

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRASİ AÇIĞI TARTIŞMALARI

Ferda Özer

Kocaeli Üniversitesi, ferdaozerr@gmail.com

ÖZET

Avrupa Birliği, kuruluşundan itibaren 1990'lı yıllara kadar ekonomik konulara ağırlık vermiş, siyasi konular ve özellikle demokrasi faktörü göz ardı edilmiştir. Birliğin işleyişinde vatandaşların sürece dahil olamaması ve ilgisizliği, ulusal parlamentoların sistemde yer bulamaması ve Birliğin kendi kurumlarının arasında yeteri kadar şeffaflığın bulunmaması demokrasi açığı kavramının doğmasına sebep olmuştur. Demokrasinin en temel şartı olan vatandaşların sürece dahil olması için Maastricht Antlaşması'ndan sonraki dönemde Birlik kurumlarının işleyişinin vatandaşlardan bağımsız yürütülmesi olarak ifade edilen demokrasi açığını kapatmak adına birçok adım atılmaya çalışılmıştır. Maastricht Antlaşması ile vurgulanan Avrupa vatandaşlığı kavramı da bu adımlardan biridir. Birliğin demokratikliğini sorgulamak adına yapılan tartışmalar, Birliğin bu konuya daha çok önem vermesine yol açmıştır. Bu doğrultuda günümüze kadar Avrupa Birliği demokrasi açığını kapatmak adına AB vatandaşlığı ve Avrupa halkının oluşturulması, 1 milyon sivil inisiyatif uygulamasının yürürlüğe konması, Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılması, kurumlar arasında şeffaflık ilkesinin sağlanması, karar alma mekanizmalarının demokratikleştirilmesi ve ulusal parlamentoların sürece dahil edilmesi gibi faaliyetlerde bulunmuştur. Bu çalışma da Avrupa Birliği'nde demokrasi açığı konusunu açıklamaya çalışıp, Birliğin bu açığı kapatmak adına attığı adımları değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Demokrasi Açığı, Avrupa Birliği, Avrupa Vatandaşlığı

1. Giriş

Avrupa Birliği'nin demokratik yapısına yönelik tartışmalar, Birlik kurulduğu zamandan beri gündemde yer almıştır. Başlangıçta teknokratik bir proje olan ekonomik bütünleşme süreci halktan kopuk olarak yaşandığı için bu süreçte demokrasinin varlığı, gelişimi pek fazla sorgulanmamıştır. Literatür kapsamında mevcut sorun demokrasi açığı olarak ifade edilmektedir. Avrupa Birliği'ndeki demokrasi konusu ulusal ve uluslararası literatürde tartışmalı olan alanlardan biridir. Birçok araştırmacı, demokrasi açığının var olduğunu savunmuştur. Araştırmacılar kendi içinde demokrasi açığını tetiklediği faktörler veya bu açığın çözüm önerileri konularında ayrılmışlardır.

Avrupa Birliği siyasi yönelimlerine bakıldığında, var olduğu savunulan bu soruna etkili çözüm üretmek için 1990'lı yıllara kadar çaba gösterilmediği görülmektedir. Maastricht Antlaşması ile birtakım adımlar atılmış ama tam anlamıyla sonuca ulaşamamıştır. Bunun yanı sıra, Lizbon Antlaşması, demokrasi konusunda ciddi düzenlemeler getirmiştir. Fakat, demokrasi açığı tam anlamıyla çözülüp çözülmediği konusu belirsizliğini korumaktadır.

Avrupa Birliği'nde demokrasi açığını ele alan çalışma, iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm kapsamında demokrasi açığı kavramı uluslararası ve ulusal literatür bağlamında incelenmeye çalışılmıştır. Birlik içerisinde demokrasi açığı sorunu olup olmadığına dair çeşitli görüşlere yer verilmeye çalışılmıştır. İkinci bölüm kapsamında Avrupa Birliği'nin demokrasi açığını çözmeye yönelik bulunduğu girişimlere yer verilmiştir. Bunlar sırasıyla, Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılması, karar alma mekanizmalarının şeffaflaştırılması, Avrupa Vatandaşlığı Girişimi (1 Milyon Sivil İnsiyatif), ulusal parlamentoların sürece dahil olması, Ombudsmanlık (Kamu Denetçisi) kurumunun hayata geçirilmesidir.

