

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

AVRUPA PARLAMENTOSU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Emre TOPAL**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. İlyas DOĞAN**

ANKARA-2008

ONAY

Emre TOPAL tarafından hazırlanan "Avrupa Parlamentosu" başlıklı bu çalışma, 07.04.2008 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliğiyle ~~07.04.2008~~ ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim/Kamu Hukuku Bilim dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

(İmza)
Prof. Dr. Hayati HAZİR
(Unvanı, Adı ve Soyadı) (Başkan)

(İmza)
(Unvanı, Adı ve Soyadı)
Prof. Dr. Hasan TUNÇ

(İmza)
(Unvanı, Adı ve Soyadı)
Prof. Dr. Uğur DOĞAN

ÖNSÖZ

Ülkemizin Avrupa Birliği'ne katılım süreci devam etmektedir. Avrupa Birliği'nin kendine has bir kurumsal yapısı vardır. Bu çok katmanlı yönetim yapısında seçimle işbaşına gelen tek kurum Avrupa Parlamentosu'dur. Birliğin içinde artan yetkileri ve etkisi bir tarafa, ülkemizin Birliğe olası bir katılımı durumunda Kurucu Antlaşmalar'da değişiklikler öngören Katılım Antlaşması için Avrupa Parlamentosu'nun da onayı alınacaktır. Bu bağlamda, Birlik ve ülkemiz için önem teşkil eden ve Birlik kurumsal yapısı içinde en çok değişim gösteren kurum olan Avrupa Parlamentosu hakkında ayrıntılı çalışmaların yapılması gerekmektedir.

"Avrupa Parlamentosu" konulu bu Tez, Lizbon Antlaşması hükümleri de göz önünde tutularak, Avrupa Parlamentosu'nun; oluşumunu, örgütlenmesini, çalışmalarını ve Avrupa Birliği yasama süreçlerindeki yetkilerini ayrıntılı olarak incelemek amacıyla hazırlanmıştır.

Bu çalışmayı gerçekleştirirken desteğini ve hoşgörüsünü esirgemeyen Tez Danışmanım Prof. Dr. İlyas DOĞAN'a, kamu kurumlarında pek rastlanmayacak şekilde akademik çalışmalara ortam hazırlamaya çalışan mensubu bulunduğum TBMM Genel Sekreterliği yöneticilerine ve TBMM Kütüphanesi çalışanlarına teşekkürü borç bildiğimi belirtmek isterim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER VE AVRUPA PARLAMENTOSUNUN TARİHİ GELİŞİMİ

I- AVRUPA BİRLİĞİ’NİN VE AVRUPA PARLAMENTOSU’NUN GELİŞİMİ VE HÜKÜMETLERARASI KONFERANS 2007

A- Avrupa Birliği’nin Gelişimi ve Avrupa Parlamentosu

- 1- Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) ve “Ortak Meclis”
- 2- Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve “Meclis”
- 3- Avrupa Tek Senedi
- 4- Avrupa Birliği Antlaşması
- 5- Amsterdam Antlaşması
- 6- Nice Antlaşması
- 7- Avrupa Anayasası

B- Hükümetlerarası Konferans 2007 ve Lizbon (Reform) Antlaşması 14

II- AVRUPA BİRLİĞİ KURUMSAL YAPISI HAKKINDA GENEL NİTELİKLİ AÇIKLAMALAR

A- Konsey

- 1- Avrupa Konseyi (Zirve)
- 2- Avrupa Birliği (Bakanlar) Konseyi
- 3- Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER)
- 4- Konseyin İşleyişi ve Oylama Yöntemleri

B- Komisyon

- 1- Oluşumu ve Görevleri

2- Komisyon Hakkında Gensoru	24
C- Avrupa Ombudsmanı	25
Ç- Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Avrupa Parlamentosu ile Yargısal İlişkileri	27

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA PARLAMENTOSUNUN OLUŞUMU VE AVRUPA PARLAMENTOSU ÜYELİĞİ

I- AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN OLUŞUMU.....	30
A- Genel Olarak	30
B- 2002/772 Sayılı Kararla Değişik Sened'in Son Haline Göre Avrupa Parlamentosu Seçimleri.....	31
C- Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde Seçme ve Seçilme Hakkı.....	34
Ç- Avrupa Parlamentosu'nun Doğrudan Genel Oyla Seçiminin Önemi	36
D- Seçim Tutanaklarının Kabul Edilmesi	37
E- Avrupa Parlamentosu Üyeliklerinde Boşluk.....	37
F- Avrupa Parlamentosu Üyeliği İle Bağdaşmayan Durumlar	38
II- AVRUPA PARLAMENTOSU ÜYELERİNİN AYRICALIK VE BAĞIŞIKLIKLARI.....	39
A- Genel Olarak	39
B- Avrupa Parlamentosu Üyelerinin Yasama Sorumsuzluğu ve Dokunulmazlığı.....	40
1- Genel Olarak	40
2- Dokunulmazlık Konusundaki Prosedürler	40

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN ÖRGÜTLENMESİ VE ÇALIŞMA DÜZENİ

I- AVRUPA PARLAMENTOSU İÇTÜZÜĞÜ'NÜN HUKUKİ NİTELİĞİ, UYGULANMASI, DEĞİŞTİRİLMESİ VE YARGISAL DENETİMİ	43
II- AVRUPA PARLAMENTOSU BÜNYESİNDEKİ BİRİMLER	46

A- Siyasi Parti Grupları	46
B- Başkanlık Divanı ve Diğer Yönetim Organlarının Seçimi ve Görevleri.....	49
1- Genel Olarak	49
2- Başkanlık Divanı	50
3- Avrupa Parlamentosu Başkanı	52
4- Başkan Yardımcıları	54
5- İdare Amirleri	55
6- Başkanlar Konferansı	56
7- Komisyon Başkanları Konferansı.....	57
8- Delegasyon Başkanları Konferansı	57
III- AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN ÇALIŞMA DÜZENİ İLE İLGİLİ KURALLAR.....	58
A- Avrupa Parlamentosu Toplantıları	58
B- Avrupa Parlamentosu'nun Gündemi.....	60
1- Taslak Gündemin Hazırlanması, Kabulü ve Değiştirilmesi	60
2- Acil Usul.....	60
3- Gündem dışı Görüşme ve Birleşik Görüşme	61
C- Toplantıların Yönetilmesine İlişkin Genel Kurallar	61
1- Kullanılan Dil ve Belgelerin Üyelere Dağıtılması.....	61
2- Nisaplar ve Oylamalar	62
a- Toplantı ve Karar Yeter Sayısı	62
b - Oylamalar.....	63
3- Önergeler.....	66
a- Değişiklik Önergeleri	66
(1)- Genel Olarak	66
(2)- Değişiklik Önergelerinin Kabul Edilebilirliği	67
(3)- Değişiklik Önergelerinin Oylanmasında Sıra	67
b- Diğer Önergeler	69
4- Genel Kurul'da Söz Alma.....	71
Ç- Avrupa Parlamentosu'nun Çalışmalarına İlişkin Özel Kurallar.....	72
1- Konsey, Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası'na Sorular	72

a- Yanıtı Sözlü İstenen Sorular	73
b- Yazılı Olarak Yanıtlanacak Sorular	73
c- Soru Zamanları	74
2- Avrupa Parlamentosu'na Sunulan Dilekçelerin İncelenme Usulü	74
a- Avrupa Parlamentosu'na Dilekçe Sunma Hakkına Sahip Olanlar ve Dilekçelerde Bulunması Gereken Şekil Şartları.....	75
b- Dilekçelerin İncelenmesi	76
3- Bitmeyen İşler	77
4- Düzeltmeler	77
5- Avrupa Parlamentosu Çalışmalarında Şeffaflık	78
a- Toplantıların Açıklığı	79
b- Belgelere Erişim, Başkanlık Divanı ve Başkanlar Konferansı'nın Çalışmalarında Şeffaflık	79
IV- AVRUPA PARLAMENTOSU KOMİSYONLARI VE DELEGASYONLARI	82
A- Komisyonlar	82
1- Komisyonlara Üye Seçimi.....	83
2- Daimi Komisyonların Oluşumu	84
3- Geçici Komisyonların Kurulması	84
4- Komisyon Başkanlık Divanları	85
5 - Alt Komisyonlar.....	85
6- Araştırma Komisyonları	86
B- Komisyonların İşleyişi.....	90
1- Komisyonlara Havale.....	90
2- Bir Yasama Önerisinin Komisyonda Ele Alınması, Raportör Atanması ve Komisyon Raporlarının Hazırlanması.....	91
C- Parlamentolararası Delegasyonlar	94
1- Parlamentolararası Delegasyonların Kuruluşu ve Görevleri	94
2- Karma Parlamento Komisyonları	95

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN YASAMA SÜREÇLERİNDEKİ ROLÜ

I- GENEL OLARAK AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU	98
A- Topluluk Hukuku'nun Özellikleri	99
B- Topluluk Hukukunun Kaynakları	100
1- Tüzükler	102
2- Yönergeler (Direktifler)	103
3- Kararlar	105
C- Lizbon Antlaşması'na Göre Avrupa Birliği Hukuku'nda Yasama Niteliğindeki İşlemlerin Genel Özellikleri	107
II- AVRUPA BİRLİĞİ YASAMA SÜREÇLERİ VE AVRUPA PARLAMENTOSU	110
A- Birliğin/Topluluğun Yasama Yetkisi ve Sınırları	111
B- Yasama Süreçlerinde Avrupa Parlamentosu'nun Rolü	115
1- Yasama Sürecini Başlatma Yetkisi	116
2- Danışma, İşbirliği, Ortak-Karar ve Onay Usulleri	117
a- Genel Olarak	117
b- Danışma Usulü	118
(1)- Genel Olarak	118
(2)- Avrupa Parlamentosu Komisyonu Aşaması	119
(3)- Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu Aşaması	120
(4)- <i>Isoglucose</i> Kararı	122
c- İşbirliği Usulü	123
ç- Ortak-Karar Usulü	127
(1)- Genel Olarak	127
(2)- Birinci ve İkinci Okuma	128
(3) Üçüncü Okuma (Uzlaştırma Komisyonu Aşaması ve Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda Oylama)	130
d- Onay Usulü	133
e- Yasama Önerilerinin Yasal Zemininin Belirlenmesi	134
3- Topluluk Bütçesi'nin Kabul Edilmesi ve Komisyon'un İbrası	136

a- Topluluk Bütçesi'nin Kabul Edilmesi.....	137
b- Komisyon'un İbrası.....	141
4- Avrupa Topluluğu'nda Uygulanan Özel Yasama Yöntemleri	144
a- Komisyon'un Karar Alma Yetkisi ve Komitoloji.....	145
(1)- Tanım.....	145
(2)- Avrupa Parlamentosu Aşaması.....	147
(3)- Lizbon Antlaşması'nda Öngörülen Hükümler	148
b- Kodifikasyon ve Değiştirerek Yeniden Yayımlama (<i>Recasting</i>)...	149
(1)- Kodifikasyon.....	150
(2)- <i>Recasting</i> /Değiştirerek Yeniden Yayımlama	152
i- Tanım ve Genel Özellikler.....	152
ii- "Değiştirerek Yeniden Yayımlama" Önerilerinin Avrupa Parlamentosu'nda Görüşülmesi	155
C- Avrupa Birliği'nin İkinci ve Üçüncü Sütunlarında Uygulanan Karar Alma/Yasama Yöntemleri.....	156
1- AB'nin İkinci Sütununda Uygulanan Karar Alma Yöntemleri ve Avrupa Parlamentosu.....	156
2- Üçüncü Sütunda Uygulanan Karar Alma Yöntemleri ve Avrupa Parlamentosu.....	159
Ç- Katılım Antlaşmaları ve Uluslararası Anlaşmalar Konusunda Avrupa Parlamentosu'nun Yetkileri.....	161
1- Katılım Antlaşmaları.....	162
2- Uluslararası Anlaşmalar.....	163
D- Demokrasi Açığı ve Avrupa Parlamentosu.....	166
E- Lizbon Antlaşması'nda Yasama Süreçleri ve Avrupa Parlamentosu'nun Yetkilerinde Öngörülen Değişiklikler.....	169
1- Olağan Yasama Prosedürü	169
2- Lizbon Antlaşması'nda Bütçe'nin Kabul Edilmesi Süreci	173
3- İkinci ve Üçüncü Sütunlarda Yasama Süreçlerine Lizbon Antlaşması ile Getirilecek Değişikliklere ve Avrupa Parlamentosu'nun Konumuna Genel Bir Bakış.....	176

4- Lizbon Antlaşması'na Göre Uluslararası Anlaşmaların Yapım Sürecinde Avrupa Parlamentosu'nun Yetkileri.....	178
SONUÇ	180
KAYNAKÇA	182
ÖZET	192
ABSTRACT	193

KISALTMALAR

a.g.e	Adı geçen eser
a.g.m	Adı geçen makale
a.g.t	Adı geçen tez
AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AAETA	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Antlaşma
AB	Avrupa Birliği
ABA	Avrupa Birliği Antlaşması
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABİA	Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AETA	Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma
AKÇT	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AKÇTA	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma
AT	Avrupa Topluluğu
ATA	Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma
ATAD	Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
ATS	Avrupa Tek Senedi
Bkz.	Bakınız
C.	Case
COREPER	Daimi Temsilciler Komitesi
COSAC	Topluluk ve Avrupa Birliği'nin Parlamentolarının Avrupa İşleri Komisyonları Konferansı
Ed.	Editör
EUROMED	Avrupa-Akdeniz Ortaklığı
GKRY	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
HAK	Hükümetlerarası Konferans
is.	Issue
KPK	Karma Parlamento Komisyonu
NATO	Kuzey Atlantik Paktı Organizasyonu

ODGP	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OGSP	Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası
OJ	Avrupa Birliği Resmi Gazetesi
par.	Paragraf
s.	Sayfa
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
vd.	Ve devamı
vol.	<i>Volume</i>

GİRİŞ

Avrupa Birliği'nin hukuk düzeni ve kurumları hakkında yabancı literatürde yeterli sayıda eser mevcuttur. Bu alanda gerçekleşen Türkçe çalışmalar son yıllarda sayıca artmakla birlikte, kanaatimizce, Avrupa Parlamentosu'nun işleyişı ve Avrupa Birliği içindeki konumu yeterince değerdendirilememiştir. Ancak, bu “eksik” değerdendirmelerin geçerli mazeretleri de vardır.

Avrupa Parlamentosu'nun dikkat çeken özelliklerinden biri, başlangıçta, Toplulukların diğer kurumları ve ulusal parlamentolara göre daha az yetkilerle donatılmış olması fakat yetkilerini zaman içinde değışik alanlarda kendine özgü yöntemlerle önemli bir şekilde arttırabilmesidir. Bu durumda, Avrupa Parlamentosu'nu bilimsel bir çalışmada tüm yönleriyle kapsamlı olarak incelemek; Avrupa Birliği Hukuku'nun özelliklerini, üç sütunlu karar alma sürecini, kurumsal yapısını ve Avrupa Parlamentosu'nun etkin olduğu alanlar kadar etkin olamadığı değışik politika alanlarının da incelenmesi zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Bilim disiplinleri arasında geçişı zorunlu kılan bu kapsayıcı yöntemle gerçekleşecek Avrupa Parlamentosu çalışmalarının da zorlaşacağı ve yüzeyselleşeceği ortadadır. Avrupa Parlamentosu ile ilgili şimdiye kadar gerçekleştirilen görece az sayıdaki çalışmaların, bu ikileme düştüğu gözlemlenebilmektedir. Bu düşüncelerden hareketle, “Avrupa Parlamentosu” konulu bu Tez'de, Avrupa Parlamentosu'nun yasama süreçlerindeki rolü gibi belirli konuların daha ayrıntılı incelenmesi ve diğer konuların da yeterli düzeyde ve Tez'in tutarlılığını tehlikeye atmayacak bir seviyede değerdendirilmesi tercih edilmiştir. Bu bağlamda, Tez'de, Avrupa Parlamentosu'nun oluşumu, iç örgütlenmesi ve çalışma düzeni anlatılmış, Birliğin/Topluluğun yasama süreçlerine ve bu süreçlerdeki yetkilerine de Avrupa Anayasası ve Lizbon Antlaşması ile öngörülen değışiklikler dahil detaylı açıklamalar getirilmiş ve Birliğin kurumsal yapılanması içinde ve yasama süreçlerinde Avrupa Parlamentosu'nun konumu ayrıntılı olarak betimlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca,

doğrudan genel oyla seçilen tek Birlik kurumu olmasından dolayı Avrupa Parlamentosu'nun demokrasi ilkeleri bakımından konumuna da değinilmiştir.

Tez'in ilk bölümü; ardından gelen konuların anlaşılmasını kolaylaştıracak şekilde, Lizbon Antlaşması ile ilgili hususlar dahil, Birliğin ve Avrupa Parlamentosu'nun tarihi gelişimi ile Birliğin kurumsal yapısında önem arz eden ve Parlamento ile yoğun ilişkide olan kurumların incelenmesine yönelik iki başlıktan oluşmuştur. Lizbon Antlaşması ile öngörülen değişiklikleri de anlatmak isteği, Tez'in bu bölümünün genel bir bakış açısıyla hazırlanmasını zorunlu kılmıştır. Bölümün ilk başlığında, Kurucu Antlaşmalar'a getirilen değişiklikler ve Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artışı vurgulanırken ikinci başlıkta yasama faaliyetlerinde Avrupa Parlamentosu'na eşlik eden Konsey ve Komisyon'un, Lizbon Antlaşması hükümleri de göz önünde tutularak, oluşumu ve faaliyetlerine değinilmiş, Parlamento'nun seçtiği Avrupa Ombudsmanı'na yönelik açıklamalar getirilmiş ve Parlamento ile yargısal ilişkiler ekseninde Avrupa Toplulukları Adalet Divanı anlatılmıştır.

İkinci bölümde Avrupa Parlamentosu'nun oluşumu ve Avrupa Parlamentosu üyeliği anlatılmıştır. Bu bölümün ilk başlığında Avrupa Parlamentosu'nun doğrudan genel oyla seçimi anlatılırken ikinci başlıkta Avrupa Parlamentosu üyelerinin dokunulmazlık ve sorumsuzluk gibi ayrıcalık ve bağışıklıklarına değinilmiştir. Tez'in sınırlılıkları düşünüldüğünde, Avrupa Parlamentosu üyelerinin özlük hakları gibi konulara değinilmemiştir.

Üçüncü bölümde Avrupa Parlamentosu'nun iç örgütlenmesi ve çalışma düzenine, ağırlıklı olarak Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü ışığında, ayrıntılı açıklamalar getirilmiştir. Bu bölümün ilk başlığında, yöntemsel olarak Tez'in hazırlanmasında ayrı bir önem arz eden Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü irdelenmiştir. İkinci başlıkta ise siyasi parti grupları ile Avrupa Parlamentosu'nun; Başkan, Başkanlık Divanı, Başkanlar Konferansı gibi yönetim organlarına yönelik açıklamalar getirilmiştir. İkinci bölümün üçüncü ana başlığında ise Parlamento'nun çalışmalarına ilişkin Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü ve Kurucu Antlaşmalar'da yer alan kurallara yer verilmiştir. Dördüncü başlıkta Avrupa Parlamentosu komisyonları ve delegasyonları anlatılmıştır.

Avrupa Parlamentosu'nda daimi-ihisas komisyonları, ilgili bölümde de anlatılacağı gibi, Parlamento çalışmalarında büyük bir öneme sahiptir. Avrupa Parlamentosu Genel Sekreterliği'nin Parlamento çalışmalarına katkısı, ulusal parlamentoların genel sekreterliklerinin çalışmalarına kıyasla daha fazla olmakla birlikte çalışmada yer almamıştır.

Dördüncü ve son bölüm, Avrupa Parlamentosu'nun Avrupa Birliği/Avrupa Topluluğu yasama süreçlerindeki rolüne ayrılmıştır. Bu bölüm iki ana başlıktan oluşmuştur. İlk başlıkta Avrupa Birliği/Avrupa Topluluğu hukuk düzeni betimlenmeye çalışılmış, Avrupa Parlamentosu'nun nasıl bir hukuk düzeninde faaliyet gösterdiği anlatılmıştır. Yine bu başlık altında, Avrupa Parlamentosu'nun da katılımıyla oluşan, Avrupa Birliği/Avrupa Topluluğu Hukuku'nun kaynakları, Lizbon Antlaşması'nda öngörülen değişiklikler de göz önünde tutularak anlatılmıştır. Dördüncü bölümün ikinci ana başlığında; Avrupa Parlamentosu'nun Avrupa Birliği/Avrupa Topluluğu yasama süreçlerindeki rolü, Tez'in esas amacı olarak, son derece detaylı bir biçimde açıklanmıştır. Bu ana başlık altında ilk önce Avrupa Birliği/Avrupa Topluluğu yasama fonksiyonunun genel özellikleri anlatılmış, daha sonra; yasama sürecinin başlatılması, Bütçe'nin kabul edilmesi dahil yasama süreçleri, özel yasama yöntemleri, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Ceza İşlerinde Adli ve Polis İşbirliği alanlarındaki karar alma süreçlerinde ve uluslararası anlaşmaların yapım sürecinde Avrupa Parlamentosu'nun rolü anlatılmıştır. Daha sonra, Birlik/Topluluk yasama süreçlerinin çok önemli bir özelliği olduğu doktrinde vurgulanan demokrasi açığı kavramı, Avrupa Parlamentosu'nun yasama süreçlerine katılımı bağlamında ele alınmıştır. Dördüncü bölümde son olarak anlatılan konular ise Lizbon Antlaşması ile Birlik yasama süreçlerinde ve Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinde meydana gelecek değişikliklerdir.

Sonuç bölümünde ise, Tez'de dört bölümde anlatılan hususların tekrarına gerek duymadan, tarihi gelişim çizgisi de göz önünde tutularak Avrupa Parlamentosu'nun Birliğin kurumsal yapısı ve yasama süreçlerine etkisi değerlendirilmiş ve Avrupa Parlamentosu'nun gelecekteki konumunun Birliğin geleceğine bağlı olduğuna dikkat çekilmiştir.

Yöntemsel olarak, Tez'in bazı bölümlerinde, yürürlükteki mevzuat ve Avrupa Anayasası ile Lizbon Antlaşması değişiklikleri ışığında mukayeseli bir inceleme yapılmıştır. Bu bakımdan Avrupa Anayasası'na ilişkin belirtilmesini gerekli gördüğümüz hükümler özellikle dipnotlarda, Lizbon Antlaşması'na ilişkin konular ise gerek ana metinde gerekse dipnotlarda anlatılmıştır.

Yöntem açısından Tez'de, Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nden fazlasıyla yararlanılmıştır. Türk Anayasa Hukuku'nda TBMM İçtüzüğü için "sessiz anayasa" nitelemesi genel kabul gören bir yaklaşımdır. "Avrupa Birliği Anayasallaşma Süreci"nde ise Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü, henüz, "sessiz anayasa" nitelemesinden çok uzak olsa da, Tez'de de anlatılacağı gibi Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin tedrici yaklaşımla artışında, diğer girişimlerin (kurumlararası anlaşmalar, *trialogue* vb.) yanında, İçtüzük uygulamalarının akıllıca kullanımı kanaatimizce ana etken olmuştur. Bu bağlamda, Tez'in dipnotlarındaki İçtüzük hükümlerine çok sayıdaki atıf yadırganmamalı ve salt İçtüzük çevirisi niteliğinde görülmemelidir. Birliğin çok dilli yapısından ve ulusal parlamentoların geleneklerinden etkilenen Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nün yazımında esas alınan "Birlik İngilizcesi"nin ise Avrupa Parlamentosu'nun zaten kendine özgü olan bir çok çalışma yönteminin anlaşılmasını ve anlatılmasını zorlaştırdığı da belirtilmelidir. Bu sebeple, mümkün olduğunca, Tez'de, Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nde yer alan kavramların anlaşılmasını kolaylaştırmak adına TBMM İçtüzüğü'nde yer alan kavramların kullanılmasına özen gösterilmiştir.

Avrupa Birliği hukuk düzeni ve bu düzen içinde Avrupa Parlamentosu'nun konumu sürekli gelişmektedir. Bu konuda, Tez'de de anlatılacağı gibi bazı Divan içtihatlarının etkisi de göz ardı edilemez. Bu bakımdan Tez'de, yöntemsel olarak, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı kararlarından da mümkün olduğunca yararlanılmaya çalışılmıştır. İchtihatlara yönelik bazı atıflarda, içtihatları inceleyen ve bunları yorumlayan yazarların eserlerine de atıf yapılmıştır. Bu bağlamda, etik açıdan içtihatlara ve bunların yorumuna yönelik kaynak gösterme sorumluluğu bir yana, Anayasa ve Lizbon Antlaşması değişikliklerinin de yeri geldiğinde dipnotlarda bulunduğu dikkate

alındığında, Tez'in dipnotlarının da ana metin kadar önemli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Yine yöntem açısından belirtilmelidirki, Tez'in kaynakçasında yer alan Avrupa Birliği resmi belgelerinin tamamına "Avrupa Birliği Hukuk Portalı *EUR-Lex*" vasıtasıyla erişim kolayca mümkündür. Bu bakımdan Tez'de ekler bölümü yer almamaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER VE AVRUPA PARLAMENTOSUNUN TARİHİ GELİŞİMİ

Tez'in birinci bölümü, Avrupa Birliği'nin ve Avrupa Parlamentosu'nun gelişimi ve Hükümetlerarası Konferans 2007 ile kurumsal yapıyı anlatan iki ana başlıktan oluşmuştur. Bu bölümde, diğer bölümlerde anlatılacak konuların daha kolay kavranmasına yönelik genel bilgilerin özetlenmesi amaçlanarak Birliğin genel yapısı ve gelişim çizgisi ile Avrupa Parlamentosu'nun tarihçesi anlatılmıştır.

I- AVRUPA BİRLİĞİ'NİN VE AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN GELİŞİMİ VE HÜKÜMETLERARASI KONFERANS 2007

A- Avrupa Birliği'nin Gelişimi ve Avrupa Parlamentosu

Birliğin bütünleşme serüvenini, bütünleşmenin niteliklerini ve nihai amacını açıklamaya çalışan çok sayıda teori vardır. Tezin sınırlılıkları düşünüldüğünde bunların hepsinden bahsetmek hatta bu konuda ayrı bir başlık açmak mümkün olmamaktadır. Bu bakımdan biz, Tez'de, tarihsel açıdan, Birliğin ve Avrupa Parlamentosu'nun gelişimini, başta Kurucu Antlaşmalar'a önceki tarihlerde getirilen değişiklikler ve Lizbon Antlaşması ile öngörülen yeni hükümler ile Avrupa Parlamentosu ekseninde Birliğin kurumsal yapısında değişiklikler öngören yenilikler bağlamında incelemeyi amaçlamaktayız.

1- Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) ve "Ortak Meclis"

9 Mayıs 1950 tarihinde Fransa Dışişleri Bakanı Robert SCHUMAN tarafından Fransız Hükümeti adına bir bildirge ilan edilmiştir. Bütünleşmenin ilk adımı olarak görülen bu bildirgede, kömür ve çelik madenlerinin Fransa ve

Almanya'nın tekelinden çıkarılıp uluslarüstü bir örgüte verilmesi önerilmiş ve bu amaçla kurulacak örgüte diğer Avrupa ülkeleri davet edilmiştir.¹ Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg 18 Nisan 1951 tarihinde Paris'de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'yı (AKÇTA) imzalamışlardır. Antlaşma 15 Temmuz 1952 tarihinde yürürlüğe girmiştir. AKÇTA'da Ortak Meclis'e ilişkin hükümler yirminci ve yirmi beşinci maddeler arasında düzenlenmiştir.

AKÇT, tüzel kişiliğe sahip olması ve üyesi devletlerden bağımsız bir biçimde karar alacak mekanizmalarla donatılmış olması bakımından daha önce benzeri bulunmayan bir yapılanmadır. Bu yapılanma ile üye devletlerin diğer sektörlerdeki egemenlikleri ellerinden alınmadan, kömür ve çelik gibi zamanın en önemli ekonomik sektörlerinde federasyon benzeri bir yapılanma oluşturulmuştur.² AKÇTA'nın doksan yedinci maddesinde, Antlaşma'nın yürürlüğe girmesinden itibaren elli yılına kurulduğu belirtilmişti. 23 Temmuz 2002 tarihinden itibaren AKÇT'de belirtilen sektörler ATA kapsamına dahil edilmiştir.

AKÇT bünyesinde; Yüksek Otorite, Ortak Meclis, Bakanlar Konseyi ve Adalet Divanı olmak üzere dört organ bulunmaktaydı. Organları vasıtasıyla AKÇT, uluslarüstü bir örgüt olarak doğrudan etkili hukuk normları koymaya yetkiliydi.³

AKÇT'deki Ortak meclis ilk toplantılarını 10-13 Eylül 1952 tarihlerinde Strasbourg'da gerçekleştirmiştir.⁴

AKÇT'nin kurucularının öngördükleri Ortak Meclis, Topluluğun merkezi konumunda bulunan bir kurum değildi. Ortak Meclis, yasa yapım sürecinden ziyade denetim alanı için öngörülmüştü.⁵ Gerçekten de, Ortak Meclis'in, Yüksek Otorite'nin sunduğu yıllık rapor üzerine yöneltebileceği gensoru

¹ Michael Palmer, **The European Parliament: What it is, what it does, how it works**, Oxford, Pergamon Press Ltd., 1981, s. 19.

² D. Lasok, J.W. Bridge, **Law and Institutions of the European Union**, London, Butterworths, 1994, s. 10.

³ Haluk Günuğur, **Avrupa Birliği**, Ankara, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, 2007, s. 10.

⁴ Martin Westlake, **A Modern Guide to the European Parliament**, London, Pinter Publishers Ltd., 1994, s. 10.

⁵ Roger Scully, "The European Parliament", **European Union Politics**, ed. Michelle Cini, Oxford, Oxford University Press, 2003, s. 167.

şeklindeki denetleme yetkisi haricinde, bilinen anlamıyla yasama meclislerinin sahip olabileceği başka bir yetkisi bulunmamaktaydı.⁶ Ortak Meclis'in Konsey üzerinde bir denetim yetkisi de bulunmamaktaydı.⁷

2- Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve “Meclis”

AKÇT'nin işleyişinden memnuniyet duyan altı devlet, Avrupa Savunma Topluluğu'nun Fransa Parlamentosu'nda veto edilmesinin ardından daha gerçekçi bir yaklaşımla, 1955 yılında Messine'de bir araya gelerek, savunma ve siyasi amaçlı bir Avrupa Topluluğu yerine başlangıçta daha az egemenlik devrinin söz konusu olacağı ekonomik bütünleşme konusunu gündemlerine almışlardır.⁸ Bu konferansta, altı devletin ekonomilerinin sektör sektör birleşmesini öngören ayrı antlaşmalar hazırlamakla görevli Paul-Henri SPAAK başkanlığında bir komisyon kurulmuştur. Komisyon çalışmaları sırasında, her bir sektörün bütünleşmesi için ayrı antlaşmaların hazırlanmasının zorluğu fark edilerek, biri ekonominin tümünü kapsayan ve gümrük birliğine dayanan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET), diğeri de nükleer enerji alanında işbirliğini öngören Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (AAET) kuran iki antlaşma metni hazırlanmıştır.⁹ Bu iki antlaşma 25 Mart 1957 tarihinde imzalanmış ve 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Kurumsal yapısı Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma (AETA) ile benzerlik gösteren Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Antlaşma'da (AAETA) asıl hedef nükleer enerji alanında üye devletler arası işbirliğini ilerletmek şeklindeyken, AETA ile üye devletlerin tüm ekonomik alanlarında bütünleşme amaçlanmıştır.¹⁰

⁶ Bkz. AKÇTA madde 24, Westlake, **a.g.e.**, s. 11

⁷ William Nicoll, Trevor C. Salmon, **Understanding The European Union**, England, Pearson Education Ltd., 2001, s. 88.

⁸ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara, Asil, 2006, s. 11.

⁹ Günüşur, **a.g.e.**, s. 17. AAETA'nın AETA'dan ayrı hazırlanmasının bir sebebinin de, Fransa'nın AETA'yı veto etmesinden korkulması ve hiç olmazsa AAETA'nın yürürlüğe girdirilebilmesi olduğu belirtilmektedir (T. C. Hartley, **The Foundations of European Community Law**, Oxford, Clarendon, 1981, s. 3, birinci dipnot).

¹⁰ Günüşur, **a.g.e.**, s. 19.

AETA'nın dördüncü maddesinde Topluluğun kurumları; Meclis, Konsey, Komisyon ve Adalet Divanı olarak öngörülmüştür. Dördüncü maddenin ikinci fıkrasında da Ekonomik ve Sosyal Komite'nin Konsey ve Komisyon'a yardımcı olacağı belirtilmiştir. AETA ve AAETA'nın yapıldığı sırada meydana getirilen Toplulukların Ortaklaşa Bazı Kurumlarına İlişkin Sözleşme¹¹ uyarınca her üç Topluluk için Meclis ve Adalet Divanı 1958 senesinde ortak hale getirilmiştir.

AKÇTA'ya göre AETA'da, Meclis bakımından önemli bir değişiklik gensoru yetkisinde gözlemlenmektedir. AKÇTA'da Yüksek Otorite'nin yıllık raporu üzerine gensoru mümkün iken AETA ile Meclis'in gensoru yetkisi tüm Komisyon aktivitelerine yönelmiştir.¹²

Toplulukların kurulmasından Avrupa Tek Senedi'ne (ATS) kadar meydana gelen gelişmelerden biri de Meclis'in, 30 Mart 1962'de Avrupa Parlamentosu ismini almış olmasıdır.¹³ Ancak, ATS'ye kadar Avrupa Parlamentosu'nun resmi adı Meclis olarak kalmıştır.¹⁴

3- Avrupa Tek Senedi

1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren ve temel hedefi Ortak Pazar'ın kurulumunu tamamlamak olan Avrupa Tek Senedi (ATS) ile Kurucu Antlaşmalar'daki ilk önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu bakımdan ATS, AETA'yı değiştirerek Ortak Pazar'ı tanımlayıp bununla ilgili prensipler kabul ederek Ortak Pazar'ın 1992 senesinin sonuna kadar tamamlanmasını öngörmüştür.¹⁵ Bunların yanı sıra, ATS, ileride ayrıntısıyla incelenecek olan Konsey oylamalarında nitelikli çoğunluk kuralının uygulanacağı alanları

¹¹ Üç Topluluğun Komisyonları (AKÇT'deki Yüksek Otorite) ve Konseyleri 8 Nisan 1965 tarihli Birleşme Antlaşması ile birleştirilmiştir (OJ 152, 13.07.1967.). Bunun haricinde, Tek Avrupa Senedi'ne kadar 1970 ve 1975 senelerinde, Kurucu Antlaşmalar'ın bütçe (OJ L 2, 02.01.1970, **Treaty Amending Certain Budgetary Provisions**) ve mali konulardaki (OJ L 359, 31.12.1977, **Treaty Amending Certain Financial Provisions**) hükümlerinin değiştirilmesine dair Antlaşmalar ve Avrupa Parlamentosu'nun Doğrudan Genel Oyla Seçimine İlişkin 1976 tarihli Sened meydana getirilmiştir.

¹² AKÇTA madde 24 ve AETA madde 144. Westlake, **a.g.e.**, s. 14-15.

¹³ Charlotte Burns, "The European Parliament", ed. Alex Warleigh, **Understanding European Union Institutions**, London, Routledge, 2002, s. 62.

¹⁴ Bkz. Avrupa Tek Senedi (ATS), Başlık 2, Fasil 2, Kısım 1, madde 6 vd.

¹⁵ ATS madde 13,14 ve 15, Rıdvan KARLUK, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, Beta, 2005, s. 64.

genişletmiş, Avrupa Parlamentosu'nun karar alma sürecine katılımı hususunda yine izleyen bölümlerde anlatılacak olan işbirliği usulünü benimsemiş, çevre konularında Topluluklar'a yeni sorumluluklar yüklemiş ve 1975 tarihinden itibaren var olan Avrupa Konseyi'ni (Zirve), Kurucu Antlaşmalar'a eklemese de, hukuki bir zemine kavuşturmuştur.¹⁶

ATS ile Konsey oylamalarında bazı alanlarda oybirliğinden nitelikli çoğunluğa geçildiğinden; yasama önerileri için olumsuz görüş bildirmiş bir ülke Topluluk müktesebatını ülkesinde uygulamak zorunda kalmaktaydı. Bu durumdan doğan endişeleri gidermek amacıyla, ATS ile ilk defa Avrupa Parlamentosu'nun yasama önerilerinde değişiklikler önerebildiği iki okumalı bir yasama süreci öngörülmüştür. Bundan başka, ATS ile, aday ülkelerin Topluluğa katılımını öngören katılım antlaşmaları ile ortaklık antlaşmalarına yönelik Avrupa Parlamentosu'nun onay yetkisi öngörülmüştür.¹⁷

ATS'nin belki de en önemli özelliği, 1957 tarihli Kurucu Antlaşmalar'ı esaslı olarak değiştiren ilk Antlaşma olmasıdır. Bu zamana kadar Kurucu Antlaşmalar'da bütçe ve Avrupa Parlamentosu'nun doğrudan seçimlerine ilişkin bazı değişiklikler olmasına rağmen ATS ile Kurucu Antlaşmalar'da değişiklik yapılmaması gerektiği yönündeki tabular yıkılmış ve birkaç sene sonra da Avrupa'nın geleceği için dönüm noktalarından biri olan Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) yürürlüğe girmiştir.¹⁸

4- Avrupa Birliği Antlaşması

7 Kasım tarihinde imzalanan 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren ABA ile Avrupa Toplulukları'ndan (AET, AKÇT, AAET) oluşan birinci sütunun yanına Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (İkinci Sütun) ile Adalet ve İçişlerinde İşbirliği (Üçüncü Sütun) sütunları getirilmiş ve bunların üzerinde Avrupa Birliği çatısı oluşturulmuş; Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Topluluğu'na

¹⁶ Neill Nugent, **The Government and Politics of the European Union**, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003, s. 59.

¹⁷ Westlake, **a.g.e.**, s. 27.

¹⁸ Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shackleton, **The European Parliament**, 7th edition, London, John Harper Publishing, 2007, s. 345.

dönüştürülmüştür. İlerleyen sayfalarda anlatılacak olan ve Avrupa Parlamentosu'na neredeyse ortak kanun koyucu vasfını tanıyan ortak karar usulü de ABA ile öngörülmüştür.

Avrupa vatandaşlığı, eğitim, kültür, tüketicinin korunması, halk sağlığı, Avrupa Geçişli Ağları gibi konular ilk defa ABA ile AB'nin gündemine girmiştir. ABA; ortak ekonomik ve parasal Birlik, Konsey'de nitelikli çoğunluk ilkesi, sosyal politika gibi alanlarda da hükümler öngörmüştür.¹⁹

Görüldüğü gibi, ABA ile Birlik, Topluluklar sütunu da denilen AKÇT, AT ve AAET ile ikinci ve üçüncü sütun üzerine kurulmuştur. ABA'nın üçüncü maddesinde Birliğin tek bir kurumsal çerçevede hareket edeceği hükmü yer almaktadır. Bu bağlamda, Topluluklar ve Birlik terim olarak birbirleriyle ikame edilebilir olarak kullanılabilmektedir.²⁰ Elbette Birliğin Topluluklar ötesi daha geniş bir anlamı ve faaliyet alanı vardır. İleride daha da ayrıntısıyla anlatılacağı gibi sütunlardaki işlemler ve karar alma süreçleri birbirinden farklıdır. İlk sütunda uluslarüstü nitelik; Konsey oylamalarında nitelikli çoğunluk ve Avrupa Parlamentosu, Komisyon ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) gibi kurumların faaliyetleri ağır basarken diğer iki sütunda ise Konsey oylamalarında genel kural olarak oybirliği ilkesi ve uluslarüstü kurumların daha az rolü geçerli olup genel olarak hükümetlerarası nitelik söz konusudur.²¹ Bu ayrım, ileride anlatılacağı gibi, Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri bakımından da önem arz etmektedir.

5- Amsterdam Antlaşması

2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan ve 1 Mayıs 1999 da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile istihdam, halk sağlığı, tüketicinin korunması ve çevre konularında önemli hükümler benimsenmiş; Konsey çalışmalarına yönelik şeffaflığı arttırmak amacıyla oylamaların sonuçlarının yayımlanması ve AB dokümanlarına erişim hakkı öngörülmüş; cinsiyet, ırk, yaş, din gibi

¹⁹ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 346

²⁰ Lasok, Bridge, **a.g.e.**, s. 24.

²¹ Piet Eeckhout, **External Relations of the European Union: Legal And Constitutional Foundations**, Oxford, Oxford University Press, 2005, s. 139.

konularda Birliğin ayrımcılık karşıtı mevzuat benimsemesine olanak sağlanmış;²² özgürlük, demokrasi, hukukun üstünlüğü ile insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı şeklindeki temel ilkelere uymayan bir üye devletin üyeliğinin askıya alınmasına yönelik hüküm Kurucu Antlaşmalar'a eklenmiş²³ ve üçüncü sütunda yer alan bazı konular (sığınma, göç ve hukuk işlerinde adli işbirliği) birinci sütuna aktarılmıştır.²⁴

Amsterdam Antlaşması ile ortak karar usulü değiştirilmiş ve uygulandığı alanlar yaygınlaştırılmış ve tarım dışı birçok alandaki mevzuatın tamamına yakınının benimsenme yöntemi olmuştur.²⁵

Amsterdam Antlaşması'na ekli protokol²⁶ ile Avrupa Parlamentosu'nun; bütçe görüşmeleri dahil on iki aylık Genel Kurul toplantılarının Strasbourg'da, komisyonlarının ise Brüksel'de toplanacağı öngörülmüştür.²⁷

6- Nice Antlaşması

Görüşmelerinde temel sorun Avrupa bütünleşmesinin ilerde alacağı şekil olan ve 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe giren Nice Antlaşması 26 Şubat 2001 tarihinde imzalanmıştır. Nice Antlaşması'nda 2004 yılında gerçekleşecek genişleme sonrasında Komisyon'un yapısı ve Konsey'deki oy oranlarının belirlenmesi öne çıkan konular olmuştur.²⁸

Nice Antlaşması ile Konsey oylamalarında nitelikli çoğunluğa tabi alanlar arttırılmış, ortak karar usulü yaygınlaştırılmış, Avrupa Parlamentosu'nun ATAD önünde diğer kurumların işlemlerini dava edebilme hakkı genişletilmiştir.²⁹

²² Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 349-350.

²³ Bkz. ABA madde 7. Nicoll, Salmon, **a.g.e.**, s. 52.

²⁴ Eeckhout, **a.g.e.**, s. 131.

²⁵ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 5.

²⁶ **Protocol on the location of the seats of the institutions and of certain bodies and departments of the European Communities and of Europol**, OJ C 340, 10 November 1997.

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0112010015> (Erişim tarihi: 01.07.2008)

²⁷ Avrupa Parlamentosu'nun yerleşim yeri sorunu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 31-36.

²⁸ Günuğur, **a.g.e.**, s. 33.

²⁹ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 351-352.

Nice Zirvesi'nde Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı da ilan edilmiştir. Nice Zirvesi'nde kabul edilen Temel Haklar Şartı, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte hukuken bağlayıcılık kazanacaktır.³⁰ Ancak öngörülen değişikliklerle Temel Haklar Şartı, ABA ile ATA'nın yeni versiyonu olacak olan Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma'da (ABİA) yer almayacak, bu Antlaşmalar'da Şart'a atıf yapılarak Şart, ABA ve ABİA ile aynı düzeyde bağlayıcılık kazandırılacaktır.³¹ Şart'ın maddeleri, Birliğin tüm kurumları ile üye devletler üzerinde Birlik mevzuatı uygulanırken bağlayıcı olacaktır.³²

7- Avrupa Anayasası

Nice Zirvesi Başkanlık Sonuç Bildirgesi'ne ekli 23 Numaralı Avrupa Birliği'nin Geleceği Başlıklı Deklarasyon'da, yeni bir Hükümetlerarası Konferans'ın (HAK) toplanarak; ikincilik ilkesi doğrultusunda üye devletler ve Birlik arasındaki yetki paylaşımı, Antlaşmalar'ın sadeleştirilmesi, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı ve Avrupa'nın yapılandırılmasında ulusal parlamentoların rolü konularında adımlar atılması öngörülmüştür. Bu doğrultuda, 2001 senesindeki AB'nin Geleceğine İlişkin Laeken Bildirgesi³³ AB'ye ilişkin beklentileri; AB'de yetkilerin ve bunların içeriğinin daha iyi bir şekilde düzenlenmesi, Antlaşmalar'ın sadeleştirilmesi, Avrupa mimarisinde şeffaflığa daha fazla önem verilmesi ve bir Anayasa yapımı olarak belirlemiştir. Bu bağlamda Laeken Bildirgesi'nde, AB Anayasası'nı hazırlamakla görevli Avrupa'nın Geleceği Kurultayı'nın düzenlenmesi öngörülmüştür.³⁴

28 Şubat 2002 tarihinde resmi açılışı yapılan Avrupa'nın Geleceği Kurultayı, benimsenmesi HAK'a bırakılan Anayasa Taslağı'nı kabul etmiş, Avrupa Anayasası'na ilişkin Antlaşma 29 Ekim 2004 tarihinde yirmi beş üye devlet tarafından Roma'da imzalanmıştır. Avrupa Anayasası; Birliğin Tanımı

³⁰ Lizbon Antlaşması madde 1/8, ABA madde 6.

³¹ 11218/07 POLGEN 74 **IGC 2007 Mandate**, s. 4 par. 9.

³² Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, madde 51.

³³ http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/en/declarations-laeken.html (Erişim tarihi: 01.07.2008).

³⁴ Bertil Emrah Oder, **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**, İstanbul, Anahtar Kitaplar, 2004, s. 229-230.

ve Amaçları, Birliğin Temel Haklar Şartı, Birliğin Politikaları ve İşleyişi, Genel ve Son Hükümler olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır.

Anayasa'nın yürürlüğe konmasında, Fransa ve Hollanda'da gerçekleştirilen referandumlar hayal kırıklığı yaratmıştır. Bu durum, Anayasa Antlaşması'nın gözden geçirilmesine ve yeni bir HAK'ın toplanmasına yol açmıştır. Bu bağlamda, 2007 yılının Haziran ayında gerçekleşen AB Zirvesi sonuçları Birliğin geleceği açısından önemlidir. Bu Zirve kararları doğrultusunda Anayasa yerine bir Reform Antlaşması (adı sonradan Lizbon Antlaşması olacaktır) yapılmak üzere yetki HAK'a bırakılmıştır.

B- Hükümetlerarası Konferans 2007 ve Lizbon (Reform) Antlaşması

2005 yılında Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma'nın Fransa ve Hollanda'daki referandumlarla oylanmasından çıkan sonuçlar Birliği yeni arayışlara itmiştir. Bu bağlamda, 21-22 Haziran 2007 tarihli Zirve'de, Kurucu Antlaşmalar'da etkinlik ve demokratik meşruiyeti³⁵ ve aynı zamanda Birliğin dış faaliyetlerinin tutarlılığını sağlayacak değişiklikler³⁶ getiren bir reform antlaşmasının oluşturulması için HAK'ın toplanması kararlaştırılmıştır. Tüm Kurucu Antlaşmaları ortadan kaldırarak bunları Anayasa adı altında bir metinde toplama şeklindeki yaklaşım ise terk edilmiştir. Ancak, Lizbon Antlaşması'nın hazırlanmasında 2004 yılındaki HAK sonucu ortaya çıkan fikirlerden de esinlenilmiştir.³⁷ Lizbon Antlaşması'nın hazırlanma sürecinde; özellikle, Birlik ve üye devletler arasındaki yetki paylaşımı, ODGP, AB'de ulusal parlamentoların rolü gibi konular ön plana çıkmıştır.³⁸

2007 Haziran Zirvesi sonucunda ortaya çıkan tutumlara bağlı olarak Portekiz Dönem Başkanlığı'nda Lizbon (Reform) Antlaşması Taslağı

³⁵ Bkz Lizbon Antlaşması madde 1/12 ile eklenecek Başlık II, ABA madde 8, 8a, 8b, 8c (Anayasa madde I-45, I-46, I-47). Ayrıca bkz. Lizbon Antlaşması madde 1/17 ile öngörülen ABA madde 9c/8.

³⁶ Bkz. Lizbon Antlaşması, madde 1/24.

³⁷ IGC 2007 Mandate, s. 2, par. 1.

³⁸ IGC 2007 Mandate, s. 3, par. 4.

hazırlanmıştır.³⁹ Taslağın son hali 2007 senesinin sonunda oluşturulmuş, Böylece 2009 Avrupa Parlamentosu seçimlerine kadar üye devletlerin kendi anayasal prosedürlerine göre Lizbon Antlaşması'nı onaylamaları için gereken süre sağlanmıştır.

Lizbon Antlaşması ile ABA ve ATA'da değişiklikler öngörülmektedir. ABA'nın ismi aynı kalırken ATA, Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma (*Treaty on Functioning of the European Union*) ismini alacaktır. Topluluk yerine Birlik kelimesi ikame edilecek, Birliğin, Avrupa Topluluğu'nun halefi olduğu ifade edilerek bundan sonra tek bir tüzel kişiliği olacaktır.⁴⁰ Birliğin değiştirilmiş bu iki Antlaşma üzerine kurulu olduğu da vurgulanacaktır.⁴¹ Birlik'ten çekilme de Lizbon Antlaşması ile getirilecek bir yeniliktir.⁴² İlerleyen bölümlerde, Lizbon Antlaşması ile getirilmesi planlanan değişikliklere, Tez'in konusunu ilgilendirdiği ölçüde altında ana metinde veya dipnotlarda veya ayrı bir başlık altında yer verilecektir.

Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe konmasında da sıkıntılar yaşanmıştır. İrlanda'da Lizbon Antlaşması'nın onaylanabilmesi için gerçekleştirilen referandumdan evet sonucu çıkmamıştır.⁴³

³⁹ İlk taslak için bkz: **CIG 1/07, doc.10659/07**, 23.07.2007.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001.en07.pdf> (Erişim tarihi 01.07.2008). Lizbon Antlaşması için bkz. **OJ C 306**, 17 December 2007, bkz. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12007L/htm/12007L.html>.

Lizbon Antlaşması'nda öngörülen değişikliklerin Kurucu Antlaşmalar'ın ilgili yerlerine işlenmiş versiyonu için (birleştirilmiş metin) bkz. **OJ 2008/C 115/01**,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:EN:HTML>. (Erişim tarihi: 01.07.2008)

Lizbon Antlaşması ile öngörülen ve Kurucu Antlaşmalar'a değişiklikler getiren metinler Kurucu Antlaşmalar'a işlenirken numaralandırma bakımından bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu sebeple Lizbon Antlaşması ile getirilen değişikliklere değinirken, gerektiğinde, hem Lizbon Antlaşması'nın maddelerine hem de birleştirilmiş metinde öngörülen yeni numaralandırmaya atıf yapılmıştır.

⁴⁰ Lizbon Antlaşması madde 1/55, birleştirilmiş metinde ABA madde 47.

⁴¹ Lizbon Antlaşması madde 2/1, ABİA madde 1.

⁴² Lizbon Antlaşması madde 1/58, birleştirilmiş metinde ABA madde 50

⁴³ Lizbon Antlaşması'nın onaylanma sürecini takip etmek için bkz.

http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm (Erişim tarihi: 01.07.2008).

II- AVRUPA BİRLİĞİ KURUMSAL YAPISI HAKKINDA GENEL NİTELİKLİ AÇIKLAMALAR

AT'nin kendine has bir kurumsal yapısı vardır. AT kurumları, ATA'nın yedinci maddesinde sayılmıştır. Bunlar; Parlamento, Konsey, Komisyon, ATAD ve Sayıştay'dır. Bunların yanı sıra danışma organı niteliğinde Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi de bulunmaktadır. Birliğin mali kurumları ise Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası'dır.

Kurumsal yapıda; ulusal parlamentolardan farklı olarak Avrupa Parlamentosu tek başına yasama faaliyetinde bulunamamakta, ulusal hükümetlerden farklı olarak Konsey sadece yürütme erkini kullanmaktan daha fazla yetkiye sahip olup aynı zamanda Birlik seviyesinde hukuk normları koyarak yasama yetkisini de kullanmakta ve Komisyon da Konsey ile Birlikte yürütme erkini oluşturmaktadır.⁴⁴ Ekonomik ve Sosyal Komite⁴⁵ ile Bölgeler Komitesi⁴⁶ ise istişari nitelikte görüşler belirtmektedirler.

AB'nin karışık ve kendine özgü bu kurumsal yapısında kurumların faaliyet alanları ve yetkileri hukuken, Kurucu Antlaşmalar'dan kaynaklanmaktadır. Ancak, doktrinde de belirtildiği gibi kurumların faaliyet alanları ve yetkileri, uygulamada; siyasal konjüktüre, kurumlararası anlaşmalara ve teamüllere göre şekillenmektedir.⁴⁷

AB'nin kurumsal yapısına bağlı yönetimi, Birliğin tüm üyelerinde demokratik yönetim ilkeleri geçerli olmasına rağmen, bürokratik bir yapı

⁴⁴ Haluk Günoğur, *Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni*, Ankara, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, 2007, s. 253.

⁴⁵ ATA'da öngörülen durumlarda Komite'ye danışmak zorunludur (ATA madde 262). Komite üyeleri Konsey tarafından dört yıl için nitelikli çoğunlukla atanır (ATA madde 259). Komite'nin Birlik içindeki etkisi sınırlıdır (Nugent, *a.g.e.*, s. 263). Bir Avrupa Parlamentosu komisyonunun Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışılması önerisini Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu onaylamaktadır (Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 117).

⁴⁶ Bölgeler Komitesi, bir meclise karşı siyasi sorumlu veya bölgesel veya mahalli bir organ içerisinde seçilmiş organların temsilcilerinden oluşan ve danışsal nitelikte faaliyet gösteren bir komitedir (ATA madde 263, ABİA madde 256 vd., (birleştirilmiş metinde ABİA madde 300 vd.). Bu kurum vasıtasıyla Avrupa Birliği kurumlarına bölgesel konularda görüş ve öneriler sunulmaktadır. Bölgeler Komitesi ABA ile getirilen bir yenilik olup Ekonomik ve Sosyal Komite'nin bir anlamda ikizidir (Günoğur, *a.g.e.*, s. 303). Ekonomik ve Sosyal Komite'de olduğu gibi bir Avrupa Parlamentosu komisyonunun Bölgeler Komitesi'ne danışılması önerisi, Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu tarafından onaylanmalıdır (Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 118).

⁴⁷ Paul Craig, Gráinne De Búrca, *EU law: text, cases and materials*, Oxford, Oxford University Press, 2003, s. 108.

özelliğindedir. AB vatandaşlarının AB bürokrasisini doğrudan denetleyebilme olanağı mevcut değildir. Yine de, kararlarının oluşumunda demokratik katılım yollarının en geniş olduğu uluslararası örgütün AB olduğu da şüpheden uzaktır.⁴⁸ Avrupa Parlamentosu'nun bu konuda, sınırlı da olsa, olumlu etkisi mevcuttur.

Lizbon Antlaşması ile kurumsal yapıda değişiklikler öngörülmektedir. Avrupa Konseyi'nin (Zirve) kurumsallaştırılması ve Dışişleri ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilciliği makamının oluşturulması bu değişikliklerden bazılarıdır.

A- Konsey

Hem yürütmeye hem de yasamaya ilişkin yetkileri olup hem uluslararası hem de hükümetlerarası karakteristiğe sahip bir yapı olmakla birlikte⁴⁹ esasen Konsey, üye devletlerin çıkarlarının gündeme geldiği bir yerdir.⁵⁰ Konsey'in; hem yasama hem de yürütmeye ilişkin yetkilerinin olması demokrasi ilkeleri açısından dikkat çekmekte ve bu konu demokrasi açığı bağlamında da değerlendirilmektedir.⁵¹

Konsey, Avrupa Konseyi (Zirve) ve Avrupa Birliği (Bakanlar) Konseyi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER) ise üye devletlerin büyükelçi seviyesindeki görevlilerinden oluşmaktadır.

AB Konseyi ile ilgili hükümler ATA'nın 202. ve 210. maddeleri arasında düzenlenmiştir. ATA'nın 202. maddesinde, Antlaşma'da belirtilen amaçları gerçekleştirilebilmesi için Konsey'in üye devletlerin ekonomi politikalarının koordinasyonunu sağlayacağı, kararlar alabileceği ve aldığı kararların uygulanmasını bazen belirli şartlarla Komisyon'a bırakabileceği belirtilmiştir.

⁴⁸ İlyas Doğan, **Parçalayan Küreselleşme**, Ankara, Yetkin, 2006, s. 168-169.

⁴⁹ Philippa Sherrington, "The Council of Ministers and the European Council", ed. Alex Warleigh, **Understanding European Union Institutions**, London, Routledge, 2002, s. 26.

⁵⁰ Hartley, **a.g.e.**, s. 11.

⁵¹ Westlake, **a.g.e.**, s.108.

1- Avrupa Konseyi (Zirve)

Avrupa Konseyi'nin oluşumundaki temel sebep, Bakanlar Konseyi ve Komisyon'un, Birliğin önüne çıkan zorluklarla çabuk ve etkili bir biçimde baş etmesindeki yetersizlikler olmuştur.⁵²

1960'larda ve 70'lerde Zirve şeklinde devlet ve hükümet başkanlarının birkaç toplantısı gerçekleşmişse de, Topluluklar'ı kuran Antlaşmalar'da Zirve adında bir kurum öngörülmemiştir. 1974 Paris Zirvesi'nde, Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nin düzenli bir biçimde toplanmasına karar verilmiştir. ATS ile Zirve, hukuki bir zemine kavuşturulmakla birlikte Kurucu Antlaşmalar'ın kurumlarla ilgili maddesine derç edilmemiştir.⁵³

ABA'nın dördüncü maddesi, Birliğe gelişmesini sağlamak için gerekli desteği sağlama ve bu amaçla genel politikaları belirleme yetkisini Zirve'ye vermiştir. Bunun yanı sıra, ABA'nın on üçüncü maddesine göre Zirve, ODGP'nin genel çizgilerini ve yönetim biçimini belirlemek ve üye devletlerin ortak çıkarlarının olduğu alanlarda Birliğin ortak stratejilerini tespit etmekle görevlendirilmiştir. Zirve'nin AB Hukukundaki ikincil hukuk normlarını belirleme yetkisi yoktur.⁵⁴

Lizbon Antlaşması ile Avrupa Konseyi'nin kurumsallaştırılması amaçlanmıştır.⁵⁵ Bu bağlamda, Avrupa Konseyi'nin üye devletlerin devlet veya hükümet başkanları seviyesinde toplanacağı ve Birliğin genel siyasi yönelimini belirleyeceği öngörülmüştür. Zirve'nin yasama faaliyetlerinde bulunmayacağı açık bir şekilde belirtilmiştir.⁵⁶ Ayrıca, Avrupa Konseyi nitelikli çoğunlukla kendi Başkanı'nı da seçecektir.⁵⁷

⁵² Nugent, **a.g.e.**, s. 178.

⁵³ Bkz. Avrupa Tek Senedi, Ortak hükümler, başlık 1, madde 2.

⁵⁴ Günuğur, **a.g.e.**, s. 256.

⁵⁵ Bkz. Lizbon Antlaşması madde 1/16 ile öngörülen ABA madde 9b., birleştirilmiş metinde ABA madde 15.

⁵⁶ Lizbon Antlaşması madde 1/16.1 ile öngörülen ABA madde 9b/ikinci cümle, birleştirilmiş metinde ABA madde 15. Ancak, ilgili bölümde de anlatılacağı gibi Avrupa Konseyi'nin olağan yasama prosedürüne müdahalesi mümkün kılınmıştır.

⁵⁷ Lizbon Antlaşması madde 1/16.5, ABA madde 9b/5 birleştirilmiş metinde ABA madde 15.

