niteliği hakkında çok sayıda farklı görüş tartışılmış; bazı hukukçular Avrupa bütünleşmesinin kurucu metinleri olan kurucu antlaşmaların hali hazırda anayasa karakteri taşıdığını iddia ederek yeni bir anayasa yapmanın gerekli olmadığını ileri sürerken; bazıları ise Avrupa Birliği'nin hukuki altyapısının anayasal bir meşruiyete sahip olmadığını ve bir anayasaya ihtiyaç olduğunu savunmuştur (Sanlı, 2005: 127-128). Laeken Zirvesi Sonuç Bildirisi'ne ekli "Avrupa Birliği'nin Geleceğine İlişkin Bildiri" (Laeken Bildirgesi) içerisinde, AB'nin geleceğine dair çeşitli beklentilere yer verilmesiyle anayasallaşma süreci ivme kazanmıştır (Akıllı, 2010: 36).

Nice Antlaşmasıyla başlayan AB için anayasa hazırlama süreci Leaken Zirvesi'yle birlikte hız kazanmıştır. Laeken Kararları'nın ardından 28 Şubat 2002'de, eski Fransız cumhurbaşkanı Valery d'Estaing başkanlığında üye ülkelerin ve o yıllardaki aday ülkelerin temsilcilerinin de katılımıyla AB anayasası için çalışan "Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon" kurulmuştur. Bazı tarihçi ve hukukçular bu konvansiyonu ABD Anayasası'nı hazırlayan Philadelphia Anayasa Konvansiyonu'na benzetmişlerdir. Hatta AB bütünleşmesi içerisinde anayasa oluşturma fikrine karşı duranlar da d'Estaing'i Avrupa'nın Benjamin Franklin'i olmaya çalışmakla itham etmişlerdir. Avrupa bütünleşmesi tarihine damgasını vuran hükümetler arası işbirliği ile federalizm görüşleri arasındaki çatışma, d'Estaing oluşturduğu konvansiyonda da etkili olmuştur (Kumrulu, 2003: 190). Konvansiyon kurumsal anlamda birçok reform önerisi getirmiştir. Ancak bu büyük yapısal dönüşümün gerçekleştirilmesi için, öncelikle cevaplanması gereken birçok sorunun varlığına dikkat çekilen Konvansiyon'da; daha etkin, daha şeffaf ve Avrupa vatandaşlarına daha yakın bir AB hedefine ulaşmak için



girişilecek kurumsal reformların asıl hedefinin; AB'nin temel değerlerini yansıtan, bağlayıcı bir temel haklar kataloğunu içeren ve Birlikteki yetki paylaşımını yeniden düzenleyen bir anayasal yapılanma olması gerektiği ima edilmiştir (Kontacı, 2004: 63). Konvansiyon'un ana konuları ise şu şekilde özetlenebilir;

- Uluslararası meselelerde tek sesli bir Birlik oluşturma,
- AB ile üye devletler arasında sorumluluk paylaşımının netleşmesi,
- Topluluk mevzuatında basitlik,
- Herkesin anlayabileceği bir anayasa,
- 21. Yüzyıla ve getirdiği değişim ve dönüşümlere Birliği hazırlayabilmek.

Konvansiyon çalışmalarını 2003 Haziran ayında düzenlenen Selanik Zirvesi'nde "Avrupa için Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı" adıyla duyurmuştur.

### 3.1 "AB Anayasası" ve Sancılı Süreci

Taslak hakkında 17-18 Haziran 2004 tarihinde Brüksel'de düzenlenen hükümetler arası konferansta uzlaşmaya varılmıştır (Church ve Phinnemore, 2006: 24). Daha sonra paraf edilen Avrupa Anayasası 29 Ekim 2004 tarihinde yeni katılan 10 ülke de dahil 25 üye devlet tarafından Roma'da düzenlenen törenlerle imzalanmıştır (Günoğur, 2007: 36). "Avrupa için Anayasa" metni Roma'da tarihi Campidoglio Tepesi'nde 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurucu antlaşmasının imzalandığı salonda imzalanmıştır. 12 Ocak 2005 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen Anayasa'nın, yürürlüğe gireceği tarih olarak Anayasal Antlaşma'da madde IV-447'de 1 Kasım 2006 olarak belirtilmiştir (Aytuğ, 2009: 16). Fakat Anayasa'nın yürürlüğe girebilmesi için tüm üye ülkeler tarafından onaylanması zorunluluğu ve üye devletlerin kendi anayasalarındaki onaylama süreçlerindeki farklılıklar -ulusal meclis onayı yâda referandum seçeneği- sürecin planlandığı tarihte bitmemesine neden olmuştur. Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumlarda "Hayır" oyunun çıkmasının ardından 16-17 Haziran 2005 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen AB Hükümet ve Devlet başkanları Zirvesi'nde, AB Anayasası sürecine bir yıl ara verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu aranın verilmesindeki ana amaç ise Fransa ve Hollanda gibi iki kurucu devlette yapılan referandum sonucunun "Hayır" çıkması ve bu gerçekliğin diğer AB üyesi ülkeleri de etkilemesi çekincesidir. Fransız ve Hollandalı seçmenlerin Anayasa'ya "Hayır" demesiyle ilgili değerlendirmelere bakıldığında, gerek Eurobarometre'nin sonuçları, gerekse bu veriler üzerine değerlendirme yapan akademik çalışmalarda ortaya çıkan genel kanı; özellikle genç seçmenler arasında neye oy verdikleri ile ilgili büyük bir bilgi eksikliğinin olduğu yönündedir (Aytuğ, 2009: 17).