2. Demokrasi Açığı Kavramının Literatür Kapsamında İncelenmesi

Öncelikle, etimolojik kökenini Yunanca'dan alan demokrasi kavramı, "demos" ile "kratos" sözcüklerinin birleşiminden oluşmaktadır. Demos sözcüğü halk anlamına gelirken, kratos sözcüğü ise güç anlamına gelmektedir. (O'Neil, 2010: 110). O'Neil'e göre demokrasi kavramı, politik gücün halkın iradesi altında toplandığı siyasal yönetim sistemi olarak tanımlanabilmektedir. Demokrasi, Avrupa Birliği için de önemli bir yere sahiptir. Birlik, kendisine üyelik başvurusunda bulunan ülkenin Kopenhag Kriterleri bağlamında, demokratik rejimle yönetilmelerini talep etmektedir. Ancak, Avrupa Birliği'nin karar alma süreçlerinde vatandaşlardan kopuk olmasından kaynaklı demokrasi üzerine önemli sorunu vardır.

AB'nin demokratik yapısı ve demokrasi açığı sorunu uluslararası ve ulusal literatür kapsamında geniş çalışma alanına sahiptir. Avrupa Birliği'nin demokratik yapısı, üye devletlerin vatandaşlarına yaklaşımı ve kurumların etkinliği uzmanlar ve akademisyenler tarafından sıklıkla incelenmiştir. Ortaya konan çalışmaların büyük bir kısmı, Birliğin demokrasi açığına sahip olduğu yönünde kanaat varmıştır. Bunun yanı sıra, bazı çalışmalar kapsamında, bazı araştırmacılar, Birliğin demokrasi açığı gibi bir sorununun olmadığına kanaat

getirmiştir. Crombez (2003: 102) demokrasi açığı sorununu kurumlar özelinde ele almış ve Birliğin kurumları olan Parlamento, Konsey ve Komisyon'un demokratik rejimlerin temel prensibi olan hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkelerinden uzak olduğunu iddia etmiştir. Karlheinz Neunreither (1999: 299), Birliğin üye devletlerin iç dinamiklerinden ve onların ulusal parlamentoların sistemin içerisine yetersiz katılımından kaynaklı olarak demokrasi sorunu olduğunu ileri sürmüştür ve buna ek olarak Avrupa Parlamentosu'nun karar alma süreçlerinde yeterli düzeyde etkisinin olmadığına değinmiştir. Marcus Horeth (1999: 252) Avrupa Birliği'ndeki demokrasiyi tarihsel süreç bazında ele alarak, 1990 yılı öncesinde Topluluğun yetki alanlarının kısıtlı olmasından dolayı Birlik içerisindeki demokratik yapıyı tartışmanın anlamsız olduğunu ifade etmiştir. Fritz Scharpf (1997: 22) entegrasyonun etkinliğinin ve demokratikliğinin üye devletlerin meşru ve demokratik refah devleti politikalarını uygulaması ile ilişkili olduğunu ortaya koymuştur. Bunun beraberinde, Scharpf, Birliğin üye ülkelerinin birçoğunun, demokratik olmadığını ve sorunun ulusal boyutta demokrasi problemi olduğunu vurgulamıştır. Bu bağlamda, Birliğin genişleme dalgalarının demokrasi açığını anlamlandırmada kilit öneme sahiptir. Özellikle, ikinci genişleme dalgasıyla Topluluğa katılan Yunanistan'ın ve üçüncü genişleme dalgasıyla Topluluğa dahil olan İspanya ve Portekiz'in demokrasi ile alakalı sorunları olduğu ileri sürülmüştür. Held (1999: 338) ekonomik, kültürel ve ekolojik sorunların devletlerin ulusal sınırlarını aşmakta olduğunu düşünmektedir. Bunun beraberinde, küreselleşmenin devletlerin demokratik yapıları üzerinde etkileri olduğunu savunmuştur. Küreselleşme aynı zamanda bir devletin ulusal kurumların meşruiyeti, diğer devletlerin vatandaşları üzerinde de etki yaratmaktadır. Sonuç olarak, Held, Avrupa Birliğin demokratik sorunlarının tüm üye devletlerin ulusal demokrasilerinden kaynaklı olduğuna değinmiştir. Decker (2002: 261) Birliğin demokrasi problemini daha ağırlıklı olarak vatandaş boyutunda ele alarak Avrupa demosunun (halkının) olmadığını belirtmiş, beraberinde Kurumların demokrasi açığını eleştirmiştir. Jensen (2009: 1) Birlik içerisindeki demokrasi açığını; meşruiyet kavramı kapsamında ele almıştır. Jensen'e göre bu kavramın yönetsel, etkililik ve sosyal meşruiyet olmak üzere üç türü mevcut olduğunu ve Birlik içerisinde demokrasi sorunu bu üç tür kapsamında ele alınması gerektiğini savunmuştur. Scott (2003: 53) Avrupa Parlamentosu seçimlerin gerçek anlamda politik etki ve sonuç oluşturulmasının yerine, seçimler Parlamento'ya Birliğin demokratik meşruiyetini gösteren bir çabasının bir ürünü olduğunu ifade etmiştir. Üye devletlerin kamuoyunda gerçek bir Avrupa bilincinin ve partilerinin oluşturulamamış olması; Birliğin demokrasinin bu derece kırılğan olmasının bir diğer nedenidir.