2- Avrupa Birliği (Bakanlar) Konseyi

Kurucu Antlaşmalar'da Konsey adıyla ifade edilen bu organ 1993 yılından bu yana Avrupa Birliği Konseyi olarak anılmaktadır.⁵⁸

Konsey, Bakan seviyesinde üye devlet temsilcilerinden oluşmaktadır.⁵⁹ Genelde Dışişleri Bakanlarından oluşan Konsey, görüşülecek konulara göre başka ilgili bakanlar ile de toplanmaktadır. Konsey Başkanlığı, altı aylık süreler için Konsey'in oybirliği ile belirlediği sıraya göre el değiştirmektedir.⁶⁰

3- Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER)

COREPER, 1965 tarihli Birleşme Antlaşması'nın dördüncü maddesi ile Kurucu Antlaşmalar'a eklenmiştir. COREPER'in temel görevi Avrupa Birliği Konseyi'nin gündemini hazırlamak ve Konsey'in verdiği diğer görevleri yerine getirmektir.⁶¹ COREPER'in esasa ilişkin karar alma yetkisi yoktur.⁶² COREPER kendi içinde COREPER-I ve COREPER-II şeklinde ikiye ayrılmaktadır.

4- Konseyin İşleyişi ve Oylama Yöntemleri

Konsey, çalışmalarını kendi yaptığı İttüzük⁶³ ve Kurucu Antlaşmalar esaslarına göre sürdürmektedir.⁶⁴

Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla, Konsey Genel Sekreterliği'ne atama yapılmaktadır. Genel Sekreter, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek

⁵⁸ Council Decision of 8 November 1993 concerning the name to be given to the Council following the entry into force of the Treaty on European Union (93/591) OJ L 281/18, 16.11.1993.

⁵⁹ ATA madde 203.

⁶⁰ ATA madde 203/2.

⁶¹ ATA madde 207.

⁶² C. C-25/94, Craig, De Búrca, a.g.e., s. 67.

⁶³ <http://www.consilium.europa.eu/docCenter.asp?lang=en&cmsid=245> (Erişim tarihi: 01.07.2008).

⁶⁴ Lizbon Antlaşması madde 1/17.8 ile öngörülen ABA madde 9c/8'e, birleştirilmiş metinde ABA 16/8'e göre Konsey toplantıları yasama önerilerinin incelendiği toplantılar ve yasama faaliyetleri dışı toplantılar olmak üzere ikiye ayrılacaktır. Yasama önerilerinin müzakere edildiği ve bu konularda oylamaların yapıldığı toplantılar kamuya açık olacaktır.

Temsilcisi ünvanını almakta, Genel Sekreter Yardımcısı ise Genel Sekreterliğin yönetimi görevini üstlenmektedir.⁶⁵

Konsey’de karar alma bakımından üç farklı çoğunluk öngörülmüştür. Bunlar; basit çoğunluk, oybirliği ve nitelikli çoğunluktur. Basit çoğunluk; ATA’nın 205. maddesinin birinci paragrafında düzenlenmiştir. Buna göre, ATA’da aksi belirtilmedikçe Konsey, kararlarını üyelerinin çoğunluğu ile almaktadır. Burada üye devletlerin her birinin bir oyu bulunmaktadır.

Oybirliği kuralının kabulü bir anlamda üye devletlerin her birine veto yetkisi verildiği anlamına gelmektedir.⁶⁶ Üyelerin çekimser kalmaları oybirliğini gerektiren kararların alınmasına engel olmamaktadır.⁶⁷

ATA’nın 205. maddesinin ikinci fıkrasında nitelikli çoğunluk kuralının uygulanması halinde her ülkeye düşen oy katsayısı belirtilmiştir.

Üye devletlere tanınan nitelikli oylar, bu devletlerin özellikle nüfus faktörü ve ekonomik güçlerine göre dağıtılmış olup Topluluk içinde büyük devletler arasında anlaşmalar yoluyla küçüklerin devre dışı bırakılmasını önlemek ve herhangi bir üye devletin olası vetosunun Birliğin karar alma sürecini tıkama ihtimalini ortadan kaldırmak amacına yöneliktir.⁶⁸ Konsey’de tek bir üye devlete veto yetkisi tanınmaksızın uygulanan oyçokluğu ilkesi, uluslararası ilişkilere getirilmiş çok önemli bir yenilik olarak kabul edilmekte ve Birlik bünyesinde uluslarüstülüğün belirgin simgelerinden biri olarak değerlendirilmektedir.⁶⁹

ATA’nın 205. maddesinde belirtilen oyların toplamı 345 olup, nitelikli çoğunluk, önerinin Komisyon’dan geldiği durumlarda üyelerin çoğunluğunu da oluşturması gereken 255, önerinin Komisyon’dan gelmediği durumlarda ise üyelerin üçte ikisini temsil eden 255 oydur.

Öte yandan, ATA’nın 205. maddesinin son fıkrasına göre; bir Konsey üyesi, nitelikli çoğunluğu oluşturan üye devletlerin, Birliğin toplam nüfusunun

⁶⁵ ATA madde 207.

⁶⁶ Günuğur, **a.g.e.**, s. 268.

⁶⁷ ATA madde 205/3.

⁶⁸ Günuğur, **a.g.e.**, s. 263.

⁶⁹ Günuğur, **a.g.e.**, s. 267.

% 62'sini temsil ettiğinin saptanmasını isteyebilmektedir. Bu çoğunluk koşulu sağlanamadığı takdirde karar kabul edilmemiş sayılmaktadır.

ATA'daki oy oranları ve nitelikli çoğunluk sistemi 1 Kasım 2014 tarihine kadar uygulanmaya devam edecektir. Bu tarihten sonra ise Lizbon Antlaşması'na göre, Anayasa'da öngörülene benzer⁷⁰ bir çoğunluklu oylama sistemine geçilecektir. Bu konuyla ilgili kurallar ilgisine göre hem ABA'da hem de ABİA'da düzenlenecektir.

31 Ekim 2014 tarihine kadar ve 1 Kasım 2014 tarihinden 31 Mart 2017 tarihine kadar geçecek geçiş döneminde uygulanacak nitelikli çoğunluk sistemini belirleyen kurallar Lizbon Antlaşması hükümleri⁷¹ ile Lizbon Antlaşması'na ekli 36 numaralı Protokol'de düzenlenmiştir.

Lizbon Antlaşması madde 1/17 ile ABA'ya eklenmesi düşünülen madde 9c'ye (birleştirilmiş metinde ABA madde 16) göre; 1 Kasım 2014 tarihinden itibaren nitelikli çoğunluk, en az on beş üye olmak şartıyla Konsey üyelerinin en az %55'ini ve Birliğin nüfusunun en az %65'ini temsil eden bir çoğunluk anlamına gelmektedir. Blokaj (*blocking minority*) için en az dört Konsey üyesine ihtiyaç duyulmaktadır. Yine, 1 Kasım 2014 tarihinden itibaren, bazı durumlarda, Komisyon'dan veya Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'nden gelmeyen önerilerin kabul edilmesi durumunda nitelikli çoğunluk, Konsey üyelerinin en %72'sinin oyu ve bu oyların Birlik nüfusunun en az %65'ini temsil etmesi anlamına gelecektir.⁷² Tüm Konsey üyelerinin oylamaya katılmadığı durumlarda ise blokaj, oylamaya katılan Birlik nüfusunun yüzde 35'inden fazlasını temsil edecek sayıdaki Konsey üyesinin bir fazlasıdır. 31 Mart 2017 tarihine kadar geçecek geçiş döneminde ise bir Konsey üyesi, halihazırdaki oy katsayılarına göre oylama yapılmasını isteyebilecektir.⁷³

⁷⁰ Bkz. Anayasa I-25.

⁷¹ Lizbon Antlaşması madde 1/17 ile öngörülen ABA madde 9c/5 ve birleştirilmiş metinde ABA madde 16.

⁷² ABİA madde 205/2, birleştirilmiş metinde ABİA madde 238.

⁷³ Lizbon Antlaşması'na ekli Geçiş Hükümlerine Dair 36 Numaralı Protokol, madde 3/2.

B- Komisyon

1- Oluşumu ve Görevleri

AKÇT’de Yüksek Otorite olarak beliren Komisyon, Birliğin uluslararası niteliğinin en belirgin olduğu kurumdur.⁷⁴ Komisyonun temel görevleri; Birlik bünyesinde yasama sürecini başlatmak, Konsey tarafından alınan kararları uygulamak ve Birlik/Topluluk hukukunun uygulanmasını gözetmektir.⁷⁵ Komisyon’un bu görevlerinin yöneldiği amaç ise Birliğin çıkarlarını korumak ve Birlik bilinciyle hareket edilmesini sağlamaktır.⁷⁶ Komisyon, Birliğin içinde merkezi ve hayati bir konuma sahiptir;⁷⁷ bazı yazarlara göre ileride AB’nin Hükümeti şekline bürünecektir.⁷⁸

Devlet veya Hükümet Başkanları seviyesinde toplanan Konsey, nitelikli çoğunlukla Komisyon Başkanlığı için bir aday belirledikten sonra bu adayın Avrupa Parlamentosu tarafından kullanılan oyların çoğunluğu ile gizli oyla yapılan seçimde⁷⁹ onaylanması gerekmektedir.

Komisyon Başkanı ve nitelikli çoğunlukla hareket eden Konsey’in ortak anlaşması ile üye devletler tarafından Komisyon üyeliği için gösterilen adaylar arasından bir liste hazırlanır. Blok halinde Avrupa Parlamentosu’nun onayına sunulan liste, ad okunmak suretiyle yapılan oylamada kullanılan oyların çoğunluğu ile⁸⁰ onaylandığı takdirde Komisyon, Konsey’in nitelikli çoğunluğu gerektiren kararı ile atanmaktadır.⁸¹ Komisyon Başkanı ve üyelerinin göreve başlamaları ve Komisyon hakkındaki Avrupa Parlamentosu’nun gensoru yetkisi de birlikte düşünüldüğünde, bazı yazarlar, parlamento çoğunluğuna

⁷⁴ Penelope KENT, **European Community Law**, London, Longman, 1992, s. 16.

⁷⁵ Palmer, **a.g.e.**, s. 25.

⁷⁶ Aynı yönde Lizbon Antlaşması 1/18 ile öngörülen ABA madde 9d/1, (birleştirilmiş metinde) ABA madde 17.

⁷⁷ Nugent, **a.g.e.**, s. 149.

⁷⁸ Michelle Cini, “The European Commission”, ed. Alex Warleigh, **Understanding European Union Institutions**, London, Routledge, 2002, s. 42.

⁷⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 98, fıkra 2.

⁸⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 99.

⁸¹ ATA madde 214.

dayanan bir hükümet modelinin AB bünyesinde filizlenmeye başladığına dikkat çekmişlerdir.⁸²

Komisyon üyelerinin bağımsızlıkları güvence altına alınmıştır.⁸³ Komisyon üyeleri Topluluğun çıkarlarını gözetecekler ve tam bir bağımsızlık içinde hareket edeceklerdir. Yine de, Komisyon üyelerinin eski bağılıklarından kurtulup kendilerini öneren üye devletlerin çıkarlarını hiçbir şekilde gözetmeyecekleri gerçekçi görülmemektedir.⁸⁴

Komisyon kendi içtüzüğünü kabul etmiştir.⁸⁵ Komisyon, üyelerinin çoğunluğu ile karar almakta,⁸⁶ Başkanı'nın yönlendirmesi altında çalışmakta ve iş bölümünü Başkan yapmaktadır.⁸⁷

Komisyon'un işleyişiyle ilgili önemli bir ilke kurulluk/kolejyalilik ilkesidir. Bu ilke kısaca, Komisyon'da her üyenin bir veya birden fazla alanda yetkili olmasına rağmen Komisyon kararlarının kurul olarak alınması ve Komisyon faaliyetleriyle ilgili sorumluluğun ilgili birimdeki Komisyon üyesine değil tüm Komisyon'a ait olmasıdır.⁸⁸ Bu ilke, üyelerin Avrupa Parlamentosu tarafından atanmasında ortaya çıktığı gibi yine bu kurum önünde siyaseten toplu halde sorumlu olmasıyla da kanıtlanmaktadır.⁸⁹

Komisyon üyeleri beş yıllık bir süre için atanmakta ve görev süreleri yenilenebilmektedir. Komisyon, hâlihazırda, her üye ülkeden gelen bir üyeden oluşmaktadır. Lizbon Antlaşması ile öngörülen değişikliklere (ABA madde 9d/4, birleştirilmiş metinde ABA madde 17/4) göre Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği tarih ile 31 Ekim 2014 tarihleri arasında da bu sistem devam edecektir. 1 Kasım 2014 tarihinden itibaren ise Başkanı ve Dışişleri ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilcisi dahil olmak üzere Komisyon; üye devletlerin üçte ikisinden, Avrupa Konseyi'nin oybirliği ile belirleyeceği bir eşit

⁸² Westlake, **a.g.e.**, s. 43.

⁸³ ATA madde 213.

⁸⁴ Nugent, **a.g.e.**, s. 115.

⁸⁵ http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_308/l_30820001208en00260034.pdf (Erişim tarihi: 01.07.2008).

⁸⁶ ATA madde 219.

⁸⁷ ATA madde 217.

⁸⁸ Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Komisyonu**, Ankara, USAK Yayınları:13, AB serisi: 5, 2007, s. 239.

⁸⁹ Günuğur, **a.g.e.**, s. 277.

rotasyon sistemiyle seçilen üyelerden oluşacaktır. Avrupa Konseyi, oybirliği ile alacağı kararla üye sayısını değiştirebilecektir. (ABA madde 9d/5, birleştirilmiş metinde ABA madde 17/5). Lizbon Antlaşması ile getirilecek bir değişiklik de, Dışişleri ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilciliği makamının oluşturulmasıdır. Avrupa Konseyi, Komisyon Başkanı ile anlaşarak nitelikli çoğunlukla Yüksek Temsilci'yi atayacaktır. Aynı prosedürle Yüksek Temsilci'nin görevi sona erecektir. Yüksek Temsilci, Birliğin Ortak Dış ve Güvenlik Politikasını yönetecektir.

2- Komisyon Hakkında Gensoru

Komisyon hakkındaki gensoru AKÇT'de sadece Yüksek Otorite'nin yıllık raporu üzerine verilebilirken ATA ve AAET ile Avrupa Parlamentosu'nun gensoru yetkisi Komisyon'un tüm faaliyetlerine yönlendirilmiştir.⁹⁰

Komisyon hakkında gensoruya ilişkin hükümler ATA ve Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nde düzenlenmiştir.

Avrupa Parlamentosu üye tamsayısının en az onda biri tarafından, Komisyon hakkındaki gensoru önergeleri, gerekçeli olarak Avrupa Parlamentosu Başkanı'na verilmektedir.⁹¹ Daha sonra Gensoru önergesi Komisyon'a gönderilir⁹² ve Avrupa Parlamentosu Başkanı Komisyon hakkında bir gensoru önergesi verildiği konusunda Avrupa Parlamentosu üyelerine yönelik duyuru yapar.⁹³ ATA'nın 201. maddesine göre Komisyonun faaliyetleri ile ilgili olarak bir gensoru önergesi verildiğinde, Avrupa Parlamentosu'nda, bu gensoru, verilişinden üç gün geçmedikçe oylanamayacaktır. Genel Kurul'da gensoru açık oylama ile gerçekleştirilmelidir.⁹⁴

Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda gensoru üzerindeki görüşmeler, Avrupa Parlamentosu Başkanı'nın kendisine gensoru önergesinin verildiğini Avrupa Parlamentosu üyelerine duyurmasından

⁹⁰ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 279.

⁹¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 100, fıkra 1 ve fıkra 2.

⁹² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 100, fıkra 2.

⁹³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 100, fıkra 3.

⁹⁴ ATA madde 201.

itibaren en erken yirmi dört saat sonra başlayabilmektedir.⁹⁵ Gensoru hakkındaki oylama ise “ad okunmak suretiyle oylama” yöntemine göre yapılmakta ve bu oylamaya, gensoru önergesine ilişkin görüşmelerin başlamasından itibaren en erken kırk sekiz saat sonra geçilebilmektedir.⁹⁶ Gensoru önergesi hakkındaki görüşmelerin ve oylamanın en geç, gensoru önergesinin verilışinden sonraki aylık toplantıda gerçekleştirilmesi gerekmektedir.⁹⁷ Eğer gensoru önergesi Avrupa Parlamentosu’nun üye tam sayısının salt çoğunluğu ve kullanılan oyların üçte ikisiyle kabul edilirse, Komisyon üyeleri toplu olarak istifa ederler. Üyeler ATA madde 214’e göre yerlerine atama gerçekleşinceye kadar eldeki işleri yürütmeye devam ederler. Yeni seçilen Komisyon üyeleri, eskilerin görev süresini tamamlarlar.⁹⁸

Avrupa Parlamentosu’nun Komisyon aleyhine gensoru yetkisinin Komisyon’u istifaya zorlamaktan başka bir yaptırımını bulunmamaktadır. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu, Komisyon’u bir bütün olarak gensoru vasıtasıyla istifaya zorlayabilmesine rağmen bireysel olarak Komisyon üyelerini düşürememektedir.⁹⁹

C- Avrupa Ombudsmanı

Avrupa Parlamentosu, Birlik vatandaşları veya bir üye devlette ikamet eden veya kayıtlı bir merkezi bulunan gerçek veya tüzel kişilerin, Avrupa Toplulukları kurumlarının ve organları ile, ATAD ve İlk Derece Mahkemesi’nin yargı yetkilerini kullandığı durumlar haricinde faaliyetlerindeki kötü yönetim hakkındaki şikayetleri kabul etmeye yetkili bir Ombudsman atamaktadır.¹⁰⁰ Ombudsman ile Avrupa Parlamentosu’nun, idari faaliyetler üzerinde fazladan bir denetim yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir.¹⁰¹

⁹⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 100, fıkra 4.

⁹⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 100, fıkra 5.

⁹⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 100, fıkra 6.

⁹⁸ ATA madde 201.

⁹⁹ Nicoll, Salmon, **a.g.e.**, s. 88.

¹⁰⁰ ATA madde 195, fıkra 1, par. 1.

¹⁰¹ Westlake, **a.g.e.**, s. 180.

Avrupa Ombudsmanı, sonuçlanmış veya derdest bir adli incelemeye konu olmayan kötü yönetim iddialarını; kendiliğinden veya bireysel veya bir Avrupa Parlamentosu üyesi vasıtasıyla kendisine intikal eden başvurular üzerine incelemektedir.

Ombudsman tarafından kötü yönetime ilişkin tespit yapılması durumunda bu durum ilgili kuruma bildirilir ve üç ay içinde ilgili kurum konu hakkında Ombudsman'a bir görüş gönderir. Bu görüşler doğrultusunda Ombudsman konu ile ilgili bir rapor hazırlar ve bunu Avrupa Parlamentosu ve ilgili kuruma gönderir. Başvuru sahibine de başvurusunun sonuçları hakkında bilgi verilir.¹⁰²

Ombudsman, araştırma sonuçları ile ilgili olarak Avrupa Parlamentosu'na yıllık raporlar sunmaktadır.¹⁰³

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra Avrupa Parlamentosu'nun bir yasama dönemi boyunca görev yapmak üzere seçilmektedir. Bir kez atananlar bir kez daha atanabilmektedirler.¹⁰⁴ Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine ATAD kararıyla görevinden uzaklaştırılabilmektedir.¹⁰⁵ Ombudsman görevini yerine getirirken tamamen bağımsızdır, kendisine yönelik herhangi bir emir veya talimat verilemez.¹⁰⁶

Avrupa Ombudsmanı'nın seçimi, faaliyetleri dolayısıyla Avrupa Parlamentosu ile ilişkileri ve görevden uzaklaştırılması Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nün dokuzuncu başlığında 194, 195 ve 196. maddelerinde düzenlenmiştir. Ayrıca, İçtüzüğe onuncu ek olarak ekli "Ombudsman'ın Görevlerini Yerine Getirmesini Düzenleyen Hükümlere Yönelik Avrupa Parlamentosu Kararı" da Ombudsman'ın çalışmalarına yönelik hükümler içermektedir.¹⁰⁷

¹⁰² ATA madde 195.

¹⁰³ ATA madde 195, fıkra 1, par. 3.

¹⁰⁴ ATA madde 195, fıkra 2, par. 1.

¹⁰⁵ ATA madde 195, fıkra 2, par. 2.

¹⁰⁶ ATA madde 195, fıkra 3.

¹⁰⁷ Avrupa Ombudsmanı'nın faaliyetlerine dayanak oluşturan metinler için bkz. <http://ombudsman.europa.eu/home/en/legal.htm> (Erişim tarihi: 01.07.2008)

Ç- Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Avrupa Parlamentosu ile Yargısal İlişkileri

Kurucu Antlaşmalar'da belirlenen hedeflere ulaşılması için öngörülen politikaların gerek Topluluk kurumları gerekse Topluluğa üye devletler tarafından gerektiği şekilde uygulanmasını sağlamak, Kurucu Antlaşmalar ve bu Antlaşmalar'a dayanan işlemlerden doğan sorunlara yargısal çözümler getirmek amacıyla Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) kurulmuştur.¹⁰⁸ ATAD, Topluluk hukukunun üye devletlerde aynı şekilde, etkili ve bağlayıcı bir şekilde uygulanması için önemli ilkeler geliştirmiştir.¹⁰⁹ Bu bağlamda Divan, Birliğin supranasyonel gücünün en önemli kaynaklarından biri olarak görülmektedir.¹¹⁰ ATA'nın 220-245. maddeleri; Divan ile ilgili genel ilkeleri ve dava türlerini düzenlemiş, ekli Protokol ise Divan'ın statüsünü belirlemiştir. ATS ile getirilen değişikliklerle İlk Derece Mahkemesi kurulmuştur.¹¹¹ Divan, üye devletlerin ortak anlaşmasıyla, kendi ülkelerinde en yüksek yargısal makamlara gelebilme ehliyetine sahip ve bağımsızlığı şüphe götürmeyecek altı yıllığına atanan üye devlet sayısı kadar yargıç ve sekiz hukuk sözcüsünden oluşmaktadır.¹¹²

Divan'ın yargı yetkisine gelince; İhlal davası, üye devletlerin Kurucu Antlaşmalar'dan doğan yükümlülüklerini ihlal etmeleri halinde Komisyon tarafından açılmaktadır.¹¹³ İptal davası ile Konsey, Komisyon, Avrupa Parlamentosu ile Konsey'in Birlikte yaptığı işlemler ve Avrupa Merkez Bankası'nın bazı işlemleri ile Avrupa Parlamentosu'nun üçüncü kişiler üzerinde etki doğuran işlemlerinin AT Hukuku'na uyarlılıkları kontrol edilmektedir. Bu dava; yetkisizlik, esaslı usul hatası, ATA'nın veya ATA'nın hükümlerinin uygulanmasına ilişkin kuralların ihlali ya da yetkinin kötüye

¹⁰⁸ Günuğur, **a.g.e**, s. 309.

¹⁰⁹ Sanem Baykal, **AT Hukukunun Etkili Biçimde Uygulanması ve Bireysel Haklar**, Ankara Üniversitesi, Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi No:14, 2002, s. 29.

¹¹⁰ John Peterson, Elizabeth Bomberg, **Decision-making in the European Union**, Hampshire, Macmillan, 1999, s. 47.

¹¹¹ 24.10.1988 tarihli ve 88/591 sayılı Konsey Kararı, OJ L 319, 25.11.1988.

¹¹² ATA madde 221, 222.

¹¹³ ATA madde 226, 228.

kullanılması sebeplerine bağılı olarak üye devletler, Avrupa Parlamentosu Konsey, Komisyon tarafından açılabilir. ¹¹⁴ Hareketsizlik davası ise Kurucu Antlaşmalar'a aykırılık teşkil edecek biçimde Avrupa Parlamentosu'nun, Konsey'in ya da Komisyon'un karar almaması halinde üye devletler, Kurumlar veya gerektiğinde özel kişiler tarafından açılan bir davadır. ¹¹⁵

Birliğin diğer önemli iki kurumu Konsey ve Komisyon'a kıyasla Avrupa Parlamentosu'nun; ATAD ve ilk derece mahkemesinde dava açma ve davalı olma hakkı sınırlıdır. ¹¹⁶ Avrupa Parlamentosu özellikle ortak karar usulünün benimsenmesinden sonra Konsey ile Birlikte ortak yasakoyucu olduğu için bu yöntemde meydana getirilen işlemler ile ilgili davalı olarak ATAD karşısına çıkmaktadır. Bunun haricinde Avrupa Parlamentosu'nun yasama sürecine gerektiği gibi katılım hakkı (yasama önerilerinin yasal zemininin belirlenmesi sorunu ve yasama sürecinin düzgün işleyişi bu kavram altında değerlendirilmektedir), hareketsizlik davası, Avrupa Parlamentosu'nun bağımsızlığı, uluslararası anlaşmalar hakkında ATAD'ın yorumunun Avrupa Parlamentosu tarafından talep edilmesi ve Avrupa Parlamentosu işlemlerinin iptali, yargısal alanda öne çıkan diğer konulardır. ¹¹⁷ İlk derece mahkemesinde görülen Avrupa Parlamentosu'nun personel davaları da ayrı bir alanı oluşturmaktadır. ¹¹⁸

ATA'nın 230. maddesinde, diğer işlemler yanında, Avrupa Parlamentosu'nun üçüncü kişilere hukuki etkisi olan işlemlerinin de iptal davasına konu olabileceği belirtilmiştir. ATAD içtihatlarında da belirtildiği gibi bu maddenin amacı, Avrupa Parlamentosu'nun işlemleri ile Avrupa Parlamentosu'na tanınan yetkilerin aşıp aşılmadığının ve diğer Topluluk kurumları veya üye devletlerin yetkilerinin Avrupa Parlamentosu işlemleri ile ihlal edilip edilmediğinin tespitini mümkün kılmaktır. ¹¹⁹ Ancak, yine ATAD kararlarına göre Avrupa Parlamentosu'nun çalışmalarının iç örgütlenmesine

¹¹⁴ ATA madde 230, 231.

¹¹⁵ ATA madde 232.

¹¹⁶ Westlake, **a.g.e.**, s. 45.

¹¹⁷ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 307.

¹¹⁸ Westlake, **a.g.e.**, s. 44.

¹¹⁹ C. T-17/00 R, par. 46; C. 294/83, par. 25.

yönelik işlemler ile üçüncü kişilere etkisi olmayan Avrupa Parlamentosu işlemleri haricindeki işlemler, iptal davasına konu olabilecektir. Karara göre Avrupa Parlamentosu'nun iç örgütlenmesine yönelik işlemlerinin zaten üçüncü kişilere (bazı durumlarda Avrupa Parlamentosu üyeleri dahil) hukuki etkisi olmamakta, işlemlerin hukuki etkisinin olduğu durumlarda ise bu etkileri gözden geçirecek mekanizmaların Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nde öngörüldüğü belirtmiştir.¹²⁰ Bu bakımdan ATAD'a göre bu tip işlemlerin iptal davasına konu olması gerekmemektedir.

¹²⁰ C. C- 314/91, par. 9 ve 10 ve daha genel ifadelerle C. 78/85, par. 11; C. 68/90, par. 12.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA PARLAMENTOSUNUN OLUŞUMU VE AVRUPA PARLAMENTOSU ÜYELİĞİ

I- AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN OLUŞUMU

A- Genel Olarak

Avrupa Parlamentosu üyelerinin seçimi, Kurucu Antlaşmalar'a, 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik 20 Eylül 1976 tarihli "Meclis Temsilcilerinin Doğrudan Genel Oyla Seçimine İlişkin Sened'e, Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü hükümlerine ve bunlara uygun olarak belirlenen milli mevzuat hükümlerine göre gerçekleşmektedir.¹²¹

AKÇTA madde 21/3 ve AETA madde 138/3'de yer alan hükümlere göre Parlamento, üyelerinin doğrudan genel oyla seçiminin tüm üye devletlerde yeknesak uygulanmasını sağlayacak bir öneri hazırlamakla görevlendirilmiştir. Avrupa Parlamentosu, doğrudan seçimlere ilişkin önerisini 1976'da kabul etmiştir. Bunun üzerine Konsey 76/787 sayılı Kararıyla¹²² bu karara ekli "Meclis Temsilcileri'nin Doğrudan Genel Oyla Seçimine Dair Sened"¹²³ onaylamıştır. Konsey'in doğrudan seçimlere ilişkin aldığı karar temel olarak Parlamento'nun önerisiyle örtüşmüştür.¹²⁴ Kurucu Antlaşmalar'a değişiklik getiren Sened'e dayanılarak 1979 senesinde ilk doğrudan genel oyla Avrupa Parlamentosu seçimleri yapılmıştır.¹²⁵

¹²¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 1, fıkra 1.

¹²² OJ L 278, 08.10.1976.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976D0787:EN:HTML> (Erişim tarihi: 01.07.2008)

¹²³ OJ L 278, 08.10.1976.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976X1008\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976X1008(01):EN:HTML) (Erişim tarihi: 01.07.2008)

¹²⁴ Uğur Samancı, **Avrupa Parlamentosu**, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, İzmir, 2006, s. 49.

¹²⁵ İlk Avrupa Parlamentosu seçimlerinde, Topluluğa üye devletlerin seçim sistemleri hakkında bilgiler için bkz. Palmer, **a.g.e.**, s. 9-15.

Amsterdam Antlaşması ile ATA'nın ilgili maddesinde değişiklik yapılmış; ATA'nın 190. maddesinin dördüncü fıkrasına göre Avrupa Parlamentosu tüm üye ülkelerde ortak olan seçim ilkelerine veya yeknesak bir prosedüre göre üyelerinin doğrudan genel oyla seçimine ilişkin öneri hazırlamakla görevlendirilerek tüm üye devletlerde geçerli bir örnek seçim süreci kabul edilmesi hükmü korunmakla birlikte buna alternatif olarak tüm üye devletlerde geçerli ortak ilkelere göre seçimlerin gerçekleştirilmesine yönelik bir karar alınabilmesine de imkân tanınmıştır.¹²⁶ Bu değişikliklerden sonra 76/787 sayılı Karar ve Ekli Sened, 2002/772 sayılı "Avrupa Parlamentosu Temsilcilerinin Doğrudan Genel Oyla Seçimine İlişkin 76/787 Sayılı Karara Ekli Senedi Değiştiren Konsey Kararı"¹²⁷ ile değiştirilmiştir.

B- 2002/772 Sayılı Kararla Değişik Sened'in Son Haline Göre Avrupa Parlamentosu Seçimleri

Avrupa Parlamentosu'nun üye tam sayısı 785'dir.¹²⁸ Beş yıllığına doğrudan genel oyla seçilen kişiler "Avrupa Parlamentosu Üyesi" ünvanını

¹²⁶ ATA madde 190, fıkra 4. Samancı, **a.g.t.**, s. 50. Ayrıca, yeknesak bir prosedür için Avrupa Parlamentosu faaliyetleri hakkında bkz. Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 14-16, 19.

¹²⁷ 2002/772/EC, Euratom: Council Decision of 25 June 2002 and 23 September 2002 amending the Act concerning the election of the representatives of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom OJ L 283, 21.10.2002.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D0772:EN:HTML>

(Erişim tarihi: 01.07.2008)

¹²⁸ Üyelerin ülkelere göre dağılımı için bkz. <http://www.europarl.europa.eu/members/public.do> (Erişim tarihi: 01.07.2008). Romanya ve Bulgaristan'ın katılımıyla birlikte 2009-2014 seçim döneminden itibaren hüküm doğuracak şekilde Avrupa Parlamentosu'nun üye tamsayısının 736 olacağı öngörülmüştür. Avrupa Anayasası'nda Avrupa Parlamentosu, birinci bölümün yirminci maddesinde düzenlenmiştir. Avrupa Parlamentosu, Bakanlar Konseyi ile ortaklaşa olarak, Anayasa'da belirtilen şekilde yasama faaliyetlerini yürüten, siyasi denetim ve danışma işlevlerini yerine getiren ve Avrupa Komisyonu Başkanı'nı seçen ve beş yıllığına seçilen en fazla 750 üyeden oluşan bir kurumdur. Lizbon Antlaşması madde 1/15'e, ABA madde 9a'ya, (birleştirilmiş metinde ABA madde 14) göre Avrupa Parlamentosu üyelerinin sayısı 750'yi geçemeyecek ve her üye ülkeden en az altı en fazla doksan altı üye olabilecektir. Lizbon Antlaşması'nın öngördüğü hükümlere göre ise Başkan hariç Avrupa Parlamentosu en fazla 750 üyeden oluşabilecektir.

taşımaktadır.¹²⁹ Avrupa Parlamentosu üyeleri görevlerini yerine getirirken bağımsızdır, emir ve talimat almazlar.¹³⁰

Avrupa Parlamentosu üyeleri beş yıllığına seçilmektedirler.¹³¹ Beş senelik dönem, seçimlerden sonraki ilk toplantı ile başlamaktadır. Bu dönem, senedin on birinci maddesinin ikinci fıkrasının ikinci bendine göre uzatılabilecek veya kısaltılabilecektir.¹³² İlk seçimlerden sonra takip eden seçimlerin de geçen beş senelik sürenin sonunda önceki seçime denk gelen zaman zarfında yapılması esastır. Ancak bu zaman zarfında Topluluk'da/Birlik'de seçimlerin yapılması mümkün değilse, beş senelik dönemin bitiminin en az bir sene öncesinden Avrupa Parlamentosu'nun görüşünü alarak oybirliği ile karar alan Konsey, olması gereken seçim zamanından iki aydan önce ve bir aydan sonra olmamak kaydıyla başka bir seçim zamanı belirleyebilecektir.¹³³

Avrupa Parlamentosu üyeliklerine yapılacak seçimler, Perşembe sabahı ile bunu takip eden Pazar günü arasında olacak şekilde her üye devlet tarafından belirlenecek tarihlerde yapılacaktır.¹³⁴ Oy kullanma işlemleri tüm üye ülkelerde tamamlanmadan seçim sonuçlarının resmi olarak açıklanmaması öngörülmüştür.¹³⁵

Avrupa Parlamentosu üyeliklerine seçim hakkındaki ayrıntılı hükümler, ulusal mevzuatlarda yer almaktadır. Üye ülkelerin kendi özel durumlarını da göz önünde bulunduran hükümler barındırabilecek olan ulusal mevzuat hükümleri, Avrupa Parlamentosu üyeliklerine yapılacak seçimlerin nisbilik esasını etkilememek zorundadır.¹³⁶

Genel olarak seçim usulünün nisbilik esasına halel getirmeden, her üye devlet, ülkesindeki özel durumlara uygun olarak, Avrupa Parlamentosu

¹²⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde,1 fıkra 2.

¹³⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 2; 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Avrupa Parlamentosu Temsilcilerinin Doğrudan Genel Oyla Seçimine İlişkin 76/787 Sayılı Karara Ekli Sened, madde 6/1.

¹³¹ ATA madde 190/3. Aynı yönde bkz. Lizbon Antlaşması madde 1/15 ile öngörülen ABA madde 9a/3, birleştirilmiş metinde ABA madde 14/3.

¹³² 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened madde 5, fıkra 1.

¹³³ 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 11, fıkra 2.

¹³⁴ 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 10, fıkra 1.

¹³⁵ 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 10, fıkra 2.

¹³⁶ 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 8.

seçimleri için seçim bölgeleri oluşturabilmekte veya seçim bölgesini çeşitli alt bölgelere ayırabilmektedir.¹³⁷ Üye devletlerin, Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçim barajı uygulayabilme imkânları da vardır. Ulusa düzeydeki baraj, kullanılan oylarının % 5'inden fazlasına tekabül etmemelidir.¹³⁸

Bir seçim döneminin bitmesinin ardından eski üyeler görevlerine, yeni seçilen üyelerin ilk toplantısına kadar devam etmektedir.¹³⁹ Parlamento'nun yetkileri de bir sonraki seçimle oluşan Parlamento toplanana kadar devam etmektedir.¹⁴⁰

Avrupa Parlamentosu üyeliğine seçimler; serbest, gizli ve doğrudan genel oyla gerçekleştirilmektedir.¹⁴¹ Tüm üye ölkelerde Avrupa Parlamentosu üyeleri nispi temsil esasına uygun olarak listeli veya devredilebilir tek oy sistemine göre seçilebilmektedir.¹⁴² Halen Avrupa Parlamentosu seçimleri için bir örnek seçim sistemi oluşturulamamıştır. Üye devletlerin yukarıda belirtilen Kurucu Antlaşma maddeleri, Konsey kararları ve 93/109 sayılı Yönerge hükümlerine göre seçim sistemleri; seçim bölgeleri, tercihli oy kullanabilme ve baraj gibi konularda birbiri ile aynı değildir.¹⁴³

Üye ölkelerde, oranlar farklılık göstermekle birlikte, Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılım oranları düşmektedir.¹⁴⁴

Avrupa Parlamentosu üyeliklerinin orta, büyük ve küçük Birlik üyesi devletler bazında paylaşımı her zaman çözümü zor bir sorun olmuştur. Teorik olarak Avrupa Parlamentosu üyeliklerinin üye ölkelerin nüfuslarına göre dağıtılması uygun görülebilirse de küçük ölkelerin de temsilinin yeterince sağlanması gerekmektedir. Avrupa Parlamentosu'nda küçük ölkelerin daha

¹³⁷ 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 2.

¹³⁸ 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 3.

¹³⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 4, fıkra 2.

¹⁴⁰ 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 11, fıkra 4.

¹⁴¹ 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 1, fıkra 3.

¹⁴² 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 1.

¹⁴³ 1999 yılına kadar dar bölge çoğunluk sistemini uygulayan İngiltere'de 1999 Avrupa Parlamentosu seçimlerinde Kuzey İrlanda seçim bölgesi hariç tercihli olmayan (bölgesel) nispi temsil sistemi uygulanmaktadır. Neill Nugent, **The Government and Politics of the European Union, sixth edition**, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2006, s. 258. Ayrıntılı bir tablo için bkz. Nugent, **a.g.e.**, s. 259, tablo 12.3. Aynı konu hakkında bkz. Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 17, tablo 2.

¹⁴⁴ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 29.

fazla temsil edildiği belirtilmektedir. Lüksemburg için bir Avrupa Parlamentosu üyesine düşen kişi sayısı 72.000 iken Almanya için bu sayı 829.000'dir.¹⁴⁵

C- Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde Seçme ve Seçilme Hakkı

ATA'nın Birlik vatandaşlığının düzenlediği ikinci bölümünde yer alan on dokuzuncu maddeye göre her Birlik vatandaşı, ikamet ettiği ve vatandaşı olmadığı bir üye devletin yerel seçimlerinde o devletin vatandaşları ile aynı şartlar altında seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Bu haklar, Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra Konsey tarafından oybirliğiyle gerçekleştirilecek düzenlemeler çerçevesinde kullanılmaktadır.¹⁴⁶ ATA'nın 194. maddesinin dördüncü fıkrasına ve hükümlerinin uygulanmasına yönelik alınan kararlara hâlel getirmeksizin her Birlik vatandaşı, ikamet ettiği ve vatandaşı olmadığı bir üye devletin yerel ve Avrupa Parlamentosu üyeliklerine seçimlerde de o devletin vatandaşları ile aynı şartlar altında seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Bu hakların uygulanması da, Komisyon'un önerisi üzerine Avrupa Parlamentosu'na danışılarak Konsey düzenlemelerine göre kullanılmaktadır. Bu hükümlere uygun olarak vatandaşı olmadığı bir devlette bulunan Birlik vatandaşlarının Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme haklarının kullanımına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler öngören 93/109 sayılı Konsey Yönergesi kabul edilmiştir.¹⁴⁷ On dokuz maddeden oluşan Yönerge'ye bakıldığında Birlik vatandaşlarının, vatandaşları olmadığı ancak ikamet ettikleri devletin ülkesinde Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakları bakımından o üye devletin vatandaşları ile aynı haklara ve yükümlülöklere sokulmak amaçlandığı söylenebilmektedir.

Yönergede, "Topluluk seçmeni", vatandaşı olmayan bir devletin ülkesinde gerçekleşen Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanma

¹⁴⁵ Corbett, Jacobs, Shackleton, *a.g.e.*, s. 25-26.

¹⁴⁶ ATA madde 19/11.

¹⁴⁷ Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, OJ L 329, 30/12/1993.

haklarını haiz Birlik vatandaşları; “aday olmaya ehil Topluluk vatandaşı” da ikamet ettiği Birlik üyesi devletin ülkesinde bu yönergeye göre Avrupa Parlamentosu seçimlerinde aday olabilecek kişiyi ifade etmektedir.¹⁴⁸

Aday olmak veya oy kullanmak isteyen kişilerin, belirli bir tarihte aday olmak istedikleri ülkedeki kanunlara göre aday olma veya oy kullanma şartlarını taşımaları gerekmektedir.¹⁴⁹ Topluluk seçmenlerinin veya aday olmaya ehil Topluluk vatandaşlarının başvuru tarihinde; Birlik vatandaşı olmaları, aday olmak veya seçme haklarını kullanmak istedikleri ülkede ikamet etmeleri, vatandaşı olmadıkları bir devlette ikamet etmeleri halinde ise o devletin mevzuatında kendi vatandaşları için öngörülen seçme ve seçilme yeterliliğine sahip olmaları gerekmektedir.¹⁵⁰

Topluluk seçmenleri, seçme haklarını kendi ülkelerinde veya ikamet ettikleri ülkede kullanma hakkına sahiptir. Aynı seçimde birden fazla ülkede Topluluk seçmeni veya aday olmaya ehil Topluluk vatandaşı olmak mümkün değildir.¹⁵¹ Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy vermenin zorunlu olduğu bir ülkede ikamet eden Topluluk seçmeni, eğer burada oy kullanacağını bildirmişse bu zorunluluğa tabidir.¹⁵²

93/109 sayılı Yönerge'nin, aday olmada ve seçme hakkının kullanımında yerine getirilmesi gerekli bürokratik yüklerin ortadan kaldırması amacıyla değiştirilmesi gündemdedir.¹⁵³

¹⁴⁸ 93/109 sayılı Konsey Yönergesi madde 2, fıkra 5 ve fıkra 6.

¹⁴⁹ 93/109 sayılı Konsey Yönergesi madde 2, fıkra 8.

¹⁵⁰ 93/109 sayılı Konsey Yönergesi madde 3.

¹⁵¹ 93/109 sayılı Konsey Yönergesi madde 4.

¹⁵² 93/109 sayılı Konsey Yönergesi madde 8, fıkra 2. Belçika, GKRY ve Lüksemburg'da oy kullanmak zorunludur. Corbett, Jacobs, Shackleton, a.g.e., s. 24.

¹⁵³ **Proposal for a Council Directive amending Directive 93/109/EC of 6 December 1993 as regards certain detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals** COM/2006/0791 final - CNS 2006/0277.

Ç- Avrupa Parlamentosu'nun Doğrudan Genel Oyla Seçiminin Önemi

Avrupa Parlamentosu üyelerinin doğrudan genel oyla seçilmeleri sadece Avrupa halklarının seçtikleri temsilciler vasıtasıyla Topluluğun yönetimine katılmalarını sağlamamış, aynı zamanda, Avrupa Parlamentosu'nun Topluluk içinde Konsey ve Komisyon'a karşı yetkilerini arttırmaya da kapı aralamıştır. Avrupa Parlamentosu seçimlerinin Komisyon'a da faydası dokunmuştur. Avrupa Parlamentosu'na karşı sorumlu olan Komisyon'un, Avrupa Parlamentosu'nun doğrudan seçimlerle oluşmasından olumlu etkilendiği belirtilmektedir.¹⁵⁴

Avrupa Parlamentosu'nun doğrudan genel oyla oluşumu, Avrupa Parlamentosu'nun meşruiyeti konusunda olumlu etkiler barındırsa da, yine de, doğrudan seçimlerle, Birlik vatandaşları bir hükümeti bünyesinden çıkartmayan ve yetkileri sınırlı bir parlamentonun oluşumu için oy verme durumu ile karşı karşıya kalmışlardır. Bu durum Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri, etkileri ve belki de Avrupa Parlamentosu'nun geleceği konusunda insanların zihnini karıştırmış ve Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılımın düşüklüğüne yol açmıştır. Yine bu çelişik durum, Avrupa bütünleşmesine ve dolayısıyla güçlü bir Avrupa Parlamentosu'na karşı çıkanların elini kuvvetlendirmiştir.¹⁵⁵ Doğrudan seçimlere hatta artan yetkilerine rağmen Avrupa Parlamentosu'nun Avrupa halkları nezdindeki imajı ve sağladığı destek ulusal parlamentolara göre hala aşağıdadır.¹⁵⁶ Avrupa Parlamentosu'nun karşılaştığı ve gittikçe derinleşen en büyük sorun kanaatimizce budur.

¹⁵⁴ Palmer, **a.g.e.**, s. 2.

¹⁵⁵ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 342.

¹⁵⁶ Scully, **a.g.m.**, s.176-177.

D- Seçim Tutanaklarının Kabul Edilmesi

1976 tarihli Sened'in on ikinci maddesine ve İçtüzüğü'nün üçüncü maddesine göre üyelerin seçim tutanaklarını inceleme ve kabul etme yetkisi Avrupa Parlamentosu'nundur.¹⁵⁷

Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra Avrupa Parlamentosu Başkanı, seçimlerden sonraki ilk oturumda üyelerin yerlerini alabilmeleri için üye devletlerin yetkili makamlarına bildirimde bulunarak seçilen kişilerin bildirmelerini ister.¹⁵⁸ Seçildiği Avrupa Parlamentosu'na bildirilen her üye, yazılı bir bildirimle, 1976 tarihli Sened'de belirtilen ve Avrupa Parlamentosu üyeliği ile bağdaşmayan hiçbir iş ile meşgul olmadığını belirtmek zorundadır.¹⁵⁹

Avrupa Parlamentosu, sorumlu komisyon¹⁶⁰ incelemesinden geçtikten sonra bu komisyonun raporuna göre ulusal seçim sistemlerinden kaynaklanan sorunlar hariç seçimlerle ilgili itirazlar üzerine karar vermeye ve seçilenlerin seçim tutanaklarını gecikmeksizin doğrulama yetkisine sahiptir.¹⁶¹ Ayrıca, yine ilgili komisyonun düzenleyeceği rapor üzerine Avrupa Parlamentosu, her zaman, üyelerinin üyelik durumuyla ilgili itirazlar üzerine karar vermeye yetkilidir.¹⁶²

E- Avrupa Parlamentosu Üyeliklerinde Boşluk

Avrupa Parlamentosu üyeliklerinde; ölüm, istifa ve üyeliğin geri çekilmesi ile boşluklar olabilmektedir.¹⁶³ Üyeliklerde boşalma olması halinde üye devletler, geri kalan zaman için boş üyeliklerin nasıl doldurulacağını milli mevzuatlarında belirlemişlerdir.¹⁶⁴

¹⁵⁷ 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 12.

¹⁵⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 3, fıkra 1.

¹⁵⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 3, fıkra 2.

¹⁶⁰ Hukuk İşleri Komisyonu.

¹⁶¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 3, fıkra 3 ve madde 180.

¹⁶² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 3, fıkra 4, bent 3.

¹⁶³ 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 13, fıkra 1.

¹⁶⁴ 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 13, fıkra 2.

Üye devletler, gerektiğinde Avrupa Parlamentosu üyelerinin üyeliklerinin geri çekilmesi için mevzuatlarında hükümler belirleyebileceklerdir.¹⁶⁵

Üyeliklerde boşalma olması halinde boş üyelikleri doldurması için üye devletlere gereken bildirimler yapılır.¹⁶⁶ Bu konuda İçtüzük’de ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.¹⁶⁷

İstifa etmek isteyen Avrupa Parlamentosu üyesi, istifasını ve istifasının hangi tarihten itibaren geçerli olacağını Avrupa Parlamentosu Başkanı’na bildirmelidir. İstifa, bildirimden en fazla üç ay sonrasında itibaren etki doğurabilir. Bu bildirim, kaydedildikten sonra bu konuda görevli Avrupa Parlamentosu komisyonuna gönderilir.¹⁶⁸ İlgili komisyon,¹⁶⁹ istifanın 1976 tarihli Sened’in lafzına ve ruhuna uygun olmadığı kanaatindeyse bu görüşünü Genel Kurul’a bildirir ve Avrupa Parlamentosu üyeliğinde bir boşalma olup olmadığına Genel Kurul karar verir.¹⁷⁰ Eğer komisyonun görüşü, istifanın kurallara uygun olduğu yönünde ise istifa, resmi kayıtlara da geçmiş olan istifa eden üyenin belirttiği tarihten itibaren olmak üzere geçerlilik kazanır.¹⁷¹

F- Avrupa Parlamentosu Üyeliği İle Bağdaşmayan Durumlar

2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değiştirilen Sened’in yedinci maddesinde Avrupa Parlamentosu üyeliği ile bağdaşmayan durumlar sayılmıştır. Burada önemli olan nokta, Sened’in yedinci maddesinin ikinci fıkrasına göre 2004 Avrupa Parlamentosu seçimlerinden itibaren ulusal parlamentolara üyelik ile Avrupa Parlamentosu üyeliği bağdaşmayan bir durum olarak kabul edilmiştir. Ayrıca, Sened’in sekizinci maddesine göre üye devletler, seçim sisteminin nisbilik özelliğine dokunmadan milli hukuklarında

¹⁶⁵ 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 13, fıkra 3.

¹⁶⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 4, fıkra 7.

¹⁶⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 4.

¹⁶⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 4, fıkra 3.

¹⁶⁹ Hukuk İşleri Komisyonu.

¹⁷⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 4, fıkra 3, cümle 2.

¹⁷¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 4, fıkra 3, cümle 3.

yer alan milletvekilliği ile bağdaşmazlık durumlarını da Avrupa Parlamentosu üyeliği ile bağdaşmayan durumlar olarak belirleyebileceklerdir.

II- AVRUPA PARLAMENTOSU ÜYELERİNİN AYRICALIK VE BAĞIŞIKLIKLARI

A- Genel Olarak

İçtüzüğün beşinci maddesine göre Avrupa Parlamentosu üyeleri Birleşme Antlaşması'na ekli "Avrupa Topluluklarının Ayrıcalık ve Bağışıklıklarına İlişkin Protokol"¹⁷² uygun olarak gereken ayrıcalık ve bağışıklıklardan yararlanmaktadırlar.¹⁷³ Avrupa Parlamentosu üyelerinin ayrıcalık ve bağışıklıkları, birtakım haklar ile yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlığı şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Avrupa Toplulukları'nın kurumları; resmi iletişim faaliyetleri ve belge aktarımı konularında, bulundukları üye devletin diplomatik misyonlara uyguladığı muamelelere tabi olup kurumların resmi yazışmaları herhangi bir engellemeye tabi tutulamamaktadır.¹⁷⁴ Bundan başka, Topluluklar'ın "üyelerine" ve çalışanlarına "*laissez passer*" verilmektedir.

Protokol'ün üçüncü bölümünde ise Avrupa Parlamentosu üyeleri hakkında hükümler yer almaktadır. Protokol'de Avrupa Parlamentosu üyelerinin gümrüklerde tabi olacakları esaslarla birlikte Avrupa Parlamentosu üyelerinin Avrupa Parlamentosu'na geliş ve gidişlerini engelleyici herhangi bir kısıtlamanın mümkün olamayacağı düzenlenmiştir.¹⁷⁵

Yine, bir ayrıcalık olarak, İktüzük hükümlerine göre, Avrupa Parlamentosu üyeleri, Genel Kurul veya komisyonlarda görülen konularda, sadece o konuyla ilgili üyelerin inceleyebileceği kişisel hesaplar ve dosyalar haricindeki belgeleri incelemeye yetkilidir. Bu konuda daha ayrıntılı hükümler,

¹⁷² Protocol On The Privileges And Immunities Of The European Communities http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/treatyprotocoleimm/treatyprotocol_eimmen.pdf (Erişim tarihi: 01.07.2008)

¹⁷³ 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Sened, madde 6, fıkra 2.

¹⁷⁴ Avrupa Topluluklarının Ayrıcalık ve Bağışıklıklarına İlişkin Protokol madde 6.

¹⁷⁵ Avrupa Topluluklarının Ayrıcalık ve Bağışıklıklarına İlişkin Protokol madde 8.

1049/2001 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü'ne¹⁷⁶ uygun olarak İçtüzüğün yedinci ekinde belirlenmiştir.¹⁷⁷

B- Avrupa Parlamentosu Üyelerinin Yasama Sorumsuzluğu ve Dokunulmazlığı

1- Genel Olarak

Avrupa Parlamentosu üyeleri, yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığından yararlanmaktadırlar.

Yasama sorumsuzluğu, parlamenterlerin çalışmaları sırasında yaptıkları konuşmalar ve benimsedikleri görüşler nedeniyle hukuki veya cezai olarak sorumlu olmamalıdır.¹⁷⁸

Yasama dokunulmazlığı ise, parlamenterlerin Parlamento toplantılarına katılmalarına engel olunmamasını amaçlamaktadır.¹⁷⁹ Avrupa Parlamentosu'nun toplantı zamanlarında Avrupa Parlamentosu üyeleri; vatandaşı olmadığı bir devletin ülkesinde tüm alıkoymalardan ve kanuni takibatlardan muaf olup vatandaşı oldukları devletin ülkesinde ise o devletin parlamento üyelerine sağlanan dokunulmazlıktan faydalanmaktadırlar. Keza, Avrupa Parlamentosu'nun toplantı yerlerine ulaşım esnasında da üyeler dokunulmazlığa sahiptir. Ancak dokunulmazlık, suçüstü halinde geçerli değildir ve Avrupa Parlamentosu'nun bir üyesinin dokunulmazlığı kaldırılabilir.¹⁸⁰

2- Dokunulmazlık Konusundaki Prosedürler

Bir üyenin dokunulmazlığının kaldırılması için üye devletlerin yetkili makamları tarafından iletilen talepler, Avrupa Parlamentosu'nda ilan edilir ve

¹⁷⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:EN:HTML> (Erişim tarihi: 01.07.2008)

¹⁷⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 5, fıkra 3.

¹⁷⁸ Atilla Özer, **Anayasa Hukuku: Genel İlkeler**, ikinci baskı, Ankara, Turhan, 2005, s. 224.

¹⁷⁹ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku: Genel Esaslar**, dördüncü baskı, İstanbul, Beta, 1997, s. 382.

¹⁸⁰ Avrupa Topluluklarının Ayrıcalık ve Bağışıklıklarına İlişkin Protokol madde 9.

konuyla ilgili komisyona havale edilir.¹⁸¹ İçtüzüğün altıncı ekine göre ilgili komisyon Hukuk İşleri Komisyonu'dur. Bu komisyon, dokunulmazlık konularını azami gizlilik içinde yürütmek zorundadır.¹⁸² Eski veya yeni Avrupa Parlamentosu üyeleri de dokunulmazlıklarının savunulması için Avrupa Parlamentosu Başkanı'na başvurabilmektedirler.¹⁸³

Konu kendisine havale edilen komisyon, dokunulmazlığın kaldırılması isteminin reddi veya kabulü veya bir üyenin dokunulmazlığının savunulması yönünde bir karar için öneri hazırlamak zorundadır.¹⁸⁴ Yetkili komisyon, üye devletlerin ilgili makamlarından dokunulmazlığın kaldırılması istemleriyle ilgili gerekli bilgi ve belgeleri isteyebilme yetkisini haizdir. Ayrıca, dokunulmazlığı kaldırılması istenen üye, talebi halinde, ilgili Avrupa Parlamentosu komisyonunda dinlenmek zorundadır. Bu üye, komisyonda başka bir üye tarafından da temsil edilebilmektedir.¹⁸⁵ İstisnai olarak, ilgili komisyonun raporunda, nihai bir hükme varılıncaya kadar üyenin üyelikten doğan görevlerini yerine getirmesini engelleyici her türlü kısıtlamadan bağışık olmasını ve dokunulmazlığın kaldırılmasının sadece kovuşturma işlemlerinin yürütülmesine inhisar ettirilmesi önerilebilmektedir.¹⁸⁶ İlgili komisyonun dokunulmazlıklar konusunda hazırladığı ve üzerinde görüşmeler gerçekleşecek raporlar, raporun sunulmasını takip eden ilk günün gündeminin ilk maddesi olarak konulmaktadır. Komisyon raporu hakkında Genel Kurul'da değişiklik önerileri vermek mümkün değildir.¹⁸⁷ Bu rapor, Genel Kurul'da tartışıldıktan sonra, görüşmeleri izleyen ilk oylama zamanında ilk sırada oylanmaktadır. Eğer bir üyenin dokunulmazlığının kaldırılması istemi (çeşitli gerekçelerle) birden fazla konuda istenmişse, dokunulmazlığın kaldırılması konusunda alınacak kararlar ayrı ayrı olmalıdır.¹⁸⁸ Oylamada, ilgili komisyonun raporunda ayrı ayrı belirtilen konulara ilişkin öneriler ayrı

¹⁸¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 6, fıkra 2.

¹⁸² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 7, fıkra 11.

¹⁸³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 6, fıkra 3.

¹⁸⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 7, fıkra 2.

¹⁸⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 7, fıkra 3.

¹⁸⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 7, fıkra 4, cümle 2.

¹⁸⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 7, fıkra 8.

¹⁸⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 7, fıkra 4, cümle 1.

ayrı oylanır ve oylaması yapılan önerilerden biri reddedildiği takdirde, bu önerinin tersi olan öneri kabul edilmiş sayılmaktadır.¹⁸⁹ Oylama sonucu ilgili üye devlet makamlarına ve dokunulmazlığı kaldırılmak istenen üyeye hemen bildirilmektedir.¹⁹⁰

Bir üyenin tutuklanması veya dokunulmazlık başta olmak üzere ayrıcalık ve bağımsızlıklarının bariz bir şekilde ihlal edilmesi gibi acil durumlarda Avrupa Parlamentosu Başkanı, ilgili komisyon başkanı ve bu komisyonun raportörüne danışarak, hakları ihlal edilen üyenin ayrıcalık ve bağımsızlıklarını korumak için gereken girişimlerde bulunabilmektedir.¹⁹¹

Avrupa Parlamentosu üyelerinin tanık veya bilirkişi olmaları bakımından; eğer tanıklık veya bilirkişilik, üyenin görevini bağımsız bir biçimde yürütmesine engel olmayacak veya Avrupa Parlamentosu üyeliğinin bahsettiği haklardan dolayı elde ettiği gizli bilgileri açıklamaya zorlamayacak ise dokunulmazlığın kaldırılmasına gerek yoktur.¹⁹²

¹⁸⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 7, fıkra 8, son cümle.

¹⁹⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 7, fıkra 9.

¹⁹¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 6, fıkra 4.

¹⁹² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 7, fıkra 5.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN ÖRGÜTLENMESİ VE ÇALIŞMA DÜZENİ

Avrupa Parlamentosu, içinde bulunduğu hukuki düzene bağlı yasama süreçleri ve kurumsal yapı dolayısıyla, kendine özgü ve son derece karışık bir işleyiş ve örgütlenme modeli ortaya çıkarmıştır.

Avrupa Parlamentosu'nun örgütlenmesi ve çalışma düzenine ilişkin hükümler, Kurucu Antlaşmalar'da ve 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile değişik Avrupa Parlamentosu Temsilcilerinin Doğrudan Genel Oyla Seçimine İlişkin 76/787 Sayılı Karara Ekli Sened'de de düzenlense de, bu konuda ayrıntılı hükümler Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nde yer almaktadır. Bu bakımdan bu bölümde ilk önce Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü değişik yönleriyle incelenmiş daha sonra ise Avrupa Parlamentosu'nun örgütlenmesi ve çalışma düzenini açıklayabilmek için İçtüzük ışığında Avrupa Parlamentosu'nun yönetsel birimleri, Genel Kurul ve komisyonların işleyişi anlatılmıştır.¹⁹³

I- AVRUPA PARLAMENTOSU İÇTÜZÜĞÜ'NÜN HUKUKİ NİTELİĞİ, UYGULANMASI, DEĞİŞTİRİLMESİ VE YARGISAL DENETİMİ

Ulusal parlamentolar gibi Avrupa Parlamentosu da iç örgütlenmesi bakımından özerktir. Kurucu Antlaşmalar'da Avrupa Parlamentosu'nun yönetsel bağımsızlığı konusunda bir hüküm yer alamasa da bu ilkeyi hayata geçiren kurallar İçtüzük'de düzenlenmiştir. Bu özerklik doğrultusunda ATA'nın 189. maddesine göre Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nü kabul etmiş ve İçtüzük'te yönetim organlarını belirlemiştir. ATAD'ın bir kararında, bir Topluluk kurumunun İçtüzüğü'nün amacı, iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda o

¹⁹³ Avrupa Parlamentosu'nun çalışma düzenini açıklarken, tercümelerde, TBMM İçtüzüğü'nde yer alan terimler kullanılmaya özen gösterilmiştir. TBMM çalışmaları, Türk Parlamento Hukuku ve ilgili kavramlar için bkz. İrfan Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Ankara, Seçkin, 2007; Şeref İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, Ankara, Turhan, 2008; Şeref İba, **Türk Parlamento Hukuku**, Ankara, Nobel, 2006 ve Fahri Bakırcı, **TBMM'nin Çalışma Yöntemi: İçtüzük**, Ankara, İmge, 2000.

kurumun gerçekleştireceği hizmetlerin içsel işlevlerini düzenlemek şeklinde tanımlanmıştır.¹⁹⁴

Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü, değişik sayıda fasıllardan oluşan on üç başlık ve toplam 204 madde ile on altı Ek'ten oluşmaktadır.