Avrupa Anayasası'yla amaçlanan o yıla kadar imzalanmış bütün kurucu antlaşmaları tek bir başlık altına toplayarak AB'yi daha yekpare, şeffaf ve demokratik hale getirerek siyasi bütünleşme hedefinde çok önemli ve değerli bir adım atmaktı. AB üyesi ülkelerin siyasi bir birlik kurma yolunda attıkları en önemli adımı teşkil eden Avrupa Birliği Anayasası'yla, Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan kurucu antlaşmaları yeni bir metinde bütünleştirerek, AB'nin üç sütunlu yapısına son vermek amaçlanmıştır (Güneş, 2008: 741). Anayasa, Avrupa'nın geleceğine dair genel vizyonlar çizmekten, yeni üyelerin nasıl kabul edileceğinden, üyelerin hangi durumlarda ve nasıl üyelikten çıkarılabileceğine kadar oldukça ayrıntılı düzenlemeler getiren 488 madde ve eklerden oluşan kapsamlı bir hukuk metni niteliğini taşıyordu (Mor, 2010: 526). AB Dışişleri Bakanlığı kurularak AB içinde tek sesli dış politika amaçlanmaktaydı. Avrupa Dış İlişkiler Servisi (EEAS) Lizbon Antlaşması'nın ürünüdür ve öncesinde Dış İlişkileri Bakanı sonrasında ise Yüksek Temsilci olarak adlandırılan pozisyon hem Komisyon hem de Konsey'in üyesi olarak görev yapmaktadır (Brandsma, Heidbreder ve Mastenbroek, 2016: 629.) Pozisyonun temel görevi tamamen aynı olmakla birlikte Anayasa Antlaşması ile Lizbon Antlaşması arasındaki isim farkı tamamen egemenlik tartışmalarını dindirmek içindir. Ayrıca bu kadar detaylı bir hukuki metnin içinde çok sembolik anlamlar taşıyan AB bayrağı, AB marşı, AB ulusal günü ve AB vatandaşlığı gibi kavramlar da yer almaktaydı. Bu sembolik değerlerin metnin içerisinde yer almasının sebebi anayasa yazım süreçlerinin teknik ve içerik olmasından ziyade vatandaşlar için duygusal bir süreç olmasından dolayıdır.

Yukarıda sıralanan bayrak, marş ya da AB ulusal günü gibi fiiliyatta var olan kavramlar Anayasa metninin içine girince tepkiler gelmeye ve tartışmalar yaşanmaya başlamıştır. Anayasa referandumlarından hayır oyu çıkmasının nedenleri kimlik ve egemenlik devri ya da paylaşımı konuları ve bu sembolik değerler çerçevesinde olmuştur. Hollanda ve Fransa'da Anayasa için yapılan referandumlardan hayır oyu çıkmasının nedenleri bu tartışmalarla doğru orantılık seyretmiştir. Kurucu üye olmasının ötesinde, Avrupa bütünleşmesini başlatan bildirge olan ve literatüre "Schuman Deklarasyonu" olarak geçen bildirgeye ismini veren devlet adamının ülkesi olmasından dolayı Fransa'da referandum için "Hayır" oyu çıkması büyük ses getirmiştir.