AB'nin demokrasi açığı konusu hakkında ulusal literatürde de birçok çalışma mevcuttur. Poyraz (2013: 23), Birliğin demokrasi açığı sorununun beraberinde, bu sorunla ilişkili olarak demokratik meşruiyet sorunu olduğuna dikkat çekmektedir. Bu noktada, Poyraz; 2004 yılında yapılan Anayasal Referandumda, Hollanda ve Fransa gibi Birliğin kurucu üye devletlerin vatandaşların red oyu ile karşı çıkmasına vurgu yapmıştır. Poyraz, aynı zamanda AB Kurumların şeffaflık prensibinden uzak olduğunu, bu durumda demokrasi açığına neden olmakta olduğuna değinmiştir. Poyraz'a göre, kamuoyu eksikliği ve kamusal alanın eksikliği Birliğin demokrasi sorunun en önemlilerinden biridir. Ilgaz ve Demir (2016: 155) demokrasi prensibinin üzerine kurulan Avrupa Birliği'nin halk tarafından seçilen tek kurum olan Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin kısıtlı olmasına değinmişlerdir. Avrupa Birliği'ndeki demokratikleşme aşamalarını üye devletlerden ve Birliğin iç dinamiklerinin haricinde dış politikaları boyutunda olmak üzere iki boyutta ele almıştır. Gürsoy'a göre birinci boyutta Birliğin, kendisine üye olmayı bekleyen aday ülkelerdeki demokrasinin sağlanması iken; ikinci boyut ise komşuluk politikası doğrultusunda demokratikleşmesidir. Ayrıca Gürsoy, Birlik içindeki demokrasi açığını kapatmaya yönelik olarak teknokratlar Avrupa'sı ya da demokrasi olmak üzere yol ayrımı olduğuna değinmiştir (Gürsoy, 2009: 55).

3. Avrupa Birliği ve Demokrasi Açığı

Avrupa Birliği başlangıçta teknokratik bir proje olarak öngörüldüğünden ve ekonomik temelli başlamasından dolayı, demokrasinin var olup olmadığı sorgulanmamıştır. Ancak, günümüze kadar gelen süreçte, Birliğin yetki alanları genişlemiştir ve siyasi alanlarda da entegrasyon içerisine girme çabaları mevcuttur. 1990lı yıllardan itibaren demokrasi sorununa önem veren Birlik, antlaşmalarla bu sorunu çözmeye eğilim göstermiştir. Bu doğrultuda Birliğin de kendi içerisinde demokrasi açığının varlığını kabul ettiği söylenebilmektedir. 1993 yılındaki Maastricht Antlaşması demokrasi açığının çözümü hususunda Avrupa Vatandaşlığının getirilmesi, Parlamento'nun yetkilerini arttırmaya başlaması gibi nedenlerden dolayı büyük önem arz etmektedir. Ancak, sorunu çözüme konusundaki başarısı, tartışmalı bir noktadır. 2004 yılında yürürlüğe konmaya çalışılan Anayasal Antlaşmanın reddi Birliğin hâlâ vatandaşlara tam anlamıyla ulaşamadığını ve halktan kopuk olduğunu doğrular niteliktedir. 2007 yılında imzalanan Lizbon Antlaşması demokratikleşme için çeşitli düzenlemeleri içermektedir.

3.1. Avrupa Birliği'nin Demokrasi Açığını Çözmeye Yönelik Attığı Adımlar

Bu bölüm kapsamında, demokrasi açığını çözmeye yönelik atılan adımların neler olduğu ve bu adımların etkililik dereceleri ele alınmaya çalışılacaktır. Atılan bu adımlar sırasıyla Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılması, karar alma mekanizmaların şeffaflaştırılması, Avrupa Vatandaşlığı Girişimi (1 Milyon Sivil İnsiyatif), ulusal parlamentoların sürece dahil edilmesi ve son olarak Avrupa Ombudsmanlığı (Kamu Denetçisi) kurumunun oluşturulmasıdır.