İçtüzüğün 201. maddesinin yedinci fıkrasına göre bir bütün olarak İçtüzük ve aşağıda anlatacağımız İçtüzük yorumları düzenli olarak gözden geçirilmektedir.

İçtüzüğün 201. maddesinde İçtüzüğün uygulanmasına yönelik hükümler mevcuttur. İçtüzüğün uygulanmasında veya yorumunda şüpheli bir durum olursa Başkan, konuyu incelemesi için esas komisyon¹⁹⁵ olan Anayasal İşler Komisyonu'na havale etmektedir.¹⁹⁶ Esas komisyon, İçtüzük değişikliğine gerek olup olmadığı hakkında karar vermektedir. Eğer değişiklik kararı alınırsa İçtüzüğün 202. maddesi uygulanmaktadır.¹⁹⁷

Eğer esas komisyon İçtüzük hükümlerinin uygulanmasında ve yorumunda bir sorun olmadığı şeklinde bir görüş benimserse bu görüşünü Avrupa Parlamentosu Başkanı'na gönderecek ve Avrupa Parlamentosu Başkanı da ilk aylık toplantıda, Parlamento'yu bu konuda bilgilendirecektir.¹⁹⁸ Bir siyasi parti grubunun veya en az kırk üyenin; esas komisyonun, İçtüzüğün yorumunu yeterli bulan görüşüne karşı itiraz hakları vardır. Bu durumda esas komisyonun İçtüzüğün yorumu konusunda hazırladığı metin Genel Kurul'da oya sunulmak zorundadır. Bu metin, Genel Kurul'da, üye tam sayısının en az üçte birinin hazır bulunduğu toplantıda kullanılan oyların çoğunluğu ile kabul edilebilmektedir. Esas komisyonun hazırladığı metin reddedilirse, metin, ilgili komisyona bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilmektedir.¹⁹⁹

Hiçbir itiraz ile karşılaşmayan ve Genel Kurul'da reddedilmeyen komisyon yorumlarına ilişkin metinler, ilgili İçtüzük hüküm veya hükümlerinin

¹⁹⁴ C. 69/89, par. 49.

¹⁹⁵ Esas Komisyon, hazırladığı rapor Genel Kurul görüşmelerine konu olan komisyondur.

¹⁹⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 201, fıkra 1.

¹⁹⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 201, fıkra 2.

¹⁹⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 202, fıkra 3.

¹⁹⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 202, fıkra 4.

altına italik yazıyla işlenmektedir.²⁰⁰ Bu yorumlar İçtüzüğü'nün gelecekteki uygulamaları ve yorumları konusunda emsal teşkil etmektedir.²⁰¹

İçtüzüğü'nün 202. maddesinin birinci fıkrasına göre her Avrupa Parlamentosu üyesi, İçtüzük ve İçtüzüğe ekli metinlerde, gerektiğinde kısa bir gerekçeyle, değişiklik önerebilmektedir. Bu öneriler, bunları inceleyecek ve Genel Kurul'a sunulup sunulmamasına karar verecek esas komisyon olan Anayasal İşler Komisyonu'na havale edilmektedir.²⁰² Genel Kurul'da İçtüzük değişiklikleri, üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuyla mümkün olmaktadır.²⁰³ Aksi belirtilmediği takdirde İçtüzük değişiklikleri, kabul edilmelerini izleyen ilk aylık toplantının ilk günü yürürlüğe girmektedir. Bu hükümlerin haricinde, İçtüzük hükümlerinin belirli sayıdaki üyelere belirli haklar bahsettiği durumlarda; özellikle Birliğin genişlemesi sonucu Avrupa Parlamentosu üye tam sayısının arttığı hallerde, bu belirli sayı, kendisi ile eşdeğerde bir üye sayısı oranı belirleyen en yakın tam sayıya otomatik olarak uyarlanmaktadır.²⁰⁴ Böylece Parlamento çalışmalarının aksamaması yönünde genel nitelikli bir hüküm düzenlenmiştir.

Eğer İçtüzük hükümleri, bunların değişiklikleri ve Avrupa Parlamentosu'nun başka kararları, (bazı durumlarda üyeleri de dahil olmak üzere) üçüncü kişiler üzerinde, iç örgütlenmeye ilişkin konular dışında hukuki etki doğuracak nitelikteyse ATAD denetimine tabidir.²⁰⁵ Denetime tabi olan işlem, bağlayıcı olduğu ve başvurucunun çıkarlarını etkilediği ölçüde,²⁰⁶ işleme verilen isim veya işlemin türü veya meydana getiriliş şekli ATAD'ın yargı yetkisi bakımından bir değişikliğe yol açmamaktadır.²⁰⁷

²⁰⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 201, fıkra 5.

²⁰¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 201, fıkra 6.

²⁰² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 202, fıkra 1.

²⁰³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 202, fıkra 2.

²⁰⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 201, fıkra 8.

²⁰⁵ C. T-17/00, par. 54-57.

²⁰⁶ C. 60/81, par. 9, C. T-87/96, par. 37.

²⁰⁷ C. T-353/00 par. 77. C. 22/70 par. 42.

II- AVRUPA PARLAMENTOSU BÜNYESİNDEKİ BİRİMLER

Tez'in bu bölümünde, Avrupa Parlamentosu'nun yönetim birimleri açıklanmadan önce Parlamento'nun yönetim birimlerinin oluşumunda ve çalışmalarında etkin olan siyasi parti gruplarının incelenmesi uygun olacaktır.

A- Siyasi Parti Grupları

AKÇT'deki Ortak Meclis zamanında, Haziran 1953'de, hristiyan demokratlar, liberaller ve sosyalistler olmak üzere üç grup kurulmuştur. Bu gruplar kurulduğunda Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nde siyasi gruplara ilişkin hükümler bulunmamaktaydı. Bu grupların kurulmasından sonra üyeler faaliyetlerini gruplar şeklinde sürdürmüşlerdir.²⁰⁸

ATA'nın 191. maddesinin ilk fıkrasında Avrupa çapındaki siyasi partilerin Birlik bütünleşmesi bakımından önemli bir etken olduğu belirtilmiş ve siyasi partilerin Birlik vatandaşlarının siyasi iradelerinin açığa vurulmasına ve Avrupa bilincinin oluşumuna yapacakları katkı vurgulanmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında da ortak-karar usulüne göre Avrupa çapındaki siyasi partilerin uyacakları kurallar ve bunların finansal kaynakları ile ilgili hususların düzenleneceği belirtilmiştir. Bu kurala uygun olarak ilk önce 2004/2003 sayılı "Avrupa Çapındaki Siyasi Partileri ve Bunların Finansmanını Düzenleyen Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü" kabul edilmiştir.²⁰⁹ Bu Tüzük, 1524/2007 sayılı Tüzük ile değiştirilmiştir.²¹⁰ Ayrıca, Avrupa Parlamentosu Başkanlık Divanı'nın da bu tüzüklere uyum sağlamak amacıyla kabul ettiği karar²¹¹ ve ayrıca, İçtüzüğün on birinci başlığı altında Avrupa düzeyindeki siyasi partilere ilişkin hükümler de mevcuttur.

²⁰⁸ Palmer, a.g.e., s. 68. Westlake, a.g.e., s. 11.

²⁰⁹ Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding, OJ L 297, 15.11.2003.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R2004:EN:HTML> (Erişim tarihi: 01.07.2008)

²¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:343:0005:01:EN:HTML> (Erişim tarihi: 01.07.2008)

²¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:150:0009:01:EN:HTML>

Siyasi grupların faaliyetleri Birlik faaliyetlerinin bir parçası olarak görülmektedir.²¹² Parlamento'daki siyasi gruplar siyasi partilerden ya da siyasi parti ittifaklarından oluşmaktadır.²¹³ Avrupa Parlamentosu bünyesinde siyasi gruplar; değişik üye ülkelerdeki siyasi partiler, AB ve ulusal siyaset mekanizmaları arasında bir köprü görevi görmektedir.²¹⁴

İçtüzüğün birinci başlığının dördüncü faslında da siyasi gruplar hakkında düzenlemelere yer verilmiştir. İçtüzüğün yirmi dokuzuncu maddesine göre Avrupa Parlamentosu üyelerinin, siyasi eğilimlere göre gruplar oluşturabilecekleri belirtilmiştir. İçtüzüğün 201. maddesine göre yapılan bu maddenin yorumunda ise normal şartlar altında Avrupa Parlamentosu'nun grup oluşturan üyelerin siyasi eğilimlerini değerlendirme gereği duymadığı, grup oluşturmak isteyen üyelerin siyasi eğilimlerinin aynı olduğunu belirtmeleri durumunda gereken şartın sağlandığını ve sadece konuyla ilgili üyeler tarafından grup oluşturmak için gerekli siyasi eğilimlerdeki birlikteliğe bir itiraz geldiği zaman Avrupa Parlamentosu'nun bunu değerlendireceği belirtilmiştir.

Bir siyasi grup kurabilmek için üye devletlerin en az beşte birinden seçilmiş yirmi Avrupa Parlamentosu üyesi gerekmektedir.²¹⁵ Bir Avrupa Parlamentosu üyesi birden fazla siyasi gruba üye olamamaktadır.²¹⁶ Avrupa Parlamentosu bünyesinde bir siyasi grup kurulduğu zaman, bu grubun adı, üyeleri ve grubun yönetim organları hakkında Avrupa Parlamentosu Başkanı'nın bilgilendirilmesi gerekmektedir.²¹⁷ Bu bildirim Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmaktadır.²¹⁸

Avrupa Parlamentosu bünyesinde herhangi bir siyasi gruba dahil olmayan üyelerin bulunmasına da imkan tanınmıştır.²¹⁹

(Erişim tarihi: 01.07.2008)

²¹² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 30, fıkra 1.

²¹³ Samancı, **a.g.t.**, s. 76. 1524/2007 sayılı Tüzük ile değişik 2004/2003 sayılı Avrupa Çapındaki Siyasi Partileri ve Bunların Finansmanını Düzenleyen Tüzük madde 2.

²¹⁴ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 104.

²¹⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 29, fıkra 2.

²¹⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 29, fıkra 3.

²¹⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 29, fıkra 4.

²¹⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 29, fıkra 5.

²¹⁹ Bkz. Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 31, fıkra 1.

Üyelerin siyasi gruplarından istifa etmeleri hususu İçtüzük’de düzenlenmemesine rağmen, Avrupa Parlamentosu üyelerinin siyasi gruplardan istifa etme hakları vardır.²²⁰

Hâlihazırda Avrupa Parlamentosu’nda yedi siyasi grup bulunmaktadır.²²¹ Tarihsel süreç içerisinde, merkez sağ ve merkez sol partilerin oluşturduğu siyasi grupların sayıca üstünlüğü olmuştur. Her ne kadar Avrupa Parlamentosu’ndaki siyasi gruplar ideolojik bazda örgütlense de, Birlik/Topluluk içinde Avrupa Parlamentosu’nun etkisinin artmasını sağlayacak şekilde bu gruplar arasında işbirliklerinin yaşanması sık rastlanılan bir durumdur.²²²

Avrupa Parlamentosu’nda yer alan siyasi grupların disiplinli olmadıkları, üyelerin Genel Kurul ve komisyonlardaki oylamalarda gruplarının görüşlerinden fazla zorlanmadan ayrılabilirdikleri belirtilmektedir.²²³ Her şeyden önce Birlik’de grup disiplini gerektirecek sistemli bir parlamento çoğunluğuna ihtiyaç duyan hükümet bulunmamaktadır. Ayrıca, grup disiplinine uymayan üyelere karşı uygulanabilecek yaptırımlar da (süresi dolduktan sonra bir üyeye daha az etkin bir komisyonda görev vermek, raportörlükten almak gibi) ulusal parlamentolara kıyasla güçsüzdür. Aynı şekilde, bir üyenin bir sonraki Avrupa Parlamentosu seçimlerinde aday gösterilip gösterilmeyeceğine de siyasi grupların yönetiminden ziyade ulusal bazda (üyenin mensubu olduğu milli parti, seçmenler) karar verilmektedir. Bunlardan başka, Avrupa Parlamentosu’ndaki siyasi grupları oluşturan üyeler, kültürel ve ekonomik olarak çok değişik ülke ve bölgelerden geldikleri için bunların çıkarlarının bir noktada buluşması ve düzenli bir biçimde savunulması zor olmaktadır.²²⁴ Yine de, bazı yazarlar, Avrupa

²²⁰ Samancı, **a.g.t.**, s. 71.

²²¹ Grupların internet sayfaları için bkz. http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_en.htm (Erişim tarihi: 01.07.2008)

²²² Scully, **a.g.m.**, s. 172.

²²³ Palmer, **a.g.e.**, s. 70. Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 108.

²²⁴ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 108.

Parlamentosu'ndaki siyasi gruplarda parti disiplininin gittikçe güçlendiğinin gözlemlendiğini belirtmektedirler.²²⁵

B- Başkanlık Divanı ve Diğer Yönetim Organlarının Seçimi ve Görevleri

1- Genel Olarak

ATA'nın 197. maddesinin birinci fıkrasına göre Avrupa Parlamentosu, Başkanını ve diğer yetkili organlarını kendi üyeleri arasından seçmektedir. İçtüzükte bu konuda ayrıntılı düzenlemeler mevcuttur.

Avrupa Parlamentosu'nun ilk toplantısı dahil Başkanlık Divanı ve Başkan seçimleri için toplanan Avrupa Parlamentosu'na, Başkan seçilinceye kadar en yaşlı üye başkanlık etmektedir.²²⁶ En yaşlı üyenin başkanlığı altındaki oturumlarda, Başkan seçimi veya üyelerin yetki belgelerinin onaylanması konuları haricinde başka işlemler yapılamamaktadır.²²⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

Başkanlık Divanı'nın oluşumuna yönelik seçimler için genel ilkeler İçtüzüğü'nün on ikinci maddesinde öngörülmüştür. Buna göre, Başkan, başkan yardımcıları ve idare amirleri İçtüzüğü'nün 162. maddesine uygun olarak gizli oyla seçilirler. Başkanlık Divanı'ndaki görevlere bir siyasi grup veya en az kırkı üye aday önerebilmektedir. Aday olarak gösterilenlerin sayısı seçim yapılacak boş makamların sayısından az ise oylama, oybirliğini sağlayabilen açık kabul ile de gerçekleştirilebilecektir. Adı geçen görevlere aday gösterilebilmek için aday olarak önerilen kişinin rızası da gereklidir.²²⁸ Başkan, başkan yardımcıları ve idare amirlerinin seçiminde, üye devletlerin ve değişik politik fikirlerin adil ve orantılı temsiline sağlanması da dikkate

²²⁵ Simon Hix, Abdul Noury, Gérard Roland, **Democratic Politics in the European Parliament**, Cambridge, Cambridge University Press, 2007'den naklen (sayfa belirtilmemiştir.) Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 108.

²²⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 11, fıkra 1.

²²⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 11, fıkra 2.

²²⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 12, fıkra 1.

alınacak bir diğer genel kuraldır.²²⁹ İçtüzüğün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlardaki seçimler için de uygulanmaktadır.

Başkan, başkan yardımcıları ve idare amirleri iki buçuk yılına seçilmektedirler.²³⁰ Bunlar, siyasi gruplarını değiştirdikleri zaman dahi seçildikleri iki buçuk yıllık görev sürelerini tamamlayabilmektedirler.²³¹ Belirtilen makamlarda boşluk olması durumunda, yeni seçilen üyeler, eskisinin görev süresini tamamlamaktadır.²³² Yeni seçilen başkan yardımcısı, yerine seçildiği başkan yardımcısının sırasını almaktadır.²³³ Başkanlık makamının boşaldığı durumlarda da yenisi seçilinceye kadar ilk sırada yer alan başkan yardımcısı Başkanlık görevini yürütmektedir.²³⁴ İçtüzüğün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

İlerleyen sayfalarda anlatılacak olan Başkanlar Konferansı, en az üç siyasi gruptan kullanılan oyların beşte üç çoğunluğu ile Genel Kurul'a; Başkan, başkan yardımcısı veya bir idare amirinin, komisyon başkanı veya komisyon başkan yardımcısının veya bir parlamentolararası delegasyon başkanı veya başkan yardımcısının veya seçimle işbaşına gelen herhangi bir görevlinin, kötü yönetim gerekçesiyle görevden alınmasını önerebilmektedir. Başkanlar Konferansı'nın bu önerisi, Genel Kurul'da üye tamsayısının salt çoğunluğundan az olmamak şartıyla kullanılan oyların üçte iki çoğunluğu ile onaylanabilmektedir.²³⁵ Bu durumda söz konusu görevlilerin görevleri son bulur ve yerine yenisi seçilir.

2- Başkanlık Divanı

Başkanlık Divanı, Başkan, on dört başkan yardımcısı ve istişari nitelikte görüş bildirebilen idare amirlerinden oluşmaktadır.²³⁶

²²⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 12, fıkra 2.

²³⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 16, fıkra 1.

²³¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 16, fıkra 1'in yorumu.

²³² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 16, fıkra 2.

²³³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 17, fıkra 1, ikinci cümle.

²³⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 17, fıkra 2.

²³⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 18.

²³⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 21 fıkra 1 ve fıkra 2.

Divan, İçtüzük ile kendisine verilen görevleri yerine getirerek²³⁷ Parlamento'nun i  örgütlenmesi ile üyeler ve Avrupa Parlamentosu Genel Sekreterliği'nin mali, organizasyonel ve idari konularında kararlar almaktadır.²³⁸ Ayrıca, Avrupa Parlamentosu'nun oturumlarının yönetilmesi hakkında karar alma yetkisi,²³⁹ siyasi gruplarda yer almayan bağımsız üyeler hakkında İçtüzüğün otuz birinci maddesine uygun olarak karar alma yetkisi,²⁴⁰ komisyonların ve komisyonlardaki raportör üyelerin olağan çalışma yerleri dışında çalışmalarına izin verme yetkisi,²⁴¹ Avrupa Parlamentosu Genel Sekreteri'ni İçtüzüğün 197. maddesine göre atama yetkisi²⁴² de Ba kanlık Divanına aittir.

Bunlardan başka, Divan, 1524/2007 sayılı Tüzük ile değişik 2004/2003 sayılı Avrupa  apındaki Siyasi Partileri ve Bunların Finansmanını Düzenleyen Avrupa Parlamentosu ve Konsey T z   n n uygulanmasına yönelik kurallar oluşturma yetkisini haizdir. İçtüzüğün yirmi ikinci maddesinin onuncu fıkrasında düzenlenen bu genel yetkinin açılımı, İçtüzüğün Avrupa  apındaki Siyasi Partilere İlişkin Yetkiler ve Sorumluluklar adlı on birinci ba lı ında yer alan "Divan'ının yetkileri ve sorumlulukları" başlıklı 199. maddesi ile yapılmıştır. Bu maddeye göre Divan, Avrupa çapındaki siyasi partilerin mali yardım başvurularını ve mali yardımların yardım alan siyasi partiler arasında dağılımı hakkında karar verme yetkisine sahiptir. Bu bağlamda Divan, mali yardımlardan yararlanacak siyasi partilerin ve bunlara tahsis edilen yardımların listesini oluşturacaktır.²⁴³

Avrupa çapındaki siyasi partilerin özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerini izlemeyi bıraktı ının Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu tarafından belirlenmesi

²³⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 22, fıkra 1.

²³⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 22, fıkra 2.

²³⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 22, fıkra 3.

²⁴⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 22, fıkra 4.

²⁴¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 22, fıkra 8.

²⁴² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 22, fıkra 9.

²⁴³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 199, fıkra 1.

halinde Avrupa Parlamentosu Başkanlık Divanı, ilgili siyasi partinin mali yardımlardan yararlanmamasına karar verebilmektedir.²⁴⁴

Avrupa Parlamentosu Başkanlık Divanı Avrupa Parlamentosu bütçe tahminleri konusunda da yetkilere sahiptir. Avrupa Parlamentosu Genel Sekreteri'nin sunduğu rapor üzerine Başkanlık Divanı, taslak bütçe tahminlerini hazırlamaktadır. Bu taslak bütçe tahminleri, konuyla ilgili esas komisyona gönderilmekte ve bu komisyon bu konuda bir rapor hazırlayarak raporunu Genel Kurul'a sunmaktadır. Avrupa Parlamentosu'nun nihai tahminlerini Genel Kurul kabul etmekte ve kabul edilen bu karar Konsey ve Komisyon'a gönderilmektedir.²⁴⁵

İçtüzüğe göre Başkan veya Başkanlık Divanı, kendi yetki alanlarına giren genel veya özel görevler için Divan üyelerinden birini veya birden fazlasını görevlendirebilmektedir. Bu durumda verilen görevin icrasına yönelik düzenlemeler de kararda yer almaktadır.²⁴⁶

Divan'daki oylamalarda eşitlik olması durumunda eşitliği bozacak oyu verme yetkisi başkandadır.²⁴⁷

Başkanlık Divanı'nın görev süresi, üyelerinin seçimi için öngörülen iki buçuk yıldır. Üyeliklerde boşalma olması durumunda yenisi seçilinceye kadar Divan'ın yetkisi devam etmektedir. Yine, yeni seçilen üyelerden oluşan Parlamento'nun ilk oturumuna kadar Divan'nın görevi devam etmektedir.²⁴⁸

3- Avrupa Parlamentosu Başkanı

Başkanlık Divanı üyelerinden ilk önce Başkan'ın seçimi gerçekleştirilmektedir.

Başkan seçimi için her turdan önce aday gösterilebilmektedir. Başkan seçimi için ilk üç turda, kullanılan oyların salt çoğunluğunu alan aday Başkan seçilmiş olur. Üçüncü turda da Başkan'ın seçilememesi durumunda, üçüncü

²⁴⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 199, fıkra 6.

²⁴⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 73, fıkra 1, fıkra 2, fıkra 3, fıkra 4, fıkra 5.

²⁴⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 22, fıkra 11.

²⁴⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 21, fıkra 3.

²⁴⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 22, fıkra 12.

turda en çok oy alan ilk iki aday dördüncü turda yarışır. Dördüncü turda oylarda eşitlik çıkması halinde ise en yaşlı üye seçimi kazanmış sayılmaktadır.²⁴⁹ Başkan seçildikten sonra en yaşlı üye başkanlıktan ayrılır ve yeni seçilen başkan göreve başlar.²⁵⁰ İçtüzüğün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

Avrupa Parlamentosu Başkanı Kurucu Antlaşmalar'da açıkça belirtilen tek Parlamento üyesidir.²⁵¹

Avrupa Parlamentosu Başkanı'nın görevleri genel olarak İçtüzüğün on dokuzuncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Avrupa Parlamentosu Başkanı, İçtüzüğe uygun biçimde tüm Avrupa Parlamentosu faaliyetlerini yönetmekle görevlidir. Başkan'ın Avrupa Parlamentosu'nun tüm faaliyetlerini yönetmek için gereken yetkilere sahip olduğu da aynı maddede açıkça düzenlenmiştir. Böylece, değişik durumlarda İçtüzük'te boşluk olması halinde Başkan'ın Parlamento faaliyetlerini yürütebilmek için genel bir yetkiye sahip olduğunu söylemek mümkün olmaktadır.

İçtüzüğün on dokuzuncu maddesinin ikinci fıkrasında ise daha açık biçimde Başkan'ın görevleri sayılmıştır. Başkan'ın, tahmin edileceği gibi, ilk görevi Parlamento'nun oturumlarını açmak, kapamak ve bu oturumlara gerektiğinde ara vermektir. Bunlardan başka; değişiklik önermeleri, Konsey ve Komisyon'a²⁵² sorulan soruların ve İçtüzüğe göre hazırlanan raporların İçtüzüğe uygunluğu hakkında karar vermek; genel olarak Parlamento'nun ve özel olarak da Genel Kurul görüşmelerin düzenini sağlamak, işleri oya sunmak ve komisyonları ilgilendiren belgeleri komisyonlara havale etmek, Birlik bütçesini imzalamak gibi görevleri vardır. İçtüzüğün bu maddesinde düzenlenen yetkilerin açılımı yine İçtüzüğün ilgili maddelerinde daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İçtüzüğün on dokuzuncu maddesinde düzenlenen ve esasen yetki olarak adlandırılabilir bu işlere görev denmesini de dikkate alarak söz konusu görevleri yerine getirmede Başkan'ın çekimser

²⁴⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 13, fıkra 1.

²⁵⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 13, fıkra 2.

²⁵¹ Westlake, **a.g.e.**, s. 195.

²⁵² Avrupa Toplulukları Komisyonu ile Avrupa Parlamentosu'nun komisyonlarının metinde birbirleriyle karıştırılmaması için Parlamento'ya ilişkin komisyonların ilk harfi küçük, Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun ilk harfi ise büyük olacaktır.

kalamayacağını veya görülmesi gereken işler için bir zaman kısıtı öngörülmediği zaman bile Başkan'ın işleri sürüncemede bırakamayacağı kanaatindeyiz.

Başkan'ın tarafsızlığının sağlanması amacıyla, İçtüzüğün on dokuzuncu maddesinin üçüncü fıkrası ile Genel Kurul'da, Başkan'ın, sadece konuyu özetleyici veya konuşmacıları İçtüzüğe uymaya çağıran konuşmalar yapmasına izin verilmiştir. Eğer Başkan Genel Kurul'da görüşülen bir iş hakkında konuşmak isterse, Başkanlık makamını yardımcısına bırakmalıdır. Bu şekilde hareket eden Başkan, o işle ilgili görüşme bitene kadar oturuma başkanlık edememektedir.

Başkan ayrıca, Avrupa Parlamentosu'nun uluslararası ilişkilerinde, törenlerde ve yönetsel, hukuki ve mali işlerde Avrupa Parlamentosu'nu temsil etmektedir. Başkan'ın bu yetkileri de devredilebilir niteliktedir.²⁵³ Ayrıca, İçtüzüğün 198. maddesine göre Avrupa çapındaki siyasi partilerle ilişkilerde Avrupa Parlamentosu'nu Başkan temsil etmektedir.

Avrupa Parlamentosu Başkanı, 1988 senesinden itibaren devlet ve hükümet başkanları seviyesinde toplanan Avrupa Konseyi toplantılarına katılmaktadır. Bunun haricinde Avrupa Parlamentosu Başkanı, her ay düzenli olarak Konsey ve Komisyon Başkanları ile de toplantılar gerçekleştirmektedir.²⁵⁴

4- Başkan Yardımcıları

Başkan seçiminden sonra başkan yardımcılarının seçimi tek oy pusulası ile gerçekleştirilmektedir. Başkan yardımcılarının seçimi için gerçekleşen ilk turda, kullanılan oyların salt çoğunluğunu alan ilk on dört aday, aldıkları oyların sayısına göre yapılan sıralama doğrultusunda başkan yardımcısı seçilmiş olurlar.²⁵⁵ İlk turda gereken sayıdan daha az adayın seçilmiş olması durumunda aynı usulde ikinci bir oylama gerçekleştirilir.

²⁵³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 19, fıkra 4

²⁵⁴ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 321.

²⁵⁵ Oylarda da eşitlik olması durumunda daha yaşlı olan üye sıralamada daha önde gelmektedir. Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 14, fıkra 2.

Üçüncü oylamayı yapmayı gerektiren durumlarda boş kalan başkan yardımcılığı makamlarına seçilebilmek için oyların çoğunluğunu almak yeterlidir. Bu turda oylarda eşitlik olması durumunda yaşlı olan üye(ler) seçilmiş sayılmaktadır.²⁵⁶

İçtüzüğün başkan yardımcılarının seçimine ilişkin düzenlemeler öngören maddesinin yorumunda; başkan yardımcılarının seçimi için gerçekleştirilen turlar arasında başkan yardımcılığı için yeni adayların gösterilebilmesine izin verilip verilmediğinin açıkça belirtilmediğine değinilmiş, turlar arasında yeni adayların gösterilebilmesinin uygun olacağına dikkat çekilmiştir.

Başkan'ın yokluğunda veya Başkan'ın tartışmalarda yer almak istemesi durumunda, başkan yardımcılarının biri, seçimlerinde aldıkları oy oranlarına göre belirlenen sıralamaya göre Başkan'ın yerine geçmektedir.²⁵⁷ Ayrıca, özel olarak, görevi ulusal parlamentolarla ilişkileri yürütmekten sorumlu iki başkan yardımcısı²⁵⁸ ve ileride ayrıntısıyla anlatılacağı gibi ortak-karar usulünde uzlaştırma komisyonunda görevli üç başkan yardımcısı belirlenmektedir.²⁵⁹

5- İdare Amirleri

Başkan yardımcılarının seçiminin ardından başkan yardımcılığı seçimindeki usullere göre idare amirliklerine seçimler gerçekleştirilir. Avrupa Parlamentosu beş idare amiri seçer. Ancak, 2007 Ocak- 2009 Temmuz tarihleri arası için altı idare amiri seçilmektedir.²⁶⁰

İdare amirleri Başkanlık Divan'ının üyeleri olmakla birlikte danışsal nitelikte görevleri vardır.²⁶¹ İdare amirleri, doğrudan Avrupa Parlamentosu üyelerini ilgilendiren idari ve mali konulardan sorumlu olup bu görevlerini

²⁵⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 14, fıkra 1.

²⁵⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 20, fıkra 1.

²⁵⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 24, fıkra 3.

²⁵⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 20, fıkra 2.

²⁶⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 15.

²⁶¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 21, fıkra 2.

Başkanlık Divan'ının meydana belirlendiği düzenlemeler çerçevesinde yerine getirmektedirler.²⁶²

6- Başkanlar Konferansı

1993 öncesinde adı Genişletilmiş Divan olan ve Parlamento'nun siyasi açıdan yönlendirilmesi konusunda hayati önemi haiz Başkanlar Konferansı, Avrupa Parlamentosu Başkanı ve siyasi grupların başkanlarından oluşmaktadır.²⁶³ Siyasi grupların başkanları, kendilerinin yerlerine gruplarından birer üye ile de temsil edilebilmektedirler.²⁶⁴ Bağımsız üyeler adına da bir üye, Başkanlar Konferansı'nda yer alabilmektedir, ancak, bu üyenin oy hakkı yoktur.²⁶⁵

Başkanlar Konferansı kendisine havale edilen işler konusunda oybirliği ile karar vermeye çalışır. Oybirliği sağlanamayan işler, her siyasi grubun üye sayısına göre belirlenen nitelikli oylara göre oylanır ve karara bağlanır.²⁶⁶

Başkanlar Konferansı İçtüzük ile kendisine verilen görevleri yerine getirmekte²⁶⁷ ve özellikle Avrupa Parlamentosu'nun işlerinin planlanmasında kararlar almaktadır.²⁶⁸ Aylık toplantı evrelerinin taslak gündemini hazırlama görevi de Başkanlar Konferansı'nındır.²⁶⁹

Başkanlar Konferansı, Birliğin diğer kurumlarıyla ve üye devletlerin ulusal parlamentoları ile ilişkiler konularında da yetkilidir. Ulusal parlamentolarla ilişkiler konusunda Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilecek iki başkan yardımcısı, bu alandaki faaliyetleri konusunda Başkanlar Konferansı'nı düzenli olarak bilgilendirmek zorundadır.²⁷⁰ Aynı şekilde Birlik üyesi olmayan ülkeler ve Birlik dışındaki kurum ve

²⁶² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 25.

²⁶³ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 123.

²⁶⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 23, fıkra 1.

²⁶⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 23, fıkra 2.

²⁶⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 23, fıkra 3.

²⁶⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 24, fıkra 1.

²⁶⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 24, fıkra 2.

²⁶⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 24, fıkra 5.

²⁷⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 24, fıkra 3.

organizasyonlar hakkındaki işlerde de yetkili birim Başkanlar Konferansı'dır.²⁷¹

Daimi komisyonlar, soruşturma komisyonları, karma parlamento komisyonları, daimi delegasyonlar ve geçici delegasyonların oluşumu ve yetkileri konularında da yetkili makam Başkanlar Konferansı'dır.²⁷² Dolayısıyla, yasama önerilerinin görüşüleceği esas ve tali komisyonlar arasında yetkiye ilişkin bir sorun çıktığı takdirde çözüm mercii Başkanlar Konferansı olmaktadır. Başkanlar Konferansı, ayrıca, İçtüzüğü'nün kırk beşinci maddesinde öngörülen raporlarla²⁷³ ilgili karar merciidir.²⁷⁴ Başkanlar Konferansı bunların haricinde, siyasi gruplarla ilgili idari ve mali konularda karar önerilerini Başkanlık Divanı'na sunma yetkisine de sahiptir.²⁷⁵

7- Komisyon Başkanları Konferansı

Komisyon Başkanları Konferansı, daimi ve geçici komisyonların başkanlarından oluşmakta ve üyeleri arasından bir başkan seçmektedir.²⁷⁶ Bu oluşumun ana görevi, komisyon çalışmaları ve aylık toplantıların gündemlerinin oluşmasında Başkanlar Konferansı'na önerilerde bulunmaktır.²⁷⁷ Başkanlık Divanı ve Başkanlar Konferansı, Komisyon Başkanları Konferansı'nı, belirli görevleri yerine getirmesi için görevlendirebilmektedir.²⁷⁸

8- Delegasyon Başkanları Konferansı

Bu birim, parlamentolararası daimi delegasyonların başkanlarından oluşmakta ve kendi aralarından bir başkan seçmektedir.²⁷⁹ Delegasyon

²⁷¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 24, fıkra 4.

²⁷² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 24, fıkra 6.

²⁷³ *Own-initiative reports*.

²⁷⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 24, fıkra 8.

²⁷⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 24, fıkra 9.

²⁷⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 26, fıkra 1.

²⁷⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 26, fıkra 2.

²⁷⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 26, fıkra 3.

²⁷⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 27, fıkra 1.

Başkanları Konferansı, delegasyonların işleri hakkında karar vermeye yetkili olan Başkanlar Konferansı'na önerilerde bulunabilme yetkisine sahiptir.²⁸⁰ Tıpkı Komisyon Başkanları Konferansı'nda olduğu gibi Delegasyon Başkanları Konferansı da, Başkanlık Divanı ve Başkanlar Konferansı tarafından belirli görevleri yerine getirmek için görevlendirilebilmektedir.²⁸¹

III- AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN ÇALIŞMA DÜZENİ İLE İLGİLİ KURALLAR

İçtüzüğün altıncı başlığı altında; Parlamento'nun oturumları, işlerinin sırası, oturumlarının yönetilmesine yönelik genel kurallar, oylamalar ve nisaplar, önergeler, tutanaklar gibi konular hakkında hükümler vardır. Avrupa Parlamentosu'nun bir parlamento olarak işleyişi bu başlık altında anlatılmaktadır.

A- Avrupa Parlamentosu Toplantıları

İçtüzüğün yasama dönemi,²⁸² yasama yılı,²⁸³ aylık toplantılar,²⁸⁴ oturumlar²⁸⁵ başlıklı 126. maddesinde; yasama döneminin 1976 tarihli Sened'de düzenlenen Avrupa Parlamentosu üyelerinin görev süreleri ile aynı zamanda başlayacağı belirtilmiştir. Bu durumda 2002/772 sayılı karar ile değişik 1976 tarihli Sened'in beşinci maddesine göre beş yıllık yasama dönemi, prensip olarak, üyelerin seçiminden sonraki yasama yılının açılımla başlamaktadır. İçtüzüğün 126. maddesinde ayrıca, yasama yılının, Kurucu Antlaşmalar ve 1976 tarihli Sened ile belirtilen birer yıllık dönem olduğu, bir yıllık yasama yılında gerçekleşen aylık toplantıların da, günlük birleşimlere bölünen ve kural olarak her ay gerçekleşen toplantılar olduğu düzenlenmiştir.

²⁸⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 27, fıkra 2.

²⁸¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 27, fıkra 3.

²⁸² *parliamentary term.*

²⁸³ *sessions.*

²⁸⁴ *part-sessions.*

²⁸⁵ *sittings.*

İçtüzüğü'nün bu maddesine ilişkin yorumda, aynı gün gerçekleşen oturumların da tek bir birleşim olduğu da vurgulanmıştır.

ATA'nın 196. maddesinin ilk paragrafına göre Avrupa Parlamentosu'nun toplanma hali (yasama yılı) yıllıktır. Bu durumda Avrupa Parlamentosu bir yıl boyunca toplantı halinde sayılmaktadır. Ancak bu hüküm, Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nun, fiilen-sürekli toplantı halinde olduğu şeklinde anlaşılmamalıdır.

Avrupa Parlamentosu, her yıl Mart ayının ikinci Salı günü kendiliğinden toplanır ve yasama yılında gerçekleşecek ara-vermeleri belirler.²⁸⁶ Ara-vermeye ilişkin bu karar, Başkanlar Konferansı tarafından değiştirilebilir.²⁸⁷

ATA'nın 196. maddesinin ikinci paragrafında üye tamsayısının salt çoğunluğunun veya Konsey veya Komisyon'un talebi üzerine Avrupa Parlamentosu'nun olağanüstü toplantılar gerçekleştirebileceği belirtilmektedir. Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nün 127. maddesinin dördüncü fıkrasında; istisnai olarak, Avrupa Parlamentosu'nun üye tamsayısının salt çoğunluğunun veya Komisyon'un veya Konsey'in talebi üzerine Başkanlar Konferansı'na danıştıktan sonra Avrupa Parlamentosu Başkanı'nın Avrupa Parlamentosu'nu toplantıya çağıracağı hükmü yer almaktadır. Maddenin yazımından, gereken şartlar oluştuğu zaman Başkan'ın toplantıya çağırma konusunda takdir yetkisinin olmadığı anlaşılabilmektedir. Ayrıca, yine istisnai olarak, acil durumlarda, Başkanlar Konferansı'nın onayıyla Avrupa Parlamentosu Başkanı da Avrupa Parlamentosu'nu toplantıya çağırabilecektir.²⁸⁸

²⁸⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 127, fıkra 1 ve ATA madde 196, par. 1, ikinci cümle.

²⁸⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 127, fıkra 3.

²⁸⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 127, fıkra 4.

B- Avrupa Parlamentosu'nun Gündemi

1- Taslak Gündemin Hazırlanması, Kabulü ve Değiştirilmesi

AB'de hükümet şeklinde bir yapı olmayışına bağlı olarak Avrupa Parlamentosu gündemini kendisi belirlemektedir.²⁸⁹

Avrupa Parlamentosu'nda gündem aylık olarak yapılmaktadır. Her aylık toplantıdan önce Avrupa Parlamentosu'nun taslak gündemi Başkanlar Konferansı tarafından hazırlanmaktadır. Bu taslak gündemin hazırlanması sırasında Komisyon Başkanları Konferansı'nın önerileri ve İçtüzüğü'nün otuz üçüncü maddesine göre belirlenen Avrupa Birliği yasama programı dikkate alınmaktadır.²⁹⁰ Taslak gündemin nihai hali aylık toplantının başlamasından en az üç saat önce üyelere dağıtılmaktadır.²⁹¹

Her aylık toplantının başında, Genel Kurul, gündem taslağının son hali üzerinde karar vermektedir. Taslak gündemde değişiklik yapılmasını komisyonlar, siyasi gruplar veya en az kırk üye isteyebilmektedir.²⁹² Gündem kabul edildiği andan itibaren sadece İçtüzüğü'nün 134, 167 ve 171. maddelerine uygun olarak değiştirilebilmektedir.²⁹³

2- Acil Usul

İçtüzüğü'nün kırkıncı maddesine uygun olarak Avrupa Parlamentosu'na danışıldığı durumlarda, bu konudaki görüşmenin "Acil" olarak yapılmasının gerektiği; bir komisyon, bir siyasi grup, en az kırk üye, Konsey veya Komisyon tarafından yazılı ve gerekçeli olarak talep edilebilmektedir.²⁹⁴ Kendisine ulaşan bu talep üzerine Avrupa Parlamentosu Başkanı bu talepleri ilan eder. İlandan sonraki ilk oturumun başlangıcında konuyla ilgili oylama yapılır. Oylamanın yapılabilmesi için acil olarak görüşülmesi istenen yasama

²⁸⁹ Palmer, *a.g.e.*, s. 59.

²⁹⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 130, fıkra 1.

²⁹¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 130, fıkra 4.

²⁹² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 132, fıkra 1.

²⁹³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 132, fıkra 2.

²⁹⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 134, fıkra 1.

önerisinin tüm resmi dillerde dağıtılmış olması gerekmektedir.²⁹⁵ İçtüzük’de Acil Usul olarak düzenlenen bu yöntemle ilişkin iş ve işlemler, gündemdeki diğer işlerden önce halledilmektedir.²⁹⁶

3- Gündem dışı Görüşme ve Birleşik Görüşme

Bir siyasi grup veya en az kırk üye, AB politikalarına ilişkin önemli bir konu hakkında görüşmenin Avrupa Parlamentosu’nun gündemine eklenmesini talep edebilmektedir. Bu isteme ilişkin Avrupa Parlamentosu kararı aylık toplantının başında, gündem taslağı hakkındaki oylama yapılırken alınmaktadır.²⁹⁷ Prensip olarak bir aylık toplantıda birden fazla gündem dışı görüşme yapılamamaktadır.²⁹⁸ Gündem dışı görüşmelerde yer alan konular hakkında oylama yapılmamaktadır.²⁹⁹

Birbiri ile alakalı veya benzer konuların birleşik (ortak) görüşmede ele alınmasına yönelik karar da her zaman alınabilmektedir.³⁰⁰

C- Toplantıların Yönetilmesine İlişkin Genel Kurallar

İçtüzüğün altıncı başlığının üçüncü bölümünde Genel Kurul toplantılarının yönetilmesine ilişkin genel kurallara yer verilmiştir.

1- Kullanılan Dil ve Belgelerin Üyelere Dağıtılması

Genel Kurul çalışmaları dahil Avrupa Parlamentosu’nun tüm belgeleri AB’nin resmi dillerinde hazırlanmaktadır.³⁰¹ Üyeler de Parlamento’da AB’nin resmi dillerinden birinde konuşma hakkına sahiptir.³⁰²

²⁹⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 134, fıkra 2.

²⁹⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 134, fıkra 4.

²⁹⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 133, fıkra 2.

²⁹⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 133, fıkra 1.

²⁹⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 133, fıkra 5.

³⁰⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 135.

³⁰¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 138, fıkra 1.

³⁰² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 138, fıkra 2.

Avrupa Parlamentosu'nun görüşmelerine ve kararlarına esas olan belgelerin basılı bir şekilde üyelere dağıtımı şarttır. İstisnalar haricinde bir metin üzerinde tartışma ve oylama, bu metin üyelere yirmi dört saat önceden dağıtılmışsa mümkündür.³⁰³ Dağıtılan bu belgelerin listesi, tutanaklara eklenir. Bunun haricinde Avrupa Parlamentosu üyeleri ve siyasi gruplar; gizli olmayan taslak raporlar, taslak tavsiyeler, taslak görüşler, bilgi notları ve esas veya tali komisyonda sunulan değişiklik önergelerine Avrupa Parlamentosu bünyesindeki veri tabanlarından doğrudan ulaşabilir.³⁰⁴

2- Nisaplar ve Oylamalar

a- Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

ATA'nın 198. maddesine göre ATA'da özel olarak öngörülmedikçe Avrupa Parlamentosu kullanılan oyların çoğunluğu ile karar almaktadır. Aynı maddede toplantı yeter sayısının Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nde öngörüleceği düzenlenmiştir.

Avrupa Parlamentosu üye tamsayısının üçte biri Genel Kurul'da hazır olduğu zaman, toplantı yeter sayısı sağlanmış olmaktadır.³⁰⁵ Tutanakların onaylanması, gündemin belirlenmesi ve görüşme yapılabilmesi için Avrupa Parlamentosu'nda hazır olan üyelerin sayısının bir önemi yoktur, bu konuda bir toplantı yeter sayısı öngörülmemiştir.³⁰⁶ Ayrıca, oylama başlamadan önce en az kırk üyenin istemi üzerine Başkan tarafından toplantı yeter sayısının bulunmadığı tespit edilmediği sürece kural olarak oyların sayısının ne olduğuna bakılmaksızın oylama geçerli sayılmaktadırlar.³⁰⁷ Başkan, genellikle yetersiz çoğunluk sebebiyle bu tespit yetkisini istisnai olarak kullanmaktadır.³⁰⁸ Toplantı yeter sayısının varlığını siyasi gruplar talep

³⁰³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 136.

³⁰⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 140. Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nün 186. maddesine göre bu hüküm kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

³⁰⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 149, fıkra 2.

³⁰⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 149, fıkra 1.

³⁰⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 149, fıkra 3.

³⁰⁸ Westlake, **a.g.e.**, s. 245.

edememektedir. Oylamaların sonucunun tespitinde Genel Kurul'da hazır bulunan üyeler dikkate alındığı gibi toplantı yeter sayısının varlığının tespitini talep eden kırk üye, Genel Kurul'da hazır olmasa bile, var sayılmaktadır. Ayrıca, toplantı yeter sayısını sağlayacak kadar üyenin bulunmadığı durumlarda Başkan oylamanın sonucunu açıklamamakta sadece toplantı yeter sayısının olmadığını belirtmektedir.³⁰⁹

Bir oylama sonucunda toplantı yeter sayısının olmadığı anlaşılırsa, oylama, bir sonraki birleşimin gündemine alınmaktadır.³¹⁰

b - Oylamalar

Oy verme hakkı kişisel olup, komisyonlarda ve Genel Kurul'da üyeler oylarını bizzat kullanabilmektedirler.³¹¹ Kural olarak Avrupa Parlamentosu'nda eller kaldırılarak oylar kullanılır (işaretle oylama).³¹² Başkan sonuç hakkında şüpheye düşerse elektronik oylama yapılır. Elektronik oylamada teknik sorun olduğu durumlarda ise üyelerin ayağa kalkması sonucu oy sonuçları belli olur.³¹³ İçtüzüğün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

İçtüzük madde 99/4 ve 100/5'deki durumların yanısıra, bir siyasi grup veya en az kırk üye tarafından yazılı olarak istenmesi durumunda oylamalar, ad okunmak suretiyle yapılır.³¹⁴ Bu usulde, kurayla belirlenen bir üyeden başlayarak, isimlere göre alfabetik sırayla oylamaya devam edilir. Üyeler; "evet", "hayır" veya "çekimserim" şeklinde oy kullanırlar. Oyların sayımında sadece evet ve hayır oyları dikkate alınır.³¹⁵

³⁰⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 149 fıkra 3'ün yorumu ve Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 149, fıkra 4.

³¹⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 149, fıkra 3.

³¹¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 158.

³¹² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 159, fıkra 1.

³¹³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 159, fıkra 2.

³¹⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 160, fıkra 1.

³¹⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 160, fıkra 2.

Başkan her zaman; işaretle oylama, ad okunmak suretiyle oylama ve gizli oylama işlemlerini elektronik oylama şeklinde yapılmasına karar verebilmektedir.³¹⁶ Prensip olarak, elektronik oylama yapıldığı zaman, sadece oylama sonucun sayısal değerleri kaydedilmektedir. Bu durumda hangi üyenin ne yönde oy kullandığı kaydedilmemektedir. Ancak, ad okunmak suretiyle yapılan açık oylamanın elektronik oylama şeklinde yapılması kararlaştırılmışsa hangi üyenin ne yönde oy verdiği siyasi gruplar bazında kaydedilmektedir.³¹⁷ İçtüzüğün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

Bir oylamadan önce, Avrupa Parlamentosu'nun üye tamsayısının en az beşte birinin istemi üzerine oylama gizli oyla yapılmaktadır.³¹⁸ Atamalara ve Avrupa Parlamentosu'nun yönetim birimlerine yapılan seçimlere ilişkin oylamalarda da, kural olarak gizli oylama yapılmaktadır. Gizli oylamada oyların sayımında sadece üstünde adayların isimlerinin yer aldığı oy pusulaları dikkate alınmaktadır.³¹⁹ Gizli oylama ve ad okunmak suretiyle oylamanın ikisinin birden talep edilebildiği durumlarda gizli oylamaya öncelik verilmektedir.³²⁰ İçtüzüğün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

İlerleyen sayfalarda daha ayrıntısıyla anlatılacağı gibi, bir esas komisyon raporunun komisyonda kabul edilmesinden sonra aynı komisyonun önerisi üzerine bu raporun Genel Kurul'da oylanması gerekmektedir.³²¹ Esas komisyon, değişiklik önerilerinin tümünün veya bir kısmının toplu olarak oylanmasını talep edilebilmektedir.³²² Genel Kurul'da ilk önce, esas komisyonun hazırladığı raporda yer alan metne yönelik değişiklik önerileri oylanmaktadır. Bundan sonra, değişen veya değişmeyen esas komisyon raporunun metninde yer alan yasama önerisinin tamamı, üçüncü olarak, yasama kararına veya ilke kararlarına yönelik değişiklik önerileri için

³¹⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 161, fıkra 1.

³¹⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 161, fıkra 2.

³¹⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 162, fıkra 2.

³¹⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 162, fıkra 1.

³²⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 162, fıkra 3.

³²¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 154, fıkra 1.

³²² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 154, fıkra 2.

oylama ve son olarak da ilke kararı veya yasama kararının tümü üzerinde oylama yapılmaktadır. Raporlardaki açıklayıcı metinler için ise oylama yapılmamaktadır.³²³ İşbirliği ve ortak-karar usullerindeki ikinci okumaya ilişkin oylamalarda ise; eğer Konsey'in Ortak Tutumu'nun reddedilmesi veya değiştirilmesine yönelik bir önerge söz konusu değilse, Konsey'in Ortak Tutumu, İçtüzüğü'nün altmış yedinci maddesine göre kabul edilmiş sayılacaktır. İkinci okuma aşamasında Konsey'in Ortak Tutumu'nun reddedilmesine ilişkin önergeler ise tüm değişiklik önergelerinden önce oylanmaktadır. Ortak Tutum'a yönelik birden fazla değişiklik önergesi var ise bunlar değişiklik önergelerinin oylanmasındaki sırayı düzenleyen İçtüzüğü'nün 155. maddesine göre oylanırlar.³²⁴ Kendisinden önce oylanmış değişikliklere ters düşen değişiklik önergeleri oylaması yapılmadan hükümsüzleşmektedir.³²⁵ İçtüzüğü'nün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

Oylaması yapılacak metin, birden fazla konuya ilişkinse veya metin anlamsal olarak ve normatif değer açısından birden fazla parçaya bölünmeye elverişli ise, bir siyasi grup veya en az kırk üyenin talebi üzerine "Bölerek Oylama"ya konu olabilir.³²⁶ Bu talep Üzerine Avrupa Parlamentosu Başkanı bölünmüş oylamanın yapılıp yapılmayacağına karar verir.³²⁷ İçtüzüğü'nün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

Oylama sonuçlarında eşitlik olması durumunda ise hakkında özel hüküm olmayan durumlarda ne olacağı İçtüzüğü'nün 153. maddesinde düzenlenmiştir. Değişik ihtimallere göre eşit oylarda oylanmış iş kabul edilmiş veya reddedilmiş olmaktadır. İçtüzüğü'nün 186. maddesine göre eşit oylara ilişkin bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

³²³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 152, fıkra 1.

³²⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 152, fıkra 2.

³²⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 152, fıkra 4.

³²⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 157, fıkra 1.

³²⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 157, fıkra 2.

3- Önergeler

a- Değişiklik Önergeleri

(1)- Genel Olarak

Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda görüşülen bir konu için değişiklik önerlerini; esas komisyon, bir siyasi grup veya en az kırk üye verebilmektedir. Değişiklik önerleri yazılı ve sahipleri tarafından imzalanmış olmalıdır (komisyonlarda sözlü değişiklik önergesi vermek mümkündür).³²⁸ Başkan, değişiklik önerlerinin verilebilmesi için süre belirleyebilmektedir.³²⁹

İçtüzüğün 151. maddesindeki değişiklik önerlerinin kabul edilebilirlik şartlarına uymak koşuluyla, uzlaşma önerleri hariç bir değişiklik önergesi metnin bir kısmını değiştirmeyi veya kelimelerin çıkarılmasını, eklenmesini veya değiştirilmesini amaçlamalıdır.³³⁰

Değişiklik önergesi, hemen bir başka üye tarafından üstlenilmediği takdirde, sahibi tarafından geri çekilebilmektedir.³³¹

Genel Kurul aksi yönde bir karar almadığı sürece, değişiklik önerlerinin oylanabilmesi için tüm resmi dillerde basılıp dağıtılması gerekmektedir. En az kırk üye, değişiklik önerlerinin tüm resmi dillerde basılıp dağıtılmadan önce Genel Kurul'un değişiklik önerlerini oylamasına ilişkin karar almasına itiraz edebilir ve bu itiraz üzerine değişiklik önerlerinin tüm resmi dillerde basılıp dağıtılmadan oylaması yapılmasına ilişkin Genel Kurul kararı alınmaz.³³²

İçtüzüğün 186. maddesine göre öneriler hakkındaki bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır. İçtüzüğün 150. maddesinin

³²⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 150, fıkra 1.

³²⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 150, fıkra 3.

³³⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 150, fıkra 2.

³³¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 150, fıkra 5.

³³² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 150, fıkra 6.

yorumuna göre de, komisyonlarda sözlü olarak iletilen değişiklik önermeleri de bir komisyon üyesinin itirazı olmadıkça oylanabilecektir.

(2)- Değişiklik Önergelerinin Kabul Edilebilirliği

Değişiklik önermelerinin kabul edilebilirliğine Başkan karar vermektedir.³³³ Gündemdeki konuya ilişkin metinlerde değişiklik önerisi barındırmayan, bir metni bütünüyle ortadan kaldıran veya bu metnin yerine yeni bir metin öngören, kural olarak birden fazla maddeyi değiştirmeyi amaçlayan değişiklik önermeleri kabul edilmemektedir.³³⁴ Aynı oylamada, aynı metin üzerinde alınan kararlarla uyuşmayan değişiklik önermeleri hükümsüz sayılmakta ve oya sunulmamaktadır.³³⁵ İçtüzüğü'nün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

(3)- Değişiklik Önergelerinin Oylanmasında Sıra

Kural olarak değişiklik önermesine ilişkin oylamalar metnin tümü üzerindeki oylamadan önce gerçekleştirilmektedir.³³⁶ Aynı hükümlere yönelik birbirini dışlayan birden fazla değişiklik önermesi olması durumunda bu değişiklik önermeleri aykırılık sıralarına göre oylanmaktadır. Bu şekilde bir önerge kabul edildiği zaman diğer değişiklik önermeleri reddedilmiş sayılmaktadır. Aykırılık sırası bakımından önce gelen değişiklik önermesi reddedildiği takdirde aykırılık sırasına göre diğer değişiklik önermeleri aynı şekilde oylanmaktadır. Aykırılık sırasında bir tereddüt hâsıl olursa bu konuda Başkan karar vermektedir. Tüm değişiklik önermeleri reddedilirse ve belirlenen bir zamana kadar metin hakkında ayrı bir oylama istenmemişse, metin kabul edilmiş sayılmaktadır.³³⁷ Ancak, Başkan, ilk önce, üzerinde görüşmeler yapılan ve henüz değişikliğe uğramayan metnin tamamını veya

³³³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 151, fıkra 3.

³³⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 151, fıkra 1.

³³⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 151, fıkra 2.

³³⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 155, fıkra 1.

³³⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 155, fıkra 2.

görüŖülen metne aykırılık bakımından sonda gelen deęiŖiklik önergesini, aykırılık sırasında en önde gelen deęiŖiklik önergesinden daha önce oya sunabilmektedir. Bu ihtimalde, bu Ŗekilde önce oylanana deęiŖiklięe uğramayan metin veya aykırılık sırasında sonda gelen deęiŖiklik önergesinin kabul edilmesi durumunda görüŖülen konu hakkında verilen diğer tüm önergeler hükümsüz sayılmaktadır.³³⁸

Görüşmeler bittikten sonra normal Ŗartlar altında deęiŖiklik önergesi verilmemesi rağmen, istisnai olarak, Avrupa Parlamentosu BaŖkanı'nın önerisi üzerine, siyasi grupların konu üzerinde anlaŖtıklarının bir göstergesi olan "uzlaŖma önereleri" veya teknik/basit yazım hataları gibi konular için deęiŖiklik önereleri verilebilmektedir. Bu önergelerin oya sunulabilmesi için BaŖkan, Parlamento'da fikir birliğini sağlamalıdır.³³⁹

Esas komisyonun raporu üzerindeki görüşmelerde, bu komisyonun birden fazla deęiŖiklik önergesi vermesi durumunda, bir siyasi grup veya en az kırk üye bunların ayrı ayrı oylanmasını istemedikçe veya konu hakkında baŖkaca deęiŖiklik önereleri verilmediği durumda, ilgili komisyonun deęiŖiklik önereleri BaŖkan tarafından toplu olarak oya sunulmaktadır.³⁴⁰ Ayrıca, bazı deęiŖiklik önergelerinin kabulü veya reddi durumunda, BaŖkan, görüŖülen metnin farklı yerlerinde deęiŖiklik öngörse dahi, bunlarla benzer içerikte olan deęiŖiklik önergelerinin toplu olarak oylanmasına karar verebilir. Bu seçeneği uygulayabilmek için BaŖkan'ın Avrupa Parlamentosu'nda fikir birliğini sağlaması gerekmektedir.³⁴¹

Birbirinin aynısı sayılabilen deęiŖiklik önereleri tek bir önerge gibi oylanmaktadır.³⁴²

İçtüzüğün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

Genel Kurul'da görüŖülecek komisyon raporuna iliŖkin elliden fazla deęiŖiklik önergesi verilmesi durumunda, ilgili komisyonun baŖkanına

³³⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 155, fıkra 3.

³³⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 155, fıkra 4.

³⁴⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 155, fıkra 5.

³⁴¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 155, fıkra 7.

³⁴² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 155, fıkra 8.

danıştıktan sonra Avrupa Parlamentosu Başkanı, değişiklik önermeleri ilgili görüşmelerde bulunması için esas komisyonun toplanmasını isteyebilmektedir. Bu amaçla gerçekleşen toplantıda esas komisyon üyelerinin onda birinin desteğini alamayan değişiklik önermeleri Genel Kurul'da oya sunulmamaktadır.³⁴³ Bu uygulama ile konuya hâkim olan esas komisyon, sayıca fazla değişiklik önermelerini değerlendirecek ve bu komisyonda destek bulamayan değişiklik önermeleri oylanmayarak Genel Kurul boş yere meşgul edilmemiş olacaktır. Böylece, değişiklik önermesi verme hakkı sayısal olarak sınırlanmadan fazla sayıdaki önermeler değerlendirilmiş olmaktadır.

b- Diğer Önergeler

Genel Kurul'da sunulan değişiklik önermeleri gibi diğer önermelerde kural olarak yazılı şekle tabidir. Komisyonlar da ise sözlü önermeler mümkündür.³⁴⁴

Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'ne göre bir konunun kabul edilmezliği, işin esas komisyona iadesi, görüşmenin sona erdirilmesi, oylamaya ve görüşmeye ara verilmesi, oturumun kapanması veya askıya alınması şeklinde usulü önermeler verilebilmektedir.³⁴⁵ Genel Kurul çalışmaları için öngörülen bu önermelere ilişkin hükümler, İçtüzüğün 186. maddesine göre kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

Gündemde yer alan bir konunun görüşmelerinin başlangıcında, konunun kabul edilemezliği önermesi verilebilir. Bu önerge hemen oylanır.³⁴⁶ Önerge kabul edildiği takdirde gündemdeki diğer konuya geçilir.³⁴⁷

Bir işin komisyona iadesi, gündem belirlendiği zaman veya konuyla ilgili görüşme başlamadan önce bir siyasi grup veya en az kırk üye tarafından

³⁴³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 156.

³⁴⁴ Westlake, **a.g.e.**, s. 242. Ancak, yazarın da belirttiği gibi, uzlaşma önermeleri ve tercümelerden kaynaklanan sıkıntılar yaşandığı zaman Genel Kurul'da bile önermeler istisnai olarak sözlü olabilmektedir.