Avrupa bütünleşmesinin geleceğinin ne yönde olacağıyla ilgili ciddi tartışmaların doğmasına neden olan sürecin ardından Avrupa Birliği'nin yaşadığı en önemli krizlerden biri yaşanmıştır. Fransa'da referandum sonrasında Eurobarometre'nin yaptığı araştırmada Fransız seçmenlerinin niçin "Hayır" oyu verdiniz sorusundaki nedenlerinin başlıca dağılımı; Fransa'daki istihdam politikaları üzerindeki olumsuz etkisi % 31, yüksek işsizlik ve sosyal refah devletinin yetersiz kalacağı endişesi % 26, taslağın aşırı liberal politikaları destekler nitelikte maddeler içermesi % 19, Avrupa'nın yeterine sosyal olamaması: % 16, metnin çok karmaşık olması % 12, Türkiye'nin tam üyeliğine karşılık % 6, ulusal egemenliğin kaybı endişesi % 5 şeklindedir (Eurobarometre, 2005: 7). Ayrıca AB'nin Anayasa Antlaşması'nın daha iyi anlaşılabilmesi için yaptığı tanıtımların da yetersiz kalmış olması ayrı bir neden olarak gösterilebilir.

Dönemin İtalya Başbakanı Silvio Berlusconi tarafından "Avrupa'yı kuranların ütopyası harika bir gerçeğe dönüştü" şeklinde ifade edilen Anayasa Antlaşması onay için referandum yapmaya karar veren 9 üye ülkeden Fransa ve Hollanda'da ret cevabı çıkması üzerine askıya alınmış ardından da rafa kaldırılmıştır (Şahin, 2009: 8). Bu bağlamda gerek Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısını ve işleyişini önemli ölçüde kolaylaştırması ve demokratik meşruiyetini güçlendirmeyi gerekse de 21. yüzyılın değişen dünya siyasetinde "küresel oyuncu" olabilme hedefi bakımından büyük önem verilen Avrupa Birliği Anayasası'ndan beklenen sonuçlara ulaşamamıştır. Yaklaşık 2,5 yıllık bir sürede hazırlanan ve bu süreçte 11 milyon Avro kaynağın harcandığı Anayasa'nın yukarıda ayrıntılı şekilde açıklanan reddinden sonra, devlet ve hükümet başkanları 21 ve 22 Haziran 2007 tarihli Brüksel Zirvesinde onay sürecini durdurmayı ve yeni bir metin hazırlayarak reform sürecini yeniden başlatmayı kararlaştırmışlardır (Aytuğ, 2009: 24).

#### 4. Lizbon Antlaşması Sürecine Genel Bir Bakış

Fransa ve Hollanda'daki referandum sonuçlarının "Hayır" şeklinde sonuçlanması AB özelinde tüm Avrupa'da anayasa sürecinin AB bütünleşmesini krize soktuğu tartışmalarının oluşmasına neden olmuştur. Hatta AB içerisinde İspanya ve Portekiz gibi ülkelerin başını çektiği AB Anayasası'nın bir an önce onaylanmasını isteyen ülkeler ile diğer taraftan İngiltere gibi tarihte her zaman Avrupa kuşukculuğunun hâkim olduğu üyelerin yanı sıra, Çek Cumhuriyeti ve Polonya'nın liderliğini yaptığı yeni ve küçük üyeler gibi daha dar kapsamlı ve anayasayı çağrıştırmayacak bir antlaşmanın oluşturulmasını isteyen ülkeler arasında bölünme söz konusu olmuştur. Ulus devletin geleceği ve egemenliğin ulus-üstü bir yapıyla paylaşılması-devredilmesi ile kimlikle alakalı tutumlar bu tartışmaların ana gündem maddesi olmuştur. AB'ye yeni katılan ülkeler egemenlik kaybı endişesine diğer eski ve büyük üyelere göre daha fazla sahiptiler. AB gibi ulus-üstü yapıya doğru ilerleyen, ekonomik bütünleşmeden siyasal bütünleşmeyi hedefleyen bir oluşum için yaşanan süreç sancılı olmuştur. Kuşkusuz AB'nin anayasallaşma çabası olarak adlandırabileceğimiz süreç bizlere süreklilik arz eden, teleolojik olmayan bir süreç sunmuştur (Reh, 2009: 627).