3.1.1. Parlamento'nun Yetkilerinin Arttırılması

Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmalar doğrultusunda, siyasi alanlardaki yetkisi genişletilmiştir. Örneğin, Avrupa Parlamentosu, Tek Avrupa Senedine kadar yasama prosedürü kapsamında sadece danışma organı yetkisine sahipken, Parlamento Avrupa Birliği Antlaşması olarak da adlandırılan Maastricht Antlaşması ile getirilmiş olan ortak karar prosedürü çerçevesinde yasa yapımı aşamalarında ortak yasa yapıcı kimlik kazanmış, bu sayede Birliğin karar alma mekanizmalarında önemli bir yere sahip olmuştur. Bu doğrultuda Parlamento, Konsey ile ortak karar vermekte ve yetki paylaşmaktadır. Daha sonra yürürlüğe giren Amsterdam ve Nice Antlaşmaları ile yeni alanlar getirilerek genişletilen ortak karar prosedürü çerçevesinde Parlamento'nun yetki alanlarını kademeli olarak arttırılması sağlamıştır. (Bozkurt vd., 2013: 112-114).

1979 yılından bu yana yapılan seçimlerde düşen oy oranlarının beraberinde, ulusal düzeyde özellikle 2008 yılında yaşanmış olan küresel krizin ardından yapılmış olan seçimlerde Avrupa karşıtı milliyetçi ve ırkçı partilerin oy oranlarındaki yükselme Birliğin önemli derecede demokrasi açığı ve aynı zamanda iletişim sorunu olduğunu göstermekte olduğunu vurgulamıştır. Bu noktada, Lizbon Antlaşması bu sorunların çözümünü için ciddi düzenlemeler getirmeye çalıştığını belirtmiştir. Lizbon Antlaşması ile getirilen en önemli çözümün, Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin arttırılması ve dahası, yasal yetkilerinin güçlendirerek Bakanlar Konseyi ile eşit seviyeye getirilmeye çalışılması olduğu ifade edilmiştir. Bu yetkiler arasında, bütçe için söz sözün Parlamento'da olması, Komisyon Başkanı seçiminde önemli rol oynaması -nitelikli çoğunluk ilkesi kapsamında Konsey aday önermekte ve önerilen bu adayın parlamenterlerin çoğunluğu tarafından adayın onaylanması- gibi yetkilere sahip olmuştur (Aydın Düzgüt ve Onursal Beşgöl, 2013: 316).

3.1.2 Karar alma mekanizmalarının Şeffaflaştırılması

Birliğin demokrasi açığı, Birlik kurumları arasındaki şeffaflığın sağlanması üye ülkelerin vatandaşlarının kendilerini Birliğin parçası olarak hissedilmesi halinde çözülebileceği vurgulanmıştır (Utan, 2018: 13). Birliğin demokrasi açığı, kurumlarının meşruiyet, hesap verilebilirlik ve şeffaflıktan uzak olmasından ve kurumların işleyişinden vatandaşların haberdar olmayışından kaynaklandığı vurgulanmıştır (Poyraz, 2013: 20). Demokrasi açığının bir nedeninde Birliğin kurumlarının şeffaflıktan uzak olması olduğu belirtilmiştir.

AB'nin karar alma mekanizmalarındaki şeffaflaştırmanın farklı boyutları bulunmakta olduğunu vurgulanmıştır. Bunlar; bilgi ve belgelere erişim, kimin karar aldığı ve nasıl karar alındığı hakkındaki bilgiler, ulaşılabilirlik ve anlaşılabilirlik, danışma ilişkili konuları kapsamakta olduğunu belirtmiştir. Şeffaflığı sağlamak adına atılan ilk somut adım 2001 yılındaki Beyaz Kitap'tır (Yiğit, 2009: 121). Beyaz Kitap'da demokratikleşme için şeffaflığın önemi vurgulandığı belirtilmiştir. Komisyon tarafından Avrupalılığın ön koşulu daha çok bilgi sunmak ve daha güçlü iletişim kurmak olarak belirlenmiştir. Lizbon Antlaşması ile birlikte belgelere erişim hakkı sağlanmıştır. Antlaşmanın şeffaflık konusundaki prensipleri; Birlik tarafından alınan kararların, açık bir biçimde, vatandaşların çıkarlarını gözetilerek alınması gerektiği vurgulanmış ve kurumların şeffaflık hususunda üzerlerine düşen sorumluluklar olduğunu belirtmiştir (Şengöl, 2013: 209).

3.1.3. Avrupa Vatandaşlığı Girişimi (1 milyon sivil inisiyatif)

Kamuoyu eksikliği ve kamusal alanın eksikliği Birliğin demokrasi sorunun en önemlilerinden biri olduğu ifade edilmiştir (Poyraz, 2018: 13). Poyraz'ın vurguladığı gibi demokrasi açığının dayandığı en temel sorunlardan bir tanesi Birliğin vatandaşlardan uzak olduğu gibi vatandaşlarda Birliğe karşı ilgisizlikleri söz konusudur.