³⁴⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 165, fıkra 1.

³⁴⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 167, fıkra 1.

³⁴⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 167, fıkra 2.

istenebilmektedir.³⁴⁸ Ayrıca, bir işin komisyona iadesi yine siyasi gruplar veya en az kırk üye tarafından işin oylanmasından önce veya oylanması sırasında da istenebilmektedir. Bu yöndeki önergeler derhal oylanmaktadır.³⁴⁹ Gündem belirlendiği zaman veya görüşmeler başlamadan önce veya oylamadan önce veya oylama sırasında bir işin komisyona iadesi bir kez talep edilebilmektedir.³⁵⁰ Bir işin komisyona iadesi, iş üzerinde görüşmelerin de askıya alınmasını beraberinde getirmektedir.³⁵¹ Ortak-karar usulündeki üçüncü okumada bir yasama önerisinin komisyonlara iadesi mümkün değildir.³⁵² Bir iş komisyona iade edildiği zaman bu komisyonunun hangi süre içerisinde raporunu hazırlayacağına Genel Kurul karar vermektedir.³⁵³

Bir görüşmede konuşma hakkı olanların tamamı bu haklarını kullanmadan görüşmelerin kapanmasını Başkan, bir siyasi grup veya en az kırk üye talep edebilmektedir. Buna yönelik önergeler derhal oylanmaktadır.³⁵⁴ Bu öneri kabul edildiği zaman görüşmelerde, üyelerinden biri söz almayan her siyasi gruptan birer kişinin söz hakkı vardır.³⁵⁵ Bu konuşmalardan sonra, görüşme kapanmakta ve oylanma için daha önceden başka bir tarih belirlenmemişse konu oya sunulmaktadır.³⁵⁶ Görüşmelerin sona erdirilmesine ilişkin önerge reddedildiği zaman bu yöndeki bir öneriyi yeniden sadece Başkan önerebilmektedir.³⁵⁷ Genel Kurul çalışmaları için öngörülen bu usul İçtüzüğü'nün 186. maddesine göre kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

Gündemdeki bir konunun görüşmelerinin başında bir siyasi grup veya en az kırk üye, görüşmelere, belirli bir zamana kadar ara verilmesini

³⁴⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 168, fıkra 1.

³⁴⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 168, fıkra 2.

³⁵⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 168, fıkra 3.

³⁵¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 168, fıkra 4.

³⁵² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 40, fıkra 3.

³⁵³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 168, fıkra 5.

³⁵⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 169, fıkra 1.

³⁵⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 169, fıkra 2.

³⁵⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 169, fıkra 3.

³⁵⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 169, fıkra 4.

isteyebilir. Bu yöndeki talepler derhal oylanır.³⁵⁸ Bu önerge reddedildiği takdirde, aynı aylık toplantıda aynı konu hakkında aynı önerge bir daha verilemez.³⁵⁹ Aynı şekilde, bir oylamadan önce veya oylama sırasında oylamanın ertelenmesi istenebilir. Bu yöndeki önergeler de derhal oya konulur.³⁶⁰ İçtüzüğün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

Bir görüşme veya oylama esnasında oturumun askıya alınması veya kapanmasına Genel Kurul tarafından karar verilmesini; Başkan, bir siyasi grup veya en az kırk üye talep edebilmektedir.³⁶¹ İçtüzüğün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

4- Genel Kurul'da Söz Alma

Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nde konuşmalara ilişkin kurallar özellikle 141 ve 142. maddelerde öngörülmüştür.

Uygulamada; Avrupa Parlamentosu'nda bir yasama önerisi görüşülürken Komisyon temsilcisi, yasama önerisini açıklayıcı bir sunum yapmaktadır. Bundan sonra veya Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nün kırk beşinci maddesine göre hazırlanan bir rapor (komisyonların kendi inisiyatifleri ile hazırladıkları raporlar) olması durumunda, esas komisyonun raportörü konuyla ilgili açıklamalarda bulunmakta ve komisyon raporunda yer alan hususları açıklamaktadır. Daha sonra kendisine tali komisyon olarak havale edilen komisyonların sözcüleri görüşlerini açıklamaktadırlar. Görüşmelerin sonunda söz tekrar Komisyon temsilcisine verilmekte ve bu aşamada Komisyon temsilcisi yasama önerisine yönelik Avrupa Parlamentosu değişiklikleri hakkında Komisyon'un tutumunu belli etmektedir.³⁶²

Bunun haricinde, her Avrupa Parlamentosu üyesi, Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'ne aykırı olduğunu düşündüğü uygulamalar hakkında

³⁵⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 170, fıkra 1.

³⁵⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 170, fıkra 3.

³⁶⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 170, fıkra 4.

³⁶¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 171.

³⁶² Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 174.

Başkan'ın dikkatini konuya çekmek amacıyla konuşma hakkına sahiptir.³⁶³ Buna ilişkin konuşma bir dakika ile sınırlıdır.³⁶⁴ Konuşmalardan sonra Başkan tartışılan konuya ilişkin karar verir. Başkan'ın kararı hakkında oylama yapılmamaktadır.³⁶⁵ İçtüzüğün 186. maddesine göre bu hükümler kıyasen komisyonlara da uygulanmaktadır.

Ç- Avrupa Parlamentosu'nun Çalışmalarına İlişkin Özel Kurallar

1- Konsey, Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası'na Sorular

ATA'nın 197. maddesinin üçüncü fıkrasına göre Komisyon, yöneltilen soruları sözlü ya da yazılı olarak yanıtlamak zorundadır. Bundan başka, ATA'nın aynı maddesinin dördüncü fıkrasında, Konsey'in, kendi İçtüzüğü'nde belirlenen koşullar uyarınca Avrupa Parlamentosu tarafından dinleneceği düzenlenmiştir. Görüldüğü gibi ATA'da Avrupa Parlamentosu'nun sorularını yanıtlama yükümlülüğü doğrudan Komisyon'a yüklenmiştir. Konsey hakkında ATA'dan kaynaklanan böyle bir yükümlülük söz konusu olmamasına rağmen 1983 Stuttgart Avrupa Konseyi toplantısından itibaren Konsey de, Avrupa Parlamentosu'nun sorularını yanıtlamayı üstlenmiştir.³⁶⁶

Değişik tipte soru uygulamaları ile Birliğin kurumlarının faaliyetlerinin, Avrupa Parlamentosu üyeleri ve Avrupa halkları için daha anlaşılabilir ve açık hale getirilmesi amaçlanmaktadır.³⁶⁷ AETA ile öngörülen soru yetkisi, ilk başta önemli olmasına rağmen, Avrupa Parlamentosu'nun yasama alanındaki yetkilerinin artmasından sonra önemini eskisine oranla yitirmiştir.³⁶⁸

³⁶³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 166, fıkra 1.

³⁶⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 166, fıkra 3.

³⁶⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 166, fıkra 4.

³⁶⁶ Westlake, **a.g.e.**, s. 174.

³⁶⁷ Palmer, **a.g.e.**, s. 43-44.

³⁶⁸ Westlake, **a.g.e.**, s. 174.

a- Yanıtı Sözlü İstenen Sorular

Bu tip soruların Avrupa Parlamentosu'nun gündemine alınmasını; bir komisyon, siyasi grup ya da en az kırk üye yazılı olarak talep edilebilmektedir. Bu sorular derhal Başkanlar Konferansı'na havale edilmekte ve Başkanlar Konferansı yanıtları sözlü olarak talep edilen sorulardan hangilerinin hangi sırada Avrupa Parlamentosu'nun gündemine alınacağına karar vermektedir.³⁶⁹

Bu tipteki soruların kural olarak, yanıtlanacağı oturumun en az bir hafta öncesinde Komisyon'a ve en az üç hafta öncesinden de Konsey'e gönderilmesi gerekmektedir.³⁷⁰ Komisyon'un ya da Konsey'in soruyu yanıtlamasını takiben, Parlamento, konuya ilişkin bir müzakere gerçekleştirir ve bu müzakere sonunda karar alabilir.³⁷¹

b- Yazılı Olarak Yanıtlanacak Sorular

Her Avrupa Parlamentosu üyesi Konsey ve Komisyon'un yazılı olarak yanıtlaması amacıyla soru sorabilmektedir.³⁷² Bu tip sorular üyeler tarafından Avrupa Parlamentosu Başkanı'na sunulmakta ve Avrupa Parlamentosu Başkanı bunları Komisyon veya Konsey'e gönderilmektedir.³⁷³ Yanıtlanması ayrıntılı bir araştırmayı gerektirmeyen ve acil olan soruların ilgili kuruma gönderilmesinden itibaren üç hafta içinde yanıtlanması gerekmektedir. Diğer sorular için süre, gönderilmelerinden itibaren altı haftadır.³⁷⁴ Zamanında yanıtlanmayan sorular, soru sahibinin istemi üzerine sorunun ele aldığı konuyla ilgili Avrupa Parlamentosu'ndaki esas komisyonun gündemine

³⁶⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 108, fıkra 1.

³⁷⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 108, fıkra 2.

³⁷¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 108, fıkra 5. Samancı, **a.g.t.**, s. 168.

³⁷² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 110, fıkra 1.

³⁷³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 110, fıkra 2.

³⁷⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 110, fıkra 4.

alınmaktadır.³⁷⁵ Avrupa Parlamentosu üyeleri Avrupa Merkez Bankası'na da yazılı olarak yanıtlanacak şekilde soru sorabilmektedirler.³⁷⁶

Yanıtı yazılı istenen sorular ve yanıtları Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmaktadır.³⁷⁷

c- Soru Zamanları

1973 yılında getirilmiş bu sisteme göre³⁷⁸ Konsey ve Komisyon'a yönelik soru zamanları, her aylık toplantıda, Başkanlar Konferansı'nın önerisi üzerine Avrupa Parlamentosu Başkanı tarafından belirlenen bir zamanda gerçekleştirilmektedir.³⁷⁹ Her aylık toplantıda gerçekleşen soru zamanlarında her Avrupa Parlamentosu üyesi bir soru sorabilmektedir.³⁸⁰ Üyelerin soruları yazılı olarak Avrupa Parlamentosu Başkanı'na sunulmaktadır. Avrupa Parlamentosu Başkanı, sorulması kabul edilecek soruları³⁸¹ ve bunların sırasını belirleme yetkisine sahiptir.³⁸² Soru zamanlarına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler İçtüzüğü'nün ikinci ekinde kabul edilmiştir. Bir komisyonun karar vermesi halinde komisyonlarda da soru zamanı uygulaması gerçekleştirilmektedir. Soru zamanlarının yönetilmesine ilişkin esasları her komisyon kendisi belirlemektedir.³⁸³

2- Avrupa Parlamentosu'na Sunulan Dilekçelerin İncelenme Usulü

Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü, 1953 senesinden itibaren kendisine sunulan dilekçelerin incelenmesine yönelik hükümler barındırmasına rağmen dilekçelerle ilgilenmek üzere özel bir komisyon 1987 senesinde

³⁷⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 110, fıkra 3.

³⁷⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 111.

³⁷⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 110, fıkra 5.

³⁷⁸ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 284.

³⁷⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 109, fıkra 1.

³⁸⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 109, fıkra 2.

³⁸¹ Bkz. Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'ne ekli Soru Zamanlarına İlişkin İkinci Ek, madde 1.

³⁸² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 109, fıkra 3.

³⁸³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 187.

kurulmuştur.³⁸⁴ ABA ile Avrupa Parlamentosu'na sunulan dilekçelerle ilgili hüküm Kurucu Antlaşmalar'a eklenmiştir.³⁸⁵

ATA'nın 194. maddesine göre, Tüm Birlik vatandaşları ile bir üye devlette ikamet eden veya bir üye devlette kayıtlı merkezleri bulunan tüm gerçek ve tüzel kişiler, bireysel olarak ya da diğer Birlik vatandaşları veya başka kişilerle birlikte Topluluğun faaliyet alanına giren ve kendisini doğrudan ilgilendiren bir konu hakkında Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkına sahiptir.

a- Avrupa Parlamentosu'na Dilekçe Sunma Hakkına Sahip Olanlar ve Dilekçelerde Bulunması Gereken Şekil Şartları

İçtüzüğün 191. maddesinin ilk fıkrasına göre; Birlik vatandaşları ile bir üye devlette ikamet eden veya bir üye devlette kayıtlı merkezleri bulunan tüm gerçek ve tüzel kişiler, bireysel olarak ya da diğer Birlik vatandaşları veya Birlik dışından kişilerle birlikte AB'nin faaliyet alanına giren ve kendisini doğrudan ilgilendiren bir konu hakkında Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkına sahiptir. ATA'nın 194. maddesinden farklı olarak Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nde dilekçe hakkının kapsamı Birliğin faaliyet alanına giren konular olarak belirlenmiştir.³⁸⁶

Avrupa Parlamentosu'na sunulan dilekçelerde, dilekçe sahibinin adı, milliyeti ve daimi ikametgâhı belirtilmek zorundadır.³⁸⁷ Dilekçelerin AB'nin resmi dillerinden birinde yazılması gerekmektedir. Eğer dilekçe Birliğin resmi dili olmayan bir dilde yazılmış ise, dilekçeye Birliğin resmi dillerinden birinde yazılmış tercümenin veya özetin eklenmesi gerekmektedir. Bu durumda dilekçeler Avrupa Parlamentosu'nda bu tercüme veya özet üzerinden incelenmekte ve dilekçe sahipleri ile yazışmalar bu dil üzerinden

³⁸⁴ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 317.

³⁸⁵ Westlake, **a.g.e.**, s. 179-180.

³⁸⁶ Samancı, **a.g.t.**, s. 186.

³⁸⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 191, fıkra 2.

gerçekleştirilmektedir.³⁸⁸ Avrupa Parlamentosu'na dilekçeler posta veya Avrupa Parlamentosu'nun internet sitesi vasıtasıyla iletebilmektedir.³⁸⁹

Dilekçe kabul edilebilirlik şartlarını taşıyan dilekçeler geliş sıralarına göre kaydedilmektedir. Dilekçe kabul edilebilirlik şartlarını taşımayan dilekçeler ise işleme alınmayıp dosyalanmakta ve dilekçenin kabul edilmeme sebepleri dilekçe sahibine bildirilmektedir.³⁹⁰ Dilekçe sahibi dilekçesinin gizlilik içinde incelenmesini de isteyebilmektedir.³⁹¹

Kabul edilen dilekçeler Avrupa Parlamentosu Başkanı tarafından konuyla ilgili esas komisyon olan Dilekçe Komisyonu'na gönderilmekte ve bu komisyon ilk olarak dilekçenin AB'nin faaliyet alanına girip girmediğini tespit etmektedir.³⁹² Kabul edilebilirlik şartlarını taşımayan dilekçeler ise Dilekçe Komisyonu tarafından işleme alınmadan dosyalanmakta ve sahiplerine kabul edilmeme nedenleri bildirilmektedir.³⁹³ Dilekçe Komisyonu gerekli görürse bir dilekçiyi Avrupa Ombudsmanı'na havale edebilmektedir.³⁹⁴

b- Dilekçelerin İncelenmesi

Dilekçe Komisyonu, incelenme şartlarını taşıyan dilekçeler hakkında bir rapor hazırlayabilir veya görüşünü belirtebilir. Özellikle yürürlükteki mevzuatta değişiklik istemi içeren dilekçeler hakkında diğer komisyonlardan da görüş alınabilir.³⁹⁵

Dilekçe Komisyonu, dilekçe sahiplerini dinleme, yerinde inceleme,³⁹⁶ Komisyon'dan bilgi isteme³⁹⁷ ve üye devletlerin ilgili birimlerinden ön inceleme talep etme yetkilerine sahiptir.³⁹⁸ İncelenen dilekçeler hakkında Dilekçe Komisyonu, dilekçenin konusuna yönelik bir karar alınması için Genel

³⁸⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 191, fıkra 3.

³⁸⁹ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 318

³⁹⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 191, fıkra 4.

³⁹¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 191, fıkra 8.

³⁹² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 191, fıkra 5.

³⁹³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 191, fıkra 6.

³⁹⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 191, fıkra 9.

³⁹⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 192, fıkra 1.

³⁹⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 192, fıkra 3.

³⁹⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 192, fıkra 4.

³⁹⁸ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 318.

Kurul'a öneriler sunabilmektedir. Dilekçe Komisyonu'nun dilekçeler hakkındaki görüşleri, Dilekçe Komisyonu'nun talebi üzerine Avrupa Parlamentosu Başkanı tarafından Konsey ve Komisyon'a gönderilebilmektedir.³⁹⁹

Dilekçeler üzerinde gerçekleşen incelemelerin sonucunda alınan kararlar hakkında Avrupa Parlamentosu Başkanı, dilekçe sahiplerini bilgilendirmektedir.⁴⁰⁰

Dilekçeler hakkında Avrupa Parlamentosu'nun doğrudan icra yetkisi yoktur. Dilekçeler, sadece, Birlik vatandaşlarının tepkileri konusunda bir ölçüm aracı olabilmektedir.⁴⁰¹

3- Bitmeyen İşler

İçtüzüğün on üçüncü başlığı altında bitmeyen işlere yönelik hükümler de düzenlenmiştir. Buna göre, seçimlerden önceki son aylık toplantının sonunda Avrupa Parlamentosu'nun bitmeyen tüm işleri düşmüş sayılmaktadır. Ancak, her yasama döneminin başında, Başkanlar Konferansı, Birliğin diğer kurumları veya Avrupa Parlamentosu komisyonlarının gerekçeli talepleri üzerine, bildirimler ve dilekçeler gibi yenilenebilmesi için zaten bir karara ihtiyaç duymayan işler haricindeki bitmeyen işlere yönelik faaliyetlerin yeniden başlamasına veya kaldığı yerden devam edilmesine ilişkin bir karar almaktadır.⁴⁰² Avrupa Parlamentosu'nun yasama döneminin bitişi ile birlikte raportörlükler de düşmektedir.⁴⁰³

4- Düzeltmeler

İçtüzüğün 204a maddesinde "düzeltmeler"in ne şekilde yapılacağı belirlenmiştir. Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen bir metinde

³⁹⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 192, fıkra 5.

⁴⁰⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 192, fıkra 7.

⁴⁰¹ Samancı, **a.g.t.**, s. 188.

⁴⁰² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 203.

⁴⁰³ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 141.

yazım hatası gibi bir hataya rastlandığı zaman Avrupa Parlamentosu Başkanı, taslak “düzeltmeleri”⁴⁰⁴ esas komisyona havale edebilmektedir.⁴⁰⁵ Söz konusu metin Avrupa Parlamentosu’nun diğer kurumlarla gerçekleştirdiği anlaşmalara göre hazırlanan bir metin ise Avrupa Parlamentosu Başkanı düzeltmeleri ilgili komisyona havale etmeden önce diğer kurumlar ile bir uzlaşma arayışı içinde olmalıdır.⁴⁰⁶ İlgili komisyonun hazırlayacağı düzeltmelere ilişkin rapor, hazırlanmasını izleyen ilk aylık toplantıda üyelere duyurulmaktadır. Bir siyasi grup veya en az kırk üyenin duyurudan sonra kırk sekiz saat içinde itiraz etmemesi halinde düzeltmeler onaylanmış sayılmaktadır. İtiraz olduğu takdirde düzeltmelerin kabulü için Genel Kurul’da oylama yapılmaktadır. Düzeltmeler onaylanmadığı takdirde konu esas komisyona tekrar havale edilmektedir. Artık esas komisyon ya yeni bir düzeltmeler önerisi hazırlayacaktır ya da düzeltmelere ilişkin usulü sona erdirecektir.⁴⁰⁷ Onaylanmış düzeltmeler, ilişkin oldukları metinle aynı usulde yayımlanmaktadır.⁴⁰⁸

5- Avrupa Parlamentosu Çalışmalarında Şeffaflık

Avrupa Parlamentosu seçilmiş bir kurum olmasında dolayı halkla iç içe olup çalışmalarına şeffaflık hâkimdir. Böylece, Birlik/Topluluk faaliyetleri Avrupa Parlamentosu’nda gerçekleşen tartışmalarda gün ışığına çıkmaktadır.⁴⁰⁹

İçtüzüğe göre Avrupa Parlamentosu, ABA’nın ilgili maddelerini ve özellikle ATA’nın 255. ve Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nın kırk ikinci maddesine uygun olarak çalışmalarında mümkün olduğunca şeffaflığı sağlamak zorundadır.⁴¹⁰ Bu amaçla birtakım kurallar kabul edilmiştir.

⁴⁰⁴ *Corrigendum*.

⁴⁰⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 204a, fıkra 1.

⁴⁰⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 204a, fıkra 2.

⁴⁰⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 204a, fıkra 4.

⁴⁰⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 204a, fıkra 5.

⁴⁰⁹ Palmer, **a.g.e.**, s. 62.

⁴¹⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 96, fıkra 1.

a- Toplantıların Açıklığı

Genel Kurul görüşmeleri halka açıktır.⁴¹¹ Komisyonlar da prensip olarak toplantılarını halka açık olarak gerçekleştirirler. Ancak, komisyonlar, en geç komisyonun gündemi kabul edildiği zaman, gündemdeki bazı konuların kapalı oturumda görüşülmesine karar verebilmektedir.⁴¹²

Komisyon çalışmalarında kamera kayıtları da kullanılabilir. Bir üyenin dokunulmazlığının kaldırılması yönündeki komisyon görüşmeleri ise her zaman kamera ile kayıt altına alınmaktadır.⁴¹³

b- Belgelere Erişim, Başkanlık Divanı ve Başkanlar Konferansı'nın Çalışmalarında Şeffaflık

ATA'nın 255. maddesi; kişilerin; Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'un belgelerine erişim hakkını düzenlemiştir. Bu maddeye göre, Birlik vatandaşları veya üye devletlerin birinde ikamet eden veya üye devletlerin birinde kayıtlı işyeri bulunan gerçek veya tüzel kişilerin Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'un belgelerine erişim hakkı olduğu düzenlenmiş ve belgelere erişim hakkının kamu ve özel yararlar temelindeki ilkelerini ve sınırlarını belirleyen kuralların ortak-karar usulüne göre alınacağı belirtilmiştir. Yine aynı maddeye göre Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'un belgelere erişim amacıyla kendi İçtüzüklerinde bu hakkın kullanımı için hükümler öngörmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu amaçla, ortak-karar usulüne göre 1049/2001 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü benimsenmiştir.⁴¹⁴

Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nün doksan yedinci maddesi de, ATA'nın 255. maddesine uygun bir biçimde Birlik vatandaşları veya üye

⁴¹¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 96, fıkra 2.

⁴¹² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 96, fıkra 3.

⁴¹³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 96, fıkra 3 ve fıkra 4.

⁴¹⁴ OJ L 145, 31.05.2001, **1049/2001 sayılı Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'un Belgelerine Kamunun Erişimine Dair Tüzük**.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:EN:HTML> (Erişim tarihi: 01.07.2008)

devletlerin birinde ikamet eden veya üye devletlerin birinde kayıtlı işyeri bulunan gerçek veya tüzel kişilerin; 1049/2001 sayılı Tüzük’de ve Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü’nde belirtilen kural, şart ve kısıtlamalarla Avrupa Parlamentosu belgelerine erişim hakkının olduğunu düzenlemiştir. Ayrıca, Birlik vatandaşı olmayan veya üye bir devlette ikamet etmeyen veya kayıtlı işyeri olmayan diğer gerçek ve tüzel kişilerin de bu haklardan mümkün olduğunca yararlanabileceği de belirtilmiştir.⁴¹⁵

1049/2001 sayılı Tüzüğün üçüncü maddesinin a bendinde, “belgeler” teriminin; kurumun, sorumluluk alanındaki faaliyet ve kararlarını ilgilendiren her türlü kayıt ortamındaki (basılı, dijital, ses, görsel vb.) her türlü içeriği belirttiği ifade edilmiştir. Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü’nün doksan yedinci maddesinin ikinci fıkrasında da, 1049/2001 sayılı Tüzüğün üçüncü maddesinin a bendindeki tanım kabul edilerek, bu kapsamdaki belgelerin; İçtüzüğün birinci başlığının ikinci bölümünde yer alan kişiler (Avrupa Parlamentosu Başkanı, başkan yardımcıları gibi) veya Parlamento’nun yönetsel birimleri, komisyonları, delegasyonları veya Genel Sekreterliği tarafından hazırlanmış veya temin edilmiş belgeler olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, üyeler veya siyasi gruplar tarafından hazırlanan belgelerin de belgelere erişim hakkı kapsamında değerlendirilebilmesi için bunların İçtüzük uyarınca sunulmuş olması gerektiği de düzenlenmiştir.

1049/2001 sayılı Tüzüğün “istisnalar” başlıklı dördüncü maddesine göre, belgelere (tutanaklar vb.) erişim; belgelere ulaşılması halinde; kamu güvenliği, savunma ve askeri işler, uluslararası ilişkiler veya Topluluğun veya bir üye devletin mali, parasal veya ekonomik politikaları konularında kamu yararının korunmasına zarar vereceği durumlarda;⁴¹⁶ özellikle kişisel bilgilerin korunmasına yönelik Topluluk mevzuatı da göz önünde tutularak bireylerin özel hayatına yönelik gizliliğe zarar vereceği durumlarda;⁴¹⁷ üstün bir kamu yararı açıklanmalarını gerektirmedikçe fikri haklar dahil gerçek veya tüzel kişilerin ticari menfaatlerine, yargısal işlemlerine ve hukuki mütalaalara; teftiş,

⁴¹⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 97, fıkra 1.

⁴¹⁶ 1049/2001 sayılı Tüzük madde 4, fıkra 1, bent a.

⁴¹⁷ 1049/2001 sayılı Tüzük madde 4, fıkra 1, bent b.

kovuşturma ve denetimlere zarar vereceği durumlarda;⁴¹⁸ üstün bir kamu yararı açıklanmalarını gerektirmedikçe alınması planlanan bir karara ilişkin veya söz konusu karar alındıktan sonra bile ilgili kurumun karar alma sürecine olumsuz etkisi olacağı durumlarda⁴¹⁹ kısıtlanabilecektir. Serbest erişime açılabilmesinin veya açılabilmesinin belirgin olmadığı üçüncü kişilere ait dokümanlar hakkında, üçüncü taraf aleyhine dokümanlara serbest erişimin 1049/2001 sayılı Tüzüğün dördüncü maddesinin birinci ve ikinci bentlerinde öngörülen zararların doğmasına sebep olup olmayacağı konusunda üçüncü taraflara danışılması gerekmektedir.⁴²⁰

Belgelerin düzenli bir şekilde saklanması ve bunlara kolayca ulaşımı amacıyla İçtüzük, belgelerin kayıtlarının tutulmasını öngörmüş ve 1049/2001 sayılı Tüzüğe de uygun olarak (dijital) evrak sisteminden doğrudan ulaşılabilecek dokümanların listesi⁴²¹ belirlenmiştir.⁴²²

Başkanlık Divanı ve Başkanlar Konferansı'nın faaliyetlerine ilişkin tutanaklar tüm resmi dillere çevrilmekte ve Avrupa Parlamentosu üyelerine dağıtılmaktadır. Prensip olarak bu tutanaklara erişim herkes için serbesttir. Ancak, Başkanlık Divanı ve Başkanlar Konferansı, istisnai olarak, gizlilik sebebiyle, 1049/2001 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü'nün dördüncü maddesinin bir, iki, üç ve dördüncü bentlerine göre tutanakların ilgili kısmına erişimi kısıtlayabilmektedir.⁴²³

Bunlardan başka, her üye; Başkanlık Divanı, Başkanlar Konferansı ve idare amirlerinin görev alanlarına giren konularda, Başkan'a, yazılı şekilde soru yöneltebilmektedir. Bu sorular, Başkan'a sunulmalarından itibaren otuz gün içinde yanıtlarıyla birlikte Parlamento Bülteni'nde yayımlanmaktadır.⁴²⁴

⁴¹⁸ 1049/2001 sayılı Tüzük madde 4, fıkra 2.

⁴¹⁹ 1049/2001 sayılı Tüzük madde 4, fıkra 3.

⁴²⁰ 1049/2001 sayılı Tüzük madde 4, fıkra 4.

⁴²¹ Bkz. Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nün On Beşinci Eki.

⁴²² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 97, fıkra 3.

⁴²³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 28, fıkra 1.

⁴²⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 28, fıkra 2.

IV- AVRUPA PARLAMENTOSU KOMİSYONLARI VE DELEGASYONLARI

A- Komisyonlar

Parlamentolar, komisyonlar aracılığıyla bir konuyu ayrıntılı olarak inceleyebilmekte, tetkik edebilmektedir. Avrupa Parlamentosu'nda da Genel Kurul'a gelmeden önce konular komisyonlarda ele alınmaktadır. Komisyonlarda her konu için bir üye, raportör olarak atanmakta ve bu üye raporunu komisyona sunmaktadır. Komisyonda oylan rapora Genel Kurul'a sunulmaktadır. Rapor, Genel Kurul'da tartışılmakta ve oylanmaktadır. Avrupa Parlamentosu, alt komisyonlar veya geçici komisyonlar kurmaya da yetkilidir. Komisyonlarda üyeler, daha rahat bir şekilde bireysel katkılarını sunabilmektedirler.⁴²⁵

AKÇT'de 1953 senesinde yedi komisyon kurulmuştur. AETA ve AAETA'dan sonra ise komisyonların sayısı on üçe yükselmiştir. 1979 senesinde gerçekleşen Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra ise komisyonların sayısı on altıya, 1999 senesinde ise yirmiye yükseltilmiştir.⁴²⁶ Avrupa Parlamentosu bünyesinde hâlihazırda yirmi daimi komisyon vardır.⁴²⁷ Bir komisyon, yirmi sekiz ile seksen altı arasında bir sayıda oluşan üyelerden meydana gelmektedir. Bunların görev alanları İktüzüğün altıncı ekinde belirtilmiştir.

Avrupa Parlamentosu'nda, ulusal parlamentolar gibi, üç tür komisyon bulunmaktadır. Bunlar daimi komisyonlar, geçici komisyonlar ve araştırma komisyonlarıdır. Daimi komisyonlar aynı zamanda ihtisas komisyonlarıdır ve yasama önerileri bu komisyonlarda görüşülür.

⁴²⁵ Scully, **a.g.m.**, s. 174..

⁴²⁶ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 126.

⁴²⁷ Daimi komisyonlar için bkz.

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/committeesList.do?language=EN>
(Erişim tarihi: 01.07.2008).

1- Komisyonlara Üye Seçimi

Komisyon üyeliklerine seçimler siyasi grupların ve bağımsızların aday göstermeleri üzerine bu önerilerin Başkanlar Konferansı tarafından Avrupa Parlamentosu'nun onayına sunulması ile gerçekleştirilmektedir. Komisyonların üyeler bazındaki oluşumu, mümkün olduğunca, Avrupa Parlamentosu'nun genel siyasi ve üye devletlere göre üyelerin sayısal dağılımına ilişkin görünümünü yansıtmalıdır.⁴²⁸

İçtüzüğün yorumuna göre, komisyona seçilen bir üye siyasi grubunu değiştirse bile komisyona seçildiği iki buçuk yıllık süre için komisyon üyeliğini sürdürmektedir. Ancak, bir komisyon üyesinin siyasi grubunu değiştirmesi, Avrupa Parlamentosu'nun genel siyasi görünümüne göre oluşturulan komisyonun siyasi görünümünün gruplara göre adil dağılımını önemli derecede etkileyecekse, komisyonun üye kompozisyonunu değiştirmek için, Başkanlar Konferansı öneriler getirebilmektedir.⁴²⁹ Siyasi gruptan ayrılan üyeler, komisyonlarda yedek üye olamamaktadırlar.⁴³⁰

Bir komisyonun üyeliklerinde boşalma olması durumunda Başkanlar Konferansı, geçici olarak bir üyeyi, üyenin rızasını da alarak komisyona atayabilmektedir. Bu atama işlemi, ilk Genel Kurul oturumunda Avrupa Parlamentosu'nun onayına sunulmaktadır.⁴³¹

Siyasi gruplar ve bağımsız üyeler, kendilerini komisyonda temsil eden asıl üye sayısınınca komisyon için daimi yedek üyeler atayabilmektedirler. Bu yedek üyeler komisyon toplantısına katılabilmekte, bu toplantılarda söz alabilmekte ve asıl üyenin komisyon toplantısında olmadığı zamanlarda oy da kullanabilmektedirler.⁴³² Ayrıca, asıl üyenin veya yedek üyenin yokluğunda, asıl üye, kendi grubundan bir üyeyi, kendi yerine oy kullanma yetkisine de sahip olacak şekilde yetkilendirebilmektedir.⁴³³

⁴²⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 177, fıkra 1.

⁴²⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 177, fıkra 1' in yorumu.

⁴³⁰ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 99.

⁴³¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 177, fıkra 5 ve fıkra 6.

⁴³² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 178, fıkra 1.

⁴³³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 178, fıkra 2.

2- Daimi Komisyonların Oluşumu

Başkanlar Konferansı'nın önerisi üzerine Genel Kurul tarafından daimi komisyonların kurulması kararı alınmaktadır.⁴³⁴ Daimi komisyonların görev alanları İçtüzüğü'nün altıncı ekinde yer almaktadır.

Bir yasama döneminde daimi komisyonların üyelikleri için iki seçim yapılmaktadır. İlk seçim, Avrupa Parlamentosu'nun seçimlerini izleyen ilk aylık toplantıda, ikinci seçimler ise ilk seçimden iki buçuk yıl sonra gerçekleştirilmektedir.⁴³⁵ Daimi komisyonların görev ve yetkilerinin kuruluş anında belirlenmesi zorunluluğu yoktur.⁴³⁶

3- Geçici Komisyonların Kurulması

Yine Başkanlar Konferansı'nın önerisi ve Avrupa Parlamentosu'nun kararı ile her zaman geçici komisyonlar kurulabilmektedir. Geçici komisyonların oluşumuna, yetki ve görevlerine ve görev süresine ilişkin hükümler geçici komisyonu kuran Avrupa Parlamentosu kararında belirtilmektedir. Kural olarak bu komisyonların görev süreleri on iki aydan fazla olamamaktadır. Ancak sürenin bitmesi ve gerekli görülmesi halinde bu süre aynı şekilde uzatılabilmektedir.⁴³⁷ Geçici komisyonun oluşumu ve süresine ilişkin kararlar geçici komisyonların oluşturulması esnasında alındığı için geçici komisyonun yetkilerinde değişiklik yapmak amacıyla üye sayısının veya görev süresinin değiştirilmesi mümkün değildir.⁴³⁸

1979-2007 seneleri arasında Avrupa Parlamentosu'nda on üç geçici komisyon kurulmuştur.⁴³⁹

⁴³⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 174, fıkra 1.

⁴³⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 174, fıkra 1.

⁴³⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 174'ün yorumu.

⁴³⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 175.

⁴³⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 175'in yorumu.

⁴³⁹ Geçici komisyonların görevleri, başkanları ve raportörleri için bkz. Corbett, Jacobs, Shackleton, *a.g.e.*, s. 148-149.

4- Komisyon Başkanlık Divanları

Komisyon üyeliklerine yapılan seçimlerin ardından komisyon, kendi üyeleri arasından bir başkan ve (bir, iki veya üç) başkan yardımcılarını seçmektedir. Ocak 2007-Haziran 2009 tarihleri arasında her komisyon başkanlık divanında dört başkan yardımcısı yer almaktadır.⁴⁴⁰

Komisyonlarda en önemli makam komisyon başkanlığıdır. Komisyon başkanları Genel Kurul'da komisyonları adına konuşabilmekte ve komisyon oturumlarını yönetmektedir.

Komisyon başkanlığı seçimleri için siyasi parti grupları, *D'Hondt* usulünde sayısal ağırlıklarına göre komisyon başkanlıklarını paylaşmaktadırlar.⁴⁴¹

5 - Alt Komisyonlar

Avrupa Parlamentosu komisyonları alt komisyonlar oluşturulabilmektedir. Komisyon işleriyle ilgili olarak daimi komisyonlar veya geçici komisyonlar, Başkanlar Konferansı'ndan önceden izin almak şartıyla, yetki ve görev alanları ile üye sayısı gibi hususları da belirleyen bir karar ile bir veya birden fazla alt komisyon kurabilmektedir. Alt komisyonlar raporlarını bünyelerinde oluşturuldukları ana komisyona sunmaktadır.⁴⁴² Alt komisyonun tüm üyeleri ana komisyondan olmak zorundadır.⁴⁴³

Ana komisyonun çalışmalara yönelik kurallar, alt komisyonlar için de geçerlidir.⁴⁴⁴

2004 yılında Dış İlişkiler Komisyonu bünyesinde, İnsan Hakları Alt Komisyonu ile Güvenlik ve Savunma Alt Komisyonu kurulmuştur.⁴⁴⁵

⁴⁴⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 182, fıkra 1.

⁴⁴¹ Nicoll, Salmon, **a.g.e.**, s. 98.

⁴⁴² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 181, fıkra 1.

⁴⁴³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 180, fıkra 4.

⁴⁴⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 181, fıkra 2.

⁴⁴⁵ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 147.

6- Araştırma Komisyonları

Araştırma komisyonları ile ilgili hükümler Kurucu Antlaşmalar'a ABA ile eklenmiştir.⁴⁴⁶

ATA'nın 193. maddesine göre, Avrupa Parlamentosu'nun üye tamsayısının dörtte birinin talebi üzerine; ATA ile diğer kurum ve organlara verilen yetkilere hâle getirmemek şartıyla ve iddiaların yargı kararlarına veya derdest bir davaya konu olmadığı durumlarda Avrupa Parlamentosu, Topluluk Hukuku'nun uygulanmasındaki ihlal ya da kötü yönetim iddialarını incelemek üzere, geçici bir araştırma komisyonu oluşturabilecektir. Maddenin son cümlesinde de araştırma komisyonunun yetkisinin uygulanmasına yönelik ayrıntılı hükümlerin Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'un mutabakatı ile belirleneceği belirtilmiştir.⁴⁴⁷ Bundan başka, araştırma komisyonları çalışmalarının, İçtüzüğü'nün araştırma komisyonlarını düzenleyen 176. maddesi ile İçtüzüğü'nün sekizinci eki "Avrupa Parlamentosu'nun Araştırma Yetkisinin Kullanımını Düzenleyen Ayrıntılı Hükümlere Yönelik 19 Nisan 1995 Tarihli Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Kararı"nda aksi öngörülmedikçe, İçtüzüğü'nün komisyonlara ilişkin bölümdeki hükümlerine tabi olacağı belirtilmektedir.⁴⁴⁸

Topluluk Hukukunun uygulanmasındaki ihlal ya da kötü yönetim iddiaları, Avrupa Toplulukları'nın kurumlarının veya organlarının veya Topluluk Hukuku'na göre Topluluk Hukuku'nu uygulamaya yetkili üye devletler bünyesindeki idari kurum veya kişiler aleyhinde olabilecektir.⁴⁴⁹

Araştırma komisyonu kurulmasına yönelik talep, araştırmanın konusunu net olarak içermelidir. Başkanlar Konferansı'nın önerisi üzerine

⁴⁴⁶ Westlake, a.g.e., s. 179.

⁴⁴⁷ **Decision Of The European Parliament, The Council And The Commission Of 19 April 1995 On The Detailed Provisions Governing The Exercise Of The European Parliament's Right Of Inquiry** (95/167/EC, Euratom, ECSC) OJ L 113, 19.05.1995. (Avrupa Parlamentosu'nun Araştırma Yetkisinin Kullanımını Düzenleyen Ayrıntılı Hükümlere Yönelik 19 Nisan 1995 Tarihli Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Kararı)

⁴⁴⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 176, fıkra 2.

⁴⁴⁹ Avrupa Parlamentosu'nun Araştırma Yetkisinin Kullanımını Düzenleyen Ayrıntılı Hükümlere Yönelik 19 Nisan 1995 Tarihli Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Kararı madde 2, fıkra 1, ilk cümle.

Genel Kurul, araştırma komisyonunun kurulup kurulmamasına karar verecektir. Araştırma komisyonunun üyelerinin belirlenmesi komisyonların oluşumuna ilişkin genel kurallara uygun olarak yapılacaktır.⁴⁵⁰ Araştırma komisyonu kurulmasına yönelik ve araştırma komisyonun amacını, rapor sunması için belirlenen süreyi içeren Genel Kurul kararı Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmaktadır.⁴⁵¹

Kural olarak, araştırma komisyonları on iki aydan fazla olamayacak bir süre içinde raporunu tamamlayarak çalışmalarını sonuçlandırmalıdır. Genel Kurul, bu süreyi iki defalığına üç ay süre ile uzatabilecektir.⁴⁵² Araştırma komisyonun görevi, raporunun sunumundan sonra son bulmaktadır.

Araştırma komisyonunda sadece asil üyeler ile bunların yokluğunda daimi yedek üyeler oy kullanabilmektedirler.⁴⁵³

Araştırma komisyonu kendi üyeleri arasından bir başkan, iki başkan yardımcısı ve bir veya birden fazla olabilecek şekilde raportör seçmektedir. Bunlardan başka, araştırma komisyonları kendi üyelerinden birine özel görevler ve sorumluluklar yükleyebilmektedir. Bu şekilde özel görev üstlenen üyeler çalışmalarını rapor halinde komisyona sunmak zorundadır.⁴⁵⁴ Araştırma komisyonunun iki toplantısı arasındaki geçecek zaman aralığında acil veya halin gerektirdiği durumlarda, araştırma komisyonunun başkanlık divanı, komisyonun bir sonraki toplantısında onaya sunulmak kaydıyla, komisyonun yetkilerini kullanabilecektir.⁴⁵⁵

Araştırma Komisyonu, araştırmaya yönelik haklarından birinin ihlal edildiğini düşünmekteyse Avrupa Parlamentosu Başkanı'ndan gerekli önlemleri almasını talep edebilmektedir.⁴⁵⁶

⁴⁵⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 176, fıkra 3. 19 Nisan 1995 Tarihli Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Kararı madde 2, fıkra 1, ikinci cümle.

⁴⁵¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 176, fıkra 1, ikinci cümle. 19 Nisan 1995 Tarihli Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Kararı madde 2, fıkra 1, üçüncü cümle.

⁴⁵² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 176, fıkra 4, bir ve ikinci cümle. 19 Nisan 1995 Tarihli Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Kararı madde 2, fıkra 4.

⁴⁵³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 176, fıkra 4, son cümle.

⁴⁵⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 176, fıkra 5, par. 1.

⁴⁵⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 176, fıkra 5, par. 2.

⁴⁵⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 176, fıkra 6.

Araştırma komisyonları, ulusal mahkemeler veya Topluluk mahkemelerinde görülmekte olan davaların konularına yönelik incelemelerini, bu yargılamalar tamamlanana kadar gerçekleştirememektedir.⁴⁵⁷ Topluluk Hukuku'nun bir üye devlet tarafından ihlal edildiği iddiasına yönelik araştırma komisyonunun incelediği konular, Komisyon'un Kurucu Antlaşmalar'da belirlenen Topluluk Hukuku'nun ihlali halinde başlatılabileceği hukuki prosedürlere konu ise, araştırma komisyonu, Kurucu Antlaşmalar'da belirtilen Komisyon yetkilerinin gereği gibi kullanımı için gerekenleri yapmak zorundadır.⁴⁵⁸

Araştırma komisyonları, Avrupa Parlamentosu'nun Araştırma Yetkisinin Kullanımını Düzenleyen Ayrıntılı Hükümlere Yönelik 19 Nisan 1995 Tarihli Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Kararı'nın üçüncü maddesinde belirtilen kişi veya kurumlardan bilgi ve belge isteyebilmektedir. Araştırma komisyonunda şahitliğine veya bilgilerine başvurulmak istenen kişiler, kendi ülkelerinde mahkemelerde tanık olarak elde edebilecekleri hakları talep edebilmektedirler.⁴⁵⁹

Üye devletlerin yetkili makamları ve Avrupa Toplulukları'nın kurumları veya organları, araştırma komisyonuna, kendiliğinden veya istem üzerine; ulusal veya Topluluk mevzuatından kaynaklanan gizlilik, kamu güvenliği ya da ulusal güvenlik nedenleri aksini öngörmedikçe; araştırma komisyonunun görevlerini yerine getirmesi için gerekli belgeleri sağlamakla yükümlüdürler.⁴⁶⁰ Araştırma komisyonları ayrıca, Topluluk veya üye devletlerin ilgili kurumlarının temsilcilerini komisyona çağırıp bilgi almaya yetkilidir.⁴⁶¹

⁴⁵⁷ 19 Nisan 1995 Tarihli Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Kararı madde 2, fıkra 3, birinci cümle.

⁴⁵⁸ 19 Nisan 1995 Tarihli Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Kararı madde 2, fıkra 3, ikinci cümle.

⁴⁵⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 176, fıkra 7.

⁴⁶⁰ 19 Nisan 1995 Tarihli Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Kararı madde 3, fıkra 4.

⁴⁶¹ 19 Nisan 1995 Tarihli Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Kararı madde 3, fıkra 3.

Araştırma komisyonuna intikal eden gizli belgeler, sadece bunları görmeye yetkili üyelerin kişisel erişimlerine izin veren teknik yöntemlerle incelenebilecektir.⁴⁶²

Araştırma komisyonları, raporlarını Avrupa Parlamentosu Başkanlığı'na sunmaktadır. Raporda muhalefet şerhleri de yer almaktadır. Bu rapor yayımlanmaktadır. Araştırma komisyonunun, rapor üzerinde görüşmeler yapılmasını talep etmesi durumunda, raporun sunulmasını takip eden aylık toplantıda rapor üzerinde görüşmeler gerçekleştirilmektedir.⁴⁶³

Araştırma komisyonunun hazırladığı raporlar, daimi-esas komisyonların raporlarının aksine Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda değiştirilmemektedir. Rapor, Genel Kurul'da kabul edildikten sonra yine Genel Kurul'da konuyla ilgili olarak tavsiye niteliğinde kararlar alınabilmektedir.⁴⁶⁴

Araştırma komisyonunun raporunun siyasi etkisi ve kamuoyunun dikkatini çekme özelliği önemlidir. Ancak, araştırma komisyonları vasıtasıyla elde edilen sonuçların yaptırımı bundan ibarettir.

Araştırma komisyonlarının faaliyetlerinde bazı güçlükler yaşandığı belirtilmektedir. İlk olarak komisyonun dinleyeceği tanıkların gelmemesi durumunda, uygulanacak yaptırım olmadığı için, sıkıntılar yaşanmaktadır. İkinci olarak yine yaptırım eksikliğine bağlı olarak tanık beyanlarının doğruluğu ayrı bir sorundur. Uygulamada bu sorunu çözmek için komisyonlar, tanıkların beyanlarını mümkün olduğunca kamunun erişimine açmakta ve bazı komisyonlar tanıklardan beyanlarını imzalamalarını talep etmektedir.⁴⁶⁵

⁴⁶² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 176, fıkra 9. 19 Nisan 1995 Tarihli Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Kararı madde 4, fıkra 1.

⁴⁶³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 176, fıkra 10.

⁴⁶⁴ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 305.

⁴⁶⁵ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 305-306.

B- Komisyonların İşleyişi

1- Komisyonlara Havale

Daimi komisyonlar, kendilerine havale edilen işlere bakarlar. Geçici komisyonlar ile soruşturma komisyonlarının yetki ve görevleri ise bunları oluşturan kararda gösterilmektedir. Geçici ve araştırma komisyonları diğer komisyonlara tali komisyon olarak görüş bildirememektedir.⁴⁶⁶

Bir konu birden fazla komisyona havale edildiği zaman bunlardan biri esas komisyon diğerleri ise tali komisyon olmaktadır. Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'ndaki görüşmeler esas komisyonun hazırladığı rapor üzerinden gerçekleştirilmektedir. Tali komisyonlar ise görüşüne başvurulanan komisyon anlamındadır. Kural olarak bir konu aynı anda üçten fazla komisyona havale edilmemektedir.⁴⁶⁷ Yasama faaliyetlerine ilişkin belgeler ile Komisyon'un önerileri esas komisyona Avrupa Parlamentosu Başkanı tarafından havale edilmektedir.⁴⁶⁸

Hangi komisyonun hangi alanlarda görevli olduğu Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nün altıncı ekinde belirlenmiştir. Bu konuda bir uyuşmazlık olması halinde ise konu Başkanlar Konferansı'na havale edilmekte ve bu makam karar vermektedir. Bu makamdan bir sonuç çıkmaması halinde ise Genel Kurul kararı alınması için konu bir sonraki aylık toplantının gündemine konulmaktadır.⁴⁶⁹

Başkanlar Konferansı, İçtüzüğün altıncı ekine göre bir konunun tamamının veya bir kısmının iki komisyonun birden görev alanına girdiğini tespit edebilmektedir. Bu durumda iki komisyonun ortaklaşa çalışmasını öngören bir prosedür İçtüzüğün kırk yedinci maddesinde öngörülmüştür. Birden fazla komisyonun ortaklaşa hareket ettiği bu prosedürde esas

⁴⁶⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 179, fıkra 1.

⁴⁶⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 179, fıkra 3.

⁴⁶⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 40, fıkra 1.

⁴⁶⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 179, fıkra 2.

komisyonun raporuna, ortaklaşa hareket edilen komisyonun önerdiği değişiklikler bazen oylanmadan eklenebilmektedir.⁴⁷⁰

2- Bir Yasama Önerisinin Komisyonda Ele Alınması, Raportör Atanması ve Komisyon Raporlarının Hazırlanması

Komisyonlar, kendi başkanlarının veya Avrupa Parlamentosu Başkanı'nın talebi üzerine toplanmaktadır.⁴⁷¹

Komisyon veya Konsey'in temsilcileri, komisyon başkanı tarafından toplantıya çağrılabilir. Bunlardan başka, komisyonun kararı üzerine herhangi bir kişi de komisyon toplantısına davet edilebilmekte ve konuşabilmektedir.⁴⁷² Komisyon üyesi olmayan Avrupa Parlamentosu üyeleri de komisyon toplantılarına katılabilmekte ve komisyonun kararı üzerindeki görüşmelerde söz alabilmektedir. Ancak bunların oy kullanma hakkı yoktur.⁴⁷³

Komisyon önerisinin Avrupa Parlamentosu komisyonuna havale edilmesinden sonra komisyon başkanı, komisyonda yasama önerisinin görüşülmesi için takip edilecek prosedürü önermektedir.⁴⁷⁴ İzlenecek yönetime ilişkin olarak komisyonda karar alındıktan sonra, daha önce atanmamışsa, komisyon, Komisyon önerisi hakkında faaliyetlerde bulunmak ve rapor taslağı hazırlamak için bir raportör atamaktadır.⁴⁷⁵

Bir yasama önerisine ilişkin ilk görüşmelerin ardından komisyon başkanı, önerinin değiştirilmeden (raportör atanmadan) komisyon tarafından onaylanmasını önerebilmektedir. Komisyon üye tamsayısının onda biri tarafından komisyon başkanının bu önerisine itiraz gelmediği takdirde, öneri de onaylanırsa, komisyon başkanı öneri hakkındaki raporunu Genel Kurul'a

⁴⁷⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 47, par. 1, dördüncü çizgi.

⁴⁷¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 183, fıkra 1.

⁴⁷² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 183, fıkra 2.

⁴⁷³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 183, fıkra 3.

⁴⁷⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 42, fıkra 1.

⁴⁷⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 42, fıkra 2. Raportörler uygulamada, siyasi grupların anlaşması üzerine seçilmektedir. TBMM'de uygulanmayan raportörlük sisteminin Kıta Avrupası parlamentolarında yaygın şekilde kullanıldığı belirtilmektedir. Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 140.

sunmaktadır.⁴⁷⁶ Bu şekilde Genel Kurul'a sunulan bir önerinin, Avrupa Parlamentosu'nun üye tam sayısının onda birine tekabül eden üyelerce değiştirilerek kabulü istenmezse bu öneri hakkında Genel Kurul'da kural olarak, görüşme yapılmamaktadır.⁴⁷⁷

Bunlardan başka, komisyon başkanının, kendisinin veya raportörün hazırlayacağı ve komisyonda gerçekleşen tartışmaları yansıtan değişiklik önerilerini üyelere dağıtmasından sonra, komisyon üye tam sayısının onda biri tarafından bu değişikliklere itiraz gelmediği takdirde bu değişiklikler uyarınca öneri kabul edilmiş sayılmaktadır.⁴⁷⁸ İlgili komisyonun üye tam sayısının onda birine tekabül eden üye bu usule itiraz ederse, söz konusu değişiklikler komisyonun bir sonraki toplantısında oya sunulmaktadır.⁴⁷⁹

Esas komisyon görüşmelerinde her üye değişiklik önergesi verebilmektedir.⁴⁸⁰ Bu değişiklik önergesi üzerinde prensip olarak komisyon, üyelerinin dörtte birinin toplantıda hazır olması durumunda oylama yapabilecektir. Ancak, oylama başlamadan önce komisyon üye tam sayısının altıda birinin talebi üzerine değişiklik önergeleri hakkındaki oylamalar, üye tam sayısının salt çoğunluğunun bulunması halinde yapılabilecektir.⁴⁸¹ Değişiklik önergeleri verilmesi durumunda komisyon, konuyla ilgili oylama yapmak yerine raportörden mümkün olduğunca çok değişiklik önergesini göz önünde tutarak yeni bir rapor taslağı hazırlamasını isteyebilmektedir.⁴⁸²

Tali komisyonların görüşleri de söz konusu öneriye yönelik değişiklik içermelidir. Tali komisyonlar sadece kendi alanlarına giren konularda görüş bildirebilmekte ve bu görüşleri esas komisyonda oya sunulabilmektedir. Esas komisyon, tali komisyonların görüş bildirebilmesi için bir süre belirleyebilmekte ve bu süre dolana kadar da yasama önerisini karar

⁴⁷⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 43, fıkra 1.

⁴⁷⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 131.

⁴⁷⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 43, fıkra 2.

⁴⁷⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 43, fıkra 3.

⁴⁸⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 185, fıkra 1

⁴⁸¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 185, fıkra 2.

⁴⁸² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 185, fıkra 5.

bağlayamamaktadır.⁴⁸³ Ancak Genel Kurul'da sadece esas komisyonlar değişiklik önergesi verebilmektedir.⁴⁸⁴

Komisyon başkanlık divanının önerisi üzerine komisyon, raportörün raporu hazırlaması için bir süre belirleyebilmektedir. Bu sürenin bitiminde raportör değiştirilebileceği gibi raporun hazırlanması için ek süre de verilebilmektedir.⁴⁸⁵ Ayrıca, söz konusu süre bitince, komisyon bir karar alarak, komisyon başkanının, konunun Genel Kurul'un bir sonraki oturumunun gündemine alınmasını talep etmesini isteyebilmektedir. Bu durumda konu hakkında Genel Kurul'da görüşmeler komisyonun sözlü olarak belirteceği rapor üzerinden gerçekleştirilmektedir.⁴⁸⁶

Yasama önerilerine ilişkin komisyon raporunun, (varsa) öneriye ilişkin taslak değişiklikler, taslak yasama kararı ve mümkün olduğu takdirde raporun herhangi bir mali etkisinin büyüklüğü ve bu büyüklüğün mali perspektife⁴⁸⁷ uygunluğu hakkında açıklamalar bölümlerini içermesi gerekmektedir.⁴⁸⁸

Komisyonun hazırlayacağı rapor, yasama faaliyetleri kapsamında alınması gereken bir karara ilişkin değilse, komisyon, konu için asil veya daimi yedek üyelerinden taslak raporu hazırlamak için bir raportör atamaktadır.⁴⁸⁹ Komisyonların bu yöndeki raporları "karar önerisi"ni ve raporda yer alan hususların finansal etkilerini gösteren bir "açıklama"yı içermelidir.⁴⁹⁰

Komisyonlar, kendi yetki alanına ilişkin olarak kendisine havale edilmeyen bir konu hakkında da, Başkanlar Konferansı'nın izni ile bir rapor⁴⁹¹ hazırlayıp Genel Kurul'a sunabilmektedirler.⁴⁹² Bu yöntem, Kurucu

⁴⁸³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 46, fıkra 3.

⁴⁸⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 46, fıkra.5.

⁴⁸⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 48, fıkra 4.

⁴⁸⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 48, fıkra 5.

⁴⁸⁷ 2007-2013 seneleri Mali Perspektifi için bkz. **Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management**, OJ C 139, 14.06.2006.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0001:0017:EN:PDF> (Erişim tarihi: 01.07.2008)

⁴⁸⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 42, fıkra 3.

⁴⁸⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 44, fıkra 1 ve fıkra 2.

⁴⁹⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 44, fıkra 3.

⁴⁹¹ *own-initiative reports*.

⁴⁹² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 45, fıkra 1.

Antlaşmalar'ın Avrupa Parlamentosu'na yasama konularında girişim başlatma yetkisini verdiği durumlarda da uygulanmaktadır.⁴⁹³

C- Parlamentolararası Delegasyonlar

Parlamentolararası delegasyonlar, Avrupa Parlamentosu üyelerinin, diğer parlamentolarla ilişkiye geçerek Birliğin dış ilişkilerinde daha aktif olabilmeleri için kendi inisiyatifleri ile oluşturdukları değişik tipte parlamenter forumlardır.⁴⁹⁴ Özellikle Avrupa Parlamentosu'nun uluslararası anlaşmalar bakımından onay yetkisinin artmasından sonra, delegasyonlar sayesinde diğer ülkelerin parlamenterleri ile girilen ilişkiler Avrupa Parlamentosu için önemli bir bilgi kaynağı olmuştur. Ayrıca, Avrupa'nın demokrasi standartlarının diğer ülkelerde de uygulama alanı bulması isteği de delegasyonların bir misyonudur.⁴⁹⁵ Avrupa Parlamentosu bakımından parlamentolararası delegasyonlar dolaylı yoldan bilgi edinme ve nüfüz sağlama aracı olarak kullanılmaktadır.⁴⁹⁶ Böylece Avrupa Parlamentosu delegasyonları "parlamenter diplomasinin" bir aracı olarak ortaya çıkmaktadır.⁴⁹⁷

1- Parlamentolararası Delegasyonların Kuruluşu ve Görevleri

Başkanlar Konferansı'nın önerisi üzerine Genel Kurul kararı ile Avrupa Parlamentosu bünyesinde daimi parlamentolararası delegasyonlar kurulabilmektedir. Genel Kurul'un kararında parlamentolararası delegasyonların yapısı ve oluşumu ile ilgili konular da belirlenmektedir. Delegasyonlara ilişkin seçimler Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonraki birinci veya ikinci aylık toplantıda gerçekleşmektedir. Oluşturulan delegasyonun görev süresi bir yasama dönemidir.⁴⁹⁸ Delegasyonların

⁴⁹³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 45, fıkra 2.

⁴⁹⁴ Palmer, **a.g.e.**, s. 49.

⁴⁹⁵ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 166.

⁴⁹⁶ Westlake, **a.g.e.**, s. 162.

⁴⁹⁷ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 166.

⁴⁹⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 188, fıkra 1.

yetkisini belirleme ve bunları arttırma veya sınırlama yetkisi Genel Kurul'undur.⁴⁹⁹

Avrupa Parlamentosu bünyesinde dört değişik delegasyon bulunmaktadır. Bunlar; karma parlamento komisyonları, (AB ile ilgili devletler arasında İşbirliği Anlaşmalarına dayanan veya dayanmayan) parlamentolararası işbirliği komisyonları, NATO ve EUROMED benzeri kuruluşların parlamenter asambleleri için kurulan delegasyonlar ve seçimlerin demokratik bir ortamda yapılıp yapılmadığını izlemekle görevli geçici delegasyonlardır.⁵⁰⁰

Siyasi gruplar ve bağımsızlar, parlamentolararası daimi delegasyon üyelikleri için adaylarını Başkanlar Konferansı'na bildirmekte ve Başkanlar Konferansı üye devletler ve siyasi görüşlerin adilane dağılımını göz önünde tutarak yapacağı ayarlamalardan sonra önerisini Genel Kurul'a sunmaktadır.⁵⁰¹ Delegasyonların üye sayısı on ile otuz dört arasında değişmektedir.⁵⁰²

Parlamentolararası delegasyonların başkanlık divanlarının oluşumu hakkında komisyonlara uygulanan hükümler geçerlidir.⁵⁰³

Delegasyonların başkanları tarafından delegasyonların faaliyetleri hakkında Dışişleri Komisyonu'na raporlar verilmektedir.⁵⁰⁴

2- Karma Parlamento Komisyonları

Delegasyonların özel bir türü olan Karma Parlamento Komisyonları (KPK), Topluluk ile ortaklık ilişkisi bulunan veya katılım müzakereleri başlamış devletlerin parlamentoları arasında oluşturulmaktadır. Bu tip delegasyonlar, aralarında kuruldukları parlamentolara tavsiyelerde bulunmaktadır. Avrupa Parlamentosu bazında KPK'ların tavsiyeleri, konuyla

⁴⁹⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 188, fıkra 4.