Haziran 2007'deki Brüksel Zirvesi'nde kararlaştırılan yeni bir metin yazarak reform sürecini canlandırma hedefi, AB Konseyi dönem başkanı Portekiz'in Lizbon kentinde, 12-13 Aralık 2007 tarihinde düzenlenen AB Konseyi Devlet ve Hükümet Başkanları zirvesinde yirmi yedi üye ülkenin devlet ve hükümet başkanlarının katılımıyla imzalanan "Lizbon (Reform) Antlaşması" ile devam ettirilmek istenmiştir. Aynı zirvede Lizbon Antlaşması'nın onay sürecinin Ocak 2009 ya da en geç Haziran 2009 tarihine yani dönemin Avrupa Parlamentosu seçimlerine kadar tamamlanması konusunda fikir birliği sağlanmıştır. Daha demokratik ve şeffaf bir AB oluşturma amacını taşıyan Lizbon (Reform) Antlaşması temel olarak 2004 Anayasa Antlaşması'ndaki düzenlemelerin çoğunu korumuştur. Bu gerçek bir kez daha göstermiştir ki anayasa yazım süreçleri teknik ve içerik olmasının yanı sıra duygusal bir olaydır. Hatta önceki sayfalarda bahsedildiği gibi AB'nin teknik ve içerik olarak zaten bir Anayasaya sahip olduğunu dahi iddia etmek mümkündür. Üstelik 1980'lerde uluslararası bir antlaşmanın federatif yapıda olmasına karşı bir görüş yoktu ve AB Anayasası tartışmaları içerisinde yaşanan birçok tartışma o yıllarda yaşanmıyordu. O yıllarda Soğuk Savaş sona ermemiş, küreselleşmenin hızıyla birlikte ulus-devletin yapısı ve ulusal egemenlik sorgulanmaya başlamamıştı. Maastricht Antlaşması federatif yapıya doğru gitmede radikal bir adımdı ve Anayasa tartışmalarının içinde geçen birçok konunun başlangıcında yer almıştı.

Lizbon (Reform) Antlaşması hazırlanış sürecinde, Anayasa yazmanın duygusal bir süreç olması açısından Fransa ve Hollanda'da Anayasa Antlaşması'nın da reddedilmesine neden olan hassasiyetler göz önüne alınmıştır. Bu bağlamda en önemli farklardan biri AB'nin sembolleri üzerinde yapılan düzenlemeler olmuştur. Yeni antlaşmada AB Dış İşleri Bakanlığı, AB Bayrağı, AB Marşı ve AB Günü gibi sembolik anlamları olan düzenlemeler yer almamıştır. Anayasa Antlaşması'yla çok benzer olan Lizbon (Reform) Antlaşması'nda





bahsi geçen sembolik düzenlemelerin olmayışı, Anayasa Antlaşması'yla oluşan "federatif devlete doğru dönüşme" algısının törpülenmesi için olduğu açıktır. Ayrıca bir devlet yapılanması algısının ortadan kalkması için bizzat antlaşmanın isminin içerisinde "anayasa" sözcüğü çıkarılmıştır. Lizbon (Reform) Antlaşması'nın anayasal formda olmadığı aksine önceki antlaşmaları tamamlayıcı antlaşma olduğu algısının oluşması amaçlanmıştır. Bu nedenle Lizbon (Reform) Antlaşması'nın işlevsel bir reform antlaşması olduğunu söyleyebiliriz. Esas olarak Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma üzerine kurulan Lizbon (Reform) Antlaşması 441 maddeden ve toplamda 478 sayfadan oluşmaktadır. Lizbon (Reform) Antlaşması ile getirilen önemli değişiklikler şu şekilde özetlenebilir (Özler, 2009: 2):

- "Avrupa Topluluğu" ve "Topluluk" ifadeleri "Birlik" ile değiştirilerek Avrupa Birliği'ne tüzel kişilik kazandırılması,
- Üye ülkeler tarafından oy birliğiyle 2,5 yıllık süre için bir AB Konseyi Başkanı'nın atanmasının yanı sıra, altı aylık dönem başkanlığı sisteminin, üç ülkenin 18 aylık bir başkanlık takımı oluşturması ile değiştirilmesi,
- Dış politikada etkililiğin artırılması amacıyla "AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi" makamının oluşturulması ve Yüksek Temsilci'nin, AB Dışişleri Bakanlar Konseyi'ne de başkanlık etmesi,
- Avrupa Komisyonu'nun üye sayısının 2009 yılından itibaren Üye Devlet sayısının üçte ikisi olmasının öngörülmesi,
- Ulusal parlamentoların, Komisyon tarafından hâlihazırda gayri-resmi olarak yapılan bilgilendirmenin, sekiz hafta içinde Antlaşma'da belirlenen kurum tarafından yapılması şartı ile karar alma süreçlerine yakınlaştırılması,
- Olağan yasama usulü olarak tanımlanan ortak karar alma usulünün kapsamının genişletilmesi ile Avrupa Parlamentosu'nun rolünün güçlendirilmesi ve AP'ye aynı zamanda Komisyon başkanını seçme yetkisinin tanınması,
- AB Bakanlar Konseyi kararlarında, 2014 yılından itibaren "çifte çoğunluk" şartının aranması. Bu çerçevede, AB kararlarında üye ülkelerin %55'inin oyu ve AB'nin toplam nüfusunun %65'ine sahip ülkelerinin oyunun gerekliliğini şart koşulması (2017 yılına kadar üye ülkeler su anda geçerli olan sisteme göre oylama yapılmasını talep edebileceklerdir. Yeni sistem üye ülke nüfuslarının önemini artırmaktadır.
- Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının, bazı Üye Devletlerin (Birleşik Krallık, Polonya) dışarıda kalmasına rağmen, diğer Üye Devletler için hukuki bağlayıcılık kazanması,
- Güçlendirilmiş işbirliğinin (üye devletlerin, AB çerçevesinde, diğer üyeler dahil olmasalar da gruplar halinde hareket edebilmeleri ilkesi) hayata geçirilmesiyle, grup üyelerinin diğer AB Üye Devletleri'ni davet etmeden nitelikli çoğunluk ile karar alabilmesi ve bu modelin dış politikaya ilişkin tüm alanlarda uygulanabilir olması.