Avrupa Birliği demokrasi sorununu çözmeye yönelik yeni girişimlerde bulunmuş olduğunu ve bunların en başında da Avrupa Vatandaşlığı Girişiminde bulunmuş olduğunu ifade etmiştir (Utan, 2017: 25). Avrupa Vatandaşlığı, üye ülke vatandaşlarının demokratik katılım yetkilerinin daha etkili ve daha çok kullanabilmeleri için oluşturulmuş bir mekanizmadır. Lizbon Antlaşması ile yasal çerçeveye oturtulmuş olan Avrupa Vatandaşlığı Girişimi, Birliğe daha demokratikleşme imkânı tanımaya çalışmıştır. 1 milyon sivil inisiyatif, Nisan 2012 itibariyle yürürlüğe girmiş olan Avrupa Vatandaşlık İnsiyatifi Yönetmeliği ile resmen yürürlüğe girmiştir (<https://ec.europa.eu/cyprus/news/birli%C4%9Fin-durumu-2017-%E2%80%93-demokrasi-paketi-vatanda%C5%9Fl%C4%B1k-inisiyatifi-ve-siyasi-parti-finansman%C4%B1-tr> . Erişim: 30.09.20).

2017 yılında AB Komisyon Başkanı Jean-Cloude Juncker, Birliğin durumunu değerlendirirken, Birliğin demokratik anlamda bir sıçrayışa ihtiyacı olduğunu ve Avrupa demokrasisinin mevcut durumlar neticesinde daha fazlasını hak ettiğini savunmuştur (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 . Erişim: 30.09.20). Ayrıca, Avrupa vatandaşlığı aracının daha güçlü ve efektif olması Juncker Komisyonu'nun, Birliğin demokratik meşruiyeti için en önemli 10 madde içerisinde yer almaktadır (Öncelik 10 demokratik değişim),(<https://ec.europa.eu/cyprus/news/birli%C4%9Fin-durumu-2017-%E2%80%93-demokrasi-paketi-vatanda%C5%9Fl%C4%B1k-inisiyatifi-ve-siyasi-parti-finansman%C4%B1-tr> . Erişim: 30.09.20).

Avrupa Komisyonu resmi internet sitesinde Avrupa Vatandaşlığı Girişimini, Avrupa Komisyonu'na yasa yapma konusunda çağrıda bulunabilecek eşsiz bir yol olarak görülmüştür. Bu sürecin işleyişine bakıldığında, altı aşamadan oluştuğu görülmektedir. Ancak süreç başlamadan önce, gerçekleştirilmesinin beklendiği birtakım şartlar

mevcuttur. Öncelikle, Birliğin, organizasyon grubu olarak ifade ettiği, en az yedi farklı üye devletinden 1 milyondan fazla vatandaşın imza toplaması halinde, Komisyon'a herhangi bir konu için yasa teklifi önerebilmesi ve bu sayede yasama sürecine dahil olabilmektedir. İkinci aşama kapsamında, girişimi yönetmek ve daha sonrada kullanılabilmesi için organizatör hesabı yaratılmalı, AB dillerinin herhangi birinde detaylı bir rapor yazılmalıdır. Girişim, iki veya bazen dört ay süre içerisinde sonuçlandırılmaktadır. Üçüncü aşamada, girişim kaydedildiği tarihten itibaren en geç altı ay içerisinde, başlangıcın tarihi belirlenmiş olması gerekmektedir. İmza toplama süresi on iki ay ile sınırlandırılmıştır. Dördüncü aşama, doğrulama aşaması olarak geçmekte ve girişimci, on iki aylık zaman dilimi içinde her bir AB ülkesindeki yetkilimi makamları talebini göndermelidir. Beşinci aşama, girişimin artık komisyon ulaşmasını içermektedir. Ulusal makamlardan nihai sertifika alındıktan sonra destek ile finansman ile ilgili bilgiler, komisyona üç ay içinde iletilmesi gerekmektedir. Son aşamada, girişim gönderildikten sonra incelenmesi başlamaktadır, bu kapsamda girişimde yasalaşmadan önce AB Kurumlarındaki yetkililerle detaylı bir şekilde girişimi sunabilmektedir (https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works_en, Erişim Tarihi: 27.09.20).

Günümüzde, 1 milyon sivil inisiyatif kapsamındaki istatistiklere bakıldığında, doksan sekiz talepten, yetmiş beşi işlem görmüş olup, beş tanesi başarı ile sonuçlandırılmış. Hali hazırda destek bekleyen on üç girişim bulunmaktadır (https://europa.eu/citizens-initiative/home_en, Erişim Tarihi: 30.09.20).