⁵⁰⁰ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 156.

⁵⁰¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 188, fıkra 2.

⁵⁰² Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 159.

⁵⁰³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 188, fıkra 3.

⁵⁰⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 188, fıkra 6.

ilgili komisyona iletilmekte ve ilgili komisyon konuya ilişkin faaliyetlerde bulunmaktadır.⁵⁰⁵

KPK'ların sorumlulukları, parlamentosu ile arasında KPK kurulan devletle yapılan anlaşmalar ve Avrupa Parlamentosu tarafından belirlenmektedir.⁵⁰⁶

Avrupa Parlamentosu bazında KPK'ların üyelerinin seçimi ve başkanlık divanlarının oluşumu yukarıda anlatılan parlamentolararası delegasyonlara yönelik seçimleri düzenleyen hükümlere göre gerçekleştirilmektedir.⁵⁰⁷

KPK'ların işleyişi de, ilgili devletle yapılan anlaşma hükümlerine göre düzenlenmektedir.⁵⁰⁸ Ayrıca, KPK'lar, Avrupa Parlamentosu'nun ve ilgili devletin parlamentosunun onayından sonra yürürlüğe girecek olan İçtüzükler kabul etmektedir.⁵⁰⁹

Türkiye-AET Karma Parlamento Komisyonu İçtüzüğü'nün birinci maddesinde belirtildiği gibi; Türkiye-AET Karma Parlamento Komisyonu, 14 Mayıs 1965 tarihli Avrupa Parlamentosu Kararı, 22 Haziran ve 14 Temmuz 1965 tarihli, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu kararları ve 27 Temmuz 1965 tarihli Türkiye-AET Ortaklık Konseyi kararına dayanarak kurulmuştur.

KPK, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ve Avrupa Parlamentosu'nun eşit sayıdaki üyelerinden meydana gelmiştir.⁵¹⁰ KPK, Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara'da imzalanan Ortaklık Anlaşması'nın yürütülmesine ilişkin meseleleri incelemekle görevlidir. KPK, Ortaklık Konseyi'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Avrupa Parlamentosu Başkanlarına ileteceği yıllık raporları ele almaktadır. KPK, aynı zamanda Türkiye Büyük Millet Meclisi veya Avrupa Parlamentosu'nca verilen yetki içerisinde her türlü meseleyi de inceleyebilmektedir.⁵¹¹

⁵⁰⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 190, fıkra 1.

⁵⁰⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 190, fıkra 2.

⁵⁰⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 190, fıkra 5.

⁵⁰⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 190, fıkra 3.

⁵⁰⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 190, fıkra 4.

⁵¹⁰ Türkiye-AET Karma Parlamento Komisyonu İçtüzüğü madde 1, fıkra 2.

⁵¹¹ Türkiye-AET Karma Parlamento Komisyonu İçtüzüğü madde 2.

Türkiye-AET Karma Parlamento Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve Avrupa Parlamentosu'na tavsiye kararları sunabilmektedir. Bu tavsiye kararlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ve Avrupa Parlamentosu üyelerinin çoğunluğunun oylarını almış olması gerekmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Avrupa Parlamentosu, bu tavsiye kararlarını kendi İçtüzüklerine uygun olarak gereken şekilde işleme koyacaklardır.⁵¹²

⁵¹² Türkiye-AET Karma Parlamento Komisyonu İçtüzüğü madde 6.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN

YASAMA SÜREÇLERİNDEKİ ROLÜ

Tez'in bu bölümünde, Avrupa Parlamentosu'nun AB yasama süreçlerindeki rolü ve etkisi ayrıntılı olarak anlatılacaktır. Bu bağlamda, ilk önce AB Hukuku'nun özellikleri ve kaynakları genel olarak incelenecek böylece Avrupa Parlamentosu'nun nasıl bir hukuk düzeni içinde faaliyet gösterdiği ve yasama süreçleri sonunda meydana getirilen hukuki işlemlerin nitelikleri anlatılmış olacaktır. Ardından, AB/AT'de uygulanan yasama süreçleri ve bu süreçlerdeki Avrupa Parlamentosu'nun rolü ayrıntılı bir şekilde işlenecektir.

I- GENEL OLARAK AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU

Birlik çatısını kuran ABA ile Topluluklar'ın yanına Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ikinci sütun) ile Ceza İşlerinde Adli ve Polis İşbirliği'nin (üçüncü sütun) de eklenmesiyle, Topluluk Hukuku-Birlik Hukuku ayrımı ortaya çıkmıştır. Topluluklar Hukuku; AKÇTA, ATA ve AAETA ile ortaya çıkan yapıyı ifade ederken Birlik Hukuku AKÇTA, ATA ve AAETA'yı da kapsar biçimde, hükümetlerarası niteliği ön plana çıkaran ve Avrupa Parlametosu ile ATAD'ın yetkilerinin sınırlı olduğu ikinci ve üçüncü sütunları da içeren bir alanı ifade etmektedir. Çalışmamızda, doktrinde de yaygın olduğu şekilde, Topluluklar Hukuku ile AB Hukuku bazen birbirini ikame eder şekilde bazen de farklı anlamlarıyla kullanılmıştır.

A- Topluluk Hukuku'nun Özellikleri

AT hukuk düzeninin niteliğinin belirlenmesi güncelliğini her zaman koruyan bir konu olmuştur.⁵¹³

Uluslararası hukuka dayanılarak meydana getirilen Kurucu Antlaşmalar'dan, bu Antlaşmalar'ın uygulanmasından oluşan ve ulusal hukukları da bünyesinde barındıran bu hukuk düzeninin uluslararası ve iç hukuktan en büyük iki farkı; bağımsız ve özerk yasama ve yürütme organlarının varlığı ile bireylerin üye devletlerle Birlikte hak sujesi olarak kabulüdür.⁵¹⁴

Topluluk Hukuku'nun temel prensiplerini ATAD oluşturmuştur. *Van Gend en Loos* davasında Divan; uluslararası hukukta, üye devletlerin AT lehine egemenliklerini kısıtlayarak, üye devletler gibi devletlerin vatandaşlarını da bağlayan yeni bir hukuk düzeni yaratıldığına karar vermiştir.⁵¹⁵

Costa/Enel davasında ise Divan aşağıdaki şekilde karar vermiştir:

“...Uluslararası anlaşmalardan farklı olarak Topluluğu kuran antlaşmalar yeni ve sui generis bir hukuk düzeni yaratmıştır. Bu düzen, üye devletlerin ulusal hukuk düzeni ile bütünlük içindedir. Gerçekten, sınırsız süreli, kendine özgü kurumları olan, hukuksal kişiliğe ve uluslararası düzeyde temsil gücüne sahip bulunan bu Topluluğu kurarken üye devletler, ulusal yetkilerini sınırlamışlar ve Topluluğa çok önemli egemenlik yetkileri devretmişlerdir. Üye devletlerin, belirli alanlarda da olsa, egemen yetkilerini devretmeleri sonucunda, bir hukuksal normlar bütünlüğü (Corps des normes juridiques) yaratılmıştır. Bu normlar

⁵¹³ Ayşe Işıl Karakaş, *Avrupa Topluluğu Hukuk Düzeni ve Ulus Devlet Egemenliği*, İstanbul, Der Yayınları, 1993, s. 21.

⁵¹⁴ Baykal, *a.g.e.*, s. 13.

⁵¹⁵ C. 26/62, *Lasok, Bridge*, *a.g.e.*, s. 81.

yalnızca üye devletleri değil, aynı zamanda onların uyruklarını da bağlamaktadır...”⁵¹⁶

ATAD kararlarından da çıkartılabileceği gibi, genel olarak, özgünlük, ulusal hukuklara göre üstünlük⁵¹⁷ ile doğrudan etki ve doğrudan uygulanabilirlik⁵¹⁸ ilkeleri Topluluk hukukunun ayırdedici nitelikleri olarak gösterilmektedir. Birlik hukukunun özellikle üye devlet hukukuna göre önceliğe sahip olması, bu yeni hukuk düzeninin, uluslararası olmaktan ziyade uluslarüstü bir hukuk kaynağı olduğunu göstermektedir.⁵¹⁹

B- Topluluk Hukukunun Kaynakları

Yukarıda da açıklanmaya çalışıldığı gibi AB’de; kurumları ve üye devletleri, anayasal nitelikteki Antlaşmalar ve Birlik seviyesindeki yasama işlemleri ile bağlı, hukuki işlemleri bağımsız bir yargı tarafından denetlenen bir hukuk düzeni konusudur.⁵²⁰

⁵¹⁶ C. 6/64, Günuğur, **a.g.e.**, s. 24-25.

⁵¹⁷ Üstünlük/öncelik kavramı, doğrudan etki kavramıyla Birlikte Topluluğun özgün supranasyonel niteliğini ortaya koymaktadır (Baykal, **a.g.e.**, s. 53.). En genel anlamıyla Topluluk hukukunun üstünlüğü, kendisiyle çatışan ulusal hukuk kurallarının uygulanmaması anlamına gelmektedir (Gráinne De Búrca, “Sovereignty and the Supremacy Doctrine of the European Court of Justice”, ed. Neil Walker, **Sovereignty in Transition**, Portland, Hart Publishing, 2006, s. 451). ATAD, *Costa* davası ile uluslararası hukuka ve ulusal hukuk-uluslararası hukuk çatışmasına atıfta bulunmadan, Topluluk hukukunun kendine özgü yapısı sonucu üstünlüğün temel bir nitelik olarak ortaya çıktığını belirtmiştir (Karakaş, **a.g.e.**, 94). Kurucu Antlaşmalar’ın hiçbir maddesinde, Topluluk hukukunun üstünlüğe sahip olduğu yolunda açık bir hüküm yer almamasına rağmen ATAD, öncelik kuralını Topluluğun tüm hukuk kuralları için uygulanması zorunlu bir kural olarak belirlemiştir (Günuğur, **a.g.e.**, s. 66). Lizbon Antlaşması ile değiştirilecek Antlaşmalar’da da Birlik hukukunun üstünlüğüne yönelik herhangi bir hüküm yer almayacaktır. Fakat Lizbon Antlaşması’na ekli 17 Numaralı Deklarasyon ile ATAD içtihatlarının Topluluk Hukuku’nun üstünlük niteliğini belirlediği zaman AETA’da da Topluluk Hukuku’nun üstünlüğüne dair herhangi bir ifadenin bulunmadığı hatırlatılarak, Birlik Hukuku’nun ulusal hukuklardan üstünlüğü konusunda şüphe duyulmaması gerektiği belirtilmiştir. Birlik Hukuku’nun iç hukuklar karşısında üstün olduğu yönünde bir hüküm Anayasa I-6’da vardı.

⁵¹⁸ Doğrudan uygulanabilirlik; bir Topluluk normunun üye devlet iç hukukuna dahil olması ve bu hukuk düzeninde uygulanabilmesi için tamamlayıcı bir ulusal hukuk düzenlemesine gerek duymamasıdır. Doğrudan etki ise; bir Topluluk hukuku normunun, başka bir işleme gerek kalmadan kişiler lehine haklar doğurması ve bu hakların ulusal yargı mercileri önünde ileri sürülebilmesi anlamına gelmektedir (Günuğur, **a.g.e.**, s. 43). ATAD’ın geliştirdiği kriterler uyarınca, niteliği dolayısıyla devlet ve kişiler arasındaki hukuki ilişkilerde doğrudan etkili olan, yürürlük ve etkisinde üye devletlerin veya Topluluğun bir işlemine gerek duymayan normlar doğrudan etkilidir (Karakaş, **a.g.e.**, s. 115).

⁵¹⁹ Doğan, **a.g.e.**, s. 170.

⁵²⁰ Karakaş, **a.g.e.**, s. 39.

GÜNUĞUR'un da belirttiği gibi; bu hukuk düzenindeki norm belirleme yetkisini, ulusal hukuktaki yasama yetkisine benzetmek olasıdır. Her ne kadar Kurucu Antlaşmalar'da "yasa" ya da "yasama yetkisi" ifadeleri açıkça kullanılmasa da ATAD kararlarında "antlaşmalardaki yasama sistemi" ya da "Topluluğun yasama yetkisi" deyimleri kullanılmıştır.⁵²¹

Tez'in bu başlığı altında; Topluluk Hukuku'nun kaynaklarından tüzük, yönerge ve kararlar ayrıntılı olarak incelenmiş, ikinci sütunda yer alan ortak eylem, ortak tutum, ortak stratejiler ile üçüncü sütunda yer alan ortak tutumlar, üye ülkeler arasındaki konvansiyonlar çalışmanın bu bölümünde yer almamıştır. Ayrıca, yumuşak kanun (*soft law*) enstrümanları olarak bilinen deklarasyonlar, açıklayıcı muhtıralar, ilke kararları ve sonuç bildirgeleri gibi AB hukukunun kaynaklarından sayılabilecek işlemler de anlatılmamıştır. Bunun haricinde AAETA ile ATA'daki işlemlerin benzerlikleri nedeniyle çalışmada ağırlık ATA'ya kaydırılmış, istisnai olarak AAETA'ya atıf yapılmıştır.

Birliğin/Topluluğun hukuk kaynakları doktrinde yaygın olarak ikiye ayrılmaktadır. Birincil kaynaklar anayasal nitelikli Kurucu Antlaşmalar⁵²² ve bunlara getirilen değişikliklerdir.⁵²³

Topluluk Hukuku'nun ikincil kaynakları ise ATA'nın 249. maddesinde ve AAETA'nın 161. maddesinde öngörülmüştür. Bunlar birincil kaynaklara dayanılarak oluşturulan ve bağlayıcılığı, kapsamı ile ulusal hukuk düzenlerinde etkileri değişebilen tüzük, yönerge, karar, tavsiye ve görüşler⁵²⁴

⁵²¹ Günuğur, **a.g.e.**, s. 176-177.

⁵²² AB hukuk düzeninin temel kaynağını oluşturan AKÇT, AET ve AAET'yi kuran üç Antlaşma ve bu Antlaşmaları değiştiren Antlaşmalar (ATS, Amsterdam Antlaşması, Nice ve Lizbon Antlaşması gibi) Birliğin organizasyonel kurulumunu sağladıkları için anayasa niteliğindedir (Lasok, Bridge, **a.g.e.**, s. 103). Ancak, tipik anayasalardan farklı olarak Kurucu Antlaşmalar'da ekonomik ve sosyal konularda fazlasıyla ayrıntılı hükümler bulunmaktadır (Hartley, **a.g.e.**, s. 70). Kurucu Antlaşmalar, üye devletler tarafından onaylandıktan sonra kendiliğinden yürürlüğe giren antlaşmalardır. İç hukuka aktarılma için bir yasama işlemine muhtaç değildirler (Lasok, Bridge, **a.g.e.**, s. 103). Kurucu Antlaşmalar'ın değiştirilmesi yöntemlerinde Kurucu Antlaşmalar tarafından Avrupa Parlamentosu'nun garanti edilmiş bir yetkisi söz konusu değildir.

⁵²³ Kurucu Antlaşmalar'ın orijinal metinleri ve birleştirilmiş metinleri için bkz. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm> (Erişim tarihi: 01.07.2008)

⁵²⁴ AB'de, üye devletlerin Birlik tarafından müdahale edilemeyen egemenlik alanları olduğu için bağlayıcı işlemler yanı sıra yönlendirici işlemlere de ihtiyaç duyulmaktadır (Lasok, Bridge, **a.g.e.**, s. 135). Tavsiyeler, tıpkı görüşler gibi, belirli bir konuda bir tutum belirlemeye yönelik olup yasaların uyumlaştırılması sürecinde kullanılırlar (Karakas, **a.g.e.**, s. 75). Tavsiyeler ve görüşler, ATA'nın 249. maddesinde belirtildiği gibi bağlayıcı olmayan işlemlerdir (Aynı yönde bkz. ABİA madde 249 ve madde 249a), yasama niteliği taşımazlar (Hartley, **a.g.e.**, s. 82). Yine de, ATAD'ın bazı kararlarında

gibi kaynaklardır. Bunların yanı sıra temel hak ve özgürlükler de hukukun genel ilkeleri olarak AB Hukuku'nun kaynaklarından sayılmaktadır.⁵²⁵ Birinci sütunda, ikincil kaynaklar bakımından işlemlerin sınıflandırılmasında; bağlayıcı olma veya olmama, genel veya özel kapsama sahip olma ve üye devletlerin hukuk düzenlerinde doğrudan etkili olma veya olmama gibi kıstaslar kullanıldığı görülmektedir.⁵²⁶

1- Tüzükler

ATA'nın 249. maddesine göre tüzükler; genel kapsama sahip, bütünüyle bağlayıcı ve tüm üye devletlerde doğrudan uygulanan işlemlerdir. AKÇTA'daki genel kararlar tüzüklerle benzerlik göstermektedir. Tüzükler, Topluluk içinde yeknesaklığı sağlama amacı güden işlemlerdir.⁵²⁷

Tüzüklerin çoğunluğu, ortak tarım politikasına yönelik olarak Komisyon tarafından kabul edilmektedir.⁵²⁸ Konsey de, bazen Avrupa Parlamentosu'nun katılımıyla tüzük çıkartmaktadır.

Tüzük, türev hukukun en belirgin kaynağı olup bu sayede Topluluklar'ın yasama yetkisi anlamını bulmakta ve ulusal hukuklardaki yasalarla kıyaslanabilen normlar ortaya çıkmaktadır.⁵²⁹ Tüzükler, tıpkı ulusal düzlemdeki kanunlar gibi geniş kapsamlı, soyut ve genel nitelikli normlardır. ATAD; tüzüğün, normatif niteliğine vurgu yapmış ve sınırlanmış veya tanımlanmış muhataplara değil soyut olarak öngörülmüş kategorilerin bütününe uygulanması gerektiğini belirtmiş,⁵³⁰ ayrıca, AKÇT'deki genel kararlar için de benzer bir yorumda bulunarak onları normatif ilkeler içeren⁵³¹

tavsiye ve görüşlere atıf yapması hukuki etkilerinde belirsizliklere yol açmaktadır (Peterson, Bomberg, **a.g.e.**, s. 48). Tavsiyenin, en azından tavsiyede bulunan Topluluk kurumları açısından bağlayıcı olduğu belirtilmektedir (Günuğur, **a.g.e.**, s. 195).

⁵²⁵ ABA madde 6. C. C-540/03, par. 36.

⁵²⁶ Bkz. ATA madde 249. Keon Lenaerts, Marlies Desomer, "Towards a hierarchy of legal acts in the European Union? Simplification of legal instruments and procedures", **European Law Journal**, vol. 11, is. 6, Kasım 2005, s. 746.

⁵²⁷ Lasok, Bridge, **a.g.e.**, s. 114.

⁵²⁸ Nugent 2003, **a.g.e.**, s. 239.

⁵²⁹ Günuğur, **a.g.e.**, s. 179.

⁵³⁰ C. 19-22/62.

⁵³¹ C. 13/57.

ve *erga omnes* etkisi olan yasama benzeri işlemler olarak tanımlamıştır.⁵³² Yine de, yasalarla tüzükler arasındaki kıyasta dikkatli olmak gerekmektedir. Zira, özellikle tarım alanında, kısa bir zaman diliminde ve belirli bir gruba yönelik idari işlemlerden ayırd edilmesi zor hükümler barındıran tüzükler de kabul edilmektedir.⁵³³

ATA'nın 249. maddesinde belirtildiği gibi tüzükler tüm yönleriyle bağlayıcıdır.⁵³⁴ Kurumlar, tüzük yoluyla yalnızca ulaşılacak hedefleri saptamakla kalmamakta, hükümlerinin uygulanması için gerekli yöntemleri de üye devletlere empoze etmektedirler.⁵³⁵

Bir işlemin tüzük olup olmadığını anlamak için metinde ona verilen isme bakmak yeterli olmayacaktır. ATAD'ın da benimsediği görüşlere göre, işlemin, ismi ve meydana getiriliş şekli kadar barındırdığı hükümlerin niteliği de önemlidir.⁵³⁶

ATA'nın 253. maddesine göre tüzükler gerekçeli olmak zorundadır. ATA'nın 254. maddesine göre ortak karar usulüne göre ve Komisyon veya Konsey tarafından kabul edilen tüzükler, Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanarak; metinde bir tarih öngörülmüşse o tarihte, özel bir tarih öngörülmemişse yayımlanmalarını izleyen yirminci gün yürürlüğe girerler.

2- Yönergeler (Direktifler)

ATA'nın 249. maddesine göre yönergeler, gerçekleşmesi gereken sonuçlar bakımından yöneltildiği devletleri bağlayan ama bu sonuçlara ulaşmadaki seçenekleri muhatap üye devletlere bırakan işlemlerdir.

⁵³² C. 18/57, Karakaş, **a.g.e.**, s. 69.

⁵³³ Craig, De Búrca, **a.g.e.**, s. 113.

⁵³⁴ ATA'nın 249. maddesinde doğrudan uygulanacağı açıkça belirtilen ikincil kaynak sadece tüzüktür. Topluluk hukukunun doğrudan etkiler doğurması ilkesi uyarınca tüzükler, ulusal düzeyde herhangi bir hukuksal düzenlemeye gerek duymadan iç hukukta uygulanırlar ve yargı mercilerinde ileri sürülebilirler. Ayrıca, ATAD'a göre, tüzüklerin uygulanabilmesi için, istisnalar haricinde (Tüzüğün iç hukuk düzenlemesi öngörmesi gibi.) iç hukuk düzenlemelerine gidilmemesi gerekmektedir. Divan kararlarına göre, tüzüklerin iç hukuka aktarılması için ulusal mevzuatta değişiklik yapılması, tüzüklerin doğrudan etkililiği ilkesiyle bağdaşmadığı gibi üye ülkelerde uygulama işlemlerindeki farklılıklar yüzünden Topluluk hukukunun farklı uygulanmasına da yol açabilecektir (C. 34/73, 39/72. Karakaş, **a.g.e.**, s. 70, Hartley, **a.g.e.**, s. 201).

⁵³⁵ Günuğur, **a.g.e.**, s. 181.

⁵³⁶ C. 16, 17/62, C. 250/81, C. 26/86, Lasok, Bridge, **a.g.e.**, s. 117.

Yönergeler, Komisyon'un önerisi üzerine, bazen Avrupa Parlamentosu'nun da katılımıyla, Konsey tarafından ya da doğrudan doğruya Komisyon tarafından çıkartılır.

Tüzüklerden farklı olarak yönergelerin iç hukuka aktarılması gerekmektedir. Bu bağlamda, yönergeler yasa şeklinde veya ATAD içtihatlarına uygun olarak; Müktesebat'ın uygulanmasını tehlikeye atmayacak şekilde yasal veya idari diğer düzenlemelerle ve Birlik seviyesinde yasakoyucunun arzu ettiği ve yönergeden çıkarılacak amaca göre iç hukuka aktarılacaklardır.⁵³⁷ Ayrıca, yönergeler bütünüyle uygulanmalı ve özellikle idari makamlar tarafından keyfilikle değiştirilemeyecek bağlayıcı işlemlerle iç hukuka aktarılmalıdırlar.⁵³⁸ Ancak yönergelerin iç hukuka aktarılmasında *mot-à-mot* transpoze (iç hukuka aktarma) gerekmemekte; açık, anlaşılır bir biçimde ulusal yargı mercilerinde yönergede yer alan hak ve yükümlülüklerin ileri sürülebilir nitelikte olması gerekli ve yeterli görülmektedir.⁵³⁹ Ama her ihtimalde yönergenin yararlı etkisini yerine getirebilecek en uygun şekil ve araçlar seçilmek zorundadır.⁵⁴⁰ Ayrıca, üye devletlerin temsilcilerinin Konsey'deki tartışmalardan haberdar ve önerinin yürürlüğe girmesinden sonra meydana getireceği etkilerin farkında olması varsayımı altında, ilgili ülkenin özel şartları iç hukuka aktarmadaki zafiyetler için bir bahane olarak ileri sürülememektedir.⁵⁴¹

Tüzüklerden farklı olarak, yönergelerin genel bir kapsama sahip olup olmadığı ve doğrudan etkililiği öğretide tartışmalıdır.⁵⁴²

⁵³⁷ C. 31/87, Lasok, Bridge, **a.g.e.**, s. 124. C. 48/75, Karakaş, **a.g.e.**, s. 71.

⁵³⁸ Lasok, Bridge, **a.g.e.**, s. 122.

⁵³⁹ C. C-131/88.

⁵⁴⁰ C. 48/75, Karakaş, **a.g.e.**, s. 71.

⁵⁴¹ Dionyssis G. Dimitrakopoulos, "The transposition of EU Law: 'post-decisional politics' and institutional autonomy", **European Law Journal**, vol. 7, is. 4, Aralık 2001, s. 453.

⁵⁴² ATA'da düzenlediği şekliyle yönergelere doğrudan etkinin tanınmadığı, yönergelerin sadece ulaşılacak amaçlar bakımından üye devletleri bağladığı ve yöntem ile araç seçiminde üye devletlerin takdir haklarının olduğu, bu bağlamda, ulusal makamların gerekli tedbirleri alarak yönergenin amacına ulaşılacağı ve bu durumun da esasen yönergeler ile tüzükler arasındaki önemli farklardan biri olduğu ifade edilerek yönergelerin doğrudan etkisine şüphe ile yaklaşılmaktadır (Hartley, **a.g.e.**, s. 204). Ayrıca, yönergeler, gerçek ve tüzel kişilere yönelik olmadıkları için bunların iç hukuka aktarılmadan hukuk subjeleri açısından doğrudan bağlayıcı hukuksal sonuçlar doğurmayacakları belirtilmektedir (Günuşur, **a.g.e.**, s. 187). Ancak, Divan'ın bu konudaki kararları belirtilen görüşlerden farklıdır. ATAD'ın, *Sace* (C. 33/70) ve *Van Duyn* (C. 41/74.) içtihatları doğrultusunda yönergelere genel bir uygulanma niteliği tanımadığı ancak başka kararlarıyla bireylerin yönergelerin doğrudan etkisine

Yönergeler de gerekçeli olmak zorundadır.⁵⁴³

Ortak-karar usulüne göre kabul edilen yönergeler Avrupa Parlamentosu ve Konsey Başkanları tarafından imzalanmaktadır. Tüm üye devletlere yönelen Komisyon veya Konsey yönergeleri Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmak zorundadır.

3- Kararlar

ATA'nın 249. maddesine göre kararlar, yöneldiği kişiler için tüm yönleriyle bağlayıcı olan işlemlerdir. Prensip olarak, genel kuralların özel durumlara uygulanması amacıyla çıkarıldıkları için bir idari uygulama aleti olarak "birel işlemler"e benzetilmektedirler.⁵⁴⁴

Kararlar bazen Avrupa Parlamentosu'nun katılımıyla Konsey ya da sadece Komisyon tarafından alınır. Komisyon, kendi girişimi ile karar

başvurma olanaklarını düzenlendiği belirtilmektedir (Karakas, **a.g.e.**, s. 72, Hartley, **a.g.e.**, s. 212, Craig, De Búrca, **a.g.e.**, s. 203). ATAD, *Van Duyn* davasında yönergelerin doğrudan etkisi konusunda; ilk olarak, yönergelerin doğrudan etkisinin prensip olarak kabul edilmemesinin ATA'ya göre yönergelerin bağlayıcı niteliğiyle bağdaşmayacağını; ikinci bir gerekçe olarak (hukuki olmaktan ziyade politik bir yaklaşımla), bireylerin yönergeler konusunda iç hukukta konuyu yargı mercilerine taşıyabilmelerinin yönergelerin etkinliği açısından daha yararlı olacağını; üçüncü bir gerekçe olarak ise (halihazırdaki numaralandırmaya göre) ATA'nın 234. maddesine göre tüm işlemlerin ayırım yapılmadan yorumu konusunda ATAD'ın yetkili olduğu ve bunun gerçekleşebilmesi için de bireyler tarafından işlemlerin ulusal yargı mercilerinde ileri sürülebilmesi gerektiği belirtilmiştir. Divan, Ratti kararında (C. 148/78) ise bir devletin iç hukuka aktarmada zafiyet gösterdiği bir yönergenin hükümlerinin kişiler lehine haklar belirlemesi durumunda, üye devletin bu hakları iç hukukta bireyler lehine tanımamak için kendi kusuruna dayanamayacağını ifade etmiştir (Hartley, **a.g.e.**, s. 206-208). Ezcümle, prensip olarak, yönergelerin, iç hukuka aktarılmadan önce bireyler üzerinde mahkemelerde ileri sürülebilecek bir hak kazandırmamasına rağmen, üye devletin yönergeyi iç hukuka aktarmada gecikmesi veya yönergenin uygulamasında eksiklikler olması halinde yönergenin tamamen veya iç hukuka yansıtılamayan etkileri açısından da doğrudan etkili olacağı belirtilmektedir (Lasok, Bridge, **a.g.e.**, s. 125-126, C. 102/79, Craig, De Búrca, **a.g.e.**, s. 205). Bu durumda, bir yönergenin iç hukuka aktarma süresi dolmadan iç hukuka aktarılmaması durumunda doğrudan etkiler doğurmadığını söylemek mümkün olmaktadır (Hartley, **a.g.e.**, s. 209-210). Ancak, yukarıda bahsedilen doğrudan etki bireyler ve devletler arasındaki ilişkilerde mümkündür. Çünkü yönergeyi iç hukuka aktarmakla yükümlü olan, kendilerine yönerge yönlendirilen muhatap devletlerdir. Bu bağlamda, yönergelerin doğrudan yatay yani kişiler arasında doğrudan etkiler doğurmadığı belirtilmektedir (Craig, De Búrca, **a.g.e.**, s. 206-207). Ancak yine de, Divan'ın kararlarında da belirtildiği gibi gerek dikey gerekse yatay doğrudan etki doğurmayan yönerge hükümleri ulusal hukukun yorumlanması konusunda ulusal mahkemelere rehberlik edecektir (C.14/83, C. C-106/89, Craig, De Búrca, **a.g.e.**, s. 211-213).

⁵⁴³ ATA madde 253.

⁵⁴⁴ Karakas, **a.g.e.**, s. 74.

alabileceği gibi, Konsey'in kendisine vermiş olduğu yetkiyi kullanarak da karar alabilir.⁵⁴⁵

Kararlar, diğer ikincil kaynaklardan farklı olarak yeknesak bir görüntü sergilemeyip Birlik hukukunda çok farklı fonksiyonlara sahip olmakta ve ATA ile ABA'da da (yani Birliğin ikinci ve üçüncü sütunlarında da) kullanılabilir nitelikte, tüzükler gibi emredici nitelikte genel normlardan ziyade belirli konularda gerçek ya da tüzel kişilere veya üye devlet ya da devletlere yönelik hükümler içermektedir.⁵⁴⁶

Kararların büyük çoğunluğu üye devletlere yönlendirilmektedir.⁵⁴⁷

Kimi durumlarda karar yoluyla getirilen düzenlemeler, üye devletlerin tamamı için geçerli genel çerçeveye sahip düzenlemeler haline gelebilmekte ve yönergelerle yaklaşmaktadır. Ayrıntılı hükümler taşıyabilen kararlar ise tüzüklere yaklaşmaktadır. Topluluk kurumlarının, yönergelere benzer şekilde üye devletlerin düzenlemeler yapmasını gerektirecek veya tüzüklere benzer biçimde genel kurallar şeklinde karar almaları, kararların doğrudan etkili olup olmadığı sorusunu da akla getirmektedir.⁵⁴⁸ Kişilere yöneldiği takdirde doğrudan etkili olabilen kararların, devletlere veya bir devlete yöneldiği durumlarda doğrudan etkisi konusunda; genel, emredici, açık, şarta bağlı olmayan nitelikler taşıması halinde devlet ile kişiler arasında doğrudan etkiye sahip olacakları ATAD kararlarında belirtilmiştir. ATAD'ın, doğrudan etki konusundaki işleme verilen isimden ziyade işlemin içeriğine bakmak yönündeki genel yaklaşımı kararlar için de geçerlidir.⁵⁴⁹

⁵⁴⁵ ATA madde 211, AAETA madde 124.

⁵⁴⁶ Günuğur, **a.g.e.**, s. 190-191.

⁵⁴⁷ Damian Chalmers, Christos Hadjiemmanuil, Giorgio Monti, Adam Tomkins, **European Union law: text and materials**, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2006, s. 134. Kararlar genel olarak, rekabet politikasının uygulanmasında, eylem programlarının oluşumunda, mevcut bir düzenlemeden muafiyet tanınması gibi alanlarda kullanılmaktadır (Nugent, **a.g.e.**, s. 240). Bazı kararlar belirli muhataplara yönlendirilmemektedir. Kime yönlendirildiği belli olmayan (*sui generis*) kararlar yine de bağlayıcıdır. (F. Arndt, J. Bast, "Legal Instruments in European Union Law and their reform: a Systematic Approach on an Empirical Basis", 23, **Yearbook of European Law**, 2004, s. 103-106'dan naklen Chalmers ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 134).

⁵⁴⁸ Hartley, **a.g.e.**, s. 215.

⁵⁴⁹ C. 9/70, Karakaş, **a.g.e.**, s. 74.

Kararların da gerekçeli olması zorunlu olup sadece tek bir Antlaşma maddesine atıf yeterli görülmemektedir.⁵⁵⁰

Ortak-karar usulüne göre alınan kararlar Avrupa Parlamentosu ve Konsey Başkanları tarafından imzalanmaktadır. Bu kararlar Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmak zorundadır. Diğer kararlar ilgililere tebliğ edilir. Bu tebliğat, kararların hukuksal sonuçlar doğurması için gerekli olup⁵⁵¹ tebliğat için herhangi bir şekil şartı aranmamaktadır.⁵⁵²

C- Lizbon Antlaşması'na Göre Avrupa Birliği Hukuku'nda Yasama Niteliğindeki İşlemlerin Genel Özellikleri

AB Hukuk düzeninde hâlihazırda bir kuvvetler ayrılığı olmadığı ve Birliğin yapısının kuvvetlerin fonksiyonel ayrılığı şeklinde betimlenmesine bağlı olarak kurumların hukuki işlemlerinin esasen yasama niteliği veya idari nitelik taşıdıklarının ayrıştırılmasında zorluklar olduğu;⁵⁵³ ATA ve ABA'da düzenlendiği haliyle Birlik/Topluluk Hukuku'nun kaynaklarının belirgin özelliklerinden birinin, işlemler arasında çıkabilecek ihtilafların çözümünde kullanılabilecek yasakoyucu ve kabul edilmiş prosedürlerine ve bunlara bağlı politik ağırlıklarına göre açık, net bir biçimde hiyerarşik yapıda olmamaları ifade edilmektedir. Gerçekten de, Topluluğun (yasama niteliğindeki) işlemleri arasında kuvvetler ayrılığına bağlı hukuksal bir hiyerarşi söz konusu olmadığı için, belirli bir politika alanında herhangi bir yöneme göre meydana gelebilecek herhangi bir tüzük, yönerge veya karar temel işlem ve diğerleri de bu temel işlemin uygulanmasını sağlamak için kabul edilen işlemler olabilmektedir. Ayrıca, bir diğer özellik olarak, ATA'da, işlemlerin tanımlarının ilgili yasakoyucuya ait bilgiler vermediği, işlemlerle yasama prosedürleri arasında bağlantı kurulamadığı belirtilmekte; karar alınacak her bir durumda kurumların işlem için yetkisini, uygulanacak yasama prosedürünü (özellikle Komisyon önerileri için yasal zeminin seçimi sorun olmaktadır) ve seçilecek

⁵⁵⁰ C. 248/84, Lasok, Bridge, **a.g.e.**, s. 131.

⁵⁵¹ C. 98/78.

⁵⁵² C. 6/72, Lasok, Bridge, **a.g.e.**, s. 131.

⁵⁵³ Lenaerts, Desomer, **a.g.m.**, s. 750.

işlemin uygunluğunu belirlemek zorunda oldukları ifade edilmektedir.⁵⁵⁴ Son olarak, Birlik’de, sütunlar-arası hareket gerektiren durumlarda değişik niteliklere sahip işlemlerin ve değişik prosedürlerin kullanılmasının Birliğin işlemlerinin tutarlılığını tehlikeye attığı gibi işlemlerin de niteliklerinin aşınmasına sebep olduğu belirtilmektedir.⁵⁵⁵ Bu olumsuzluklar gözlemlenerek, AB hukuk düzeninde, hukuki işlemler arasında bir hiyerarşi kuracak şekilde idari/yürütmesel nitelikli işlemler ile yasama işlemlerinin birbirinden ayrılmasına ilişkin çabalar gözlemlenmektedir. Avrupa Anayasası’nda yasama işlemleri açıkça düzenlenmiştir.⁵⁵⁶ Lizbon Antlaşması’nda ise Anayasa’da öngörülen hükümlere benzer bir yaklaşımla, yasama niteliği taşıyan işlemler ve süreçler açık bir biçimde belirtilmeye çalışılarak, özel veya olağan yasama sürecinden geçen tüzük, yönerge veya kararların yasama işlemleri teşkil edecekleri belirtilmiştir.

Lizbon Antlaşması, Birlik/Topluluk Hukuku’nun kaynakları ile ilgili bazı değişiklikler öngörmektedir. Hemen belirtelim ki, Avrupa Anayasası’nda öngörülen Avrupa yasaları ve Avrupa çerçeve yasaları kavramları Lizbon Antlaşması’nda yer almamaktadır.⁵⁵⁷ Bu bakımdan ATA’daki tüzük, yönerge

⁵⁵⁴ Lenaerts, Desomer, **a.g.m.**, s. 745.

⁵⁵⁵ Lenaerts, Desomer, **a.g.m.**, s. 748.

⁵⁵⁶ Anayasa I-33, I-34.

⁵⁵⁷ Avrupa Anayasası, karar alma sürecinde ve yasama niteliğindeki işlemlerde büyük değişiklikler öngörmüştü. Anayasa’da hangi işlemlerin yasama işlemi olduğu açıkça belirlenmişti. AB’nin yasama faaliyetleri ve yasama dışı faaliyetleri genel bir biçimde Anayasa’nın otuz üçüncü ve devamı maddelerinde düzenlenmişti. Otuz üçüncü maddede, kurumların, Birliğe ait yetkileri kullanırken Avrupa yasalarını, Avrupa çerçeve yasalarını, Avrupa tüzüklerini, Avrupa kararlarını, tavsiye ve görüşleri kullanacakları öngörülmüştü. **Avrupa yasası**, genel uygulamaya konu olacak bir yasama işlemi olup üye devletlerde doğrudan uygulanabilecek ve bütün unsurları ile bağlayıcı olabilecek niteliktedir. **Avrupa çerçeve yasaları** ise ATA ve AAETA’daki yönergelere benzer biçimde sonuçları bakımından üye devletleri bağlayıcı olan fakat yöntem ve araçlar bakımından ulusal makamlara tercih hakkı bırakan bir yasama işlemidir. Anayasa’nın otuz dördüncü maddesinde, Avrupa yasaları ve Avrupa çerçeve yasalarının Komisyon’un önerileri doğrultusunda Anayasa’nın 396. maddesinde belirlenen olağan yasama usulüne göre Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından ortaklaşa kabul edileceği belirtilmiştir. Bu işlemler, Anayasa tarafından belirtilen özel durumlarda ise Avrupa Merkez Bankası’nın tavsiyesi üzerine veya Adalet Divanı veya Avrupa Yatırım Bankası’nın talebi üzerine Avrupa Parlamentosu veya bir grup üye devletin önerisiyle de yasalaşabilecekti. Anayasa’da belirtilen özel durumlarda Avrupa çerçeve yasaları ve Avrupa yasalarının, Avrupa Parlamentosu tarafından Konsey’in katılımıyla veya Konsey tarafından Avrupa Parlamentosu’nun katılımıyla özel bir yasama prosedürüne uygun olarak kabul edilebileceği de öngörülmüştü (Anayasa III-126, III-171, III-176, III-210, III-274, III-275, III-277, III-330, III-333, III-335 gibi.). Yasama dışı faaliyetler ise Anayasa’nın otuz beşinci maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre; Avrupa Konseyi Anayasa tarafından özel olarak belirtilen durumlarda Avrupa kararlarını kabul edebilecektir. Konsey ve Komisyon, Anayasa’nın otuz altı ve otuz yedinci maddelerinde belirtilen özel durumlarda ve Avrupa Merkez

ve karar şeklindeki yasama niteliğine sahip olabilen işlemlerin isimleri korunmuştur. Ancak, önemli bir değişiklik yasama süreçlerinde gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, olağan veya özel yasama süreçleri ayrı olarak düzenlenmiş ve bu süreçlerden geçerek meydana gelecek hukuki işlemlerin yasama niteliği taşıyacağı açıkça hükme bağlanmıştır. Lizbon Antlaşması ile yasama süreçlerine getirilen değişiklikler ve Avrupa Parlamentosu'nun bu süreçlerdeki rolü ilerleyen sayfalarda ayrıntısıyla anlatılmıştır.

Lizbon Antlaşması'nda, Anayasa'dan farklı olarak yasama işlemleri ile yasama niteliği taşımayan işlemler arasında "tanımsal" denebilecek bir ayırım yapılmamış, bir hukuki işlemin yasama işlemi olup olmadığının belirlenmesi işlemin kabul ediliş prosedürüne bırakılmıştır. Bu bağlamda, olağan veya özel yasama prosedürüne göre kabul edilen işlemler yasama işlemi olmaktadır. Ancak ABİA madde 249a/1 ve 2'ye (birleştirilmiş metinde ABİA madde 289) göre, olağan ve özel yasama prosedürlerine göre sadece tüzük, yönerge ve kararlar kabul edilecektir. Bu durumda, yasama işlemleri, sadece, özel veya olağan yasama prosedürüne göre kabul edilen tüzükler, yönergeler ve kararlar olabilecektir.

Bankası da Anayasa'da öngörülen özel durumlarda Avrupa kararlarını ve Avrupa tüzüklerini kabul edebileceklerdir. **Avrupa tüzükleri**, genel uygulamaya sahip yasama dışı faaliyetler olup, yasama işlemleri ile Anayasa'nın bazı özel hükümlerinin uygulanması için meydana getirilirler. Bu tüzükler, tamamıyla bağlayıcı ve üye devletlerde doğrudan uygulanabilir olabileceği gibi sonuçları bakımından uyulması mecburi ama yöntem ve araçların seçiminde ulusal makamlara takdir hakkı tanıyan işlemler de olabilmektedir. **Avrupa kararları** ise tamamen bağlayıcı olan ve yasama niteliği taşımayan işlemlerdir. Avrupa kararlarının belirli şahıslara yönlendirilmesi durumunda sadece onlar için bağlayıcı olacakları öngörülmüştür. Bunların haricinde, Anayasa'ya göre bir yasama dışı faaliyet olarak Konsey tavsiyeler kabul edebilecektir. Yine Anayasa'da öngörülen özel durumlarda Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası da tavsiyeler benimseyebilecektir. Tavsiye ve görüşlerin ise aynen ATA'daki gibi bağlayıcılıkları yoktur. Görüldüğü gibi; Avrupa yasaları ATA'daki tüzüklerin ve üçüncü sütundaki kararların, Avrupa çerçeve yasaları ise ATA'daki yönergelerin ve üçüncü sütundaki çerçeve kararların yerini almaktadır. Anayasa'nın otuz altıncı maddesine göre; Avrupa yasaları ve Avrupa çerçeve yasaları, yasanın veya çerçeve yasanın esaslı olmayan unsurlarını tamamlamak veya değiştirmek amacıyla "Devredilmiş Avrupa Tüzükleri" kabul etme yetkisini Komisyon'a verebilecektir. Bu yetkilendirmede; yetkilendirme işleminin şartları, hedefler, içerik, kapsam ve süre Avrupa yasası ve Avrupa çerçeve yasalarında açıkça belirtilecektir. Yetkilendirme işleminin şartları, Anayasa'nın otuz altıncı maddesinin ikinci paragrafına göre; Avrupa Parlamentosu'nun veya Konsey'in yetki devrini feshedebilmesi veya Avrupa yasaları ile Avrupa çerçeve yasalarında belirtilecek olan bir zaman zarfında Avrupa Parlamentosu veya Konsey tarafından devredilmiş tüzüğe bir itiraz gelmemesi şeklinde olabilecektir. Bu konuda Avrupa Parlamentosu, üyelerinin salt çoğunluğu ile Konsey ise nitelikli çoğunlukla hareket edebilecektir. Avrupa yasası ve Avrupa çerçeve yasasının esaslı unsurları devredilmiş tüzük düzenlemelerine konu olamayacaktır.

Lizbon Antlaşması'nda planlanan yasama niteliğindeki işlemlere ilişkin bir değişiklik kararlara yöneliktir. ATA'nın 249. maddesine göre kararların sadece belirli kişilere yönlendirilebileceği izlenimini uyandıran ifadenin değiştirilmesi, değişik fıkranın ilk cümlesine göre "kararların tüm yönleriyle bağlayıcı olacağı" hükmünün yer alması, ikinci cümlede de kararların belirli muhataplara yönlendirilmesi durumunda sadece onlar üzerinde bağlayıcı olacağının düzenlenmesi öngörülmüştür.⁵⁵⁸ Bu durumda, prensip olarak kararların da tüzükler ve yönergeler gibi tüm üye devletlere yönlendirilebileceği açık olarak benimsenmiş olacaktır.

Anayasa'nın otuz sekizinci maddesine benzer bir madde olan ve Lizbon Antlaşması madde 2/241 ile öngörülen ABİA madde 253'e göre (birleştirilmiş metinde ABİA madde 296), Antlaşmalar'ın kabul edilecek işlem türünü belirlemediği durumlarda kurumlar her bir durumda kabul edilecek işlemi, uygulanabilir prosedürlere ve orantılılık ilkesine uygun olarak seçeceklerdir. Yasama işlemleri söz konusu olduğu zaman Avrupa Parlamentosu ve Konsey, karar alınacak alandaki yasama usulüne uygun olmayan işlemleri kabul etmekten sakınacaktır.⁵⁵⁹ ABİA madde 253/ikinci cümleye (birleştirilmiş metinde ABİA madde 296) göre ise tüm hukuki işlemler, hazırlanmasında temel alınan gerekçeleri belirtecektir.

II- AVRUPA BİRLİĞİ YASAMA SÜREÇLERİ VE AVRUPA PARLAMENTOSU

AB'nin kendine özgü ve son derece karışık yasama süreçleri vardır. Değişik faktörler ve aktörler, değişik işlemlerle AB'nin yasama süreçlerinde etkin olup değişik politika alanlarında değişik yasama yöntemleri söz konusudur.⁵⁶⁰ Hangi konuda hangi karar alma usulünün/yasama sürecinin uygulanacağı genel bir biçimde tespit edilmemiştir. Ayrıca, daha önce belirtildiği gibi karar alma süreçleri ve hukukun kaynağını teşkil eden

⁵⁵⁸ Lizbon Antlaşması madde 2/235/b, ABİA madde 249/4, (birleştirilmiş metinde) ABİA madde 288.

⁵⁵⁹ ABİA madde 253/üçüncü cümle, (birleştirilmiş metinde) ABİA madde 296.

⁵⁶⁰ Peterson, Bomberg, **a.g.e.**, s. 252.

işlemlerin idari veya yasama işlemi nitelikleri her durumda çok belirgin değildir.

Bir taraftan kurumların (özellikle Avrupa Parlamentosu'nun) gösterdiği değişim ve yetki kazanma çabası, diğer taraftan da Topluluklar'ın yetkisinin zamanla artması, daha derin bütünleşme sonucu yeni alanların yasama faaliyetlerine dahil edilmesi ve Birliğin zamanla genişlemesine bağlı olarak yasama süreci Birliğin gelişimi sürecinde sıkça değiştirilmiştir. Son değişiklikler ise, tüm üye devletler tarafından onaylandığı takdirde, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile gerçekleşecektir. Şimdiye kadarki değişikliklere rağmen yasama süreçlerinin karmaşıklığının, belirsizliğinin ve bu özelliklere bağlı olarak Avrupa halklarına uzaklığının hala korunduğu belirtilmektedir. Gerçekten de yasama süreçlerinin en belirgin özelliklerinden biri, Birliğin çok katmanlı ve kendine özgü yapısından kaynaklanan çok farklı yasama süreçlerinin varlığıdır. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon arasındaki, başta Avrupa Parlamentosu'nun yasama süreçlerindeki yetkilerinin artması şeklinde beliren değişken kurumsal dengeler, her zaman Birliğin yasama süreçlerinin bir başka karakteristiğini oluşturmuştur.⁵⁶¹ AB'nin siyasal bir güç olarak hükümete sahip olmamasının da AB'de karar alma süreçlerinin işleminde belirsizliğe neden olduğu ifade edilmektedir.⁵⁶²

Tez'in bu başlığı altında AB/AT karar alma süreçlerinde Avrupa Parlamentosu'nun rolüne yer verilmiştir. Anayasa hükümleri ve Lizbon Antlaşması'nda yasama süreçleri için öngörülen değişiklikler de çalışmada yer almıştır.

A- Birliğin/Topluluğun Yasama Yetkisi ve Sınırları

En başta belirtilmelidir ki, aşağıda da değineceğimiz yetkilendirme/sınırlı yetki prensibine göre, Birliğin genel bir yasama yetkisi yoktur. AB/AT, Kurucu Antlaşmalar'da açıkça belirtilen alanlarda karar almaya

⁵⁶¹ Craig, De Búrca, **a.g.e.**, s. 175.

⁵⁶² Peterson, Bomberg, **a.g.e.**, s. 58

yetkili olup diğer alanlarda üye devletler karar almaktadır.⁵⁶³ ABA'nın ikinci, ATA'nın beşinci ve Anayasa ile Lizbon Antlaşması'nın ilgili maddelerinde de Birliğin yetkilerinin varlığı ve kullanımı hakkında genel nitelikli hükümler mevcuttur.

ATA'nın beşinci maddesinde, Topluluğun; ATA ile kendisine verilen yetkilerin ve hedeflerin sınırları içinde faaliyette bulunacağı (sınırlı yetki prensibi), kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda ise ikincillik ilkesine⁵⁶⁴ uygun olarak söz konusu faaliyetin üye devletler tarafından tatmin edici bir biçimde gerçekleştirilemeyeceği ve faaliyetin boyutları ve etkileri nedeniyle Topluluk seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda faaliyette bulunabileceği düzenlenmiştir.⁵⁶⁵ Topluluğun, müdahale yetkisi olduğu durumlarda da, ATA'nın beşinci maddesine göre, eylemleri, Antlaşma'nın hedeflerine ulaşmak için gereken düzeyi aşamayacaktır (orantılılık ilkesi).⁵⁶⁶ ABA'nın ikinci maddesinin son fıkrasında da Birlik faaliyetlerinin ikincillik ilkesine uygun olarak gerçekleştirileceği belirtilerek Birliğin faaliyetleri konusunda da bir sınır belirtilmiştir. Sınırlı yetki, ikincillik ve orantılılık ilkeleri ile Birliğin yetkileri sınırlandırılarak, nelerin Birlik tarafından yapılabileceği ve nelerin üye devletlere kaldığı konusunda belirlemeler yapılmaktadır. Sınırlı

⁵⁶³ Jürgen Schwarze, **European Administrative Law**, London, Sweet and Maxwell, revised first edition, 2006, s. 254.

⁵⁶⁴ İkincillik ilkesi, genel bir anlatımla, kararların bir topluluğun/organizasyonun mümkün olduğunca alt birimlerinde alınmasını ve üst birimlerin ise fayda olduğu durumlarda karar almasını öngörmektedir. İlke, AB ve üye ülkeler ilişkilerinde ise kararların mümkün olduğunca üye ülkeler seviyesinde alınmasından yanadır (T. C. Hartley, **European Union Law in a Global Context: text, cases and materials**, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, s. 61). İkincillik ilkesi, üye devletlerin milli kimliklerine saygının artırılması ve Birlik seviyesinde kararların mümkün olduğunca vatandaşlara yakın şekilde alınmasını amaçlamaktadır (**Overall approach to the application by the council for the subsidiarity principle and article 3b of the Treaty on European Union.** http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/a1_en.pdf, s. 1, Erişim tarihi: 01.08.2007). İlkenin uygulanması ile ilgili olarak; bir konunun üye devletlerce düzenlenemeyecek ülkelerarası özelliklerinin olmasına, sadece üye devletlerin eylemde bulunması halinde bu eylemlerin ATA ile çelişmesi veya üye devletlerin çıkarlarını önemli bir biçimde etkilemesi ihtimaline ve Topluluk düzeyinde harekete geçmenin kapsam ve etki yönünden sadece üye devletlerin faaliyetlerinden daha faydalı olması durumlarına dikkat edilecektir (Amsterdam Antlaşmasına ekli **İkincillik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol**, par. 5).

⁵⁶⁵ ATA madde 5, fıkra 2.

⁵⁶⁶ ATA madde 5, fıkra 3, ABİA madde 253. Orantılılık ilkesi genel olarak, devletin yurttaşların yaşamlarına en az düzeyde müdahale etmesi anlamına gelmektedir (Hartley, **a.g.e.**, s. 61). Bu ilke, Topluluğun yetkisinin genişliğini belirlemekte ve kullanılan araçlarla ulaşılmak istenen hedef arasındaki orantıyı aramaktadır (Gráinne De Búrca, "The principle of proportionality and its application in EC Law", **Yearbook of European Law**, 1993, s. 105'ten naklen Karakaş, **a.g.e.**, 2003, s. 132).

yetki prensibi Birliğin yetkilerinin var olup olmadığı ile ilgiliyken ikincillik ve orantılılık ilkeleri Birliğin yetkilerinin kullanımına yönelmektedir.⁵⁶⁷

Anayasa'nın on birinci maddesi ile "Anayasa" kelimesi hariç aynı olan Lizbon Antlaşması madde 1/6 ile öngörülen Birliğin yetkileri ile ilgili yeni ABA'nın beşinci maddesine göre Birliğin yetkileri sınırlı yetki prensibine göre belirlenecektir. Yetkilerin kullanımı ise ikincillik ve orantılılık ilkelerine göre olacaktır.

Lizbon Antlaşması'nda yer alan sınırlı yetki ilkesine göre Birlik, Birliğin temelini oluşturan Antlaşmalar'da belirtilen amaçlara ulaşmak amacıyla ve yine bu Antlaşmalar'a göre üye devletlerin Birliğe verdikleri yetkiler sınırında hareket edecektir. Üye devletlerin Antlaşmalar'la Birliğe vermediği yetkilerin üye devletler tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.⁵⁶⁸ İkincillik ilkesine göre münhasır yetki alanına girmeyen konularda, Birlik sadece, hedeflenen amacın yerel veya bölgesel düzeyde üye ülkeler tarafından yeterince yerine getirilemediği fakat Birlik seviyesinde daha iyi yerine getirilebileceği durumlarda müdahalede bulunabilecektir. Bu bağlamda, Birliğin kurumları Lizbon Antlaşması'na ekli "İkincillik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol" hükümlerine göre bu ilkeleri uygulayacaklar,⁵⁶⁹ bu uygulamalar

⁵⁶⁷ Chalmers ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 209.

⁵⁶⁸ Lizbon Antlaşması madde 2/6 ile öngörülen ABA madde 5/2.

⁵⁶⁹ İkincillik ve orantılılık ilkelerinin uygulanmasına dair protokollerin ilk örneği Amsterdam Antlaşması'na ekli Protokol'dür (**Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality**, OJ C 340, 10.11.1997). Bu Protokol'de kurumların ikincillik ve orantılılık ilkelerine uyacakları düzenlenmiştir. Bu bağlamda, tüm yasama önerilerinde, önerinin ikincillik ve orantılılık ilkelerine uygun olduğuna dair gerekçeler bulunması ve öneri ile ulaşılmak istenen amaca neden Topluluk düzeyinde daha iyi erişilebileceği konusunda göstergeler içeren sebeplerin yer alacağı belirtilmiştir (Protokol par. 4). Öneride öngörülen amaçların, Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceğinin gerekçelendirilmesinde de ikincillik ilkesinin tüm unsurlarına uyulması gerekmektedir. Bu bağlamda; öneriye konu olan faaliyetin üye devletlerce düzenlenemeyecek ülkeler-arası özelliklerinin olması, sadece üye devletlerin eylemde bulunması halinde bu eylemlerin ATA ile çelişmesi veya üye devletlerin çıkarlarını önemli bir biçimde etkilemesi ve Topluluk düzeyinde harekete geçmenin, kapsam ve etki yönünden sadece üye devletlerin hareket etmesinden daha faydalı olması durumlarına dikkat edilecektir (Protokol par. 5). Yine, Protokol hükümlerine göre, Topluluk gerektiği kadar düzenleme yapmalı, bu düzenlemeler de olabildiğince basit olmalıdır. Bu amaçla hukuki işlemler bakımından mümkün olduğu takdirde tüzükler yerine yönergeler kullanılmalı (Protokol par. 6), Topluluk düzenlemeleri, ATA gereklerini de göz önünde tutarak üye devletlere mümkün olduğunca karar alma seçenekleri bırakmalıdır (Protokol par. 7). Komisyon; yasama önerilerini hazırlarken acil veya gizliliği gerektiren durumlar haricinde mümkün olduğu ölçüde danışma sürecini genişletmeli ve danışma dokümanlarını halka açmalı, önerilerin ikincillik ilkesi ile uyumunu (gerektiğinde yasama önerilerine ekli Açıklayıcı Muhtıradan) gerekçelendirmelidir (Protokol par. 9), daha ayrıntılı bilgi için bkz. Havvana Yapıcı, **Avrupa Bütünleşmesinde Demokrasi Açığı**

da ulusal parlamentolar tarafından Lizbon Antlaşması'na ekli "Avrupa Birliği'nde Ulusal Parlamentoların Rolüne Dair Protokol" hükümlerine göre⁵⁷⁰

Sorunu ve Ulusal Parlamentoların Rolü, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara, 2006. **Lizbon Antlaşması'na** ekli Protokol hükümlerine göre ise, yasama önerileri ikincillik ve orantılılık ilkelerine göre gerekçelendirilmeli; ikincillik ve orantılılık ilkelerine uyumu konusunda, önerinin, mali etkileri ile yönerge taslağı olması durumunda üye ülkelerde uygulanması için oluşturulacak kurallara etkileri hakkında ayrıntılı açıklamalar getirilmelidir. Bunun haricinde Birliğin amacının neden Birlik seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceğinin de mümkünse nicel olarak belirtilmesi gerekmektedir (Protokol madde 5). Yasama önerilerinin kendilerine ulaşmasından itibaren sekiz hafta içinde ulusal parlamentolar (veya bunların bir meclisi), önerinin ikincillik ilkesi ile bağdaşmadığı konusundaki görüşlerini; Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Başkanlıkları'na gönderebileceklerdir (Protokol madde 6). Birliğin yasama faaliyetlerinde bulunan kurumları, ulusal parlamentoların gönderdiği bu görüşleri dikkate almak zorundadır (Protokol madde 7/1). Protokol'e göre her parlamentonun toplamda iki oyu vardır. Çift meclisli parlamentolarda her bir meclisin bir oyu bulunmaktadır. Ulusal parlamentoların gönderdiği görüşlerden önerinin ikincillik ilkesi ile uygun olmadığı yönünde olanlar tüm oyların en az üçte birine tekabül ederse öneri gözden geçirilmek zorundadır. Gözden geçirmeden sonra yasama önerisi geri çekilebilir, değiştirilebilir veya değiştirilmeden yasama sürecine devam edilebilir. Üçte birlik nisap; özgürlük, adalet ve güvenlik alanını ilgilendiren maddeden kaynaklanan bir öneriye ilişkin olması durumunda dörtte bir olarak uygulanacaktır (Protokol madde 7/2). Ayrıca, Lizbon Antlaşması ile getirilecek olağan yasama usulünde, önerinin ikincillik ilkesi ile uyumlu olmadığı konusundaki ulusal parlamentoların görüşleri yarından fazla olursa öneri yine gözden geçirilmek zorundadır. Komisyon bundan sonra önerisinde ısrar edebilir, önerisini değiştirebilir veya geri çekebilir. Eğer Komisyon önerisinde ısrar ederse, önerisinin ikincillik ilkesi ile uygunluğu konusunda gerekçeli bir görüş hazırlamalı ve bunu Avrupa Parlamentosu ile Konsey'e sunmalıdır. Lizbon Antlaşması'nda düzenlenen olağan yasama prosedürünün ilk okumasının sonlanmasından önce Avrupa Parlamentosu ve Konsey, ulusal parlamentoların çoğunluğunun önerinin ikincillik ilkesi ile uyumlu olmadığına ve Komisyon'un önerinin ikincillik ilkesi ile uyumlu olduğuna dair görüşleri doğrultusunda öneriyi ikincillik ilkesine uygunluk açısından inceleyecektir. Bu bağlamda, Konsey'in üyelerinin %55'i veya Avrupa Parlamentosu'nda kullanılan oyların çoğunluğu ile aldığı kararlar, önerinin ikincillik ilkesi ile uyumlu olmadığı yönünde olursa, yasama önerisi düşecektir (Protokol madde 7/3).