Lizbon (Reform) Antlaşması'nda, Anayasa Antlaşması'nda olduğu gibi Maastricht Antlaşması'yla gelen üç sütunlu yapı tek çatı altında toplanmıştır. Ayrıca "Topluluk" ifadesi kaldırılarak "Avrupa Birliği" adında tek bir kurumsal yapı oluşturulmuştur. Kuşku yoktur ki aslında Anayasa Antlaşması'yla Lizbon (Reform) Antlaşması aynı amaçlar; Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısını ve işleyişini önemli ölçüde kolaylaştırma, demokratik meşruiyetini güçlendirme ve 21. Yüzyılda değişen dünya siyasetinde "küresel oyuncu" olabilme iddiası doğrultusunda hazırlanmıştır.

##### 5. Lizbon (Reform) Antlaşması'nın Onay Süreci

Yukarıdaki başlıklarda bahsedildiği üzere Lizbon (Reform) Antlaşması için yürürlüğe girmesi için öngörülen son tarih Ocak 2009 ya da en geç Haziran 2009'da yapılacak olan Avrupa Parlamentosu seçimlerine kadar tamamlanmış olması kararlaştırılmış olsa da, pratikte bu durum gerçekleşmemiştir. İrlanda Anayasası gereği, uluslararası antlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için referandumla sunulması anayasal bir zorunluluktur. Bu zorunluluğa sahip olan tek üye devlet olan İrlanda'da 12 Haziran 2008 tarihinde gerçekleştirilen referandumda Lizbon (Reform) Antlaşması reddedilmiştir. Seçmenlerin yüzde 53,13'ünün katıldığı referandumda, yüzde 46,6 evet oyuna karşılık yüzde 53,4 hayır oyu çıkmıştır. Lizbon (Reform) Antlaşması İrlanda'da yapılan ve hayır oyu çıkan referandumdan önce 18 AB üyesi tarafından onaylanmıştı. Lizbon (Reform) Antlaşması'nın kaderini belirleyen ikinci referandum ise 2 Ekim 2009 tarihinde yapılmış olan halkoylaması olumlu şekilde sonuçlanmıştır.



Lizbon (Reform) Antlaşması 23 Kasım 2009 tarihinde İrlanda'da iç hukuk sürecini tamamlayarak yürürlüğe girmiştir. Fakat Kasım 2009 tarihiyle antlaşmanın iç hukuk yolları çerçevesinde tamamlanmadığı diğer ülke ise Çek Cumhuriyeti olmuştur. O tarihte antlaşma Çek Cumhuriyeti yasama organları tarafından onaylanmış olsa da, devlet başkanı tarafından İrlanda'daki referandumun sonucuna göre imzalanıp imzalanmayacağını belirlenmesi gerekçesiyle bekletilmiştir. Aynı durum Polonya devlet başkanı içinde geçerliydi. Polonya devlet başkanı 10 Ekim 2009 tarihinde antlaşmayı onaylamıştır. Çek Cumhuriyeti devlet başkanı ise, ülkesine AB Temel Haklar Şartı konusunda muafiyetler tanınmadığı sürece bu antlaşmayı onaylayamayacağını belirtmiş idi. Ayrıca bir grup senatör Lizbon (Reform) Antlaşması'nın anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Çek Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi'ne dava açmışlardır.