3.1.4. Ulusal Parlamentoların sürece dahil olması

AB'nin karar alma süreçlerinde Birlik nezdinde alınan kararlar genel olarak üye ülkeleri bağlayıcı nitelik taşımakta, beraberinde üye ülkelerin kendi iç siyasetinde var olan parlamentolarında alınan ve hükümetin kararlarından daha üstün konumda olduğu ifade edilmiştir. Birliğin ulus-üstü yapısı da buradan kaynaklandığı savunulmaktadır (Poyraz, 2013: 19). Demokrasi açığı ulusal parlamentoların sistem içerisindeki etkisiz olmasını ve üye ülkelerin vatandaşlarının AB politikaları katılma hususunda isteksiz olmalarını demokrasi açığı olarak ifade edilmiştir. Bu doğrultuda 2007'de imzalanmış olan, Lizbon Antlaşması'nın amaçlarından biri de bu açığı kapatmaktır (Ullan, 2018: 13). Bu bağlamda, Lizbon Antlaşması ile ulusal parlamentolar ile Avrupa Parlamentosu birbirine yakınlaştırılmaya çalışılmıştır. Bu sayede, Birlik üzerinde parlamenter denetiminin sağlanması amaçlandığı savunulmuştur (Poyraz, 2013: 19-20).

Yetki ikamesi (subsidiarity) ilkesi bağlamında, Birliğin karar alma süreçlerinde ulusal parlamentolar Lizbon Antlaşmalarının verdiği yetki doğrultusunda yer almaktadır. Yetki İkamesi İlkesi, Birliğin girişimi eğer yerel, bölgesel veya ulusal girişimden daha etkili olacaksa gerekli adımları Birlik atmasını içermektedir. Ancak, Birlik amacına ulaşmak için gerekli olan yetkinin dışına çıkması gerekmekte, aksi takdirde Komisyon yetki aşımından dolayı yasanın geri çekilmesini sağlayacaktır (Aydın Düzgüt, Onursal Beşgül, 2013: 317).

3.1.5. Ombudsman (Kamu Denetçisi)

Ombudsman sözcüğü İsveççe kaynaklı olup, ombuds (aracı) ve man (kişi) sözcüklerinin birleşiminden oluşturulmuştur. Aracı kişi veya bir başkasının çıkarlarını koruyan kişi anlamlarına gelmekte olduğunu belirtilmiştir (Gişi, 2017: 5). Ombudsmanlık kurumunun atfedilen anlamının beraberinde, ülkeler arasında da hukuki, toplumsal, sosyal ve politik olarak niteliklerine göre farklı anlamlar ifade etmekte olduğunu vurgulanmıştır (Efe, 2011: 4).

İsveç ve Finlandiya'nın bu kurumu başarılı bir şekilde yürütmeleri Avrupa Konseyi'nin ilgisini çekmiş ve Kurumun AB kapsamında da yer alması Birliği daha demokratik hale getirebileceği düşünülmüştür. İlk çabalar 1970'li yıllardan itibaren gösterilmiş olduğu belirtilmiştir (Oğuşgil, 2014: 49). Ancak, gösterilen bu çabalar Avrupa Parlamentosu ve Komisyon tarafından değerli bulunmamış ve ombudsman kurumu hayata geçirilememiştir (Beiring, 2005: 9). 1990'lı yıllarda İspanya Başbakanı Gonzales tarafından yazılmış olan mektupta, Avrupa vatandaşlığını kavramının yanı sıra vatandaşlarının haklarının korunması amacıyla ombudsmanlık kurumu da tekrar gündeme getirildiği ifade edilmiştir (Sağiroğlu, 2013: 384). Danimarka'da var olan Avrupa kuşkuculuğuna rağmen, ombudsmanlık kurumuna AT (Avrupa Topluluğu)'nun bürokratik kontrolü amacıyla olumlu olarak yaklaştığı vurgulanmıştır (Beiring, 2005: 42). Turhan ve Ökten'e göre Maastricht Antlaşması, Birliği demokratikleştirmek için Avrupa Vatandaşlığı ile birlikte ombudsmanlık kurumunu yasal boyuta kavuşturulmuştur (Turhan ve Ökten, 2014: 216).

Ombudsmanın Birlik organ ve kurumlarının işleyişinden doğan sorunları inceleme olduğu ifade edilmiştir (Özden, 2010: 114-115). Ombudsmanın yaptırım gücü olmadığını belirterek, uzlaşmazlığının taraflarını ortak bir noktada buluşturamazsa Parlamento'ya bir rapor hazırlaması gerektiği ifade etmiştir (Özdemir, 2015: 252). Alınan kararlarının hukuki perspektiften bağlayıcılıktan yoksun olmasına rağmen, ombudsmanlık kurumunun otoritesi ve kamusal alandaki duruşunun beraberinde, kamuoyunun baskısı ile Parlamento'nun yardımı sayesinde alınan kararların etkisinin artırılabilmesinin mümkün olduğu savunulmuştur (Baykal ve Göçmen, 2016: 239).