⁵⁷⁰ Ulusal parlamentoların AB karar alma süreçlerine katılımı protokollerle Antlaşmalar'a eklenerek güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Lizbon Antlaşması'nda ulusal parlamentoların rolünün güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda Lizbon Antlaşması'nın öngördüğü değişikliklerle, Anayasa'daki kazanımlar ilerletilerek ulusal parlamentolar, Birliğin yasama faaliyetlerinde, ilk defa doğrudan söz hakkına sahip olacaklardır. Lizbon Antlaşması madde 1/12'ye göre ulusal parlamentolar ile ilgili hükümler içeren bir maddenin ABA'ya (madde 8c, birleştirilmiş metinde madde 12) eklenmesi öngörülmektedir. Bu madde ATA ve Anayasa'da yer almamaktadır. Bu maddeye göre ulusal parlamentolar; Birlik kurumları tarafından yasama önerileri kendilerine gönderilerek (Lizbon Antlaşması madde 1/12 ile öngörülen ABA madde 8c/a, birleştirilmiş metinde ABA madde 12/a) bu önerilerin İkincillik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol hükümleri uyarınca ikincillik ilkesine uyulduğunu gözetlemekle yetkili kılınmışlardır (Lizbon Antlaşması madde 1/12 ile öngörülen ABA madde 8c/b, birleştirilmiş metinde ABA madde 12/b). Ulusal parlamentolar ayrıca, çeşitli alanlarda Birlik politikalarının uygulanmasına katılarak (Lizbon Antlaşması madde 1/12 ile öngörülen ABA madde 8c/c, birleştirilmiş metinde ABA madde 12/c), Antlaşmalar'ın revizyonu süreçlerinde rol alarak (Lizbon Antlaşması madde 1/12 ile öngörülen ABA madde 8c/d, birleştirilmiş metinde ABA madde 12/d) ve Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentolar ile kurulan işbirlikleri vasıtasıyla (Lizbon Antlaşması madde 1/12 ile öngörülen ABA madde 8c/f, birleştirilmiş metinde ABA madde 12.f) Birliğin daha iyi işlemesine katkı sağlayabileceklerdir. Yeni ABA madde 8c/a'da (birleştirilmiş ABA madde 12.a) öngörüldüğü gibi, Lizbon Antlaşması'na ekli olarak Avrupa Birliği'nde Ulusal Parlamentoların Rolü hakkında bir protokol kabul edilecektir. Bu Protokol'de, Birliğin kurumlarının faaliyetlerinden ulusal parlamentoların haberdar olmasını sağlamaya ve ikincillik ile orantılılık ilkelerinin denetiminin yapılabilmesi için belgelerin ve yasama önerilerin ulusal parlamentolara yollanmasına yönelik hükümler mevcuttur. Bunun haricinde Protokol'de, ulusal

göre denetlenecektir.⁵⁷¹ Lizbon Antlaşması ile değişecek olacak olan hükümde (ABA madde 5/3) belirtilen bölgesel ve yerel ifadeleri ATA'ya göre bir yeniliktir. ATA'da konuyla ilgili olarak sadece üye devletlere atıf yapılmaktadır. Yine ATA'da olduğu gibi Lizbon Antlaşması'nda da, orantılılık ilkesine göre Birliğin eylemleri Antlaşmalar'da düzenlenen amaçların yerine getirilmesi için gereken seviyeyi aşmayacaktır. Bu ilke de kurumlar tarafından "İkincillik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol" hükümlerine göre uygulanacaktır.⁵⁷²

Görüldüğü gibi Birliğin yetkileri sınılıdır. Birliğin sınırlı yetkileri, Avrupa Parlamentosu'nun, Toplulukların kuruluşundan günümüze kadar Konsey'le sürdürdüğü yetki çekişmesi bir yana, ulusal parlamentolara kıyasla daha sınırlı yetkilerle donatılmasına sebep olmuştur.

B- Yasama Süreçlerinde Avrupa Parlamentosu'nun Rolü

ATA'da karar alma/yasama usullerinin ayrımı Avrupa Parlamentosu'nun yasama sürecine katılımına göre şekillenmektedir.⁵⁷³ Genel itibariyle bu temel dört usul; işbirliği usulü, ortak-karar usulü, onay usulü ve danışma usulüdür. Belirtilmelidir ki danışma, işbirliği, ortak karar ve onay prosedürleri AB'nin ilk sütununda geçerlidir. Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği alanlarında farklı karar alma usulleri mevcuttur. Bu son iki sütunda ABA'da düzenlendiği şekliyle ağırlıklı olarak hükümetlerarası yani uluslararası yöntemler kullanılmaktadır. Avrupa Parlamentosu'nun yetkisi bu son belirtilen iki sütunda daha sınırlı olduğu için ikinci ve üçüncü sütunlardaki Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerine

parlamentoların kendi aralarında bilgi değişimine yönelik hükümlere de yer verilmiştir. Esasen Lizbon Antlaşması'na ekli Avrupa Birliği'nde Ulusal Parlamentoların Rolüne Dair Protokol'ün ilk versiyonu Amsterdam Antlaşması'na eklidir (OJ C 340, 10.11.1997). Bu Protokol'de de ulusal parlamentolarının bilgilendirilmesi ve COSAC (*Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne*) oluşumu olmak üzere iki konu üzerinde durulmuştur. Amsterdam Antlaşması'na ekli bu Protokol ile ulusal parlamentoların konumu, sınırlı bir içerikle de olsa ilk kez birincil hukuka girmiştir (Yapıcı, **a.g.t.**, s. 70).

⁵⁷¹ Lizbon Antlaşması madde 2/6 ile öngörülen ABA madde 5/3.

⁵⁷² Lizbon Antlaşması madde 2/6 ile öngörülen ABA madde 5/4.

⁵⁷³ Craig, De Búrca, **a.g.e.**, s. 139.

ilişkin açıklamalarımız daha kısa olmuştur. Bunların haricinde, Birlik bütçesinin kabul ediliş prosedürü, Komisyon'un ibrası, komitoloji usulü, kodifikasyon ve değiştirerek yeniden yayımlama gibi özel yasama yöntemleri diyebileceğimiz alanlardaki Avrupa Parlamentosu'nun rolü de çalışmamızda yer almıştır.

1- Yasama Sürecini Başlatma Yetkisi

ATA'ya göre kural olarak Komisyon'un önerisi üzerine Konsey, bazı durumlarda Avrupa Parlamentosu'nun da katılımıyla, işlemleri kabul etmektedir. Avrupa Parlamentosu'nun yasama sürecini başlatma yetkisine sahip olduğu iki durum ise ATA madde 190/4 ve ATA madde 190/5'de düzenlenmiştir.

ATA'nın 192. maddesine göre Avrupa Parlamentosu, Komisyon'dan ATA'nın uygulanması için gerekli önerilerin getirilmesini isteyebilecektir. Avrupa Parlamentosu'nun Komisyon'dan yasama önerisi talep edebilmesi yetkisi ABA ile getirilmiştir.⁵⁷⁴ Avrupa Parlamentosu, ATA'nın 192. maddesine uygun olarak, konuyla ilgili komisyonun kendi inisiyatifi ile hazırladığı rapora dayanarak aldığı karar ile, Komisyon'dan, yasama önerisinin hazırlanmasını talep edebilmektedir. Buna ilişkin Genel Kurul kararı, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınmak zorundadır.⁵⁷⁵ Esas komisyonun Komisyon'dan bir öneri hazırlamasına yönelik bir öneri getirebilmesi için; aynı konuda bir yasama önerisinin yıllık yasama programında yer almaması veya aynı konuda bir önerinin hazırlık aşamasında olmaması gerekmektedir. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu'nun konuyla ilgili alacağı kararda, öneri için uygun yasal zeminin belirlenmesi gerekmektedir.⁵⁷⁶

Aynı şekilde, Konsey de ATA'nın 208. maddesine göre Komisyon'dan yasama önerisi talep edebilecektir. Ayrıca, ATA'nın 308. maddesine göre eğer İç Pazar'ın işleyişi için gerekli hüküm yoksa Komisyon'un önerisi üzerine

⁵⁷⁴ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 238

⁵⁷⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 39, fıkra 1.

⁵⁷⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 39, fıkra 2 ve fıkra 3.

Avrupa Parlamentosu'na danışarak⁵⁷⁷ Konsey, oybirliği ile gereken önlemi alacaktır.

Lizbon Antlaşması madde 1/12 ile öngörülen ABA madde 8b/4'e (birleştirilmiş metinde ABA madde 11/4) göre ise, bir milyondan az olmayan ve belirgin sayıda üye devletin vatandaşı olan Birlik yurttaşları, Antlaşmalar'ın uygulanması için Birliğin bir hukuki işleminin gerekli olduğu düşünülen konularda, yetkileri dahilindeki alanlarda Komisyon'dan, uygun bir öneri sunmasını isteyebileceklerdir.

2- Danışma, İşbirliği, Ortak-Karar ve Onay Usulleri

a- Genel Olarak

İçtüzüğü bir bütün olarak incelediğimizde; danışma, işbirliği ve ortak-karar prosedürleri için sırasıyla bir, iki ve üçüncü okuma aşamaları öngörülmüştür. Danışma usulü tek okumalı, işbirliği usulü iki okumalı ve ortak-karar usulü de Uzlaştırma Komisyonu ve sonrasındaki Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu aşaması şeklinde üç okumalı bir süreçtir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, İktüzük'de farklı bir hüküm öngörülmediği takdirde, ilk okuma; danışma usulünün tamamına, iki okumalı işbirliği usulünün ve üç okumalı ortak-karar usulünün ilk okumasına tekabül etmektedir. Aynı şekilde ikinci okuma aşaması da işbirliği usulünün ikinci ve son aşamasına ve ortak karar usulünün de ikinci okuma aşamasına tekabül etmektedir. Ayrıca, İktüzüğün kırkıncı maddesinde, ikinci ve üçüncü okumalara ilişkin İktüzük hükümleriyle diğer hükümler arasında çelişki olduğu takdirde ikinci ve üçüncü okumalara ilişkin hükümlerin geçerli olacağı da özel olarak belirtilmiştir.

Tüm yasama süreçleri boyunca Avrupa Parlamentosu veya komisyonlar; Komisyon önerilerine ilişkin tüm belgelere Konsey ve çalışma grupları ile aynı şartlar altında erişimi⁵⁷⁸ ve bir Komisyon önerisinin

⁵⁷⁷ Lizbon Antlaşması sonrasında ABİA madde 308'e (birleştirilmiş metinde ABİA madde 352) göre bu durumda Avrupa Parlamentosu'nun rızası gereklidir.

⁵⁷⁸ Avrupa Parlamentosu İktüzüğü madde 37, fıkra 1.

incelenmesi esnasında esas komisyon, Konsey ve Konsey'in çalışma gruplarında Komisyon önerilerinin bulunduğu aşama ve özellikle Komisyon önerilerinde esaslı değişikliklere yönelik uzlaşmalar ile Komisyon'un önerisini geri çekmesi ihtimali hakkında Komisyon ve Konsey'in kendisini bilgilendirmesini talep edebilmektedir.⁵⁷⁹

Ayrıca, bir yasama önerisinin incelenmesi sırasında Avrupa Parlamentosu; önerinin, temel haklara saygı boyutunu, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'na, hukukun üstünlüğü ile ikincilik ve orantılılık ilkelerine uygunluğunu özel olarak dikkatte almalıdır. Bunlardan başka, önerinin mali etkileri olması durumunda Avrupa Parlamentosu, bu konuda yeterli mali kaynağın olup olmadığını da belirlemelidir.⁵⁸⁰

b- Danışma Usulü

(1)- Genel Olarak

Bu usul, en eski yasama yöntemi olup AETA madde 22 ve AAETA madde 11'de belirtilen ve Avrupa Tek Senedi'ne kadar uygulanan yöntemdir. AKÇTA'da Yüksek Otorite'nin denetlenmesi yetkisi Avrupa Parlamentosu'nda olmakla birlikte bu Antlaşma'da Avrupa Parlamentosu'na yasama yetkisi tanınmamıştı.⁵⁸¹

Bu yöntemde, Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danışarak işlem yapmaktadır. Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun görüşüyle bağlı değildir. Halen bu usul, özellikle tarım ve ATA'nın bünyesinde kalan adalet ve içişleri alanındaki konularda uygulanmaktadır.⁵⁸²

Konsey, Kurucu Antlaşmalar'da Avrupa Parlamentosu'na danışılmasının gerektiği belirtildiği konularda Avrupa Parlamentosu'na danışmalıdır. Uygulamada ise Konsey, Mart 1960'dan sonra, danışma usulü

⁵⁷⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 37, fıkra 2.

⁵⁸⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 34.

⁵⁸¹ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 204.

⁵⁸² Nugent, **a.g.e.**, s. 339. Danışma usulünün uygulandığı alanlar bazında ayrıntılı bir liste için bkz. Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 211, tablo 26.

öngörülmemiş olsa bile önemli konularda Avrupa Parlamentosu'na danışmaktadır.⁵⁸³ Kasım 1968'den sonra ise Konsey, yasama önerileri dışındaki konularda da Avrupa Parlamentosu'na danışma yükümlülüğünü üstlenmiştir.⁵⁸⁴

Bu yöntemde, prensip olarak Komisyon bir yasama önerisi hazırlamakta ve bu öneriyi Konseyi'ye göndermektedir. Konsey de, görüşünü almak için yasama önerisini Avrupa Parlamentosu'na yollamaktadır. Avrupa Parlamentosu'nun hangi sürede görüş bildireceğine dair bir sınırlama ise öngörülmemiştir. ATAD kararlarına da konu olan bu durum, ileride anlatılacağı gibi, Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılmasında etkili olmuştur.⁵⁸⁵ Konsey, uygulamada, acil durumlarda Avrupa Parlamentosu'nun görüşünü beklememektedir. Amsterdam Antlaşması sonrasında da, üçüncü sütunda, Avrupa Parlamentosu'nun görüşünü üç aydan az olmayan bir süre içinde göndermesini şart koşan bir danışma usulü öngörülmüştür.⁵⁸⁶

(2)- Avrupa Parlamentosu Komisyonu Aşaması

Avrupa Parlamentosu Başkanı öneriyi ilgili komisyonlara havale etmektedir.

Komisyon'un önerisinin Avrupa Parlamentosu'nda olduğu durumlarda ve esas komisyon henüz ilk görüşmelerini yaparken, Komisyon'un yasama önerisini değiştirmeye niyetli olduğu Komisyon'un bildirimi üzerine veya başka şekilde anlaşıldığı takdirde esas komisyon, yeni öneri veya Komisyon önerisine yönelik değişiklikler kendisine sunuluncaya kadar öneri hakkındaki görüşmelerini erteleyebilmektedir.⁵⁸⁷ Konsey'in, Komisyon önerisini esaslı bir şekilde değiştirmesi durumunda ise İçtüzüğü'nün elli beşinci maddesi uygulanmakta ve öneri yeniden Avrupa Parlamentosu'na gönderilmektedir.⁵⁸⁸

⁵⁸³ Palmer, **a.g.e.**, s. 31. Westlake, **a.g.e.**, s. 205.

⁵⁸⁴ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 205.

⁵⁸⁵ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 204.

⁵⁸⁶ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 212.

⁵⁸⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 49, fıkra 1.

⁵⁸⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 49, fıkra 2.

Komisyon'un önerisi üzerinde esas komisyon, nihai oylamayı yapmadan önce kendi yaptığı değişiklikler hakkında Komisyon'un tutumunu belirtmesini ve Konsey'in de bu değişiklikler hakkında görüşünü beyan etmesini talep edebilmektedir.⁵⁸⁹ Komisyon bu konuda tutumunu veya esas komisyonun tüm değişikliklerini kabul edeceğini beyan etmezse, esas komisyon öneri hakkındaki nihai oylamayı erteleyebilmektedir.⁵⁹⁰

(3)- Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu Aşaması

Bu usulde Genel Kurul, yasama önerisini esas komisyonun hazırladığı rapor üzerinden ele almaktadır.⁵⁹¹ Genel Kurul ilk önce esas komisyonun raporunda yer alan Komisyon önerisi üzerindeki değişiklikleri, ardından değiştirilmiş veya değiştirilmemiş şekliyle (esas komisyon raporunda yer alan ve Genel Kurul tarafından değiştirilen veya değiştirilmeyen) Komisyon önerisinin tamamını, daha sonra taslak yasama kararına yönelik değişiklikleri ve son olarak da sadece Komisyon önerisini Avrupa Parlamentosu'nun kabul veya reddettiği veya öneride değişiklikler önerildiği ifadelerini içeren taslak yasama kararının tümünü oylamaktadır.⁵⁹²

Eğer öneri Genel Kurul'da kabul edilirse danışma usulü son bulmaktadır.⁵⁹³ Genel Kurul'da, esas komisyon raporunda yer alan Komisyon önerisi değişikliklerle birlikte onaylandığında, taslak yasama kararı üzerindeki oylama, Komisyon'un Avrupa Parlamentosu'nun yaptığı tüm değişiklikler hakkında tutumunu bildirmesine kadar ertelenmektedir.⁵⁹⁴ Komisyon, Avrupa Parlamentosu değişikliklerinin tamamını kabul etmeyeceğini bildirirse, esas komisyonun raportörü veya başkanı taslak yasama kararı üzerindeki oylamaya devam edilmesini önerebilmektedir. Genel Kurul ise bu oylamanın geri bırakılmasını kararlaştırabilmektedir. Bu durumda konu, esas komisyona geri gönderilmiş sayılmaktadır. Artık esas komisyon yeni bir rapor

⁵⁸⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 50, fıkra 1.

⁵⁹⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 50, fıkra 2.

⁵⁹¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 51, fıkra 1.

⁵⁹² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 51, fıkra 2.

⁵⁹³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 51, fıkra 2, par. 2.

⁵⁹⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 53, fıkra 1.

hazırlayacak ve bunu Genel Kurul'a sunacaktır. Bu aşamada esas komisyon, sadece, Komisyon ile uzlaşmaya yönelik değişiklikler yapabilecektir.⁵⁹⁵ Danışma usulündeki esas komisyona bu geri gönderme uygulaması, ATAD'ın *Isoglucose* kararından sonra Avrupa Parlamentosu tarafından Komisyon önerisini bekletme amacıyla kullanılmaktadır. Komisyon, Avrupa Parlamentosu değişikliklerini benimser ve önerisini bu yönde değiştirirse Konsey, Komisyon değişikliklerini oybirliği ile değiştirebileceğinden Avrupa Parlamentosu'nun önerdiği değişiklikleri Konsey'in değiştirmesi zorlaşacak ve Avrupa Parlamentosu'nun görüşleri yasama metnine girmiş olacaktır.⁵⁹⁶

Genel Kurul'da onaylanan metin ile yasama kararı, Konsey ve Komisyon'a Avrupa Parlamentosu'nun görüşü olarak gönderilmektedir.⁵⁹⁷

Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda, (esas komisyonun raporunda yer alan ve Genel Kurul tarafından değiştirilen ve değiştirilmeyen) bir Komisyon önerisinin tümü üzerindeki oylamada kullanılan oyların çoğunluğu olumlu olmazsa, Avrupa Parlamentosu Başkanı, Komisyon'dan önerisini geri çekmesini talep edebilmektedir.⁵⁹⁸ Komisyon, önerisini geri çekerse Avrupa Parlamentosu Başkanı öneri üzerindeki danışma prosedürünün son bulduğunu Konsey'e bildirmektedir.⁵⁹⁹ Komisyon önerisini geri çekmez ise taslak yasama kararı hakkında oylama yapılmadan öneri esas komisyona geri gönderilebilmektedir.⁶⁰⁰ Bu durumda esas komisyon öneri ile ilgili iki ayı aşmayacak bir zaman diliminde yeni bir rapor hazırlamakta ve bunu Genel Kurul'a sunmaktadır. Bu zaman zarfından komisyonun raporunu hazırlayamaması durumunda önerinin esas komisyona geri çekilmesi önerisi de Genel Kurul tarafından kararlaştırılmadıysa, Genel Kurul'da taslak yasama kararının oylamasına geçilmek zorundadır.⁶⁰¹

Komisyon önerisi üzerinde Avrupa Parlamentosu görüşünün ortaya çıkmasından sonra önerinin görüşüldüğü esas komisyonun başkanı ve

⁵⁹⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 53, fıkra 2.

⁵⁹⁶ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 208.

⁵⁹⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 51, fıkra 3.

⁵⁹⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 52, fıkra 1.

⁵⁹⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 52, fıkra 2.

⁶⁰⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 52, fıkra 3.

⁶⁰¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 52, fıkra 3 ve fıkra 4.

raportörü, Konsey tarafından önerinin kabulüne yönelik sürdürülen aşamaları izlemekle görevli olup özellikle Avrupa Parlamentosu'nun önerdiği değişikliklerin kabul edilip edilmediğini takip etmekle yükümlüdür.⁶⁰² Bu süreçte esas komisyon, Genel Kurul'a, Komisyon'a önerisini geri çekmesi, Komisyon veya Konsey'e öneriyi bir kez da Avrupa Parlamentosu'na göndermelerini veya Komisyon'un yeni bir öneri sunmasını talep etmesi için önerilerde bulunabilmektedir.⁶⁰³

Avrupa Parlamentosu'nun görüşü alındıktan sonra Konsey ilgili yasama önerisinde esaslı bir değişiklik yaparsa tekrar Avrupa Parlamentosu'nun görüşünü almak zorundadır. Bu yöndeki ATAD tutumu, çok güçlü bir şekilde 41/69 ve 817/79 sayılı kararlarda belirtilse de, 65/90 sayılı kararda konu açıklığa kavuşmuştur.⁶⁰⁴ 65/90 sayılı kararda ATAD, özetle, Avrupa Parlamentosu'na danışma yükümlülüğünün, Avrupa Parlamentosu'nun hakkında görüş bildirdiği metnin esaslı bir şekilde değiştirilmesi durumunda (bu değişikliklerin Avrupa Parlamentosu'nun görüşü doğrultusunda olma durumu hariç) Avrupa Parlamentosu'na tekrar danışılması gerekliliğini de içerdiğini belirtmiş⁶⁰⁵ ve bu gereğin yerine getirilmemesini esaslı usul hatası saymış⁶⁰⁶ ve dava konusu Konsey Tüzüğü'nü iptal etmiştir.

(4)- *Isoglucose* Kararı

Avrupa Parlamentosu, yasama önerileri hakkında uygun süre içinde görüş vermek zorunda olsa da, benimsemediği öneriye ilişkin görüşünü geç göndererek yasama sürecini uzatma şansına sahiptir.

ATAD, *Isoglucose* kararında danışma usulündeki Avrupa Parlamentosu'nun görüş sunmasını bir yetki olarak tanımlamıştır. Bu kararın Topluluk içinde Avrupa Parlamentosu'nun önemini vurgulaması bakımından

⁶⁰² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 54, fıkra 1.

⁶⁰³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 54, fıkra 3.

⁶⁰⁴ Westlake, **a.g.e.**, s. 257, ATAD İçtihatlarına ilişkin Tablo 1.

⁶⁰⁵ C. 65/90. par. 16.

⁶⁰⁶ C. 65/90. par. 21.

bir dönüm noktası teşkil ettiği belirtilmektedir. Dava konusu olayda Konsey, danışması gereken bir durumda Avrupa Parlamentosu'na danışmış fakat görüşünü göndermesini beklememiştir. Divan, kararında, danışma usulünün, sınırlı bir içerikle de olsa temel demokratik bir ilkenin yansıması olduğuna ve halkların Avrupa Parlamentosu aracılığıyla yasama sürecine gerektiği şekilde katılımının önemine dikkat çekmiş,⁶⁰⁷ Konsey'in; önerilerle ilgili olarak Avrupa Parlamentosu'nun görüşünü bildirebilmesi için (acil usul veya olağanüstü toplantı gibi) tüm yöntemleri denenmesinin gerektiği belirtilmiştir.⁶⁰⁸ Bu karar Avrupa Parlamentosu tarafından çok iyi değerlendirilmiş ve Avrupa Parlamentosu, görüşünün bağlayıcı olmadığı danışma usulünde görüşünü geç gönderecek düzenlemeleri içtüzüğü'ne yerleştirerek yasama sürecini bu şekilde etkileme yollarını denemiştir. Ancak ATAD'ın başka kararlarında, Avrupa Parlamentosu'nun görüşünü, dürüstçe bir işbirliği ilkesine⁶⁰⁹ göre belirlenen uygun bir zamanda göndermesi gerektiği de belirtilmiştir.⁶¹⁰

c- İşbirliği Usulü

Bu usul, ATS ile benimsenen ve Avrupa Parlamentosu'nu yasama prosedürlerine daha etkin bir şekilde katarak Parlamento'nun gelişiminde büyük etkisi olan bir yöntemdir.⁶¹¹ Yöntem, ATA'nın 252. maddesinde düzenlenmiştir ve Antlaşmalar'da ATA'nın 252. maddesine uygun bir karar alınmasını gerektiren durumun belirtilmesi halinde uygulanır. ATS'nin kabulünden ABA ile ortak karar usulünün ortaya çıkmasına kadar işbirliği yöntemi daha ziyade İç Pazar'ın kuruluşu ve işleyişi ile ilgili alanlarda uygulanmıştır.⁶¹² Halihazırda bu yöntem dört alanda uygulanmaktadır.⁶¹³

⁶⁰⁷ C. 138/79. par. 33. Oder, **a.g.e.**, s. 299-300. Karakaş, **a.g.e.**, 2003, s. 37.

⁶⁰⁸ C. 138/79, par. 36.

⁶⁰⁹ Topluluğun kurumları arasında dürüstçe bir işbirliği ilkesi için bkz. C- 204/86, par. 16.

⁶¹⁰ C. C-65/93, par. 23, par. 27, par. 28.

⁶¹¹ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 213

⁶¹² Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 213. ATA madde 102, 103.

⁶¹³ ATA madde 99, fıkra 5; madde 102, fıkra 2; madde 103, fıkra 2; madde 106, fıkra 2.

Bu usulde, Konsey, Komisyon'un yasama önerisi üzerine Avrupa Parlamentosu'nun birinci okumada⁶¹⁴ oluşan görüşünü almaktadır. Burada Avrupa Parlamentosu'nun görüşü ibaresi kullanılmasına rağmen kastedilen, Avrupa Parlamentosu'nun önerdiği değişikliklerdir.⁶¹⁵ Bu görüşten sonra Konsey nitelikli çoğunlukla bir Ortak Tutum belirler.⁶¹⁶ Bu Ortak Tutum Avrupa Parlamentosu'na bildirilir. Bu bildirimlerden sonra Avrupa Parlamentosu'nda ikinci okumaya geçilmiş olmaktadır.

Konsey Tutumu'nun Avrupa Parlamentosu'na bildirilmesinden sonra Avrupa Parlamentosu Başkanı bu durumu Parlamento'da ilan eder.⁶¹⁷ İkinci okuma aşamasında Konsey'in Ortak Tutumu, Avrupa Parlamentosu'na intikal ettiği gün, otomatik olarak ilk okumadaki esas ve tali komisyonlara havale edilmiş sayılmaktadır.⁶¹⁸ Konsey'in bu Ortak Tutumu, esas komisyonun ilk toplantısının gündemine birinci sırada gelecek şekilde kaydedilir.⁶¹⁹ Aksi kararlaştırılmadığı takdirde ilk okumada esas komisyonda seçilen raportör, ikinci okumada da aynı kişidir.⁶²⁰

Görüşmelerden sonra esas komisyon, gerekçeli olarak, ikinci okuma aşamasında Konsey'in Ortak Tutumu'nun onaylanması, reddedilmesi veya değiştirilmesi yönünde bir öneri hazırlamakla görevlidir.⁶²¹ Bu öneri Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'na sunulur.

Avrupa Parlamentosu'nda, Konsey'in Ortak Tutumu ve esas komisyonun Konsey'in Ortak Tutumu'na ilişkin önerileri otomatik olarak, ikinci okumaya ilişkin üç veya uzatılmışsa dört aylık sürenin bitimine en yakın Çarşamba gününü içeren aylık toplantının taslak gündemine eklenmektedir.⁶²²

⁶¹⁴ Danışma usulünde anlattığımız hususlar ve İçtüzüğü'nün birinci okumaya ilişkin kısımları, kural olarak, Avrupa Parlamentosu'nun işbirliği usulündeki birinci okuması için de geçerlidir.

⁶¹⁵ Westlake, *a.g.e.*, s. 138.

⁶¹⁶ ATA madde 252/a.

⁶¹⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 57, fıkra 1.

⁶¹⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 59, fıkra 1.

⁶¹⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 59, fıkra 2.

⁶²⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 59, fıkra 3.

⁶²¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 59, fıkra 6.

⁶²² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 60, fıkra 1.

Konsey'in Ortak Tutumu'nun bildiriminden üç ay sonra Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu, Konsey'in Ortak Tutumu'nu benimserse veya bu konuda herhangi bir karar almazsa Konsey, daha önce belirlediği ve Avrupa Parlamentosu'na bildirdiği Ortak Tutum'a uygun olarak işlemi kesin olarak karara bağlayabilecektir.⁶²³ Maddede öngörülen üç aylık süre Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun uzlaşması ile bir ay daha uzatılabilecektir.⁶²⁴ İşbirliği usulünde Konsey'in sürelerin uzatılmasına ilişkin önerisine de esas komisyona danıştıktan sonra Avrupa Parlamentosu Başkanı olumlu yanıt verebilecektir.⁶²⁵

Esas komisyon, bir siyasi grup veya en az kırk üye yazılı olarak Konsey'in Ortak Tutumu'nun reddini içeren bir önerge verebilmektedir. Bu öneri, ancak Avrupa Parlamentosu'nun üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından kabul edilebilmektedir. Konsey'in Ortak Tutumu'nun reddedilmesine yönelik önergeler Ortak Tutum'a yönelik değişiklik önergelerinden önce oylanmaktadır.⁶²⁶ Konsey'in Ortak Tutumu'nun Avrupa Parlamentosu'nda reddi halinde Avrupa Parlamentosu Başkanı Komisyon'dan yasama önerisini geri çekmesini talep edecektir. Komisyon önerisini geri çekerse yasama prosedürü, Konsey'in Komisyon önerisini karara bağlamasından önce Komisyon tarafından geri çekildiğinden, tüm kurumlar için son bulmaktadır.⁶²⁷ Eğer Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu, Konsey'in Ortak Tutumu'nu üye tam sayısının salt çoğunluğu ile reddederse, Konsey işlemi ancak oybirliği ile kabul edebilecektir.⁶²⁸

Görüldüğü gibi Avrupa Parlamentosu'nun reddi, tek bir üye devlete süreci etkileme şansı vermektedir. Avrupa Parlamentosu'nun reddi üzerine Konsey oybirliğiyle hareket etmek zorunda kalacağından Konsey'deki pazarlıklar kızışabilecek, bir üye devletin bile önerisi dikkate alınabilecektir.⁶²⁹

⁶²³ ATA madde 252/b ve Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 67.

⁶²⁴ ATA madde 252/g.

⁶²⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 58, fıkra 3.

⁶²⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 61, fıkra 1.

⁶²⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 61, fıkra 4.

⁶²⁸ ATA madde 252/c.

⁶²⁹ Zoltán Horváth, **Handbook on the European Union**, Hungarian National Assembly, 2005, s. 219.

Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile Konsey'in Ortak Tutumu'nda değişiklikler öneren bir karar da benimseyebilmektedir.⁶³⁰ Esas komisyon, bir siyasi grup veya en az kırk üye Genel Kurul'da Konsey'in Ortak Tutumu'na ilişkin değişiklikler önerebilmektedir.⁶³¹ Bu yöndeki önergeler değişiklik önergelerinin taşınması gereken şartları taşınmalıdır.⁶³² Avrupa Parlamentosu'nun üye tam sayısının salt çoğunluğunun oylarını alabilen değişiklikler kabul edilmiş olacaktır.⁶³³ Ancak, burada sunulabilecek değişiklik önermeleri içerik olarak bazı sınırlamalara tabidir. Konsey'in Ortak Tutumu'na ilişkin değişiklik önermeleri bakımından esas komisyonda da uygulanacak bu sınırlamalara göre değişiklik önermeleri; Avrupa Parlamentosu'nun ilk okuma sonucunda oluşan görüşünün kısmen veya tamamen korunmasına, Konsey ve Parlamento arasında bir uzlaşya varılmasına, ilk okumadan sonra meydana gelen vakıa veya hukuki olayları dikkate almak amacıyla veya Ortak Tutum'un ilk okumada Avrupa Parlamentosu'na sunulan metinde yer alamayan veya içerik olarak değiştirilen kısımlara yönelik olmalıdır. Bu önermelerin kabul edilebilirliği konusunda Avrupa Parlamentosu Başkanı yetkilidir.⁶³⁴

Komisyon, bir ay içinde Avrupa Parlamentosu'nun değişiklik önerileri doğrultusunda öneriyi incelemeli ve görüşünü Konsey'e bildirmelidir. Komisyon Avrupa Parlamentosu'nun önerileri hakkında olumlu görüş bildirirse Konsey, nitelikli çoğunlukla öneriyi, Avrupa Parlamentosu'nun değişiklik önerileri doğrultusunda karara bağlayabilir. Komisyon, Avrupa Parlamentosu'nun değişiklik önerilerini, gerekçeli olarak kabul etmezse, Avrupa Parlamentosu'nun değişiklik önerilerini içeren öneriyi Konsey ancak oybirliğiyle kabul edebilir. Aynı şekilde, Konsey, Avrupa Parlamentosu değişikliklerini de içeren ve Komisyon'un tekrar inceleyip karşı çıkmadığı öneriyi değiştirmek isterse bu ancak oybirliği ile mümkün olacaktır. Konsey'in

⁶³⁰ ATA madde 252/c.

⁶³¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 62, fıkra 1.

⁶³² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 62, fıkra 2.

⁶³³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 62, fıkra 4.

⁶³⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 62, fıkra 2.

üç ay içinde karar almaması durumunda ise öneri kabul edilmemiş olacaktır.⁶³⁵

İşbirliği usulünde Avrupa Parlamentosu, işleme ilişkin öneriyi iki defa etkileme şansına sahiptir. İlk olarak Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine nitelikli çoğunlukla bir Ortak Tutum belirlemeden önce Avrupa Parlamentosu'nun görüşünü almak zorundadır. Avrupa Parlamentosu, daha sonra, Konsey'in Ortak Tutumunu kabul etmek, reddetmek ve değişiklikler önermek konusunda yetkilidir. İkinci okuma şeklinde getirilen yenilik işbirliği usulünün ayırt edici özelliği olmuştur.⁶³⁶

İşbirliği usulü, Avrupa Parlamentosu'nun, yasama sürecinde Konsey'e karşı bir denge olma yolunda kapıları aralamıştır.⁶³⁷ Ayrıca, Avrupa Parlamentosu'nun yasama sürecindeki rolünün, danışma usulünde olduğu gibi olumsuz ve süreci uzatmaya yönelik olmasından ziyade işbirliği usulü ile daha güçlü hale getirildiği ve yapıcı bir biçime dönüştürüldüğü belirtilmektedir.⁶³⁸ Ancak, danışma usulünden sonra başka bir usulün de öngörülmesi, daha sonra anlatılacağı gibi yasal zeminin belirlenmesi sorununu da doğurmuştur.⁶³⁹

ç- Ortak-Karar Usulü

(1)- Genel Olarak

Bu yöntem, ABA ile öngörülmüş ve karar alma sürecinde Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerini önemli ölçüde arttırarak ona bazı konularda ortak kanun koyucu vasfını kazandırmıştır. Amsterdam ve Nice Antlaşmaları ile de yöntemin uygulama alanı genişletilmiştir.⁶⁴⁰ Tek Pazar'ın işleyişi ile ilgili konularda karar sürecinin hızlandırılması gerekliliği ve Birliğin karar alma

⁶³⁵ ATA madde 252/d, e, f.

⁶³⁶ Horváth, **a.g.e.**, s. 219.

⁶³⁷ Oder, **a.g.e.**, s. 292.

⁶³⁸ M. Westlake, **The Commission and the Parliament: Partners, Rivals in the European Policy-Making Process**, Butterworths, 1994, s. 37-38'den naklen Craig, De Búrca, **a.g.e.**, s. 143.

⁶³⁹ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 214.

⁶⁴⁰ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 214-215.

prosedürlerinde varlığı iddia edilen demokrasi açığı sorununa çözüm getirme çabaları bu yöntemin benimsenmesinde etkili olmuştur.⁶⁴¹

ABA ile, Parlamento'nun, değişik şekillerde yasama sürecine katılımının öngörüldüğü alanların dörtte birine tekabül eden on beş alanda uygulanan bu yöntem, Amsterdam Antlaşması ile hem alan hem de içerik olarak değiştirilmiş, yöntemin uygulandığı alanlar Nice Antlaşması ile de fazlalaştırılmıştır. Bugün için yöntem AT'nin olağan yasama yöntemidir.⁶⁴²

Ortak-karar usulü ATA'nın 251. maddesinde düzenlenmiş ve Ortak-Karar Usulüne Dair Ortak Deklarasyon ile de ortak-karar usulünün uygulamalarına açıklık getirilmesi amaçlanmıştır.⁶⁴³

Ortak-karar usulü Avrupa Parlamentosu'nun onay, danışma ve özellikle işbirliği usullerindeki yetkilerini ve rollerini adeta birleştirmiştir. Onay usulünde Avrupa Parlamentosu'nun rolü çok önemli olmasına rağmen Avrupa Parlamentosu bu yöntemde öneri üzerinde değişiklik yapamamaktadır. Danışma ve işbirliği yöntemlerinde ise değişiklik önerebilmesine rağmen Avrupa Parlamentosu, tam anlamıyla bir yasakoyucu sayılmamakta, bu yöntemlerde, Konsey'in ağırlığı bariz bir biçimde hissedilmektedir. Oysa, ortak-karar yönteminde Avrupa Parlamentosu değişiklikler önerebilmekte ve kendisinin hareketsiz kalması ihtimali haricinde Konsey tek başına işlemi kabul edememektedir.⁶⁴⁴

(2)- Birinci ve İkinci Okuma

ATA'nın 251. maddesinde düzenlenen bu usulde, Avrupa Parlamentosu ve Konsey, Komisyon'un önerisini ortaklaşa kabul etmek durumundadır. ATA'nın 251. maddesine göre; Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Konsey'e bir öneri sunduktan sonra Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun ilk okuma sonucundaki görüşünü alır. Avrupa

⁶⁴¹ Nugent, **a.g.e.**, s. 347.

⁶⁴² Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 218. Bu yöntemin uygulandığı alanların ayrıntılı listesi için bkz. Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 218-222.

⁶⁴³ 2007/C 145/02.

⁶⁴⁴ Horváth, **a.g.e.**, s. 222.

Parlamentosu değişiklik önermediyse veya Avrupa Parlamentosu'nun önerdiği değişiklikler Konsey'de benimsenirse, nitelikli çoğunlukla yasama önerisini Konsey kabul edebilir. Bu durumda işlem kabul edilmiş ve süreç sonlanmış olacaktır. İşlemin bu aşamada sona ermesi Amsterdam Antlaşması ile getirilmiş bir yeniliktir.⁶⁴⁵ Bunların haricindeki durumlarda ise Konsey nitelikli çoğunlukla bir Ortak Tutum belirler ve bu tutumu Avrupa Parlamentosu'na bildirir.⁶⁴⁶ Bu Ortak Tutum'un alınmasındaki nedenler tam olarak ve açıkça gösterilir. Aynı zamanda Komisyon da, değişikliklerle ilgili tutumunu Avrupa Parlamentosu'na bildirir. Böylece ikinci okuma aşamasına geçilmiştir.

Konsey'in Ortak Tutumu'nun Avrupa Parlamentosu'na bildirilmesinden itibaren üç ay içinde Avrupa Parlamentosu; Konsey'in Ortak Tutumu hakkında bir karar almaz veya Ortak Tutumu değiştirmeden benimserse, Ortak Tutum uyarınca öneri kabul edilmiş sayılır. Üç ay içinde Avrupa Parlamentosu, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile öneriyi reddederse öneri kabul edilmemiş sayılır ve süreç sona erer.⁶⁴⁷

Yine aynı sürede, Avrupa Parlamentosu, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile Ortak Tutum üzerinde değişiklikler de öngörebilir. Bu durumda, değişiklik önerilerini içeren metin Konsey'e ve Komisyon'a gönderilir.⁶⁴⁸

Avrupa Parlamentosu'nun, Konsey'in Ortak Tutumunda değişiklik içeren önerilerini yolladığı metin hakkında Komisyon'un olumsuz görüş bildirmediği hallerde Konsey, üç ay içinde nitelikli çoğunlukla bu değişikliklerle birlikte metni onaylarsa, öneri kabul edilmiş sayılır. Komisyon olumsuz görüş

⁶⁴⁵ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 216. Kurumlar, mümkün olduğunca erken aşamalarda önerinin kabulünü sağlamak konusunda anlaşmışlardır (2007/C 145/02, madde 4, 11).

⁶⁴⁶ Bu aşamada, ortak karar usulüne göre kendisine gönderilen bir önerinin yasal zeminin ortak-karar prosedürü dışına çıkartacak Konsey değişiklikleri söz konusu ise, esas komisyonun talebi üzerine Avrupa Parlamentosu, önerinin tekrar kendisine gönderilmesini talep edebilmektedir (Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 55, fıkra 2).

⁶⁴⁷ ATA madde 251/2/a ve b.

⁶⁴⁸ ATA madde 251/2/c. Avrupa Parlamentosu esas komisyonunun talebi üzerine Avrupa Parlamentosu Başkanı, Komisyon'dan; yasama önerisi hakkında Avrupa Parlamentosu tutumunu kabul etmesinden sonra Komisyon, Parlamento'nun önerdiği değişiklikler haricinde, önerisini başka bir metinle değiştirmek isterse; Parlamento'nun önerdiği değişiklikler haricinde Komisyon, önerisini esaslı olarak değiştirirse; zamanla önerinin ele aldığı konu esaslı olarak değişirse veya Parlamento'nun tutumunu kabul etmesinden sonra yeni Parlamento seçimleri olmuşsa; önerinin yeniden Parlamento'ya gönderilmesini istemektedir (Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 55, fıkra 1).

bildirmişse, Konsey Avrupa Parlamentosu'nun değişiklik önerilerini de içeren metni ancak oybirliği ile kabul edebilecektir. Eğer Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun önerdiği tüm değişiklikleri onaylamazsa, Konsey Başkanı Avrupa Parlamentosu Başkanı ile anlaşarak altı hafta içinde Uzlaştırma Komisyonu'nun toplanmasını sağlayacaktır.⁶⁴⁹ Komisyon, Uzlaştırma Komisyonu toplanana kadar önerisini geri alma hakkına sahiptir.

Böylece, Uzlaştırma Komisyonu ve bu komisyondan ortak bir metin çıkabildiği takdirde bu metnin Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nda onaylanması gereken üçüncü okuma sürecine girilmiş olunmaktadır.

(3) Üçüncü Okuma (Uzlaştırma Komisyonu Aşaması ve Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda Oylama)

Uzlaştırma Komisyonu, Konsey üyeleri veya onların temsilcilerinden ve eşit sayıda Avrupa Parlamentosu temsilcilerinden oluşmaktadır. Uzlaştırma Komisyonu'nda yer alacak olan Avrupa Parlamentosu üyeleri, siyasi gruplar bağlamında Avrupa Parlamentosu'nun genel görünümünü yansıtmalıdır. Her siyasi gruptan komisyona alınacak kesin sayıyı Başkanlar Konferansı belirlemektedir.⁶⁵⁰ Uzlaştırma Komisyonu'nun Avrupa Parlamentosu heyeti, Komisyon önerisiyle ilgili esas komisyonun başkanı ve raportörü, en az iki farklı siyasi gruptan seçilmek üzere on iki aylık bir süre içinde kurulan tüm Uzlaştırma Komisyonlarına katılmakla görevli başkan yardımcıları ve diğer Avrupa Parlamentosu üyeleri arasından seçilen kişilerden oluşmaktadır.⁶⁵¹ Avrupa Parlamentosu heyeti, üyelerin çoğunluğu ile karar almaktadır. Heyetin kendi içindeki görüşmeleri kamuya açık değildir.⁶⁵²

Uzlaştırma Komisyonu, Konsey üyelerinin veya temsilcilerinin nitelikli çoğunluğuyla ve Avrupa Parlamentosu temsilcilerinin çoğunluğunun kararıyla uzlaşmaya varmaya çalışır. Komisyon da, oy hakkı bulunmaksızın Uzlaştırma Komisyonu'nun oturumlarında yer alır ve tarafların anlaşmasına yardımcı

⁶⁴⁹ ATA madde 251/3.

⁶⁵⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 64, fıkra 2.

⁶⁵¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 64, fıkra 3.

⁶⁵² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 64, fıkra 7.

olacak her türlü girişimde bulunur. Uzlaştırma Komisyonu'nda Avrupa Parlamentosu değişiklikleri doğrultusunda Konsey'in Ortak Tutumu değerlendirilir.⁶⁵³

Uzlaştırma Komisyonu'nda uzlaş, toplantı esnasında veya Uzlaştırma Komisyonu Eşbaşkanlığını yürütenlerin arasında gerçekleşecek mektup teatisi ile (Eşbaşkanların resmi onaylarından sonra) gerçekleşebilecektir.⁶⁵⁴ Toplanmasından itibaren altı hafta içinde Uzlaştırma Komisyonu ortak bir metinde anlaşırsa, ortak metin, Uzlaştırma Komisyonu'nda ortak metnin onaylanmasını izleyen altı veya uzatılmış ise sekiz hafta içinde gerçekleşecek Genel Kurul oturumunun gündemine alınır.⁶⁵⁵

Ortak metin, Avrupa Parlamentosu'nda değiştirilememekte⁶⁵⁶ ve tek bir oylamaya konu olmaktadır.⁶⁵⁷ Avrupa Parlamentosu'nda, kullanılan oyların mutlak çoğunluğuyla, Konsey'de de nitelikli çoğunlukla altı hafta içinde bu metni onaylarsa işlem kabul edilmiş olacaktır.⁶⁵⁸ Uzlaştırma Komisyonu'nda ortaya çıkan metin Avrupa Parlamentosu'nda esas komisyonlara havale edilmeden Genel Kurul'da oylanmaktadır.⁶⁵⁹ Kabul edilmesinin ardından işlem Avrupa Parlamentosu ve Konsey Başkanları tarafından imzalanarak (kural olarak) Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'ne en geç iki ay içinde yayımlanması için gönderilmektedir.⁶⁶⁰

Altı hafta içinde Uzlaştırma Komisyonu bir metin üzerinde anlaşamazsa veya Uzlaştırma Komisyonu'nun altı hafta içinde bir metin üzerinde anlaşmasından itibaren altı hafta içinde Avrupa Parlamentosu veya Konsey bu metni gereken nisaplarla onaylamazsa işlem kabul edilmemiş sayılacaktır.⁶⁶¹

⁶⁵³ ATA madde 251/4.

⁶⁵⁴ 2007/C 145/02 madde 35 ve 36.

⁶⁵⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 65, fıkra 1.

⁶⁵⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 65, fıkra 3.

⁶⁵⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 65, fıkra 4.

⁶⁵⁸ ATA madde 251/5.

⁶⁵⁹ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 145.

⁶⁶⁰ 2007/C 145/02 madde 48.

⁶⁶¹ ATA madde 251/6

Belirtilen üç aylık ve altı haftalık süreler, Konsey veya Avrupa Parlamentosu'nun girişimiyle sırasıyla bir ay ve iki hafta uzatılabilmektedir.⁶⁶² İkinci okumadaki sürelerle ilişkin olarak esas komisyon başkanının, uzlaşma aşaması yani üçüncü okumada da Uzlaştırma Komisyonu'nda yer alan Avrupa Parlamentosu heyetinin talebi üzerine Avrupa Parlamentosu Başkanı, bu prosedürlerde yer alan süreleri uzatmaktadır.⁶⁶³ Uzlaştırma Komisyonu'na ilişkin altı veya sekiz haftalık süreler Uzlaştırma Komisyonu'nun ilk toplantısından sonra başlamaktadır.⁶⁶⁴

İşlem önerisinin Avrupa Parlamentosu ile Konsey arasında gidip gelmesi ve iki yasakoyucu Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun anlaşmazlığı halinde Uzlaştırma Komisyonu'nun kurulması, bazı yazarlara göre çift meclisli parlamentolarda görülen yöntem ve araçlara benzer özellikler taşımaktadır.⁶⁶⁵

Bu usulde yapılan işlemler (tüzükler, yönergeler, kararlar) Avrupa Parlamentosu Başkanı ve Konsey Başkanı tarafından imzalanmaktadır. Ortak-karar usulü ile kabul edilen bir işlem Avrupa Parlamentosu ve Konsey'in ikisinin de ismiyle anılmaktayken, danışma ve işbirliği usullerindeki işlemler sadece Konsey'in adıyla anılmaktadır. Böylece Avrupa Parlamentosu'nun yasamadaki rolü, ortak-karar usulünde sembolik olarak da belirtilmiştir.⁶⁶⁶

ABA'daki haliyle ortak karar usulünde, Avrupa Parlamentosu'nun üye tam sayısının salt çoğunluğu ile işlemi reddetmesi süreci sonlandırmamakta, Uzlaştırma Komisyonu'nun toplanmasına imkan tanıyabilmekteydi. Avrupa Parlamentosu'nun üye tam sayısının salt çoğunluğu ile işlemin kabulünü engellemesine imkan tanıyan bu yetki Avrupa Parlamentosu'na Amsterdam Antlaşması ile tanınmıştır.⁶⁶⁷ Yine Amsterdam Antlaşması'na kadar, Uzlaştırma Komisyonu'nda bir uzlaşya varılamaması halinde Konsey'in kendi tutumunu ileri sürme imkanı mevcuttu. Amsterdam Antlaşması sonrasında ise

⁶⁶² ATA madde 251/7.

⁶⁶³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 58, fıkra 1. Bkz. ATA madde 251/7 ve ATA madde 252/g.

⁶⁶⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 63.

⁶⁶⁵ Oder, **a.g.e.**, s. 292.

⁶⁶⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 68. Nugent, **a.g.e.**, s. 200.

⁶⁶⁷ Oder, **a.g.e.**, s. 296.

Uzlaştırma Komisyonu'nda anlaşılamazsa süreç son bulmakta, işlem kabul edilmemiş sayılmaktadır.⁶⁶⁸

Ortak karar usulünde kurumlararası diyalog ve yasama sürecinde yer alan tarafların iyi niyeti çok önemlidir. Özellikle “*trialogue*” denilen Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon’un temsilcilerinin yer aldığı görüşmeler yönteminin olumlu sonuçlar verdiği belirtilmektedir.⁶⁶⁹

Lizbon Antlaşması ile ortak karar usulü, olağan yasama usulü ismini alacak ve Birliğin ana yasama prosedürü olacaktır. Buna ilişkin açıklamalarımız ilerleyen sayfalardadır.

d- Onay Usulü

ATS ile Avrupa Parlamentosu’na ortaklık anlaşmaları ve katılım antlaşmalarında onay yetkisi verilmiştir. Maastricht Antlaşması ile yöntem, diğer politika alanlarına da uygulanır hale getirilmiştir.⁶⁷⁰

ATA’nın 192. maddesinde Avrupa Parlamentosu’nun onay yetkisinin olduğu belirtilmiştir. Diğer yasama usulleri gibi onay usulünün de nerede kullanılacağı ATA’nın ilgili maddelerinde belirtilmiştir. Onay yöntemi, her zaman kullanılan sıradan bir yasama yöntemi olmayıp çok önemli konularda başvurulacak bir yöntemdir. Avrupa Parlamentosu, onay yetkisini kullanırken son derece dikkatli davranmaktadır. Değişiklik önerisi getiremediği için olası bir “hayır”dan önce Avrupa Parlamentosu’nun görüşü çeşitli yollardan açığa çıkarılmaktadır.⁶⁷¹ Bu yöntemde Avrupa Parlamentosu’nun değişiklik önerisi getirme yetkisi bulunmamaktadır. İşlem Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilmekte veya reddedilmektedir.

Avrupa Parlamentosu’nun onay yetkisini kullanmasını gerektiren durumlarda esas komisyonun söz konusu işlemi onaylama veya reddetme yönündeki önerisi üzerine Genel Kurul kararı alınmaktadır. Bu konuda Genel Kurul’da tek bir oylama yapılmakta ve Komisyon önerisi üzerinde değişiklik

⁶⁶⁸ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 215.

⁶⁶⁹ 2007/C 145/02 madde 7 vd.

⁶⁷⁰ Westlake, **A Modern Guide to the European Parliament**, s. 151.

⁶⁷¹ Horváth, **a.g.e.**, s. 221.

teklif edilememektedir.⁶⁷² Onay yetkisinin kullanımı bakımından; katılım antlaşmalarına, uluslararası anlaşmalara ve üye devletlerden birinin Birliğin ortak ilkelerini ısrarlı bir biçimde ihlal ettiğinin tespitine yönelik konular için İçtüzük'te özel hükümler yer aldığından, bu konular için öngörülen özel kurallar da uygulama alanı bulabilecektir.⁶⁷³

e- Yasama Önerilerinin Yasal Zemininin Belirlenmesi

Yasal zemin, Komisyon önerileri veya yasama faaliyetlerine ilişkin dokümanların hangi prosedürlere göre görüşüleceği ve sonuçlandırılacağı anlamına gelmektedir. Komisyon, önerilerinde uygulanacak yasama prosedürünü de belirtmektedir. Yine de, tüm Komisyon önerileri ve yasama faaliyetine ilişkin tüm belgelerin Avrupa Parlamentosu esas komisyonu tarafından yasal zeminin belirlenmesi gerekmektedir.⁶⁷⁴ Görüldüğü gibi, yasal zeminin tartışmalı olduğu durumlarda Komisyon'un inisiyatif alma ve Avrupa Parlamentosu'nun ve Konsey'in de bunu denetleme imkânı vardır.

Önerinin içeriği konusunda görevli esas komisyon, yasal zemine (ATA'nın beşinci maddesinde Birliğin yetkilerine ilişkin hükümler de göz önünde tutularak) itiraz etmek isterse, Avrupa Parlamentosu'ndaki hukuk işlerine bakmakla görevli komisyondan görüş talep etmek zorundadır.⁶⁷⁵ Hukuk İşleri Komisyonu, yasal zeminin uygun veya geçerli olmadığı yönünde karar alırsa, bu kararını Genel Kurul'a bildirmektedir. Hukuk İşleri Komisyonu, esas komisyonun talebine gerek duymadan da Komisyon önerilerinin dayandığı yasal zemin hakkında incelemeler yapabilmektedir. Hukuk İşleri Komisyonu'nun bu konudaki raporu hakkında Genel Kurul'da önerinin esasına geçilmeden oylama yapılmaktadır.⁶⁷⁶ Komisyon önerilerinin dayandığı yasal zeminin değiştirilmesine yönelik Genel Kurul'da sunulan öneriler, yasal zeminin uygunluğu veya geçerliliği esas komisyon veya

⁶⁷² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 75, fıkra 1.

⁶⁷³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 75, fıkra 2.

⁶⁷⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 35, fıkra 1.

⁶⁷⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 35, fıkra 2.

⁶⁷⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 35, fıkra 3 ve fıkra 4.

Hukuk İşleri Komisyonlarında da incelenmemişse, kabul edilmemektedir.⁶⁷⁷ Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nun Komisyon önerilerinin yasal zeminin değiştirilmesine ilişkin olarak ilgili komisyonun raporunu onaylaması durumunda, Komisyon bu onaya uygun hareket edip önerisinin yasal zemininin değiştirilmesini kabul etmezse, Hukuk İşleri Komisyonu veya esas komisyonun başkanı veya bunların raportörleri, önerinin esasına ilişkin oylamanın bir sonraki Genel Kurul oturumunda gerçekleştirilmesini talep edebilmektedir.⁶⁷⁸

Komisyon önerilerinde yasal zeminin belirlenmesi ATAD kararlarına da konu olmuştur. Bir davada,⁶⁷⁹ ATAD, bir Konsey yönergesini, iki okumalı işbirliği usulünden ziyade tek okumalı danışma usulünde kabul edildiği için iptal etmiştir. Dava konusu olayda; kabul edilmesi gereken öneri, içerik olarak Kurucu Antlaşmalar'ın birbirinden farklı yasama süreçleri öngören iki ayrı maddesine dayanmış, Konsey'in iki ayrı Kurucu Antlaşma maddesine dayanarak yetkili olduğu bir durum ortaya çıkmıştır. Konsey de, yönergeyi, danışma usulüne göre kabul etmiştir. Yönergenin uygun yasal zeminde kabul edilmediği iddiası ile iptal edilmesi amacıyla Komisyon tarafından ATAD'da dava açılmıştır. Kararında, ATAD, aynı konuda daha önceki bir kararına da atıfla,⁶⁸⁰ yasal zeminin seçiminin sadece bir kurumun (somut olayda Konsey) tek taraflı iradesiyle belirlenemeyeceğini; yasal zeminin, yargısal denetime açık ve kabul edilecek işlemin amacı ve içeriğini de kapsayan objektif kriterler temelinde belirlenmesinin gerektiğini belirlemiştir.⁶⁸¹ Kararın on yedinci paragrafında ATAD, eğer kabul edilmek istenen bir işlem için Kurucu Antlaşmalar'da kurumların yetkisi iki farklı Antlaşma hükmüne dayanıyorsa, ilgili kurumun her iki Antlaşma hükmüne de dayanarak işlem yapması gerektiği şeklindeki daha eski tarihli bir içtihadının⁶⁸² da bu olayda uygulanamayacağını belirterek, işbirliği ve danışma şeklindeki iki farklı usule göre karar alınmasını gerektiren iki farklı Kurucu Antlaşma maddesine

⁶⁷⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 35, fıkra 5.

⁶⁷⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 35, fıkra 6.

⁶⁷⁹ C. C-300/89.

⁶⁸⁰ C. 45/86, par. 11.

⁶⁸¹ C. C-300/89, par. 10.

⁶⁸² C. 165/87, par. 11.

dayanan bir yetkinin ortaya çıkması durumunda, danışma usulünün ve işbirliği usulünün ikisinin birden uygulanamayacağını, çünkü tek okumalı danışma usulünün uygulanmasının iki okumalı işbirliği usulünün uygulanması ile bağdaşmayacağını belirtmiştir.⁶⁸³

3- Topluluk Bütçesi'nin Kabul Edilmesi ve Komisyon'un İbrası

Topluluk, 1970 senesinden itibaren kendi kaynakları tarafından finanse edilmekte olup⁶⁸⁴ bütçenin kabul edilmesi prosedürü başlı başına bir yasama sürecidir.

AET'nin, kendi kaynakları ile finanse edilmeye başlanmasından itibaren bu kaynakların harcanması ile ilgili denetim hususu da gündeme gelmiştir. Bu düşünceden hareketle, Bütçe ile ilgili prosedürler, zaman içinde Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin en etkin biçimde arttırılabildiği alanlardan birisi olmuştur.⁶⁸⁵ Ulusal parlamentolar kadar olmasa da, Avrupa Parlamentosu da, bir parlamento olmanın gereği olarak Bütçe'de söz sahibidir.

Tez'in bu başlığı altında Avrupa Parlamentosu'nun bütçenin kabul ediliş prosedüründeki yetkilerine yer verilmiştir.⁶⁸⁶ Aşağıda, Bütçe prosedürünü düzenleyen ATA'nın 272. maddesi ile Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nün yasama prosedürlerine ilişkin ikinci başlığının Bütçe'ye ilişkin yedinci bölümünün altmış dokuzuncu maddesindeki atıfla İçtüzüğün dördüncü eki "AB'nin Genel ve Katma Bütçelerinin İncelenmesine Yönelik Uygulama Yöntemleri"nin ve Bütçe'yle ilgili 2006 tarihli Kurumlararası Anlaşmanın⁶⁸⁷ gereken hükümlerine yer verilmiştir.