29 Ekim 2009 tarihinde gerçekleşen zirvede AB devlet ve hükümet başkanlarının Çek Cumhuriyeti'nin AB Temel Haklar Şartı konusunda istemiş olduğu muafiyetleri kabul etmesi ve Çek Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi'nin 3 Kasım 2009 tarihinde verdiği kararda Lizbon (Reform) Antlaşması'nın anayasaya aykırı olmadığı sonucuna varmasının ardından daha önce açıklamış olduğu şekilde Çek devlet başkanı Vaclav Klaus Lizbon (Reform) Antlaşması'nın onaylanmasını kabul etmiştir. Son olarak o zamanki adıyla Çek Cumhuriyeti'nin de antlaşmaya onay vermesinin ardından 1 Aralık 2009'da Lizbon (Reform) Antlaşması yürürlüğe girmiştir.

### 5.1 Lizbon (Reform) Antlaşması'nın Demokrasi Açığı Sorununun Çözümüne Yönelik Yaklaşımı

Avrupa Birliği bütünleşmesi tarihinde özellikle 1990'lı yıllarla birlikte demokrasi açığı sorunu ortaya çıkmıştır. Sorunun giderilmesi doğrultusunda imzalanan her antlaşma da karar alma süreçlerinin daha demokratik, şeffaf ve etkin hale getirilmesi ile kurumların modernizasyonu amaçlanmıştır. Lizbon (Reform) Antlaşması da bu amaçla imzalanan antlaşmaların bu güne kadar ki son halkası olmuştur. Önceki bütün antlaşmalarda olduğu gibi daha demokratik bir AB'ye sahip olabilmek amacıyla Lizbon (Reform) Antlaşması da Avrupa Parlamentosu'nun gücünü ve yasama etkinliğini arttırmış, neredeyse Konsey'e denk bir konuma getirerek yetkili olduğu politika alanlarını arttırmıştır. Vatandaşların doğrudan seçim yapabildikleri tek kurum olan ve meşruiyet sembolü olarak görülen Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılmış olması AB'nin daha demokratik bir yapıya sahip olmasını kolaylaştıracağı açıktır. Doğrudan seçilen Parlamento vekilleri yasa yapımında ve AB'nin bütçesinin belirlenmesi gibi konularda daha fazla söz hakkına sahip olmuşlardır.

Lizbon (Reform) Antlaşması iki çok önemli demokratik yenilik getirmiştir: bunlardan ilki "yurttaşlık girişimi" ikincisi ise ulusal parlamentolara daha fazla rolün verilmesidir (Reh, 2009: 641). Ulusal parlamentoların AB karar alma süreçlerine daha fazla katılımının sağlanması demokrasi açığı sorunu açısından önemle değerlendirilmesi gereken bir konudur. Bu amaçla Lizbon (Reform) Antlaşması üye devletlerin ulusal meclislerine AB karar alma süreçlerine daha fazla katılmalarını sağlamıştır. Buna göre üye devletlerin Parlamentoları (Güneş, 2008: 768):

1. AB yasama faaliyetlerine daha aktif bir rol üstlenmeli,
2. Birliğin yetkisini kullanırken uymak zorunda olduğu genel prensiplerden subsidiarite ve ölçülülük ilkelerine uygun davranılıp davranılmadığının denetleyebilir,
3. Özgürlük, Güvenlik ve Hukuk Alanı'nda daha büyük bir rol üstlenebilir,
4. Antlaşma değişikliklerine katılabilir,
5. Aday devletlerin Birliğe katılım süreçlerine katılabilir,
6. Avrupa Parlamentosu ile birlikte gerçekleştirilen parlamentolar arası işbirliğine katkı sunabilir.

Anayasa Antlaşması'nda mevcut olmayan bu maddeler AB'nin demokratik meşruiyeti arttırmaya yönelik atılmış adımlardır. Ulusal parlamentolara daha fazla rolün verilmesi ile "yurttaşlık girişimi" demokrasinin bölgesel prensibine dayalıdır (Reh, 2009: 641). Demokratik meşruiyet açısından "yurttaşlık girişimi" de Avrupa Anayasası'nda da var olan bir yeniliktir ve Lizbon (Reform) Antlaşması'nda da korunmuştur. Buna göre, belirli bir sayıda üye devletten en az bir milyon vatandaş, Birliğin Antlaşmaların uygulanması amacıyla bir hukuki tasarrufa gereksinim duyduğunu düşündüklerinde inisiyatif alıp, Komisyon'dan yetkileri çerçevesinde uygun bir öneri sunma yönünde bir talepte bulunabilirler (Güneş, 2008: 768). Böylece AB vatandaşları kanun yapım süreçlerine katılım şansına sahip olmakla birlikte, AB politikaları hakkında kamuoyu oluşturabilecek ve AB politikalarının daha yakından takip etme zorunluluğu doğacaktır. Böylece AB'de demokrasi açısından en önemli sorunlardan biri olan "açıklık" sorununun çözümüne katkı sunmak amaçlanmıştır. AB'den ayrılabilmenin de bir demokratik tercih olduğunu göz önüne aldığımızda



Lizbon Antlaşması bu tercihi de dikkate alarak 50. Maddede AB'den ayrılma tercihinin hukuksal açıdan düzenlemiştir. Bu bakımdan Birleşik Krallık'ın Brexit tercihiyle AB'den ayrılacak olması dahi aslında demokrasi açığı sorununa getirilmek istenen çözümün bir yansıması ve sonucudur.