4. Sonuç

Kurulduğu tarihten itibaren teknokratik bir proje olarak görülen Avrupa Birliği'nde demokrasi kavramı günümüze kadar tartışılan konular arasında önemli bir yere sahiptir. Bu sorunun en temel sebeplerinden biri, ekonomik çıkarlar üzerine kurulmuş olan Birliğin, politik konuları göz ardı etmesidir. Birlik, geniş tartışma alanı bulan demokrasi açığı sorununu 1990lı yıllardan itibaren çözmeye yönelik adımlar atmıştır. Entegrasyon süreci başlangıçta halktan kopuk olarak başlamasına rağmen, günümüzde vatandaşları sisteme dahil etme çabası olduğu görülmektedir. Ancak, demokratikleşmenin ne derece başarılı olduğu tartışmalıdır. Vatandaşları sürece dahil ederek demokrasi açığını çözmeye yönelik atılan ilk adım Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılmasıdır. Bilindiği üzere, Parlamento, Birliğin halk tarafından seçilen tek kurumudur. Ancak, karar alma süreçlerinde Maastricht Antlaşması'na kadar etkili mercii olamamıştır. Maastricht Antlaşması ile getirilmiş olan ortak karar prosedürü Parlamento'ya önemli ölçüde güç kazandırmıştır. İkinci olarak, Birlik karar alma süreçlerini şeffaflaştırma çabası içerisine girmiştir. Bu ilke günümüzde kamu yönetiminde gerekli görülmektedir. Bu doğrultuda Birlik, bilgi ve belgeleri halka açmış bulunmaktadır. Vatandaşlar, belgelere doğrudan ulaşma hakkın kazanmıştır. Vatandaşları doğrudan sürece dahil eden adım, Avrupa Vatandaşlığı Girişimi (1 Milyon Sivil İnsiyatif) olmuştur. İnsiyatif kapsamında, vatandaşlar gerekli şartları sağladıktan sonra Birliğin yasa yapım mekanizmasını harekete geçirebilmektedir. Ancak, insiyatifin tam anlamıyla etkili olup olmadığı belirsizdir. Demokrasi açığını çözmek için ulusal parlamentolar da karar alma süreçlerine dahil edilmeye çalışılmıştır. Yetki ikamesi ilkesi kapsamında, Birliğin yasa yapım süreçlerinde ulusal parlamentolar ciddi anlam kazanmıştır. Son olarak, ombudsmanlık kurumu, vatandaşlar ile Birlik arasında bir aracı görevi üstlenme çabası ile oluşturulmuştur.

Görüldüğü üzere, Birlik daha demokratik hale gelmek için birtakım girişimlerde bulunmuştur. Fakat, halkın büyük bir çoğunluğu kendini Avrupa Projesi'nin tam anlamıyla bir parçası olarak görememektedir. Demokrasi açığı sorunu Birlik nezdinde problemler alanlardan biri olmaya devam etmektedir.

Kaynakça

- Aydın Düzgüt, Senem ve Özge Onursal Beşgül. (2013). "AB'nin Karşılaştığı Sorunlar ve Çözüm Önerileri." Avrupa Birliği Hakkında Merak Ettiklerimiz: Avrupa Birliği'ne Giriş, ed. Ayhan Kaya. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, pp. 316-326.
- Baykal, Sanem ve İlke Göçmen. Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016.
- Biering, Peter. "The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union." The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005, 38-51.
- Bozkurt, Enver vd. (2012). Avrupa Birliği Hukuku. Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Crombez, Christopher. (2003). "The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?" European Union Politics, 4 (1), 101-120.
- Crum, Ben. (2005). "Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit?" European Law Journal, 11(4), pp. 452-467.
- Decker, Fran. (2002). "Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union." Journal of European Public Policy, 9 (2), 256-272.
- Efe, Haydar. (2011). "Avrupa Ombudsmanı'nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü." Avrupa Çalışmaları Dergisi, 19 (2).
- Gişi, Selçuk. (2017). "Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme." YBHD, 2 (2), 1-42.
- Gürsoy, Yaprak. (2009). "Avrupa Birliği ve Demokratikleşme." Avrupa Birliği'ne Giriş Tarih, Kurumlar ve Politikalar, ed. Ayhan Kaya, Senem Aydın-Düzgüt, Yaprak Gürsoy ve Özge Onursal. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, pp. 55-72.
- Held, David. (1999). Models of Democracy 2ed. Stanford University Press.
- Horeth, Marcus. (1999). "No Way Out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance." Journal of European Public Policy, 6(2), 249-268.
- Jensen, Thomas (2009). "The Democratic Deficit of the European Union", Living Reviews in Democracy, 1, 1-8.
- Ilgaz, Deniz ve Nesrin Demir. (2006). "Avrupa Birliği ve Demokrasi: Halk Görüşleri Analizi." Avrupa Araştırmaları Dergisi, 14 (2). 151-184.
- Kartz, Richard S. "Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union." European Consortium for Political Research Joint Session of Workshops, Copenhagen, 14-19 Nisan 2000.
- Majone, Giandomenico. (1998). "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards." European Law Journal 4: 5-28.
- Majone, Giandomenico. (2006.) "The Common Sense of European Integration." Journal of European Public Policy 13: 607-26.
- Meny, Yves. (2002). "De la democratie en Europe: Old Concepts and New Challenges." Journal of Common Market Studies 41: 1-13.
- Moravcsik, Andrew. (2002). In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union." Journal of Common Market Studies 40: 603-24.
- Neunreither, Karlheinz (1999). "The European Parliament." Şu Kitapta: Ed. Laura Cram, Desmond Dinan ve Neill Nugent. Development in the European Union. Palgrave, London: Macmillan Publishers Limited. 62-83.