⁶⁸³ C. C-300/89. par. 18 vd.

⁶⁸⁴ 21 Nisan 1970 tarihli **70/243 sayılı Konsey kararı** OJ L 94, 28.4.1970.

⁶⁸⁵ Palmer, **a.g.e.**, s. 32-33.

⁶⁸⁶ Bütçe konusundaki Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artışı için bkz. Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 248-250.

⁶⁸⁷ **Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management**, OJ C 139, 14/06/2006. Bu kurumlararası anlaşmanın ikinci bölümü ve ikinci eki, Bütçe'nin kabul ediliş prosedürü ile yasama niteliğindeki işlemlerde yer alan mali hükümler hakkında hükümler barındırmaktadır.

a- Topluluk Bütçesi'nin Kabul Edilmesi

Bütçe prosedürü esas olarak ATA'nın 272. maddesinde düzenlenmiştir. Bütçe,⁶⁸⁸ Komisyon tarafından hazırlanmakta ve Avrupa Parlamentosu ile Konsey tarafından kabul edilmektedir.

AT'nin mali yılı 1 Ocak'ta başlamakta ve 31 Aralık'ta sona ermektedir.⁶⁸⁹

Topluluğun tüm kurumları 1 Temmuz'dan önce harcama tahinlerini yapmaktadır. Komisyon bu tahminleri birleştirmekte ve eğer varsa kendi öngördüğü farklı tahminleri de ekleyebilmektedir.⁶⁹⁰ Böylece ön bütçe tasarısı hazırlanmış olur. Bu ön bütçe tasarısı, uygulanacağı yıldan önceki yılın 1 Eylül'üne kadar Konsey'e sunulmalıdır. Konsey eğer bütçede değişiklik yapmak isterse başta Komisyon olmak üzere uygun olan diğer kurumlara da danışmaktadır. Bundan sonra Konsey nitelikli çoğunlukla hareket ederek bütçe taslağını oluşturmakta⁶⁹¹ ve bütçe tasarısı, uygulanacağı yıldan önceki yılın 5 Ekim'ine kadar Avrupa Parlamentosu'na sunmaktadır.⁶⁹²

Avrupa Parlamentosu'na gönderilen bütçe tasarısı ve ilgili dokümanlar, ilgili komisyona (Bütçeler Komisyonu'na) havale edildikten sonra⁶⁹³ bu komisyonun hazırladığı rapor hakkında Genel Kurul'da birinci okuma aşamasına geçilmektedir. Konsey tarafından kendisine sunulmasından sonra kırk beş gün içinde Avrupa Parlamentosu bütçeyi onaylarsa bütçe kesin olarak kabul edilmiş olmaktadır. Bu süre zarfında Avrupa Parlamentosu herhangi bir değişiklik önermez veya değişiklik önermeden bütçeyi kabul etmezse bütçe kesin olarak kabul edilmiş sayılmaktadır.⁶⁹⁴

⁶⁸⁸ AB Bütçesi için bkz. <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm> (Erişim tarihi: 01.07.2008)

⁶⁸⁹ ATA madde 272, fıkra 1.

⁶⁹⁰ ATA madde 272, fıkra 2.

⁶⁹¹ ATA madde 272, fıkra 3.

⁶⁹² ATA madde 272, fıkra 4, par. 1.

⁶⁹³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü'nün dördüncü eki: AB'nin Genel ve Katma Bütçelerinin İncelenmesine Yönelik Uygulama Yöntemleri madde 1, fıkra 1.

⁶⁹⁴ ATA madde 272, fıkra 4, par. 3. AB'nin Genel ve Katma Bütçelerinin İncelenmesine Yönelik Uygulama Yöntemleri madde 3, fıkra 10.

Avrupa Parlamentosu, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile bütçe tasarısının zorunlu olmayan harcamalarını⁶⁹⁵ değiştirme hakkına sahiptir. Avrupa Parlamentosu, ayrıca, kullanılan oyların çoğunluğu ile ATA veya ATA gereğince alınan kararlardan doğan zorunlu harcamalarla⁶⁹⁶ ilgili olarak değişiklik yapılması istemini Konsey'e yöneltebilir. Bu aşamada, bütçe taslağına ilişkin en az kırk üye veya bir siyasi grup veya bir komisyon tarafından yazılı olarak sunulan (Avrupa Parlamentosu'nun değişiklik yapmaya yetkili olduğu konularda) **değişiklik önerileri**; değiştirilmek istenen bütçe başlığını belirtecek şekilde ve gelir-gider dengesinin sağlanmasını gözeterek nitelikte ise oya sunulabilmektedir. Değişiklik önerilerinde aranan bu şartlar, (Avrupa Parlamentosu'nun sadece değişiklik önerebildiği durumlarda) **değişiklik önerisi önerileri** için de geçerlidir.⁶⁹⁷ Kural olarak Genel Kurul'da bu aşamada ayrı ayrı ve arka arkaya olmak üzere; birer birer değişiklik önerileri ve değişiklik önerileri önerileri; birer birer bütçenin bölümleri ve son olarak da bütçe tasarısının tamamına yönelik bir karar alınmasına yönelik oylama yapılmaktadır.⁶⁹⁸ Bütçe tasarısının değişiklik önerisi ve değişiklik önerisi önerisine konu olmayan madde, bölüm, başlık ve kısımları kabul edilmiş sayılmaktadır.⁶⁹⁹ Belirtilen kırk beş günlük süre zarfında Avrupa Parlamentosu bütçe taslağında zorunlu olmayan harcamalarda değişiklik yaparsa veya zorunlu harcamalarda değişiklik önerirse, bütçe önerisi değişikliklerle ve/veya değişiklik önerileri ile Birlikte Konsey'e gönderilmektedir.⁷⁰⁰ Böylece bütçe sürecinin ilk aşaması Avrupa Parlamentosu için tamamlanmış olmaktadır.

⁶⁹⁵ AB'nin Genel ve Katma Bütçelerinin İncelenmesine Yönelik Uygulama Yöntemleri madde 3, fıkra 8.

⁶⁹⁶ Zorunlu harcamaların listesi için bkz. **Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management** OJ C 139/01, 14.06.2006, bölüm iki, otuz dördüncü maddedeki atıfla üçüncü ek.

⁶⁹⁷ AB'nin Genel ve Katma Bütçelerinin İncelenmesine Yönelik Uygulama Yöntemleri madde 3, fıkra 2.

⁶⁹⁸ AB'nin Genel ve Katma Bütçelerinin İncelenmesine Yönelik Uygulama Yöntemleri madde 3, fıkra 6.

⁶⁹⁹ AB'nin Genel ve Katma Bütçelerinin İncelenmesine Yönelik Uygulama Yöntemleri madde 3, fıkra 7.

⁷⁰⁰ ATA madde 272/4, par. 2 ve par. 4.

Komisyon ve gereken diğer kurumlarla değişiklik önerilerini veya değişikliklikleri inceleyen Konsey nitelikli çoğunlukla hareket ederek Avrupa Parlamentosu'nun bütçe önerisinde yaptığı değişiklikleri değiştirebilmektedir.⁷⁰¹

Aynı yöntemle, Avrupa Parlamentosu'nun önerdiği değişiklikler konusunda ise Konsey; Avrupa Parlamentosu tarafından önerilen değişikliklerin herhangi bir kurumun toplam harcamasını arttırıcı etkiye sahip olmadığı durumlarda ve özellikle önerilen değişikliğin neden olabileceği gider artışının harcamalarda uygun bir azaltma yapılmasını öngören bir veya daha fazla değişiklik önerisiyle giderilebildiği durumlarda, Avrupa Parlamentosu'nun değişiklik önerisini nitelikli çoğunlukla reddedebilmektedir. Red kararının alınamaması halinde değişiklik kabul edilmiş olmaktadır.⁷⁰²

Avrupa Parlamentosu'nun değişiklik önerisi bir kurumun toplam harcamasını arttırıcı etkiye sahipse, Konsey nitelikli çoğunlukla önerilen değişikliği kabul edebilmektedir. Avrupa Parlamentosu'nun önerdiği değişiklik konusunda Konsey'in bir karar almaması halinde ise değişiklik önerisi reddedilmiş sayılmaktadır.⁷⁰³

Belirtilen bu son iki durumda Konsey, değişiklik önerilerini reddederse, nitelikli çoğunlukla tasarıda yer alan miktarları kabul edebilmekte veya söz konusu miktarları değiştirebilmektedir.⁷⁰⁴

Kendisine sunulmasından itibaren on beş gün içinde Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun değişikliklerini değiştirmez ve Avrupa Parlamentosu tarafından önerilen değişiklikleri benimserse bütçe kesin olarak kabul edilmiş olur. Avrupa Parlamentosu'nun değişiklik önerilerinin değiştirilmediği ve önerilerinin kabul edildiği Avrupa Parlamentosu'na bildirilir.⁷⁰⁵ Bu on beş günlük sürede, Avrupa Parlamentosu'nun yaptığı değişikliklerden bir veya birden fazlası değiştirilirse veya Avrupa Parlamentosu'nun önerdiği değişiklikler reddedilirse veya bunlar değiştirilirse, değiştirilen bütçe tasarısı

⁷⁰¹ ATA madde 272/5, bent a.

⁷⁰² ATA madde 272/5, par. 1, b bendi, birinci çizgi.

⁷⁰³ ATA madde 272/5, par. 1, b bendi, ikinci çizgi.

⁷⁰⁴ ATA madde 272/5, par. 1, b bendi, üçüncü çizgi.

⁷⁰⁵ ATA madde 272/5, par. 2.

Avrupa Parlamentosu'na tekrar gönderilmektedir. Konsey, bünyesinde gerçekleştirdiği müzakereler konusunda Avrupa Parlamentosu'nu bilgilendirir.⁷⁰⁶ Böylece Avrupa Parlamentosu için bütçe prosedüründe ikinci aşamaya geçilmiş olmaktadır.

Konsey'in Avrupa Parlamentosu'nun kabul ettiği değişiklikleri değiştirmesi durumunda Konsey'in değiştirdiği metin, Avrupa Parlamentosu'nda ilgili komisyona gönderilmektedir.⁷⁰⁷ Kendisine ikinci kez bütçe tasarısı gönderilen Avrupa Parlamentosu, on beş günlük süre içinde üye tamsayısının salt çoğunluğu ve kullanılan oyların beşte üçü ile bütçe tasarısı üzerinde kendi yaptığı değişiklikler üzerinde Konsey tarafından yapılan değişiklikleri değiştirebilmekte veya bu değişiklikleri ortadan kaldırabilmekte ve bütçeyi bu şekilde kabul edebilmektedir.⁷⁰⁸ Bu aşamada, Konsey'in değişiklik yaptığı metinlere ilişkin, en az kırk üye veya bir siyasi grup veya bir komisyon tarafından yazılı olarak sunulan ve gelir-gider dengesinin sağlanmasını gözetecek nitelikteki değişiklik önerileri Genel Kurul'da oylanabilmektedir.⁷⁰⁹ Bütçe ile ilgili esas komisyon da değişiklikler konusundaki görüşlerini Genel Kurul'da bildirmektedir.⁷¹⁰

Bu on beş günlük süre zarfında Avrupa Parlamentosu karar alamazsa bütçe tasarısı, Konsey'in son şeklini verdiği haliyle kabul edilmiş olmaktadır.⁷¹¹ Prosedürlerin tamamlanmasından sonra Avrupa Parlamentosu Başkanı Bütçe'yi imzalamakta ve bütçenin nihai olarak kabul edildiğini açıklamaktadır.⁷¹²

Görüldüğü gibi Avrupa Parlamentosu'nun, zorunlu harcamalardaki artışa sebep olan değişiklik önerileri hakkındaki yetkisi sınırlıdır. Zorunlu

⁷⁰⁶ ATA madde 272/5, par. 3.

⁷⁰⁷ AB'nin Genel ve Katma Bütçelerinin İncelenmesine Yönelik Uygulama Yöntemleri madde 5, fıkra 1.

⁷⁰⁸ ATA madde 272, fıkra 6.

⁷⁰⁹ AB'nin Genel ve Katma Bütçelerinin İncelenmesine Yönelik Uygulama Yöntemleri madde 5, fıkra 3.

⁷¹⁰ AB'nin Genel ve Katma Bütçelerinin İncelenmesine Yönelik Uygulama Yöntemleri madde 5, fıkra 5.

⁷¹¹ ATA madde 272, fıkra 6.

⁷¹² ATA madde 272, fıkra 7.

olmayan harcamalarda ise Avrupa Parlamentosu değişiklik yapma ve bu harcamaların nihai halini benimseme yetkisine sahiptir.

Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda, bir komisyon veya en az kırk üye, önemli sebeplere dayanarak bütçe tasarısının bir bütün olarak reddedilmesini önerebilmektedirler. Bu yöndeki önergeler yazılı, kısa ve gerekçeli olmalıdır. Bütçenin reddi isteminin gerekçeleri de birbirileri arasında tutarlı olmak zorundadır.⁷¹³ Avrupa Parlamentosu'nun üye tam sayısının salt çoğunluğu ve kullanılan oyların üçte ikisi ile bütçe tasarısı reddedilebilmekte ve yeni bir bütçe tasarısının sunulmasını istenebilmektedir.⁷¹⁴ Bu durumda ATA'nın 273. maddesine göre yenisi hazırlanıncaya kadar her ay, önceki yıla ait bütçenin on ikide biri kadar harcama yapılabilmektedir.

Komisyon da, Bütçe'yi, iyi mali idare ilkesini göz önünde tutarak kendi sorumluluğunda ve ödeneklere uygun bir biçimde kullanmaktadır.⁷¹⁵ Bütçe uygulamaları Avrupa Sayıştay tarafından kontrol edilmektedir.

Ödeneklerde fasıllar ve daha alt bölümler arasında, belirli kurallar dahilinde, aktarma yapma yetkisi Komisyon'dadır. Ancak bu limitler aşıldığında ödeneğin ilgili olduğu harcamaların zorunlu olup olmamasına göre Konsey veya Avrupa Parlamentosu, bu aktarmalar üzerinde söz sahibidir.⁷¹⁶

b- Komisyon'un İbrası

Ulusal parlamentolar gibi Avrupa Parlamentosu da bütçeyi uygulayıcı makam olan Komisyon'u ibra etme yetkisine sahiptir.

Hemen belirtelim ki Komisyon'un Avrupa Parlamentosu tarafından ibra edilmemesinin hukuki sonucu bulunmamaktadır. Ne Kurucu Antlaşmalar'da ne de Toplulukların Mali Tüzüğü'nde ibra edilmemenin sonucu

⁷¹³ AB'nin Genel ve Katma Bütçelerinin İncelenmesine Yönelik Uygulama Yöntemleri madde 6, fıkra 1.

⁷¹⁴ ATA madde 272, fıkra 8.

⁷¹⁵ ATA madde 274.

⁷¹⁶ ATA madde 274, son fıkra, Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 258.

belirtilmemiştir. AB’de Komisyon’un ibra edilmemesi bir nevi politik bir uyarı, azarlama mahiyetinde yaptırımdır.⁷¹⁷

Bütçe ile ilgili olarak Kurucu Antlaşmalar’da değişiklik öngören 1970 tarihli Antlaşma’dan önce Komisyon’u ibra yetkisi münhasıran Konsey’e ait iken 1970-1975 seneleri arasında bu yetki Konsey ve Avrupa Parlamentosu arasında paylaşılmış, 1975 tarihli Kurucu Antlaşmalar’da değişiklik öngören Antlaşma ile de ibra yetkisi tamamıyla Avrupa Parlamentosu’na verilmiştir.⁷¹⁸

Hali hazırda Komisyon’un Avrupa Parlamentosu tarafından ibrasına ilişkin kurallar ATA’nın 276. maddesinde ve Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü’nün yetmişinci maddesindeki atıfla İçtüzüğün beşinci ekinde yer alan “İbraya İlişkin Kararların Görüşülmesi ve Alınmasına İlişkin Yöntem” adlı ekte yer almaktadır. Bu ekte aksi yer almadıkça Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü’ndeki kurallar ibraya ilişkin prosedürde de uygulanmaktadır.⁷¹⁹ Ayrıca Komisyon’un ibrasına yönelik hükümler, Avrupa Parlamentosu Başkanı’nın Avrupa Parlamentosu bütçesini uygulamasından dolayı ibrasına da uygulanmaktadır.⁷²⁰

Nitelikli çoğunlukla hareket eden Konsey’in tavsiyesi üzerine Avrupa Parlamentosu, Komisyon’u, Bütçe’nin uygulanmasına ilişkin olarak ibra etme yetkisine sahiptir. Bu amaçla Komisyon’un bir önceki yıla ilişkin Bütçe’nin uygulanmasına dair raporu, Avrupa Sayıştay’ının yıllık raporu gibi belgeler Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından incelenmektedir.⁷²¹ İbra için Kurucu Antlaşma’da özel hüküm olmadığı için Avrupa Parlamentosu’nda kullanılan oyların çoğunluğu yeterli olmaktadır.⁷²² Avrupa Parlamentosu’nun bu yetkisinin kullanımı sırasında Avrupa Parlamentosu’nun talep ettiği tüm bilgilerin Komisyon tarafından Avrupa Parlamentosu’na verilmesi gerekmektedir.⁷²³

⁷¹⁷ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 290-291.

⁷¹⁸ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 290.

⁷¹⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü’nün beşinci eki: İbraya İlişkin Kararların Görüşülmesi ve Alınmasına İlişkin Yöntem, madde 2, fıkra 2.

⁷²⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 71.

⁷²¹ ATA madde 276, fıkra 1.

⁷²² İbraya İlişkin Kararların Görüşülmesi ve Alınmasına İlişkin Yöntem, madde 4, fıkra 4.

⁷²³ ATA madde 276, fıkra 2.

Avrupa Parlamentosu'nun incelemesi amacıyla İ t z    n be  inci ekinin birinci maddesinde yer alan Avrupa Sayı  tay 'nın yıllık ve   zel raporları ile Komisyon tarafından gönderilen gelir-gider hesab , bilanço ve mali analiz gibi belgeler ve Konsey'in ibra konusundaki tavsiyesi Avrupa Parlamentosu   yelerine da ıtılmakta ve g r    lmesi için konuyla ilgili esas komisyon olan B     Kontrol Komisyonu'na havale edilmektedir.⁷²⁴ Diğer komisyonlar da, ibra ile ilgili olarak, Avrupa Parlamentosu Başkanı'nın belirlediği zaman zarfında esas komisyona g r    bildirebilmektedirler.⁷²⁵

Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda ibraya ili  kin g r   meler esas komisyonun hazırladığı rapor üzerinde; Mali T z   e⁷²⁶ uygun olarak Avrupa Sayı  tay  tarafından hazırlanan yıllık raporun kabul edilmesini izleyen yılın 30 Nisanı'nda gerçekleşmektedir.⁷²⁷ Esas komisyonun hazırlayacağı raporda; 30 Nisan ayında gerçekleşecek aylık toplantıda kararla tırılmak üzere Komisyon'un ibra edilmesi veya gerekçeli olarak ibranın Ekim ayındaki aylık toplantıya ertelenmesi önerilebilmektedir.⁷²⁸ Nisan ayındaki aylık toplantıda gerçekleşen Genel Kurul g r   melerinde Komisyon'un ibrasına yönelik esas komisyon raporu kullanılan oyların  o unlu unu alırsa Komisyon ibra edilmiş, kullanılan oyların çoğunluğu sağlanamazsa ibraya ili  kin g r   meler Ekim ayındaki aylık toplantıya ertelenmiş olmaktadır. Bu zaman zarfında esas komisyon, Komisyon'un ibrasını veya ibranın reddedilmesini içeren yeni bir rapor hazırlayacaktır.⁷²⁹ Yine Nisan ayındaki aylık toplantının Genel Kurul g r   melerinde esas komisyonun hazırlayacağı raporda yer alan ibranın Ekim ayındaki aylık toplantıya ertelenmesi yönündeki  nerisi kabul edilirse aynı şekilde esas komisyon altı ay içinde Komisyon'un ibra edilmesi veya edilmemesi  nerisi içeren yeni bir rapor hazırlayacaktır. Nisan ayındaki aylık toplantının Genel Kurul g r   melerinde esas komisyonun hazırlayacağı raporda yer alacak olan ibranın Ekim ayındaki aylık toplantıya ertelenmesi

⁷²⁴ İbraya İli  kin Kararların G r    lmesi ve Alınmasına İli  kin Yöntem, madde 1, fıkra 1 ve fıkra 2.

⁷²⁵ İbraya İli  kin Kararların G r    lmesi ve Alınmasına İli  kin Yöntem, madde 1. fıkra 1 ve fıkra 3.

⁷²⁶ ATA'nın 279. maddesine uygun olarak kabul edilen Mali T z  k ve değişiklikler için bkz. http://ec.europa.eu/budget/documents/implement_control_en.htm (Erişim tarihi: 01.07.2008)

⁷²⁷ İbraya İli  kin Kararların G r    lmesi ve Alınmasına İli  kin Yöntem, madde 2, fıkra 1.

⁷²⁸ İbraya İli  kin Kararların G r    lmesi ve Alınmasına İli  kin Yöntem, madde 3, fıkra 1, bent a.

⁷²⁹ İbraya İli  kin Kararların G r    lmesi ve Alınmasına İli  kin Yöntem, madde 5, fıkra 1, bent a.

yönündeki önerisi reddedilirse, Komisyon ibra edilmiş sayılmaktadır. Ancak bu son durumda dahi Avrupa Parlamentosu, Komisyon'un bütçe uygulamaları hakkında görüşlerini belirten bir ilke kararını kabul edebilecektir.⁷³⁰

Görüldüğü gibi, Ekim ayındaki aylık toplantıda esas komisyonun Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda oylaması yapılacak raporda Komisyon'un ibra edilmesi veya ibranın reddedilmesi önerileri yer alabilecek ve bu raporun içeriği Genel Kurul'da oya sunulacaktır. Esas komisyonun hazırladığı raporda yer alan Komisyon'un ibra edilmesine ilişkin öneri kabul edilirse veya esas komisyonun hazırladığı raporda yer alan Komisyon'un ibra edilmemesine ilişkin öneri reddedilirse Komisyon ibra edilmiş olmaktadır. Bunların dışındaki ihtimallerde Komisyon'un ibrası reddedilmiş olmaktadır.⁷³¹ Nisan ve Ekim ayındaki toplantılar arasındaki süre Avrupa Parlamentosu tarafından nihai oylama yapılmadan önce Komisyon'a mümkün olduğunca baskı yapıp gereken konularda tatmin edici bilgiler almak amacıyla kullanılmaktadır.⁷³²

4- Avrupa Topluluğu'nda Uygulanan Özel Yasama Yöntemleri

ATA'nın yukarıda belirtilen dört temel yönteminden farklı karar alma yöntemleri de mevcuttur. Bunlar; Komitoloji usulü, (*recasting*) değiştirerek yeniden yayımlama, kodifikasyon gibi yöntemlerdir. Bunların haricinde ATA'ya göre bazen Komisyon'un önerisi üzerine Konsey karar alabilmekte ve Avrupa Parlamentosu'na danışma zorunluluğu olmadan işlemi benimseyebilmektedir.⁷³³

Bu başlık altında komitoloji usulünde Avrupa Parlamentosu'nun rolü ile değiştirerek yeniden yayımlama ve kodifikasyon yöntemleri incelenecektir.

⁷³⁰ İbraya İlişkin Kararların Görüşülmesi ve Alınmasına İlişkin Yöntem, madde 5. fıkra 1, bent b.

⁷³¹ İbraya İlişkin Kararların Görüşülmesi ve Alınmasına İlişkin Yöntem, madde 5, fıkra 2.

⁷³² Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 293.

⁷³³ Bkz. ATA madde 26, madde 45, madde 49.

a- Komisyon'un Karar Alma Yetkisi ve Komitoloji

(1)- Tanım

Komisyon, diğer yasakoyucu kurumlar Avrupa Parlamentosu ve Konsey'in oluşturduğu mevzuatın uygulanmasına yönelik tüzükler ve yönergeler çıkarabilmekte, kararlar alabilmektedir. Bu işlemlere ilişkin yetki Komisyon'a ATA'nın 202, 211. ve 249. maddeleri ile verilmiştir. ATA'nın 202. ve 211. maddelerinde Komisyon'a düzenleme yapabilmesi için Konsey tarafından yetki verilebileceği belirtilmektedir. ATA'nın 202. maddesinde Konsey tarafından kabul edilen işlemlerin uygulanması ile ilgili düzenleme yapma yetkisinin Konsey tarafından Komisyon'a verilebileceği belirtilmekle beraber aynı maddede Komisyon'a verilen bu uygulama yetkilerinin bazı koşullara bağlanabileceği hatta özel durumlarda uygulama yetkisinin saklı tutabileceği belirtilmiştir.

Komisyon'a devredilen yetkilerin kullanımının kontrolü için üye devletlerin uzmanlarından oluşan ve Komisyon'un uygulamaya yönelik önerileri hakkında bazen görüş bildiren bazen de bu önerileri onaylayan komiteler oluşturulmuştur. Bu yöntem Komitoloji usulü denilmektedir.⁷³⁴

Komitoloji, 19/62 sayılı Tüzük⁷³⁵ ile ilk idari komitenin doğması sonucu 4 Nisan 1962 tarihinde fiilen oluşmuş, Tüzük kapsamında bazı işlerin idari komite uyarınca görüleceği belirtilmiştir.⁷³⁶ Komitoloji komitelerinin Kurucu Antlaşmalar'da yer almamasından bahisle önüne gelen davada Divan, komitoloji usulünün Kurucu Antlaşmalar'a uygunluğunu kabul etmiştir.⁷³⁷ 13 Temmuz 1987 tarih ve 87/373/EEC sayılı Komisyon'a Verilen Uygulama

⁷³⁴ Arzu Yürükçü, **Avrupa Birliğinde Komitoloji Usulleri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s. 24-25. **Report from the Commission on the working of committees during 2005**, COM(2006) 446 final, s. 2. Gregor Schusterschitz, Sabine Kotz, "The comitology reform of 2006: increasing the powers of the European Parliament without changing the treaties", **European Constitutional Law Review**, vol. 3, 2007, s. 69.

⁷³⁵ 19/62/EEC.

⁷³⁶ Yürükçü, **a.g.t.**, s. 26.

⁷³⁷ C. 25/70, Craig, De Búrca, **a.g.e.**, s. 150.

Yetkisinin Kullanımını Düzenleyen Kurallar adlı Konsey Kararı⁷³⁸ ile komitelerin yasal dayanağı güçlendirilmiştir.⁷³⁹

Komitoloji usulü, uygulamaya yönelik işlemlerin belirlenmesine yönelik alanlarda kullanılsa da, ABA'nın getirdiği yeniliklerle, Avrupa Parlamentosu'nun, Konsey ile birlikte bazı alanlarda ortak yasakoyucu vasfını kazanmasından sonra komitoloji usulündeki istekleri de artmıştır. Avrupa Parlamentosu, ortak karar usulüne göre meydana gelen işlemlerin uygulanma aşamasına yönelik karar alma süreçlerinden dışlanmasına karşı çıkmış⁷⁴⁰ ve sadece mevzuatın oluşum sürecinde değil bunların uygulanmasına ilişkin işlemlerin denetiminde de söz sahibi olmak istemiştir.⁷⁴¹ Bu bağlamda, 1996 yılındaki Kurucu Antlaşmalar'ın revizyonu ile ilgili Hükümetlerarası Konferans'taki anlaşmaya (Amsterdam Antlaşması) kadar geçerliliğini koruyan "*modus vivendi*"ye göre⁷⁴² Avrupa Parlamentosu, Topluluk hukukunun uygulanmasında Konsey ile eşit haklar elde edemese de, bilgilendirilme ve danışma konularında bazı kazanımlar elde etmiştir.⁷⁴³

1999 senesinde ise 1999/468/EC sayılı Komitoloji ile ilgili Konsey Kararı kabul edilmiştir.⁷⁴⁴ 2001/C 38/03 sayılı Konsey Kararı ile de 1999/468/EC kararına uygun biçimde komiteler için usul kuralları belirlenmiştir.⁷⁴⁵

Komitoloji ile ilgili 1999/468/EC Konsey Kararı'nda özellikle ortak karar usulünün uygulandığı alanlardaki uygulama işlemleri hakkında Avrupa Parlamentosu'na yeni yetkiler tanınmıştır. Kararın sekizinci maddesine göre ortak karar usulünün uygulandığı alanlardaki uygulama işlemlerinin taslaklarının Avrupa Parlamentosu'na gönderilmesi öngörülmüş ve Avrupa Parlamentosu'nun, uygulama işlemlerinin uygulama niteliğini aştığı

⁷³⁸ OJ L 197, 18.07.1987.

⁷³⁹ Yürükçü, **a.g.t.**, s. 26.

⁷⁴⁰ Craig, De Búrca, **a.g.e.**, s. 151. Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 294-295.

⁷⁴¹ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 296.

⁷⁴² **Modus vivendi of 20 December 1994 between the European Parliament, the Council and the Commission concerning the implementing measures for acts adopted in accordance with the procedure laid down in article 189b of the EC Treaty**, OJ 1996 C 102/1.

⁷⁴³ Yürükçü, **a.g.t.**, s. 35.

⁷⁴⁴ 1999/468/EC, **Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission**, OJ L 184/23, 17.07.1999.

⁷⁴⁵ OJ 06.02. 2001

durumlarda önerinin yeniden gözden geçirilmesini isteme hakkı doğmuştur. 1999 tarihli Komitoloji Kararı; Avrupa Parlamentosu'nun, ortak karar usulüne uygun olmadığı görüşlerine maruz kalmakla birlikte,⁷⁴⁶ komitoloji usullerini basitleştirmiş, şeffaflığı arttırmış ve Avrupa Parlamentosu'nun, dolaylı da olsa, sürece etkili olduğu alanları genişletmiştir.⁷⁴⁷

1999 tarihli Konsey Kararı, 13.06.2006 tarihli 2006/512/EC Konsey Kararı ile değiştirilmiştir.⁷⁴⁸ Bu karar ile Komitoloji yönteminde Avrupa Parlamentosu'nun katılımı konusunda büyük adımlar atıldığı ve Antlaşmalar'ın değiştirilmesine gerek duymadan Avrupa Parlamentosu'nun, işlemlerin uygulanmasına yönelik düzenlemelerin yapım sürecine katılım bakımından önemli kazanımlar elde ettiği belirtilmektedir.⁷⁴⁹ Bu değişikliklere göre, uygulama düzenlemelerinin "Tetkik Suretiyle Düzenleme Şeklindeki Komitoloji Yöntemi"ne⁷⁵⁰ ilişkin olması durumunda, Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile uygulama düzenlemelerine yönelik önerinin; esas yasama işleminde belirtilen uygulamaya yönelik hükümlerin sınırlarını aştığı, veya, amaç veya kapsam olarak asıl işlem ile uyumlu olmadığı, veya, ikincillik veya orantılılık ilkelerine uymadığı gerekçeleriyle, uygulama düzenlemelerine ilişkin önerinin benimsenmesine karşı çıkabilecektir.⁷⁵¹

(2)- Avrupa Parlamentosu Aşaması

Komisyon tarafından mevzuatın uygulanmasına yönelik bir işlem önerisi Avrupa Parlamentosu'na gönderildiği zaman Avrupa Parlamentosu Başkanı bu öneriyi, önerinin kaynaklandığı mevzuata göre belirlenen esas komisyona havale etmektedir.⁷⁵² Esas komisyon üyeleri, esas komisyonun

⁷⁴⁶ Komite toplantılarına Avrupa Parlamentosu'nun katılımını sağlayamaması ve buna bağlı olarak süreçte Avrupa Parlamentosu'nun doğrudan etkisinin olamaması gibi, Craig, De Búrca, **a.g.e.**, s. 151.

⁷⁴⁷ Yürükçü, **a.g.t.**, s. 61.

⁷⁴⁸ OJ L 200, 22.07.2006. Değişikliklerin işlendiği metin için bkz. OJ C 255, 21.10.2006.

⁷⁴⁹ Schusterschitz, Kotz, **a.g.m.**, s. 89.

⁷⁵⁰ Bkz. **2006/512/EC** madde 1, fıkra 7 ile eklenen madde 5/a,

⁷⁵¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 81, fıkra 4.

⁷⁵² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 81, fıkra 1.

başkanı tarafından belirlenen bir zaman diliminde uygulama düzenlemelerine ilişkin öneriye esas komisyonun itiraz etmesini talep edebilmektedirler. Bu şekilde esas komisyonda; uygulama düzenlemelerine yönelik öneriye itiraz edildiği zaman, uygulama işlemlerine ilişkin öneride değişiklikler de öngörebilen ve uygulama işlemlerinin Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda kabul edilmemesini öneren bir karar önerisi hazırlanmak zorundadır. Bu şekilde hazırlanan karar önerisi Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda kabul edildiği takdirde Avrupa Parlamentosu Başkanı, Komisyon'dan önerisini geri çekmesini veya önerisinde değişiklikler yapmasını veya önerinin niteliğine göre başka bir yasama prosedüründe yasama önerisini Avrupa Parlamentosu'na sunmasını talep edecektir.⁷⁵³

Uygulama düzenlemelerinin “Tetkik Suretiyle Düzenleme Şeklindeki Komitoloji Yöntemi”ne⁷⁵⁴ ilişkin olması durumunda ise, yukarıda belirtildiği gibi, Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile; uygulama düzenlemelerine yönelik önerinin; esas yasama işleminde belirtilen uygulamaya yönelik hükümlerin sınırlarını aştığı, veya, amaç veya kapsam olarak asıl işlem ile uyumlu olmadığı veya ikincillik veya orantılılık ilkelerine uymadığı gerekçeleriyle, uygulama düzenlemelerine ilişkin önerinin benimsenmesine karşı çıkabilecektir.⁷⁵⁵

(3)- Lizbon Antlaşması'nda Öngörülen Hükümler

Lizbon Antlaşması (Avrupa Anayasası gibi) Komisyon kararları için iki ana başlık belirlemiştir.⁷⁵⁶ Bunlar devredilmiş tüzükler ve uygulama işlemleridir.

Lizbon Antlaşması madde 2/236 ile öngörülen ABİA madde 249b'ye (birleştirilmiş metinde ABİA madde 290) göre bir yasama işlemi, kendisinin esaslı olmayan unsurlarını tamamlamak veya değiştirmek amacıyla yasama niteliği taşımayan işlemleri kabul etme yetkisini Komisyon'a verebilecektir. Bu

⁷⁵³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 81, fıkra 2.

⁷⁵⁴ Bkz. 2006/512/EC madde 1, fıkra 7 ile eklenen madde 5/a,

⁷⁵⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 81, fıkra 4.

⁷⁵⁶ Corbett, Jacobs, Shackleton, *a.g.e.*, s. 302.

yetkilendirmede; hedefler, içerik, kapsam ve süre açıkça belirtilecektir. Yetkilendirme işleminin şartları da yasama işleminde açıkça belirtilecektir. Bu şartlar, Avrupa Parlamentosu'nun veya Konsey'in yetki devrini feshedebilmesi veya yasama işleminde belirtilecek olan bir zaman zarfında Avrupa Parlamentosu veya Konsey tarafından "devredilmiş işlem"e bir itiraz gelmemesi şeklinde olabilecektir. Bu konuda Avrupa Parlamentosu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Konsey ise nitelikli çoğunlukla hareket edecektir. Bu tip işlemlerin başına da "devredilmiş" sıfatı eklenecektir.

Lizbon Antlaşması madde 2/236 ile öngörülen ABİA madde 249c'ye göre (birleştirilmiş metinde ABİA madde 291), üye devletler, bağlayıcı Birlik işlemlerinin uygulanması için iç hukukta gerekli tüm işlemleri yürürlüğe koyacaklardır. Hukuken bağlayıcı Birlik işlemlerinin, üye ülkelerde uygulanmaları için yeknesak düzenlemelerin gerekmesi durumunda bu işlemler Komisyon'a ve belirli durumlarda Konsey'e uygulama yetkisini verebilecektir. Bu tip işlemlerin başlığına "*implementing*" ibaresi eklenecektir. Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulüne uygun olarak kabul edecekleri işlemlerle, üye ülkelerin Komisyon'un uygulama yetkisini kontrol için kullanacakları mekanizmaları ve bunların işleyişine dair ilkeleri belirleyecektir.

b- Kodifikasyon ve Değiştirerek Yeniden Yayınlama (*Recasting*)

Kodifikasyon ve değiştirerek yeniden yayımlama esasen daha iyi yasa yapım sürecinin parçalarıdır.

AB'de "daha iyi yasa yapım süreci"⁷⁵⁷ içinde birden çok faaliyeti barındıran eylem alanıdır. Düzenleyici etki analizi,⁷⁵⁸ düzenlemelerden etkilenecek taraflara danışma süreci, yasama sürecinde doğru işlemin

⁷⁵⁷ *Better law-making*.

⁷⁵⁸ Etki analizi, yürürlüğe konulması düşünülen mevzuatın; piyasa, toplum, çevre, diğer mevzuat vb. üzerinde hangi etkilere yol açacağını ortaya koyan bir tekniktir (**Düzenleyici Etki Analizi Rehberi**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, no:192, 2006, s. 10). Komisyon'un Etki Değerlendirmesi Kılavuzu'nda ise etki analizi, mevzuat önerilerinin/politika seçeneklerinin yapılandırılmasına yarayan bir mantıksal basamaklar serisi olarak tanımlanmıştır (**Impact Assessment Guidelines**, 15 June 2005 SEC(2005) 791, s. 4).

seçimi, Müktesebat'ın üye ülkeler tarafından iç hukuka muntazam bir biçimde aktarılması; mevzuatın sadeleştirilmesi, hukuki işlemlerin kodifikasyonu ve değiştirilerek yeniden yayımlama (*recasting*) faaliyetleri, Müktesebat'a kolay erişim, yasama sürecinde uzmanlıklardan yararlanma, yasama faaliyetlerindeki idari maliyetleri düşürmeye yönelik çabalar ve yasama süreçlerinde şeffaflık gibi kavramlar “daha iyi yasa yapım süreci” kapsamında incelenen hususlardır.⁷⁵⁹ Bunlardan başka, önceki bölümlerde anlattığımız ikincillik ve orantılılık ilkelerinin uygulanması da “daha iyi yasa yapım süreci”yle bağlantılıdır.⁷⁶⁰

Kodifikasyon ve değiştirilerek yeniden yayımlama yöntemleri hakkındaki kurallar; Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü ile Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon arasında akdedilen kurumlararası anlaşmalarda düzenlenmiştir.

(1)- Kodifikasyon

Yasamaya İlişkin Metinlerin Resmi Kodifikasyonu için Hızlandırılmış Çalışma Yöntemleri Üzerine 20 Aralık 1994 Tarihli Kurumlararası Anlaşma'nın⁷⁶¹ birinci maddesinde, resmi kodifikasyonun, yürürlükte olan (kodifiye edilecek) (yasama) işlemleri(ni) yeni tek bir metinde toplayan ve eski işlemleri ortadan kaldıran bir prosedür anlamına geldiği belirtilmiştir.

Anlaşma'nın ikinci maddesinde, öncelikle kodifiye edilecek sektörlerin; Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon tarafından belirleneceği ve

⁷⁵⁹ Birlik bünyesinde “daha iyi yasa yapım süreci”ne ihtiyaç duyulmasının birçok sebebi vardır. Bu sebeplerden biri, Birliğin çok dilli yapısı ve çeşitli hukuki geleneklerden oluşması sonucu, yasama işlemlerinden etkilenen kişilerin haklarının açık ve kesin bir dille anlatımının gerekli olmasıdır. Başka bir sebep ise, Müktesebat'ın artık yüz binlerce sayfalık bir hacme ulaşması ve bu düzenleme yığını arasında bazı işlemlerin birçok defa değiştirilmesi nedeniyle uygulayıcıların değişiklikleri takip etmesinin zorlaşmasıdır. Mevzuatın son haline AB Hukuk Portalı *Eur-Lex* vasıtasıyla ulaşılabilir ancak bu Portal'daki tüm veriler resmi olarak bağlayıcı değildir. Bu bağlamda, “daha iyi yasa yapım süreci”ne ihtiyaç duyulmasına yol açan sebeplerden ikisi; yasama tekniğinin önemli bir unsuru olarak işlemlerin açık ve anlaşılır olması ile Müktesebat'ın hacminin daraltılması gereklilikleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁷⁶⁰ “Daha iyi yasa yapım süreci”nin unsurlarından olan araç seçimi ve müdahalenin yoğunluğu ikincillik ve orantılılık ilkeleri ile doğrudan bağlantılar içermektedir.

⁷⁶¹ **Interinstitutional agreement of 20 December 1994 on an accelerated working method for official codification of legislative texts**, OJ C 102, 04.04.1996.

kodifiye amaçlı Komisyon önerilerinde içeriğe ilişkin bir değişikliğin yapılmaması gerektiği belirtilmiştir. Kodifikasyonda önemli olan nokta, metinde içerik olarak esaslı değişikliklerin yapılamamasıdır. İçeriğe ilişkin bir değişikliğin gerekmesi durumunda öneri getirme yetkisi yine Komisyon’undur.

Komisyon’dan kodifikasyon amaçlı bir öneri geldiğinde bu öneri Avrupa Parlamentosu’nda, Hukuk İşleri Komisyonu’na gönderilmektedir. Hukuk İşleri Komisyonu bu öneriyi konuyla ilgili kurumlararası anlaşmaya göre inceleyerek önerinin yasama işlemlerinde “esasa ilişkin” bir değişiklik getirip getirmediğini ve sadece kodifikasyonu amaçlayıp amaçlamadığını tespit edecektir.⁷⁶² Değişiklikleri kodifiye edilmek istenen işlemin meydana getirildiği zamanda esas komisyon olan komisyon da, Hukuk İşleri Komisyonu’nun talebi üzerine veya kendisinden görüş talep edilmesine yönelik isteğinden sonra, kodifikasyonun gerekliliği hakkında görüş bildirebilecektir.⁷⁶³

Avrupa Parlamentosu komisyonlarında, kural olarak, kodifikasyon öngören öneriler hakkında değişiklik önerileri verilememektedir. Ancak, Hukuk İşleri Komisyonu’ndaki konuyla ilgili raportörün talebi üzerine, Hukuk İşleri Komisyon başkanı, gerekli olduğu düşünülen ve işlemin esasına yönelik değişiklik içermeyen teknik düzenlemelere ilişkin değişiklik önerilerini komisyonun onayına sunabilecektir.⁷⁶⁴

Hukuk İşlerinden Sorumlu Komisyon, kodifikasyona ilişkin önerinin esasında bir değişikliğin gerekmediği kanaatindeyse, öneriyi Genel Kurul’un onayına sunacaktır. Aynı komisyon, kodifikasyon amaçlı öneride esasa ilişkin değişikliğe ihtiyaç olduğu kanaatindeyse, esas komisyon, Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu’na kodifikasyon önerisinin reddedilmesini önerecektir. Bu her iki durumda da, kabul veya red için Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu, görüşmesiz ve değişiklik önerileri söz konusu olmaksızın tek bir oylama yapmaktadır.⁷⁶⁵

⁷⁶² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 80, fıkra 1.

⁷⁶³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 80, fıkra 2.

⁷⁶⁴ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 80, fıkra 3.

⁷⁶⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 80, fıkra 4.

(2)- *Recasting*/Değiştirerek Yeniden Yayınlama

i- Tanım ve Genel Özellikler

1999 Helsinki Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nde "geliştirilmiş kodifikasyon" tekniği olarak belirtilen "değiştirerek yeniden yayınlama" (*recasting*) teriminin hukuk literatürüne girişi, 1994 tarihli Yasamaya İlişkin Metinlerin Resmi Kodifikasyonu için Hızlandırılmış Çalışma Yöntemleri Üzerine Kurumlararası Anlaşma'ya ekli Ortak Deklarasyon vasıtasıyla'dır.⁷⁶⁶

Hukuki İşlemler İçin Değiştirerek Yeniden Yayınlama/*Recasting* Tekniğinin Yapısal/Yoğunluklu Kullanımı Üzerine 28 Kasım 2001 Tarihli Kurumlararası Anlaşma'nın,⁷⁶⁷ gerekçelerinin açıklandığı bölümünde;⁷⁶⁸ sıkça değiştirilen yasama işlemleri hakkında Yasamaya İlişkin Metinlerin Resmi Kodifikasyonu için Hızlandırılmış Çalışma Yöntemleri Üzerine 20 Aralık 1994 tarihli Kurumlararası Anlaşma'nın yeterli olmadığı, örneğin, Komisyon'un resmi kodifikasyon önerisinin ve bu önerinin ilgili kurumlarda kabulünün gecikmesi ve bu zaman zarfında kodifiye edilecek söz konusu işlemin tekrar değişikliğe uğraması durumunda kodifikasyon sürecinin baştan başlaması gerektiği belirtilmiş ve çözüm yolu olarak da; sıkça değişikliğe uğrayan işlemler için, önceki tarihli bir işlemi kısmen değiştiren ve işlemin değişmeyen kısımlarıyla birlikte değişik kısımlarını da yeni tek bir metinde toplayarak eski tarihli işlemi tamamıyla ortadan kaldıran ve "değiştirerek yeniden yayınlama" olarak Türkçe'ye çevrilebilecek *recasting* tekniği önerilmiştir.

Recasting, kodifikasyon ve birleştirme gibi mevzuatın basitleştirilmesi için kullanılan bir araçtır. Kurumlararası Anlaşma'nın ikinci maddesinde *recasting* teriminin açılımı yapılmıştır. Buna göre "değiştirerek yeniden yayınlama"/*recasting*, önceki tarihli bir işlemde içeriğe ilişkin (maddi)

⁷⁶⁶ Nooren Burrows, Muriel Robison, **An assessment of the recast community equality laws**, *European Law Journal*, vol. 13, is. 2, Mart 2007, s. 187.

⁷⁶⁷ **Interinstitutional Agreement of 28 November 2001 on a more structured use of the recasting technique for legal acts**, OJ C 077, 28.03.2002.

⁷⁶⁸ Par. 3 vd.

değişiklikler yapan ve bu değişik kısımlarla birlikte önceki tarihli işlemin değişmeyen hükümlerini beraber kodifiye ederek önceki tarihli işlemi tamamıyla ortadan kaldırarak yeni bir işlem oluşturan tekniktir. Görüldüğü gibi burada temel amaç, önceki tarihli işlem ile bu işlemi değiştiren işlemin ikisinin aynı anda yürürlükte bulunması durumunda oluşabilecek “mevzuat enflasyonu”nu önlemek ve kodifikasyon için başvurulması gereken yasama prosedürüne gerek duymadan daha önce bir veya birden fazla değişikliğe uğramış önceki tarihli işlemin değişmeyen kısımlarını ve “değiştirerek yeniden yayımlama” işlemi ile değiştirilen kısımlarını tek bir yeni metinde toplamak, diğer bir anlatımla, kodifiye etmektir. Açıkça görüleceği gibi, bu yola sıkça değiştirilen işlemlerde başvurulmaktadır. Kurumlararası Anlaşma’nın Deklarasyonlar bölümünde, *recasting* tekniğinin önceki tarihli tek bir işlemi değiştiren “dikey değiştirerek yeniden yayımlama” veya aynı konuda birden fazla önceki tarihli işlemi yeniden şekillendiren “yatay değiştirerek yeniden yayımlama” şeklinde olabileceği yer almıştır.

Recasting ile birleştirme ve kodifikasyon arasındaki farkı belirtmemiz gerekirse; birleştirme, bir işlemde meydana getirilen tüm değişikliklerin ilgili metne işlenmesidir. Birleştirme, genel itibarıyla AB’de aynen Türkiye’de olduğu gibi hukuken bağlayıcı olacak şekilde yapılmamakta ve birleştirilen metinlere Avrupa Birliği Hukuk Portalı *Eur-Lex* vasıtasıyla ulaşılabilir. Birleştirmede ortaya yeni bir işlem çıkmamaktadır. Kodifikasyon, ortaya yeni bir işlem çıkarmakla birlikte; işlemin, önceden geçirdiği değişikliklerle birlikte yasama prosedüründen geçerek bütünleştirilen ve tüm değişikliklerin yerini alan yeni tek metin ortaya koyma faaliyetidir. Birleştirilmiş metinler kodifikasyon için hazırlık teşkil etmektedir. Ancak bu işlemlerin “değiştirerek yeniden yayımlama”dan farkı, esasa ilişkin değişikliklere izin verememeleridir.

Kurumlararası Anlaşma’nın dördüncü maddesinde; içeriğe/esasa ilişkin değişiklikten sadece şekle ilişkin düzeltmelerin dışında kalan hususların anlaşılması gerektiği belirtilmiştir. Yine aynı maddede, değişmeyen hükümlerin ise esasa ilişkin bir değişikliğe uğramayan ama şekli değişikliğe uğrayabilen hükümler anlamına geleceği belirtilmiştir. Dördüncü

maddede son olarak, standart kelime değişiklikleri gibi hususlar haricinde önceki tarihli işlemin tamamında değişiklik yapıp sonra o işlemi ortadan kaldırarak onun yerine geçmeyi öngören yasama önerisinin “değiştirerek yeniden yayımlama” işlemi oluşturmayaacağı belirtilmiştir.

Anlaşma’nın altıncı maddesinde *recasting* tekniğinin barındırması gereken özellikler düzenlenmiş; yeni işlem (*recast act*) ile oluşacak yeni gerekçelerin ve esasa ilişkin değişikliklerin kolayca anlaşılabilir şekilde düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Anlaşma’nın yedinci maddesinde; önceki tarihli (“değiştirerek yeniden yayımlama” işlemine konu olan) işlem metnine yapılan atıfların, yeni metne (*recast act*) yapıldığının açıkça belirtilmesi ve ayrı bir tabloda ekler bölümünde düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Aynı maddede; eğer “değiştirerek yeniden yayımlama”ya konu olan işlem bir yönerge ise, yeni işlem (*recast act*) metninin “değiştirerek yeniden yayımlama”ya konu olan (önceki tarihli) yönergeyi yürürlükten kaldıran maddesinin, önceki tarihli yönergede yer alan iç hukuka aktarılma ve (eğer varsa) uygulanma ile ilgili sürelerin “değiştirerek yeniden yayımlama” işleminden etkilenmemesini sağlamaya yönelik hükümler içermesi gerekmektedir. Bu süreler de ayrı bir tabloda gösterilmek zorundadır. Yine aynı maddede; “değiştirerek yeniden yayımlama” sonucu oluşan yönergenin iç hukuka aktarılması yükümlülüğünü içeren maddesi, sadece “değiştirerek yeniden yayımlama” ile esaslı değişikliğe uğrayan ve esaslı değişikliğe uğradığı açıkça belirtilen hükümlere ilişkin olmalıdır. Görüldüğü gibi, önceki tarihli yönergenin “değiştirerek yeniden yayımlama” sonrasında içerik olarak değişmeyen hükümlerinin iç hukuka aktarılması, önceki tarihli yönergenin ilgili hükümlerine göre yapılacaktır.

Anlaşma’nın sekizinci maddesine göre ise, Komisyon’un “değiştirerek yeniden yayımlama” önerisinde esaslı değişikliğe uğraması öngörülmeyen hükümlerin değiştirilmesinin gerektiği durumlarda, bu değişikliklerin Kurucu Antlaşmalar’da öngörülen yasama usullerine göre yapılacağı belirtilmiştir.

Olumlu yönlerine rağmen *recasting* tekniğinin başta bireysel haklar olmak üzere temel-önemli konuları düzenleyen işlemlerdeki değişiklikler için

elverişli olmadığı ama Tek Pazar'ın ihtiyaç duyduğu basit düzenlemelerde kullanılabileceği belirtilmektedir.⁷⁶⁹ Bu teknik, özellikle ATAD'ın içtihatlarıyla gelişen ilkeleri mevzuata dahil etme bakımından da faydalı olmaktadır.

ii- “Değiştirerek Yeniden Yayınlama” Önerilerinin Avrupa Parlamentosu’nda Görüşülmesi

Komisyon’dan *recasting* amaçlı bir öneri geldiğinde bu öneri Avrupa Parlamentosu’nda Hukuk İşleri Komisyonu’na ve önerinin içeriğine göre belirlenen esas komisyona gönderilmektedir.⁷⁷⁰ Hukuk İşleri Komisyonu bu öneriyi konuyla ilgili kurumlararası anlaşmalara göre inceleyerek önerinin, belirtilenlerden başka “esasa ilişkin” bir değişiklik gerektirmediğini hususunu inceleyecektir. *Recasting* amaçlı öneriler hakkında da komisyonlarda, kural olarak, değişiklik önerileri verilememektedir. Ancak, Hukuk İşleri Komisyonu’ndaki konuyla ilgili raportörün talebi üzerine, Hukuk İşleri Komisyonu başkanı, gerekli olduğu düşünülen ve işlemin esasına yönelik değişiklik içermeyen kısımlardaki teknik düzenlemelere ilişkin değişiklik önerilerini komisyonun onayına sunabilecektir.⁷⁷¹

Hukuk İşleri Komisyonu, “değiştirerek yeniden yayınlama”ya ilişkin önerinin, bu öneride belirtilenler dışında esaslı bir değişikliğe ihtiyaç duymadığını tespit etmesi halinde bu durumu esas komisyona bildirir. Bu durumda, esas komisyonda, *recasting* önerisinde esasa ilişkin değişikliklerin yapılacağı hükümler hakkında değişiklik önerileri, genel kurallara göre verilebilecektir. İstisnai bir şekilde, *recasting* önerisinde değiştirilmesi önerilmeyen kısımlarla değiştirilen kısımlar arasında bütünlük sağlanmasına yönelik gerekli düzeltmelerin yapılabilmesi amacıyla değişiklik önerilerinin verilmesi de mümkün olacaktır.⁷⁷²

“Değiştirerek yeniden yayınlama”ya ilişkin Komisyon önerisinin, öneride belirtilenler dışında esaslı değişiklik gerektirdiğinin Hukuk İşleri

⁷⁶⁹ Burrows, Robison, **a.g.m.**, s. 201-202.

⁷⁷⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 80a, fıkra 1.

⁷⁷¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 80a, fıkra 2.

⁷⁷² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 80a, fıkra 3.

Komisyonu tarafından tespit edilmesi durumunda bu komisyon, öneriyle ilgili esas komisyonu bilgilendirmekte ve aynı zamanda Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'na da "değiştirerek yeniden yayımlama"ya ilişkin önerinin reddedilmesini önermektedir. Bu durumda Avrupa Parlamentosu Başkanı, Komisyon'dan, "değiştirerek yeniden yayımlama"ya ilişkin öneriyi geri çekmesini istemektedir. Komisyon önerisini geri çekmezse, "değiştirerek yeniden yayımlama"ya ilişkin öneriyi Avrupa Parlamentosu Başkanı, normal yasama prosedürlerine göre incelenmesi amacıyla esas komisyona geri göndermektedir.⁷⁷³

C- Avrupa Birliği'nin İkinci ve Üçüncü Sütunlarında Uygulanan Karar Alma/Yasama Yöntemleri

İkinci ve üçüncü sütunlar, AT'den farklı olarak, uluslararası nitelikten ziyade uluslararası-hükümetlerarası müzakerelerin öne çıktığı alanlardır. Bu alanlarda Konsey'de oybirliği kuralı önemli kararlar için gerekli olmakta fakat uygulama ve usuli işlemler için Avrupa Parlamentosu'na her durumda danışılmasına gerek kalmaksızın nitelikli çoğunlukla da karar alınabilmektedir.⁷⁷⁴

1- AB'nin İkinci Sütununda Uygulanan Karar Alma Yöntemleri ve Avrupa Parlamentosu

Bu sütundaki karar alma usulleri ABA'da öngörülmüştür. ABA'nın on birinci maddesine göre Birlik, yine aynı maddede belirtilen amaçlarla tüm dış politika ve güvenlik politikası alanlarını kapsayan bir ortak dış ve güvenlik politikası (ODGP) tanımlayacak ve bunu yürürlüğe koyacaktır. ABA'nın on ikinci maddesinde de, Birliğin amaçlarını gerçekleştirmek için ODGP'nin genel ilkelerini belirlemesi,⁷⁷⁵ ortak stratejiler⁷⁷⁶ üzerinde karara varılması, ortak

⁷⁷³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 80a, fıkra 4.

⁷⁷⁴ Nugent, **a.g.e.**, s. 333.

⁷⁷⁵ ABA madde 13.

⁷⁷⁶ ABA madde 13.

eylemler⁷⁷⁷ uygulanması, ortak tutumlar benimsenmesi⁷⁷⁸ ve işbirliğinin geliştirilmesi⁷⁷⁹ öngörülmektedir.

ABA'daki hükümlere göre ikinci sütunda, yine Birliğin kurumsal yapısı kullanılmakla beraber, yasama süreci, hükümetlerarası işbirliği kapsamında işlev görmektedir.⁷⁸⁰ Bu alanda öneri sunma yetkisi Komisyon'da ve üye devletlerdedir.⁷⁸¹

ABA'nın yirmi üçüncü maddesine göre, yirmi üçüncü maddenin ikinci fıkrasında belirtilen durumlar hariç, ikinci sütuna giren konular Konsey'de oybirliği ile karara bağlanacaktır. Hazırda bulunan üyelerin çekimser kalmaları da oybirliğini bozmayacaktır. Oylamada çekimser kalan Konsey üyesi, çekimserliğini resmi olarak deklare edebilecektir. Çekimser kalan devlet, kararı uygulamakla yükümlü olmamakla birlikte kararın Birliği bağladığını kabul etmek ve bununla çatışan politikalardan uzak durmak zorundadır. Konsey'de çekimserliğin bu yolla ortaya koyulması, ATA'nın 205. maddesinde düzenlenen nitelikli oyların toplamının üçte birinden fazlasına tekabül ederse karar kabul edilmeyecektir.

Görüldüğü gibi ikinci sütunda Konsey'de oylama yöntemi prensip olarak oybirliğidir. Ancak ABA'nın yirmi üçüncü maddesinin ikinci fıkrasında da belirtildiği gibi Konsey; ortak eylemleri, ortak tutumları veya ortak stratejiye dayanan kararları kabul ederken ve bir ortak eylemi veya ortak bir tutumu yürürlüğe koyan herhangi bir kararı kabul ederken nitelikli çoğunlukla hareket edecektir. Ancak, aynı maddenin ikinci fıkrasının ikinci paragrafına göre bir Konsey üyesi, önemli bir ulusal politika nedeniyle bir kararın nitelikli çoğunlukla alınmasına karşı çıkarsa oylama yapılmayacaktır. Bu durumda Konsey, nitelikli çoğunlukla hareket ederek konunun AB Konseyi'nde görüşülmesini isteyebilecektir.

ABA'nın yirmi üçüncü maddesine göre Konsey üyelerinin oyları ATA'nın 205. maddesine göre ağırlandırılmakta ve kararın kabul edilebilmesi

⁷⁷⁷ ABA madde 14.

⁷⁷⁸ ABA madde 15.

⁷⁷⁹ ABA madde 16.

⁷⁸⁰ Horváth, **a.g.e.**, s. 234. Westlake, **a.g.e.**, s. 160.

⁷⁸¹ ABA madde 22.

için en az üçte iki üyenin olumlu oy kullanması gerekmektedir. Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla bir karar alındığında Konsey üyelerinden biri, nitelikli çoğunluk oluşturan oyların Birlik nüfusunun %62'sini temsil ettiğinin tespitini isteyebilecektir. Bu temsil şartı sağlanamadığı takdirde karar kabul edilmemiş olacaktır.