### Sonuç

AB içerisinde demokrasi açığı tartışmaları 1980'li yılların ortalarından itibaren çok yüksek sesle olmamakla beraber duyulur olmaya başlamıştır. AB'nin yeteri kadar açık-şeffaf olmaması fazlaca sahip olduğu yönetim karmaşıklığı ve teknokratik yapısı vatandaşlarından giderek uzaklaştığı eleştirilerin getirilmesine ve demokrasi açığı tartışmalarının doğmasına neden olmuştur. 1990'larda imzalanan Maastricht Antlaşması, Amsterdam ve Nice Antlaşmalarıyla birlikte hem demokrasi açığı sorunu çözülmeye çalışılmış hem de bütünleşmenin hız kazanabilmesi için derinleşme çabalarına gidilmiştir. Bu noktada tartışma yeni milenyumla birlikte ortaya çıkan AB için anayasa yazma sürecinin ortasında yer almıştır. Kuşkusuz Avrupa'yı bir arada tutan en önemli etken hukuktur. Anayasa tartışmalarını bu açıdan değerlendirmekte ve 2004 Anayasa Antlaşması sürecinde demokrasi açığı tartışmalarına çok büyük dikkat çekildiğini hatırlamakta yarar var. Son olarak tartışma 2009 Lizbon Antlaşması sürecinde yeniden gündem konusu olmuştur. Lizbon Antlaşması'nın getirdiği Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılması, "yurttaşlık girişi" ve ulusal parlamentolara daha fazla rolün verilmesi gibi yeniliklerde konunun tartışılmasındaki nedenleri ortadan kaldıramamıştır. Her ülke için farklılık gösterse de genelde Avrupa kuşkuculuğu ve bilgi noksanlığı olarak özetlenebilecek nedenlerden dolayı Lizbon Antlaşması'nın ulusal parlamentoların karar alma süreçlerini Avrupa seviyesine çekmekte vaat ettiği gelişim ve dönüşüm sağlanamamıştır (Auel ve Christiansen, 2015: 275).

AB'nin 57 yıllık tarihinde göstermiş olduğu değişim, siyaset alanındaki ve üye sayısındaki genişlemeler şüphesiz yapısal değişimleri de zorunlu kılmaktadır. Fakat AB bütünleşme süreci henüz tamamlanmış bir proje değildir. Demokratik rejimlerle yönetilen AB ülkeleri, bütünleşme projesi içerisinde demokrasi eksikliğiyle karşı karşıya gelmektedir. Demokrasinin sadece kurumların işleyişiyle açıklanacak bir olgu olmaması gerçeğiyle AB içindeki bu tartışmaların sonlanması adına antlaşmalarla yapılan değişikliklerin AB halkaları nezdinde ikna edici olması en önemli konudur. Teknokratik yapısı içerisinde asıl sorun demokrasinin özünü teşkil eden karar alma süreçlerinde ortak bir müzakere alanının olmayışıdır. Üye ülkelerin vatandaşları adına çalışan AB kurumlarının ne derece AB vatandaşlarına yakın karar alabildiği AB'nin geleceğindeki önemli tartışmaların kaynağını oluşturacaktır.

Ortak para birimi projesi maalesef ki iktisadi amaçlarından uzaklaştığı gibi siyasi amaçlarının da başarısı sorgulanır hale gelmiştir. Euro Bölgesi krizi ve Yunanistan örneği gösterdi ki günümüz Avrupa'sı birleşik olmaktan ziyade eski düşmanlıkların müzakere masasında yeniden canlandığı bir yapı görünümündedir. 2008 Ekonomik krizinin ardından yaşanan süreçte üye ülkelerin mi güçlenerek çıkacağı yoksa gücün Brüksel'de toplanarak daha şeffaf ve demokratik bir yapıya mı kavuşacağı sorusu önümüzdeki on yılın en önemli sorularında birisi olmaya devam edecek. AB'nin geleceğindeki limit bu sorunun yanı sıra çok yakından alakalıdır. Son yıllarda yaşanan mülteci sorunu kaynaklı yeni sosyal kırılmalar ve bunun neticesinde yükselen aşırı sağ siyasi akımlar günümüzde demokrasi açığı probleminin derinleşmesine yol açsa da AB için de bir özel eleştiri yapma fırsatını doğurmuştur. AB'nin reforma gitmesi bir gereklilik olarak Brüksel'in önünde durmaktadır. Hatta reform zamanını doğru yakalamamış olması Brexit ile Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılması sonucunu doğurmuştur ki yeni kırılmaların önünde geçmek için AB'nin reform ihtiyacı bir gereklilik olmuştur. AB'nin geleceğinin ne şekilde olacağı demokrasi açığı probleminin içindeki vatandaşlarının kimlik ve aidiyet sorunları ile kurumların ulus-üstü seviyesiyle bütünleşmenin boyutunun uyumu belirleyecektir.