- Oğuşgil, V. Atilla. (2014). "The Operational Effectiveness of the European Ombudsman." *International Journal of Social Inquiry*, 7(1), 47-62.
- Özdemir, Haluk. (2015). *Avrupa Mantığı Avrupa Bütünleşmesinin Teori ve Dinamikleri*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.
- Özden, Kemal. (2010). *Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Poyraz, Emel. (2013). "Avrupa Birliği'nin Sistem Sorunu: Kamuoyu Eksikliği ve Demokrasi Açığı." *Uluslararası Hakemli Beşeri ve Akademik Bilimler (UHBAB) Dergisi*, 2 (4), 13-35.
- Pridham, Geoffrey. (2000). *The Dynamics of Democratization: A Comparative Approach*. Continuum, London.
- Sağiroğlu, Akın. (2013). 'Avrupa Ombudsmanı: Yapısı, İşleyişi ve Faaliyetleri', Avrupa Birliği'nde Karar Alma Mekanizması, Yardımcı Organlar ve Ajanslar, Eds. Ercüment Tezcan, İlhan Aras, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Schmidt, M. G. (2002). "Demokrasi Kuramlarına Giriş." Çeviren: M. Emin Köktaş, 2. Baskı. Ankara: Vadi Yayınları.
- Schmitter, C. P. (2000). *How to Democratize the European Union and Why Bother?* London: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Scoott, A. (2003). "Analysing the Democratic Deficit" ed. J.J.H. Weiler, Iain Begg, John Peterson, *Integration, Integration in an Expanding European Union: Reassessing the Fundamentals*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Schampf, Fritz W. (1997). "Economic Integration, Democracy and Welfare State." *Journal of European Public Policy*, 4 (18), 18-36.
- Şengül, Ramazan (2013). "Avrupa Birliği Yönetiminde Belgelere Erişim Hakkının Gelişimi." *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 8 (3), 207-218.
- Turhan, Durmuş Gökhan ve Serkan Ökten. (2014). "Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık." *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19 (1), 213-224.
- Ultan, Mehlika Özlem (2018). "Avrupa Birliği Hukuku Bağlamında Yetki ve Demokrasi Açığı Sorunlarına Siyasal Bir Bakış." *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 16 (1), 1-17.
- Ultan, Mehlika Özlem (2017). "Avrupa Vatandaşları Girişiminin Demokrasi Sınavı ve Uygulama İncelemeleri." *MCBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 15 (4), 25-54.
- Yiğit, Dilek (2009). "The Democratic Deficit and The European Union Transparency Initiative." *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 8 (2), 109-14.
- https://europa.eu/citizens-initiative/home_en Erişim Tarihi: 30.09.20.
- https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works_en Erişim Tarihi: 27.09.20.
- <https://ec.europa.eu/cyprus/news/birli%C4%9Fin-durumu-2017-%E2%80%93-demokrasi-paketi-vatanda%C5%9Fl%C4%B1k-inisiatifi-ve-siyasi-parti-finansman%C4%B1-tr> Erişim: 30.09.20
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 . Erişim: 30.09.20.
- <https://ec.europa.eu/cyprus/news/birli%C4%9Fin-durumu-2017-%E2%80%93-demokrasi-paketi-vatanda%C5%9Fl%C4%B1k-inisiatifi-ve-siyasi-parti-finansman%C4%B1-tr> Erişim: 30.09.20