### KAYNAKÇA

- Auel, Katrin (2015). *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*. West European Politics, C. 38, S. 2, ss. 261-281.
- Auer, Stefan (2013). *The End of European Dream: What Future for Europe's constrained democracy?*. <http://www.eurozine.com/articles/2013-02-22-auer-en.html>
- Akıllı, Erman (2010). Laeken Zirvesinden Lizbon Antlaşmasına: Anayasallaşamayan Anayasallaşma Süreci *Uluslararası Hukuk ve Politika*, C.6, S. 24 s. 35-54.
- Akşemsettinoglu, Gökhan (2011). Avrupa Bütünleşme Projesinin ve Genişleme Sürecinin Değişen Dinamikleri. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C.10, S. 1, s. 1-18.
- Aytuğ, Kutay (2009). AB Anayasasının Reddedilme Dinamikleri ve AB'nin İzlediği Yeni Strateji: Lizbon Antlaşması. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 11, S. 3, s. 13-30.
- Bozkurt, Enver, Mehmet Özcan, Arif Köktaş (2006). *Avrupa Birliği Hukuku*. Ankara: Asil Yayın-Dağıtım.
- Brandsma, Jan, Gijs, Eva Heidbreder ve Ellen Mastenbroek (2016). *Accountability in the Post-Lisbon European Union*, C. 82, S. 4, ss. 621-637.



- Church, Clive H., David Phinnemore (2006). *Understanding the European Constitution: An Introduction to the EU Constitutional Treaty*. New York: Routledge.
- Diamond, Larry, Marc Plattner. (1995). *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: John Hopkins Press.
- Eurobarometer (2005). *The European Constitution Post-Referandum Survey in the France*.
- Eurobarometer (2005). *The European Constitution Post-Referandum Survey in the Netherlands*.
- Güneş, Ahmet M. (2008). Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 12, S. 1-2, s. 739-772.
- Günüğur, Haluk (2007). *Avrupa Birliği*. Ankara: Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını.
- Habermas, Jürgen (1998). The European Nation State: On the Past and the Future of Sovereignty and Citizenship. *Public Culture*, C. 10, S. 2, ss. 397-416.
- Kodakçı, Devrim (2004). *Genişleme, Avrupa Birliği'nde Demokrasi Eksikliği ve Çözümleri*. Ankara: AB Genel Sekreterliği Ulusal Program Dairesi, Uzmanlık Tezi.
- Kontacı, Ali Ersoy (2004). *Avrupa Anayasası Yolunda Yaşananlar ve Türkiye'ye Olası Etkileri*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı.
- Kumrulu, Gülce M. (2003). Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon. *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C. 2, S. 4, s. 163-191.
- Mor, Hasan (2010). Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Sorunları. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 14, S. 1, s. 499-541.
- Moravcsik, Andrew (2009). Europe: the Quiet Superpower. *French Politics*, C. S. 3-4, s. 403-422.
- Palabıyık, Serdar, Ali Yıldız. (2006). *Avrupa Birliği*. Ankara: ODTÜ Yayını.
- Reh, Christine (2009). The Lisbon Treaty: De-Constitutionalizing the European Union?. *Journal of Common Market Studies*, C. 47, S.3, s. 625-650.
- Sanlı, Leyla. (2005). *Avrupa Birliği ve Demokrasi Açığı*. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Şahin, Köksal. (2009). *Avrupa Birliği Kurumsal Reform Sürecine Lizbon (Reform) Antlaşması Eksenli Bir Bakış*. Sakarya Üniversitesi: SBE Kongresi Örnek Bildiri.
- Özler, Zeynep. (2009). *Lizbon Antlaşması*. İktisadi Kalkınma Vakfı Değerlendirme Notu, No: 9, İstanbul: İKV Yayınları.