ABA'nın yirmi birinci maddesine göre Avrupa Parlamentosu'na, ikinci sütunda gerçekleştirilen faaliyetler hakkında danışılmalıdır. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu, ODGP konularında Konsey ve Komisyon tarafından düzenli olarak bilgilendirilmektedir.⁷⁸² Avrupa Parlamentosu, ODGP ile ilgili Konsey'e sorular yöneltebileceği gibi "tavsiyeler" de de bulunabilmektedir.⁷⁸³

Bunun haricinde Avrupa Parlamentosu, ODGP harcamalarının nasıl karşılanacağına da özel bir önem vermektedir. Birliğin Bütçe'sinde söz sahibi olan Avrupa Parlamentosu, bu yetkisini kullanarak Birliğin ODGP'de etkili olma çabasıdır.⁷⁸⁴

ODGP'de Avrupa Parlamentosu'na danışıldığında, konu, ABA'nın yirmi birinci maddesine uygun olarak "bir tavsiye" hazırlaması için konuyla ilgili komisyona gönderilmektedir.⁷⁸⁵ Konuyla ilgili Avrupa Parlamentosu komisyonu, ODGP alanında Konsey'e gönderilmek üzere, kural olarak Başkanlar Konferansı'nın iznini almak şartıyla kendiliğinden veya bir siyasi grup veya en az kırk üyenin talebi üzerine de,⁷⁸⁶ yazılı şekilde "tavsiyeler" benimseyebilmektedir.⁷⁸⁷ Bu şekilde hazırlanan tavsiyeler acil durum olmadıkça Genel Kurul'un bir sonraki aylık toplantısının gündemine alınmaktadır. Aylık toplantının başlamasından önce en az kırk üye, esas komisyonun yazılı olarak hazırladığı tavsiyenin görüşmeye açılması ve oylanması itirazını ileri sürmedikçe tavsiyeler kabul edilmiş sayılmaktadır. Genel Kurul görüşmelerinde bir siyasi grup veya en az kırk üye değişiklik önerisi verebilmektedir.⁷⁸⁸ İçtüzüğü'nün doksan birinci maddesine göre ise, her

⁷⁸² ABA madde 21/1.

⁷⁸³ ABA madde 21/2.

⁷⁸⁴ Westlake, **a.g.e.**, s. 162.

⁷⁸⁵ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 89, fıkra 1.

⁷⁸⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 114.

⁷⁸⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 90, fıkra 1.

⁷⁸⁸ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 90, fıkra 4.

aylık toplantıda konuyla ilgili komisyon, herhangi bir izne gerek olmaksızın insan hakları ihlalleri ile ilgili olarak İtüzüğün doksanıncı maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen usule uygun olarak bir karar önerisi sunabilmektedir. Bunların haricinde İtüzüğün seksen beşinci ve seksen altıncı maddelerinde sırasıyla ODGP Yüksek Temsilcisi ve ODGP Özel Temsilcilerinin atanmasından önce bunların Avrupa Parlamentosu toplantılarına katılmaları ve Avrupa Parlamentosu'nu bilgilendirmelerine yönelik hükümler öngörülmüştür.

2- Üçüncü Sütunda Uygulanan Karar Alma Yöntemleri ve Avrupa Parlamentosu

ABA'nın yirmi dokuzuncu maddesine göre; üçüncü sütun olarak da bilinen Ceza İşlerinde Adli ve Polis İşbirliği alanında, AT'nin yetkilerine zarar vermeksizin Birliğin amacı; üye devletler arasında cezai konularda polis ve adli işbirliği alanlarında ortak eylem geliştirmek, ırkçılık ile yabancı düşmanlığını önlemek ve bunlarla mücadele etmek yoluyla vatandaşlara bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı içinde yüksek seviyede güvenlik sağlamaktır.

ABA'nın otuz dördüncü maddesine göre; Konsey, Birliğin üçüncü sütununda yer alan amaçlar için gerekli önlemleri alacak ve işbirliğini geliştirecektir. Söz konusu amaçlara ulaşmak için Konsey, üye devletlerden birinin veya Komisyon'un önerisi üzerine, oybirliği ile; Birliğin belirli bir konuya yaklaşımını gösteren ortak tutumlar kabul edebilecek, üye devletlerin kanun ve diğer hukuki düzenlemelerini yakınlaştırmak amacıyla sonuçları açısından bağlayıcı olan ama uygulanacak yöntemleri üye devletlere bırakacak olan ve doğrudan etkiye sahip olmayan çerçeve kararlar alabilecek, söz konusu sütundaki amaçlara ulaşmak için bağlayıcı olan ama doğrudan yürürlüğe girmeyen ve üye devletlerin mevzuatlarının yakınlaştırılması konuları haricindeki alanlarda kararlar alabilecek ve bunların Birlik seviyesinde uygulanması için gereken önlemleri nitelikli çoğunlukla belirleyebilecektir. Ayrıca, aksi öngörülmediği sürece üye devletlerin en az yarısı tarafından

kabul edildiğinde kabul eden devletler açısından yürürlüğe girecek konvansiyonlar oluşturulabilecektir.

ABA'nın otuz dördüncü maddesine göre üçüncü sütunda, nitelikli çoğunluk kuralının geçerli olduğu durumlarda Konsey üyelerinin oyları ATA'nın 205. maddesine göre ağırlandırılacak ve kararın kabul edilebilmesi için üyelerin en az üçte ikisinin olumlu oy kullanması gerekecektir. Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla bir karar alındığında Konsey üyelerinden biri nitelikli çoğunluk oluşturan oyların Birlik nüfusunun %62'sini temsil ettiğinin tespitini isteyebilecektir. Bu temsil şartı sağlanamadığı takdirde karar kabul edilmemiş olacaktır.

Aynı başlıkta yer alan otuz dokuzuncu maddeye göre ise Konsey, yukarıda belirtilen konularda-ortak tutumlar hariç-Avrupa Parlamentosu'na danışmalıdır. Bu durumda Avrupa Parlamentosu, üç aydan az olmamak şartıyla Konsey'in belirleyeceği süre içinde görüşünü bildirmek zorundadır. Aksi halde Konsey, konu üzerinde Avrupa Parlamentosu'nun görüşü olmaksızın karar alabilecektir. Avrupa Parlamentosu'nun bu konudaki görüşü bağlayıcılık arz etmemektedir. Görüldüğü gibi üçüncü sütunda kararlar prensip itibarıyla oybirliği ile alınmakta, istisnai olarak nitelikli çoğunluk kuralı uygulanmakta, karar önerilerini sunma yetkisi ise ikinci sütunda olduğu gibi üye devletler ve Komisyon tarafından paylaşılmaktadır.

İçtüzüğe göre ilgili komisyon, Ceza İşlerinde Polis ve Adli İşbirliği alanındaki konularda Avrupa Parlamentosu'nun tam olarak bilgilendirilmesini ve üçüncü sütunda (Avrupa Parlamentosu'na danışma usulüne göre danışılmamakla Birlikte yine de) Avrupa Parlamentosu'nun hakkında görüşünün alındığı ortak tutumlara yönelik Avrupa Parlamentosu önerilerinin dikkate alınıp alınmadığını takip etmekle görevlendirilmiştir.⁷⁸⁹

Ceza İşlerinde Polis ve Adli İşbirliği alanına giren konulara göre ilgili komisyon, kural olarak Başkanlar Konferansı'nın onayını aldıktan sonra kendiliğinden veya bir siyasi grup veya en az kırk üyenin talebi üzerine de⁷⁹⁰

⁷⁸⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 92, fıkra 1.

⁷⁹⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 114.

“tavsiyeler” hazırlayabilmektedir.⁷⁹¹ Bu şekilde hazırlanan tavsiyeler acil durum olmadıkça Genel Kurul’un bir sonraki aylık toplantısının gündemine alınmaktadır. Aylık toplantının başlamasından önce en az kırk üye esas komisyonun yazılı olarak hazırladığı tavsiyenin görüşmeye açılması ve oylanması itirazını ileri sürmedikçe tavsiyeler kabul edilmiş sayılmaktadır. Genel Kurul görüşmelerinde bir siyasi grup veya en az kırk üye değişiklik önerisi verebilmektedir.⁷⁹²

Ç- Katılım Antlaşmaları ve Uluslararası Anlaşmalar Konusunda Avrupa Parlamentosu’nun Yetkileri

Bir devletin AB’ye katılmasını öngören katılım antlaşmaları ile uluslararası anlaşmaların⁷⁹³ bir kısmı Avrupa Parlamentosu’nun onayına tabidir. Diğer bazı uluslararası anlaşmalar söz konusu olduğunda ise, Avrupa Parlamentosu’na danışılmakta, veya, Avrupa Parlamentosu’nun danışma dahil hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Avrupa Parlamentosu’nun onayının gerektiği bazı durumlarda bile Avrupa Parlamentosu’nun müzakere aşaması hakkında yetersiz yetkileri, demokrasi ilkeleri açısından sorunlu olarak kabul edilmektedir.⁷⁹⁴

Kurucu Antlaşmalar ve bunlara katılım antlaşmaları haricinde getirilen değişiklikler konusunda ise Avrupa Parlamentosu’nun doğrudan bir yetkisi olmayıp, Kurucu Antlaşmalar’ı değiştirmeyi amaçlayan hükümetlerarası konferans toplanmadan önce Avrupa Parlamentosu’na danışılmaktadır.⁷⁹⁵ Avrupa Parlamentosu bu konularda görüşlerini ilke kararı şeklinde duyurmaktadır. Lizbon Antlaşması madde 1/56 ile öngörülen ABA madde

⁷⁹¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 94, fıkra 1.

⁷⁹² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 94, fıkra 3 atfı ile madde 90, fıkra 4.

⁷⁹³ ATA’daki “uluslararası anlaşma” teriminin geniş yorumlaması gerektiği ve “antlaşma, konvansiyon, anlaşma, mutabakat zaptı” anlamlarına da gelecek biçimde herhangi bir sözleşmesel yükümlülük şeklini içerdiği belirtilmektedir, Eeckhout, **a.g.e.**, s. 170. Aynı yönde bkz. ATAD’ın görüşü, *Avis* 1/75.

⁷⁹⁴ Eeckhout, **a.g.e.**, s. 169.

⁷⁹⁵ ABA madde 48. Westlake, **a.g.e.**, s. 53. Ancak, Avrupa Anayasası’nın hazırlanması süreci demokratik bir ortamda Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentoların temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

48'e göre ise Avrupa Parlamentosu da, üye devletler ve Komisyon gibi Kurucu Antlaşmalar'da değişiklik yapılması önerisini getirebilecektir.

1- Katılım Antlaşmaları

Avrupa Parlamentosu'nun katılım antlaşmaları konusundaki yetkisi ATS ile getirilmiştir. ATS öncesinde bir devletin (AET) AT'a katılımı üye devletler arasında gerçekleşen müzakereler sonrasında üye devletlerin anayasal prosedürlerine göre katılım antlaşmasının onaylanması sonucu olmaktadır. Bu bakımdan üye devlet parlamentoları katılım antlaşmalarını onaylama bakımından yetki sahibiydi.⁷⁹⁶

ABA'nın 49. maddesine göre, ABA'nın altıncı maddesinde belirtilen Birliğin temel ilkelerine uyan Avrupa devletleri, üye olabilmek için Konsey'e başvurabileceklerdir. Üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aday ülkenin Birliğe katılımının Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanmasından sonra Komisyon'a da danışarak Konsey, oybirliği ile aday ülkenin Birliğe katılımı hakkında karar verecektir.⁷⁹⁷ Daha sonra, katılımın içeriği ve gerektirdiği Kurucu Antlaşma değişiklikleri de üye devletler ile katılan devlet arasında gerçekleştirilecek bir anlaşmada belirlenecek ve bu anlaşma da üye devletlerin kendi anayasal usullerinde onaylanacaktır.⁷⁹⁸

Üyelik müzakereleri tamamlandıktan sonra ancak herhangi bir anlaşma imzalanmadan önce taslak anlaşmalar onay vermesi için Avrupa Parlamentosu'na gönderilmektedir.⁷⁹⁹ Birliğe üyelik başvurusunda bulunan bir Avrupa devletin başvurusu konuyla ilgili esas komisyon olan Dışişleri Komisyonu'na gönderilmektedir.⁸⁰⁰ Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu, esas komisyonun hazırlayacağı rapor üzerine,⁸⁰¹ katılım hakkında kabul veya red şeklinde nihai oylamasını yapmaktadır. Katılım müzakereleri boyunca

⁷⁹⁶ Westlake, *a.g.e.*, s. 155

⁷⁹⁷ ABA madde 49, par. 1.

⁷⁹⁸ ABA madde 49, par. 2.

⁷⁹⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 82, fıkra 5.

⁸⁰⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 82, fıkra 1.

⁸⁰¹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 82, fıkra 6.

Konsey ve Komisyon Avrupa Parlamentosu'nu düzenli olarak bilgilendirmektedir.⁸⁰²

Katılım müzakerelerinin her aşamasında Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu, esas komisyonun hazırlayacağı raporlar üzerine, tavsiye niteliğinde kararlar kabul edebilmekte ve bu tavsiyelerin üyelik müzakereleri sonucunda meydana getirilecek olan Kurucu Antlaşmalar'da değişiklikler öngören katılım antlaşmasının yapılmasından önce dikkate alınmasını isteyebilmektedir. Bu tipteki kararlar, Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda, katılım antlaşmalarının onaylaması için gereken çoğunluğa, Avrupa Parlamentosu üye tamsayısının salt çoğunluğuna muhtaçtır.⁸⁰³

2- Uluslararası Anlaşmalar

Bugün için Parlamento'nun uluslararası anlaşmalar konusundaki yetkisi, ATS ile öngörülen onay usulü temel alınarak Maastricht, Amsterdam ve Nice Antlaşmalarıyla yapılan değişiklikler sonucu ATA'nın 300. maddesinde düzenlenmektedir.⁸⁰⁴ Uluslararası anlaşmaların meydana getirilmesini öngören süreçler, yasama süreçlerindeki gibi, Avrupa Parlamentosu'nun katılımının artmasına bağlı olarak zaman içinde değişmiştir.⁸⁰⁵

ATA'nın 300. maddesine göre gerçekleşen uluslararası anlaşmalar Topluluk Kurumları'nı ve üye devletleri bağlayıcı niteliktedir.⁸⁰⁶ Bunların haricinde ABA'nın yirmi dördüncü maddesinde de ikinci ve üçüncü sütunlarda gerçekleştirilebilecek anlaşmalar düzenlenmiş olup, ABA'nın yirmi birinci maddesine göre ODGP'nin genel çizgileri hakkında Avrupa Parlamentosu'na genel bir danışma yükümlülüğü bir yana bırakıldığında, salt bu anlaşmalar bakımından Avrupa Parlamentosu'nun herhangi bir yetkisi

⁸⁰² Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 82, fıkra 3.

⁸⁰³ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 82, fıkra 4.

⁸⁰⁴ Samancı, **a.g.t.**, s. 200.

⁸⁰⁵ Eeckhout, **a.g.e.**, s. 188.

⁸⁰⁶ ATA madde 300/7.

bulunmamaktadır.⁸⁰⁷ Görüldüğü gibi Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri uluslararası anlaşmalar konusunda da sınırlıdır.

ATA'nın 300. maddesine göre, AT ile bir veya birden fazla devlet ve/veya uluslararası organizasyonlar arasında anlaşmaların yapılacağı durumlarda, Komisyon'u, gerekli müzakereleri yapması için kural olarak nitelikli çoğunlukla hareket eden Konsey yetkilendirmektedir.⁸⁰⁸ Esas komisyonun (Dışişleri Komisyonu veya başka bir komisyon) veya bir siyasi grubun veya en az kırk üyenin önerisi üzerine Avrupa Parlamentosu, konu hakkında kendi tutumunu belirleyene kadar Konsey'den müzakereler için Komisyon'a yetki verilmemesini talep edebilmektedir.⁸⁰⁹ Ayrıca, uluslararası anlaşmaların akdedilmesine yönelik müzakerelerin her aşamasında Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu, esas komisyonun hazırlayacağı raporlar üzerine, tavsiyeler kabul edebilmekte ve bu tavsiyelerin anlaşmaların akdedilmesinden önce dikkate alınmasını isteyebilmektedir.⁸¹⁰

Anlaşmaların; istenildiğinde, yürürlük tarihinden önce geçici olarak uygulanabilmesine yönelik bir kararla birlikte de olabilecek şekilde,⁸¹¹ imzalanması ve sonuçlandırılması (*conclusion*), Komisyon'un önerisi üzerine nitelikli çoğunlukla hareket eden Konsey tarafından kararlaştırılmaktadır.⁸¹² Uluslararası anlaşmaların, AB Hukuku'na göre karar alınması için Konsey'de oybirliğini gerektiren konulara veya ATA'nın 310. maddesinde öngörülen ortaklık antlaşmalarına yönelik olması durumunda Konsey, oybirliği ile hareket edecektir.⁸¹³

Konsey, uluslararası anlaşmaları; ATA'nın ortak ticaret politikasına yönelik 133. maddesinin üçüncü paragrafında belirtilen anlaşmalar

⁸⁰⁷ Eeckhout, **a.g.e.**, s. 175.

⁸⁰⁸ ATA madde 300/1.

⁸⁰⁹ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 83, fıkra 2.

⁸¹⁰ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 83, fıkra 4.

⁸¹¹ Amsterdam Antlaşması ile eklenen bu uygulama, özellikle hem Topluluğun hem de üye devletlerin işbirliği içinde meydana getirdiği "Karma Anlaşmalar"da söz konusu olmaktadır. Bu tip anlaşmaların üye devletlerin kendi anayasal prosedürlerinde onaylanması uzun zaman alabilmektedir. Eeckhout, **a.g.e.**, s. 176.

⁸¹² Buradaki Konsey Kararı, uluslararası anlaşmalar için Avrupa Topluluğu'nun bağlanma iradesini ortaya koyan "onay" işlemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Konsey, imza ile yürürlüğe girecek anlaşmalar için ise imza aşamasından önce karar alabilmektedir. Eeckhout, **a.g.e.**, s. 175. Uluslararası anlaşmalarda "imza" ve "onay" için bkz. İlyas Doğan, **Devletler Hukuku**, Ankara, Seçkin, 2008.

⁸¹³ ATA madde 300/2.

dışında,⁸¹⁴ anlaşmaların AB Hukuku'na göre işbirliği ve ortak-karar usulünün uygulanarak karar alınacağı alanlardan olması durumu da dahil olmak üzere; Avrupa Parlamentosu'na danışarak akdetmektedir. Avrupa Parlamentosu'nun görüşünü hangi süre içinde göndermesi gerektiğine, konunun aciliyetine göre Konsey karar vermektedir. Avrupa Parlamentosu belirtilen zaman zarfında görüşünü göndermediği takdirde Konsey anlaşmayı sonuçlandırabilecektir.⁸¹⁵

Uluslararası anlaşmalara yönelik müzakereler tamamlandıktan sonra fakat imzalanmadan önce anlaşmalar onay veya görüşü için Avrupa Parlamentosu'na gönderilmektedir. Avrupa Parlamentosu'nun onay yetkisinin olduğu durumlarda İçtüzüğü'nün yetmiş beşinci maddesinde düzenlenen ve daha önce anlatılan onay usulüne ilişkin hükümler uygulanmaktadır.⁸¹⁶ İçtüzüğe göre, uluslararası anlaşmalar konusunda Avrupa Parlamentosu'nun onay veya danışma yetkilerini kullanması, Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda tek bir oylama ile gerçekleştirilmektedir. Bu oylamada, anlaşmanın metninde değişiklikler öngören öneriler vermek mümkün olmayıp, kullanılan oyların çoğunluğu sağlanmalıdır.⁸¹⁷

Topluluğun taraf olduğu bir uluslararası anlaşmanın uygulanmasının askıya alınmasına yönelik kararlar ile bu türden anlaşmalarla öngörölmüş organlarda Avrupa Topluluğu'nun tutumunun belirlenmesine ilişkin kararlar, Konsey tarafından alınmaktadır. Avrupa Parlamentosu'nun bu kararlar hakkında hemen ve tam olarak bilgilendirilmesi gerekmektedir.⁸¹⁸ Avrupa Parlamentosu'nun uluslararası anlaşmaların askıya alınması konusunda sadece bilgilendirilmesi doktrinde eleştirilen konulardan biridir.⁸¹⁹

Görüldüğü gibi uluslararası anlaşmalar bakımından Avrupa Parlamentosu'na danışılması gerekmektedir. Ancak, ortaklık anlaşmaları,⁸²⁰ kurumsal bir çerçevede belirli usullere göre işbirliği öngören diğer anlaşmalar

⁸¹⁴ Bu anlaşmalar bakımından Avrupa Parlamentosu ne danışılma yetkisine ne de onay yetkisine sahiptir.

⁸¹⁵ ATA madde 300/3.

⁸¹⁶ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 83, fıkra 6.

⁸¹⁷ Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 83, fıkra 7.

⁸¹⁸ ATA madde 300/2. par. 3, Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü madde 84.

⁸¹⁹ Eeckhout, **a.g.e.**, s. 189.

⁸²⁰ Bkz. ATA madde 310.

ile AT Bütçesi'ne önemli etkileri⁸²¹ olan anlaşmalar ve son olarak ATA'nın 251. maddesine göre (ortak-karar usulüne göre) kabul edilmiş işlemlerde değişiklik öngören uluslararası anlaşmalar bakımından Avrupa Parlamentosu'nun onayı gerekmektedir. Avrupa Parlamentosu onayının hangi sürede verilmesi gerektiğine ise Konsey ve Avrupa Parlamentosu birlikte karar vermektedir.⁸²²

Konsey, Komisyon ve üye devletler gibi Avrupa Parlamentosu da, gerçekleştirilmesi planlanan uluslararası anlaşmaların ATA'ya uygunluğu konusunda ATAD'dan görüşünü isteyebilecektir. ATAD'ın görüşünün olumsuz olduğu durumlarda uluslararası anlaşmalar, ABA'nın kırk sekizinci maddesinde düzenlenen hükümlere göre yürürlüğe girebilecektir.⁸²³

Avrupa Parlamentosu, uluslararası anlaşmalar konusunda onay yetkisinin kullanırken istisnai olarak anlaşmaları veto etmektedir. Uluslararası anlaşmaların Avrupa Parlamentosu tarafından veto edilmesinin en yaygın gerekçesi de Birliğin/Topluluğun ilişkili olduğu ülke veya ülkelerdeki insan hakları problemleridir. Parlamento'nun bu insan hakları konusundaki ısrarlı yaklaşımları sonucunda Birliğin uluslararası anlaşmaları, ciddi insan hakları ihlallerinin gerçekleşmesi halinde ilgili anlaşmanın askıya alınabileceği veya buna benzer içerikli hükümler barındırabilmektedir.⁸²⁴

D- Demokrasi Açığı ve Avrupa Parlamentosu

Birliğin yasama sürecinin dikkat çeken bir özelliği demokrasi açığı ile ilgilidir. Avrupa Parlamentosu'nun klasik parlamenter rejimlerdeki parlamentoların sahip olduğu yetkilere sahip olmaması, üye devletlerin yürütme erklerinden kaynaklanan Konsey'in Birlik içinde önemli bir yasama organı olması ve Topluluk düzeyinde yasama inisiyatifi başlatma yetkisine

⁸²¹ Bkz. C. C-189/97 "önemli etkiler" ibaresi ATAD kararına konu olsa da hangi uluslararası anlaşmaların önemli mali etkileri olup olmadığı konusunda bu kararın yeterli olmadığı belirtilmektedir. Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 238. Kararın, net olmamakla birlikte yeterli olduğu görüşü için bkz. Eeckhout, **a.g.e.**, s. 178-179.

⁸²² ATA madde 300/3.

⁸²³ ATA madde 300/6.

⁸²⁴ Corbett, Jacobs, Shackleton, **a.g.e.**, s. 316.

sahip Komisyon'un tam anlamıyla bürokratik bir yapıdan ibaret olduğu iddiası demokrasi teorisi bakımından endişeler yaratmaktadır.⁸²⁵ Bu bakımdan demokrasi açığı adeta bütünleşmenin olumsuz bir yan etkisi olarak ortaya çıkmaktadır.⁸²⁶

Doktrinde demokrasi açığının irdelenmesi ve hatta çözüm bulunması amacıyla çok sayıda tanımlama yapılmaktadır. İki ana yaklaşımdan biri, demokrasi açığı kavramını, kurumsal bazda ve Birliğin işleyişindeki demokrasi öğelerini odak olarak ele almaktayken diğer bir ana yaklaşım ise sosyo-psikolojik bakış açısıyla Birliğin kim tarafından ve nasıl yönetildiğinden ziyade yönetilenlere odaklanarak bir Avrupa halkının ve Avrupa kimliğinin yokluğu bağlamında ele almaktadır.⁸²⁷ Bu iki yaklaşımdan biri diğerinden önemsiz olmamakla birlikte, biz burada ilk yaklaşımdan hareketle, Birliğin işleyişi ve kurumsal denge bakımından Avrupa Parlamentosu'nu odak olarak belirleyen açıklamalar yapma çabası içinde olacağız.

Demokrasi açığı ile ilgili başlıca iki hususun; katılımcı ve müzakereci demokrasinin AB bünyesindeki görünümü ile ilgili olduğu, yasama sürecinin bürokratlar ve çeşitli çıkar gruplarının etkisi altında olduğu ve yeterince çoğulcu olmadığı; yasama sürecinde kamuya açık bir tartışma ortamının doğmadığı ve kararların Avrupa yurttaşları arasında cereyan eden müzakerelerden değil de tabana yayılamayan çıkarların pazarlıklarından doğan sonuçlara göre alındığı belirtilmektedir.⁸²⁸ Birlik'te, ayrıca, temsili demokrasi konusunda da sorunlar yaşandığı ve AB yasama süreçlerinin, ulusal (ve bölgesel) düzeydeki parlamenter demokrasi ilkelerine uygun olmadığı da iddia edilmektedir. Konsey'in yasama süreçlerindeki hakimiyeti ve ulusal parlamentoların Birlik seviyesinde alınan kararların denetlenmesinde etkisiz kaldığı gerçeklerine de bağlı olarak,⁸²⁹ siyasi ve ekonomik alandaki Avrupa entegrasyonunun, ulusal parlamentoların yürütmeye karşı güç kaybetmelerinde ve ulusal anayasal sistemlerin

⁸²⁵ Yapıcı, **a.g.t.**, s. 143-144.

⁸²⁶ Dimitris N. Chryssochoou, "EU Democracy and The Democratic Deficit", ed. Michelle Cini, **European Union Politics**, Oxford, Oxford University Press, 2003, s. 366.

⁸²⁷ Chryssochoou, **a.g.m.**, s. 366.

⁸²⁸ Chalmers ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 167.

⁸²⁹ Craig, De Búrca, **a.g.e.**, s. 168.

“deparlamentarizasyona” uğramalarında önemli bir etken olduğu iddia edilmektedir.⁸³⁰ Bu görüşlere göre, özetle; Konsey’in güçlü bir yasakoyucu olarak oluşturduğu mevzuatın, Topluluk Hukuku’nun üstünlüğü ilkesinden dolayı ulusal parlamentoların oluşturduğu milli mevzuatların üzerinde yer alması ulusal parlamentoların gücünün aşınmasına sebep olmuştur. Artık ulusal parlamentolar kanun düzeyindeki mevzuatın oluşturulduğu merkez olmaktan çıkmıştır.⁸³¹ Bunlarla birlikte, geçmişten beri ulusal parlamentoların dışişleri konusundaki yetersiz yetkileri de hesaba katıldığında, AB-Avrupa Topluluğu gibi uzun bir süre boyunca Topluluk-Birlik işlerinin üye devletler tarafından uluslararası nitelikte görülmesi de ulusal parlamentoların yetkilerindeki aşınmaya bir başka boyut kazandırmıştır.⁸³² En önemlisi, üye ülkelerden Birliğe yetki devrinin sonucu ulusal parlamentoların yetkisinde azalma olmasına rağmen bunu karşılayacak yetki transferi Avrupa Parlamentosu’na yeterince yapılmamıştır.⁸³³

Demokrasi açığının hangi modeller uygulanarak ortadan kaldırılmaya çalışıldığını veya gelecekte Birlik için hangi demokratik modellerin öngörüldüğünü bir yana bırakırsak, Kurucu Antlaşmalar’a ulusal parlamentoların rolünü ve ikincillik ile orantılılık ilkelerinin uygulanmasını düzenleyen protokoller ve Avrupa Parlamentosu’nun yetkisini genişleten hükümlerin zaman içinde eklenmesiyle, Avrupa Parlamentosu’nun ve ulusal parlamentoların AB yasama sürecinde etkilerinin artırılması öngörülerek demokrasi açığının zayıflatılması amaçlanmaktadır. Tez’de gereken yerlerde anlatıldığı/anlatılacağı gibi Lizbon Antlaşması’nda da bu yönde açılımları görmek mümkündür. Ancak demokrasi açığı ile ilgili tartışmaların Lizbon Antlaşması yürürlüğe girse bile bitmeyeceğini tahmin etmek hiç de zor değildir.

⁸³⁰ Chryssochoou, **a.g.m.**, s. 368.

⁸³¹ Westlake, **a.g.e.**, s. 3.

⁸³² Westlake, **a.g.e.**, s. 3.

⁸³³ J-C. Piris, “After Maastricht, are the Community Institutions More Efficacious, More Democratic, More Transparent?”, **European Law Review**, 19, 1994, s. 449, 462’den naklen, Chalmers ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 168.

E- Lizbon Antlaşması'nda Yasama Süreçleri ve Avrupa Parlamentosu'nun Yetkilerinde Öngörülen Değişiklikler

Anayasa'da olduğu gibi Lizbon Antlaşması'nda da, yasama süreci ile yasama niteliğinde olmayan işlemlerin kabul ediliş yöntemleri birbirlerinden ayrıştırılmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, Lizbon Antlaşması ile Anayasa'daki düzenlenişe benzer biçimde, yasama işlemlerinin meydana gelişi, devredilmiş işlemlerin benimsenmesi ve uygulama işlemlerinin kabul edilmesiyle ilgili süreçler anlatılmıştır.

Lizbon Antlaşması madde 1/18 ile öngörülen ABA madde 9d/2'ye göre (birleştirilmiş metinde ABA madde 17/2) göre prensip olarak yasama işlemleri Komisyon'un önerisi üzerine yasalaşacaktır. Diğer işlemler ise prensip olarak, Antlaşmalar'da Komisyon'dan öneri gelmesinin gerektiğinin belirtildiği durumlarda Komisyon'un önerisi üzerine kabul edilecektir.

Lizbon Antlaşması madde 2/236 ile öngörülen ABİA madde 249a/1'e göre (birleştirilmiş metinde ABİA madde 289/1) göre olağan yasama prosedürü; Komisyon'dan gelen tüzük, yönerge ve karar önerilerinin Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından kabulünden müteşekkildir. Aynı maddeye göre özel bir yasama prosedürü ise bir tüzüğün, yönergenin veya kararın Konsey'in katılımı ile Avrupa Parlamentosu tarafından veya Avrupa Parlamentosu'nun katılımı ile Konsey tarafından kabulü şeklindedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi ABİA madde 249a/3'e göre (birleştirilmiş metinde ABİA madde 289/3), özel veya olağan yasama prosedüründen geçerek kabul edilen hukuki işlemler-tüzük, yönerge veya karar- yasama niteliğinde olacaktır.

1- Olağan Yasama Prosedürü

Olağan yasama usulünün Lizbon Antlaşması madde 2/239 ile öngörülen ABİA'nın 251. maddesinde (birleştirilmiş metinde ABİA madde 294) düzenlenmesi amaçlanmaktadır. Lizbon Antlaşması ile öngörülen süreç, esasen Anayasa'da belirtilen olağan yasama usulüne çok benzemektedir.

Ayrıca, daha önce anlatılan İkincilik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol hükümlerinin de yasama sürecine etkisi söz konusudur. ATA'dan farklı olarak Lizbon Antlaşması'na ekli İkincilik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol hükümlerine göre ilk okuma sonucunda, ulusal parlamentoların ve Komisyon'un görüşleri de değerlendirilerek, Avrupa Parlamentosu ve Konsey'de önerinin ikincilik ilkesi ile uyuşmadığı görüşü hasıl olursa öneri kabul edilmeyecektir.

Olağan yasama usulü, Antlaşmalar'da önerilerin olağan yasama usulüne göre kabul edilmesi gerektiği belirtilen durumlarda uygulanacaktır. Komisyon'un Avrupa Parlamentosu ve Konsey'e önerisini sunmasıyla başlayan olağan yasama prosedürü Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun gerçekleştirdiği üç okuma ile tamamlanabilecektir.

Komisyon'un yasama önerisini göndermesinden sonra Avrupa Parlamentosu ilk okumada tutumunu kabul edecek ve bunu Konsey'e bildirecektir.⁸³⁴ Konsey'in Avrupa Parlamentosu'nun bu tutumunu onaylaması durumunda, öneri, söz konusu Avrupa Parlamentosu tutumunda belirlenen şekilde kabul edilmiş olacaktır.⁸³⁵ Avrupa Parlamentosu'nun tutumunun Konsey tarafından onaylanmaması durumunda ise Konsey, ilk okumada kendi tutumunu kabul edecek ve bunu Avrupa Parlamentosu'na bildirecektir.⁸³⁶ Bu tutumu hakkında Konsey Avrupa Parlamentosu'nu tam olarak bilgilendirecektir. Bu esnada Komisyon da kendi tutumunu Avrupa Parlamentosu'na bildirecektir.⁸³⁷ Bu süreçten sonra ikinci okumaya geçilecektir.

Konsey'in ilk okuma sonucundaki tutumunu Avrupa Parlamentosu'na bildirmesini izleyen üç ay içinde Avrupa Parlamentosu; Konsey'in ilk okumadaki tutumunu onaylarsa veya bu konuda bir karar almazsa, öneri, Konsey'in ilk okuma sonucunda oluşan tutumu doğrultusunda kabul edilmiş

⁸³⁴ ABİA madde 251/3. Kurucu Antlaşmalar'ın Lizbon Antlaşması ile birleştirilmiş versiyonunda 251. madde 294. maddeye tekabül etmektedir.

⁸³⁵ ABİA madde 251/4.

⁸³⁶ ABİA madde 251/5.

⁸³⁷ ABİA madde 251/6.

olacaktır.⁸³⁸ Eğer Avrupa Parlamentosu, Konsey'in ilk okuma sonucunda oluşan tutumunu üye tam sayısının salt çoğunluğu ile reddederse öneri kabul edilmemiş olacaktır.⁸³⁹

Avrupa Parlamentosu, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla Konsey'in ilk okumadaki tutumunda değişiklikler önerirse, bu değişiklikleri içeren metni görüşlerini bildirmesi için Konsey'e ve Komisyon'a gönderecektir.⁸⁴⁰ Bu değişikliklerin kendisine bildirilmesinden itibaren üç ay içinde Konsey; Avrupa Parlamentosu'nun değişikliklerinin tamamını nitelikli çoğunlukla onaylarsa söz konusu öneri Avrupa Parlamentosu'nun değiştirdiği şekilde kabul edilmiş addedilecek,⁸⁴¹ eğer Avrupa Parlamentosu'nun değişikliklerinin tamamı Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla onaylanmazsa, Konsey Başkanı ve Avrupa Parlamentosu Başkanı'nın anlaşması ile altı hafta içinde Uzlaştırma Komisyonu toplanacaktır.⁸⁴² Avrupa Parlamentosu'nun önerdiği değişiklikler hakkında Komisyon'un olumsuz görüş bildirdiği konularda (ABİA madde 251/15'e göre istisnalarla birlikte) Konsey'in oybirliği ile karar alması gerekecektir.⁸⁴³

Uzlaşma aşamasında, Konsey üyeleri veya onların temsilcileri ile eşit sayıda Avrupa Parlamentosu üyesinden oluşan Uzlaştırma Komisyonu'nda, Konsey tarafını oluşturanların nitelikli çoğunluğu ve Avrupa Parlamentosu tarafını oluşturanların çoğunluğu ile, Uzlaştırma Komisyonu'nun toplanmasından itibaren altı hafta içinde, Avrupa Parlamentosu'nun ve Konsey'in ikinci okumalardaki tutumları doğrultusunda ortak bir metin üzerinde anlaşmaya varılması gerekmektedir.⁸⁴⁴ Komisyon da Uzlaştırma Komisyonu toplantılarında yer alacak ve Avrupa Parlamentosu ile Konsey'in uzlaşması için gerekli girişimlerde bulunacaktır.⁸⁴⁵

⁸³⁸ ABİA madde 251/7/a.

⁸³⁹ ABİA madde 251/7/b.

⁸⁴⁰ ABİA madde 251/7/c.

⁸⁴¹ ABİA madde 251/8/a.

⁸⁴² ABİA madde 251/8/b.

⁸⁴³ ABİA madde 251/9.

⁸⁴⁴ ABİA madde 251/10.

⁸⁴⁵ ABİA madde 251/11.

Toplanmasından itibaren altı hafta içinde Uzlaştırma Komisyonu'nda bir metin üzerinde anlaşılmazsa yasama önerisi kabul edilmemiş sayılacaktır.⁸⁴⁶ Eğer altı hafta içinde Uzlaştırma Komisyonu bir metni onaylarsa üçüncü okumaya geçilecektir. Üçüncü okumada; Avrupa Parlamentosu'nun kullanılan oyların çoğunluğu, Konsey'in ise nitelikli çoğunluk ile altı hafta içinde, Uzlaştırma Komisyonu'nda ortaklaşa kabul edilen metni onaylaması gerekmektedir. Aksi takdirde yasama önerisi yine kabul edilmemiş sayılacaktır.⁸⁴⁷

Belirtilen üç aylık ve altı haftalık süreler sırasıyla bir ayı ve iki haftayı geçmeyecek şekilde uzatılabilecektir.⁸⁴⁸

ABİA madde 252'ye göre Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon, Kurucu Antlaşmalar'a uygun olmak şartıyla bağlayıcı mahiyette kurumlararası anlaşmalar gerçekleştirebileceklerdir. Böylece, ATA'dan farklı olarak, fiili bir durum hukukileştirilerek, ortak karar usulüne yönelik pratik açılar getiren kurumlararası anlaşmalara bağlayıcılık niteliği verilmiştir.⁸⁴⁹

Ayrıca, olağan yasama usulünün belirli durumlarda Avrupa Konseyi'nin müdahalesi için kesintiye uğrayabileceği de öngörülmektedir.⁸⁵⁰

Lizbon Antlaşması ile getirilecek olağan yasama usulünde, önerinin ikincillik ilkesi ile uyumlu olmadığı konusundaki ulusal parlamentoların görüşleri yarıdan fazla olursa öneri yine gözden geçirilmek zorundadır. Komisyon önerisinde ısrar edebilir, önerisini değiştirebilir veya geri çekebilir. Eğer Komisyon önerisinde ısrar ederse, önerisinin ikincillik ilkesi ile uygunluğu konusunda gerekçeli bir görüş hazırlamalı ve bunu Avrupa Parlamentosu ile Konsey'e sunmalıdır.

Lizbon Antlaşması'nda düzenlenen olağan yasama prosedürünün ilk okumasının sonlanmasından önce Avrupa Parlamentosu ve Konsey, ulusal parlamentoların çoğunluğunun önerinin ikincillik ilkesi ile uyumlu olmadığına ve Komisyon'un önerinin ikincillik ilkesi ile uyumlu olduğuna dair görüşleri

⁸⁴⁶ ABİA madde 251/12.

⁸⁴⁷ ABİA madde 251/13.

⁸⁴⁸ ABİA madde 251/14.

⁸⁴⁹ Aynı yönde bkz. Anayasa III- 397.

⁸⁵⁰ Birleştirilmemiş metin ABİA madde 42/son, 69e/3, 69f/3, 69j/3.

doğrultusunda öneriyi ikincillik ilkesine uygunluk açısından inceleyecektir. Bu bağlamda, Konsey'in üyelerinin %55'i veya Avrupa Parlamentosu'nun da kullanılan oyların çoğunluğu ile aldığı kararlar, önerinin ikincillik ilkesi ile uyumlu olmadığı yönünde olursa, yasama önerisi kabul edilemeyecek, düşecektir (Protokol madde 7/3).

Olağan yasama usulüne göre kabul edilecek yasama işlemleri Avrupa Parlamentosu ve Konsey Başkanları tarafından imzalanacaktır. Özel bir yasama prosedürüne göre kabul edilecek yasama işlemleri ise onları meydana getiren kurum Başkanı tarafından imzalanacaktır. Yasama işlemleri, Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanacak ve bu işlemlerde belirtilen tarihlerde, herhangi bir tarih belirtilmemişse yayımlanmalarını izleyen yirminci günde yürürlüğe girecektir.⁸⁵¹

Yasama niteliği taşımayan işlemler biçimindeki tüzük, yönerge ve belirli şahıslara yönlendirilmeyen kararlar, bunları kabul eden kurum başkanı tarafından imzalanacaktır.⁸⁵² Yasama niteliği taşımayan tüzükler, tüm üye devletlere yönlendirilen yönergeler ile kime yönlendirildiği belli olmayan kararlar da Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmak zorundadır. Bunlar da, metinlerinde bir tarih öngörülmüşse o tarihte böyle bir tarih yoksa Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmalarını izleyen yirminci günde yürürlüğe girerler.⁸⁵³ Bunlar haricindeki yönergeler veya kime yönlendirildiği belli olan kararlar ise ilgililerine bildirilip bu bildirimden sonra yürürlüğe girebilecektir.⁸⁵⁴

2- Lizbon Antlaşması'nda Bütçe'nin Kabul Edilmesi Süreci

ABİA'nın 272. maddesinde (birleştirilmiş metinde ABİA madde 314.) bütçe prosedürü düzenlenmiştir. Buna göre Avrupa Parlamentosu ve Konsey

⁸⁵¹ Lizbon Antlaşması madde 2/241 ile öngörülen ABİA madde 254/1. Bu madde birleştirilmiş versiyonun 297. maddesine tekabül etmektedir.

⁸⁵² ABİA madde 254/2/birinci cümle.

⁸⁵³ ABİA madde 254/2/ikinci cümle.

⁸⁵⁴ ABİA madde 254/2/son cümle.

özel bir yasama prosedürüne göre Birlik Bütçesi'ni kabul edeceklerdir. Bu madde Anayasa'nın ilgili maddesi ile hemen hemen aynıdır.

Tüm kurumlar 1 Temmuz'dan önce, gelecek yıl için harcama tahminlerini yapacaklardır. Komisyon bu tahminleri birleştirecek, isterse değiştirebilecektir. Böylece gelirlerin ve giderlerin tahmininden oluşan bütçe taslağı hazırlanmış olacaktır.⁸⁵⁵

Komisyon, taslak bütçeyi içeren önerisini, bütçenin uygulanacağı seneden önceki sene en geç 1 Eylül'e kadar Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e sunacaktır. Komisyon, bütçe taslağını, ileride anlatılacak olan Uzlaştırma Komisyonu'nun toplanmasına kadar değiştirebilecektir.⁸⁵⁶

Konsey, bütçe taslağı konusundaki tutumunu kabul ederek bunu bütçenin uygulanacağı seneden önceki sene en geç 1 Ekim'e kadar Avrupa Parlamentosu'na yollamak zorundadır.⁸⁵⁷ Bu bildirimden itibaren kırk iki gün içinde Avrupa Parlamentosu; Konsey'in tutumunu onaylarsa bütçe kabul edilmiş olacak, eğer hiç karar almazsa bütçe kabul edilmiş sayılacaktır. Bu süre zarfında Avrupa Parlamentosu, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile bütçe tasarısında değişiklikler öngörebilecek ve değişiklikler Konsey ve Komisyon'a gönderilecektir. Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun önerdiği değişikliklerin kendisine gönderilmesinden itibaren on gün içinde Avrupa Parlamentosu'nun tüm değişikliklerini onaylamazsa, Uzlaştırma Komisyonu derhal toplanacaktır.⁸⁵⁸

Konsey üyeleri veya onların temsilcileri ile eşit sayıdaki Avrupa Parlamentosu üyelerinden oluşan Uzlaştırma Komisyonu, Konsey tarafını oluşturanların nitelikli çoğunluğuyla ve Avrupa Parlamentosu tarafını oluşturanların çoğunluğu ile toplanmasından itibaren yirmi bir gün içinde Avrupa Parlamentosu ve Konsey'in sürecin önceki evrelerinde oluşan tutumları uyarınca ortak bir metin üzerinde anlaşmaya çalışacaktır.⁸⁵⁹ Bu

⁸⁵⁵ ABİA madde 272/1.

⁸⁵⁶ ABİA madde 272/2.

⁸⁵⁷ ABİA madde 272/3.

⁸⁵⁸ ABİA madde 272/4.

⁸⁵⁹ ABİA madde 272/5.

sürede bir metin üzerinde anlaşılamazsa, Komisyon tarafından yeni bir bütçe sunulmalıdır.⁸⁶⁰

Uzlaştırma Komisyonu'ndan, yirmi bir gün içinde üstünde anlaşmaya varılan bir ortak metin çıkmasından itibaren Avrupa Parlamentosu'nun ve Konsey'in metni onaylamak için ön dört günü vardır.⁸⁶¹ Bu süre zarfında; Avrupa Parlamentosu ve Konsey her ikisi de ortak metni onaylarsa veya ikisi de ortak metinle ilgili bir karar almazsa veya bu kurumlardan biri ortak metni onaylarken diğeri herhangi bir karar alamazsa, bütçe, Uzlaştırma Komisyonu'nda üstünde anlaşmaya varılan ortak metin uyarınca kesin olarak kabul edilmiş sayılır;⁸⁶² Konsey ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile hareket eden Avrupa Parlamentosu tarafından ortak metin reddedilirse veya bu kurumlardan biri ortak metni reddederken diğeri hiçbir karar alamazsa Komisyon yeni bir bütçe tasarısı sunmalıdır;⁸⁶³ Konsey tarafından onaylanmakla birlikte üye tam sayısının salt çoğunluğu ile hareket eden Avrupa Parlamentosu tarafından bütçe tasarısı reddedilirse, yine, Komisyon tarafından yeni bir bütçe tasarısı sunulmalıdır.⁸⁶⁴ Eğer Avrupa Parlamentosu ortak metni onaylarken Konsey reddederse, Avrupa Parlamentosu, Konsey'in red kararının ardından on dört gün içinde en az üye tam sayısının salt çoğunluğu ve kullanılan oyların beşte üçü ile yaptığı değişiklikleri onaylayan bir karar alabilecektir. Eğer değişikliklerin bir kısmı onaylanmazsa Uzlaştırma Komisyonu'nda konu ile ilgili üzerinde anlaşılacak tutumlar korunacaktır.⁸⁶⁵

Bütçe'nin kabul ediliş prosedürü tamamlandığı zaman Avrupa Parlamentosu Başkanı Bütçe'nin kesin olarak kabul edildiğini açıklayacaktır.⁸⁶⁶

Görüldüğü gibi ABİA'da süreler değişmiş, Avrupa Parlamentosu zorunlu harcamalarda da ortak kanun koyucu vasfını kazanmıştır.

⁸⁶⁰ ABİA madde 272/8.

⁸⁶¹ ABİA madde 272/6.

⁸⁶² ABİA madde 272/7/a.

⁸⁶³ ABİA madde 272/7/b.

⁸⁶⁴ ABİA madde 272/7/c.

⁸⁶⁵ ABİA madde 272/7/d.

⁸⁶⁶ ABİA madde 272/9.

3- İkinci ve Üçüncü Sütunlarda Yasama Süreçlerine Lizbon Antlaşması ile Getirilecek Değişikliklere ve Avrupa Parlamentosu'nun Konumuna Genel Bir Bakış

İlk olarak belirtilmelidir ki, ikinci sütun olarak bilinen ODGP ve OGSP Lizbon Antlaşması ile değişecek ABA'da, Polis ve Adli İşbirliği konuları ile ODGP haricindeki Birliğin dış faaliyetleri (özellikle ticari konular) ise ABİA'da düzenlenecektir. Lizbon Antlaşması'nın getireceği değişiklikler sonucu ODGP yine hükümetlerarası bir nitelik taşıyacak ve ODGP ile OGSP'de oybirliği ilkesi genel kural olacaktır. Amsterdam Antlaşması ile üçüncü sütundan birinci sütuna aktarılan konuların haricindeki üçüncü sütun konuları da Lizbon Antlaşması ile ABİA bünyesine alınarak bu alanlarda da nitelikli çoğunluk ilkesi ile olağan veya özel yasama prosedürleri etkin olacaktır.

Lizbon Antlaşması ile öngörülen değişikliklerle, halihazırda ikinci sütunda yer alan konuların genel çerçevesi, Konsey ve Avrupa Konseyi tarafından prensip olarak oybirliği ile belirlendikten sonra, bu alanlar özellikle Konsey tarafından alınan kararlar ile yönetilecektir. Bu alanda yasama niteliğindeki işlemlerin kabulü mümkün olmayacak ve istisnalar haricinde ABAD'ın bu alanda yargı yetkisi olmayacaktır.⁸⁶⁷ Lizbon Antlaşması ile öngörülen değişikliklere göre Birlik; ODGP'yi; genel kurallar belirleyerek, üye ülkeler arasında bu politikaların yönetilmesine dair işbirliklerini güçlendirerek ve Birliğin üstlendiği eylemler ile bu eylemlerin uygulanmasına yönelik düzenlemeleri, Birliğin benimsediği pozisyonları tanımlayan kararlar kabul ederek yönetecektir.⁸⁶⁸ Görüldüğü gibi ABA'nın on dördüncü maddesindeki ortak eylemler ve on beşinci maddesindeki ortak tutumlar, Lizbon Antlaşması ile bunları tanımlayan kararlara dönüştürülecektir. Lizbon Antlaşması madde 1/34 ile öngörülen ABA madde 15b ile (birleştirilmiş metinde ABA madde 31) ODGP başlığı altındaki kararların Avrupa Konseyi ve Konsey tarafından oybirliği ile alınacağı, Lizbon Antlaşması ile nitelikli çoğunluk sisteminde

⁸⁶⁷ Bkz. Lizbon Antlaşması madde 1/27 ile öngörülen ABA madde 11,12, birleştirilmiş metinde ABA madde 24. Bkz. aynı yönde 38 Numaralı Deklarasyon.

⁸⁶⁸ Lizbon Antlaşması madde 1/28 ile öngörülen ABA madde 12, birleştirilmiş metinde ABA madde 25.

yapılan değişikliklere paralel biçimde bu oybirliği gereken konularda, Birliğin nüfusunun üçte birini teşkil etmesi şartıyla Konsey üyelerinden üçte birinin çekimserliğini deklare etmesi halinde kararların kabul edilmeyeceği öngörülmüştür. ODGP'nin bir parçası olan OGSP alanındaki kararlar da bir üye devletin veya Yüksek Temsilci'nin önerisi üzerine Konsey tarafından oybirliği ile kabul edilecektir.⁸⁶⁹

ODGP'de Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri yine sınırlıdır. Lizbon Antlaşması madde 1/40 ile öngörülen ABA madde 21'e göre (birleştirilmiş metinde ABA madde 36), Dışışleri ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilcisi tarafından ODGP ile OGSP'nin temel yönelimleri konusunda Avrupa Parlamentosu'na düzenli olarak danışmalı ve Yüksek Temsilci bu politika alanlarındaki gelişmeler konusunda Avrupa Parlamentosu'nu düzenli olarak bilgilendirmelidir. Avrupa Parlamentosu da, Konsey'e ve Yüksek Temsilci'ye tavsiyelerde bulunabilecektir. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu, ODGP ve OGSP uygulamalarını görüşmek üzere yılda en az iki görüşme gerçekleştirecektir.

Lizbon Antlaşması madde 2/63 ile ABİA'da⁸⁷⁰ "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı" şeklinde bir başlık oluşturulması öngörülmektedir. Bu başlık altında; halihazırda bir kısmı üçüncü sütunda bulunan sınır kontrolleri, sığınma ve göç, hukuk ve ceza alanında adli işbirliği ile polis işbirliği gibi konular düzenlenmektedir. Bu alandaki stratejik ilkeleri Avrupa Konseyi belirleyecektir.⁸⁷¹ Bu alanda ulusal parlamentolar, politikaların uygulama aşamasında da söz sahibi olacak ve Ceza İşlerinde Adli ve Polis İşbirliği konularında yapılacak düzenlemeler için sunulacak önerileri ikincillik ve orantılılık ilkeleri doğrultusunda inceleyeceklerdir.⁸⁷² Bu alanda Avrupa Parlamentosu için öngörülen yetkiler dağınık bir görünüm arz etmektedir. Avrupa Parlamentosu'nun bilgilendirilmesi⁸⁷³, olağan yasama usulü,⁸⁷⁴

⁸⁶⁹ Lizbon Antlaşması madde 1/49 ile öngörülen ABA madde 28A, par. 4.

⁸⁷⁰ ABİA madde 61, birleştirilmiş metinde ABİA madde 67.

⁸⁷¹ ABİA madde 62, birleştirilmiş metinde ABİA madde 68.

⁸⁷² ABİA madde 63, birleştirilmiş metinde ABİA madde 69.

⁸⁷³ Birleştirilmiş metinde ABİA madde 70, madde 71.

⁸⁷⁴ Birleştirilmiş metinde ABİA madde 75, madde 78, madde 79, madde 81 par. 2, madde 82 par. 1, madde 83 par. 1, madde 84, madde 85, madde 88 par. 2.

Avrupa Parlamentosu'na danışılması,⁸⁷⁵ Avrupa Parlamentosu'nun onayının alınması⁸⁷⁶ şeklinde yetkiler söz konusudur.

4- Lizbon Antlaşması'na Göre Uluslararası Anlaşmaların Yapım Sürecinde Avrupa Parlamentosu'nun Yetkileri

Lizbon Antlaşması ile Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği makamının öngörülmesi ile uluslararası anlaşmaların yapımı sürecinde bazı değişiklikler öngörülmüştür. Avrupa Parlamentosu'nu doğrudan ilgilendiren Lizbon Antlaşması ile öngörülen değişikliklere baktığımızda; münhasıran ODGP'ye ilişkin anlaşmalar haricinde; uluslararası anlaşmaları sonuçlandıracak kararı alabilmek için Konsey; ortaklık anlaşmaları, Birliğin İnsan Hakları ve Temel Hürriyetlerin Korunmasına Dair Avrupa Sözleşmesi'ne üye olmasına ilişkin anlaşma, kurumsal bir çerçevede belirli usullere göre işbirliği öngören anlaşmalar, Birliğin bütçesine önemli etkileri olan anlaşmalar ve son olarak AB Hukuku'na göre olağan yasama prosedürü veya Avrupa Parlamentosu'nun rızasının⁸⁷⁷ alınmasının öngörüldüğü özel yasama prosedürü kapsamına giren alanlarda, Avrupa Parlamentosu'nun rızasını almak zorundadır. Rızanın verileceği süre, acil durumlarda Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun anlaşması ile belirlenecektir. Yine, münhasıran ODGP'ye ilişkin anlaşmalar haricinde diğer anlaşmalar için ise Avrupa Parlamentosu, acil durumlar için Konsey tarafından belirlenen zaman diliminde, görüşünü Konsey'e bildirecektir.⁸⁷⁸ Görüldüğü gibi Lizbon Antlaşması sonrasında da, uluslararası anlaşmalar bakımından, halihazırda olduğu gibi, Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri görüş bildirme (danışma usulü) veya onay/rıza vermek şeklindedir. Ancak, doktrinde de eleştirilen, halihazırda ATA'nın 300. maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen ve uluslararası anlaşmaların, Birlik hukukuna göre ortak karar ve

⁸⁷⁵ Birleştirilmiş metinde metinde ABİA madde 74, madde 77, madde 81 par. 3, madde 87 par. 3, madde 89.

⁸⁷⁶ Birleştirilmiş metinde ABİA madde 86.

⁸⁷⁷ *Consent*.

⁸⁷⁸ Lizbon Antlaşması madde 2/173 ile öngörülen ABİA madde 188N, birleştirilmiş metinde ABİA madde 218 par. 6, a bendi.

işbirliği usullerine göre karar alınmasını gerektiren alanlara ilişkin hükümler öngörmesi durumunda bile Avrupa Parlamentosu'nun sadece görüş bildirebileceğini belirten hüküm değişmiş olmakta ve bu alanlarda da Avrupa Parlamentosu'nun rızasının alınması gerektiği hükmü getirilmiş olmaktadır. Ayrıca, Amsterdam Antlaşması ile üçüncü sütundan birinci sütuna aktarılan konuların haricindeki üçüncü sütun konularının da Lizbon Antlaşması ile ABİA bünyesine alınarak bu alanlarda da nitelikli çoğunluk ilkesi ile olağan veya özel yasama prosedürlerinin etkin olması öngörüldüğü için halihazırda Avrupa Parlamentosu'nun yapım sürecine hiç dahil olmadığı bazı uluslararası anlaşmalar için de Avrupa Parlamentosu'nun onayı öngörülmüş olmaktadır.

SONUÇ

Tez’de, sırasıyla, Avrupa Parlamentosu’nun ve Birliğin tarihi gelişimi, Parlamento’nun; oluşumu, iç örgütlenmesi, çalışma düzenine ilişkin hükümler ve yasama (denetim faaliyetleri dahil) alanlarındaki yetkileri yeri geldiğinde Anayasa hükümleri ve Lizbon Antlaşması değişiklikleri de göz önünde bulundurularak anlatılmıştır.

Tez’de anlatıldığı ve doktrinde bir çok yazarın hemfikir olduğu gibi; Avrupa Parlamentosu, uluslarüstü ve uluslararası nitelikteki benzersiz bir yapı olan Birlik içinde seçimle işbaşına gelen tek kurum olarak uluslarüstü demokrasi açısından ilginç bir deneyim olarak görülmektedir.

İç örgütlemesine ve çalışma düzenine baktığımızda, Birliğin kendine özgü kurumsal yapısından dolayı, Avrupa Parlamentosu’nun özgün çalışma yöntemleri olduğu görülmektedir. Her şeyden önce AB/AT yasama süreçlerinin ayrıntılı ve karışık olması, Kurucu Antlaşmalar’da yasama sürecinin özensiz anlatılması, Birlik bünyesinde klasik parlamenter demokrasilerdeki hükümet yapılanmasının olmaması ve bu durumun yasama süreçlerinde, klasik parlamenter demokrasilerde normal şartlar altında parlamento çoğunluğuna sahip hükümetin aşabileceği belirsizliğe ve kesintilere yol açabilmesi ve ATAD’ın Avrupa Parlamentosu’nun iç çalışmalarına yönelik işlemleri denetlemekteki görece isteksiz tavırları, Avrupa Parlamentosu’na kendine özgü kurallar oluşturabilmesini, kendi İçtüzüğü ile neredeyse Kurucu Antlaşma hükümlerini kendi lehine genişletebilmesine ve bu yönde teamüller oluşturabilmesine olanak sağlamıştır. Yine, iç örgütlenme ve çalışma düzeni bakımından, Avrupa Parlamentosu bünyesinde güç dağılımı Genel Kurul-komisyonlar bazında siyasi parti gruplarının etkisine göre bölünmüş durumdadır. Genel Kurul çalışmalarında basit çoğunluk gerektiren oylamaların azlığı sonucu siyasi partilerin anlaşmaları belirgin bir özelliktir. Komisyonlar da önerilerin esaslı olarak ele alındığı, değiştirildiği ve üyelerin yasama süreçlerine etkilerinin yüksek olabileceği yerlerdir.

Birliğin kurumsal yapısı içindeki durumuna baktığımızda, “sonradan denetim” şeklinde, Komisyon’u kendi genel raporuyla denetleme yetkisini önceden denetime çevirmeye çalışan Avrupa Parlamentosu genel olarak Birlik içindeki kurumsal dengede gücünü arttırabilmek için iki yönlü bir taktik izlemiştir. Avrupa Parlamentosu, bir taraftan *maximalist* bir yaklaşımla, Kurucu Antlaşmalar’a getirilen değişiklikler ile Bakanlar Konseyi’ne karşı yasama alanında yeni yetkiler kazanmak için mücadele vermiş, diğer taraftan da, sahip olduğu yetkileri tedrici bir yaklaşımla içerik olarak geliştirmeye çalışmıştır.⁸⁷⁹ Tedrici yaklaşımda Avrupa Parlamentosu, bir gelenek olarak kurumlararası anlaşmalar ve İçtüzük uygulamaları ile yetkilerini arttırma çabası içinde olmuştur. Ayrıca, AB’de hükümet benzeri bir yapının olmaması, Parlamento içinde sıkı siyasi grup muhalefetini engellemiş ve Avrupa Parlamentosu üyeleri güçlü bir kurumsal birlik ile Parlamento’nun yetkilerini arttırmakta başarılı olabilmişlerdir. Elbette Avrupa Parlamentosu’nun yetkilerinin artışı sadece Avrupa Parlamentosu’nun isteği ve çabasıyla olmamıştır. Bu anlamda, doktrinde, Birliğin oluşumuna bağlı olarak yasama süreçlerinin önem arz eden bir özelliği olduğu ileri sürülen demokrasi açığı tespitleri de, Avrupa Parlamentosu’nun yetkilerinin arttırılmasında önemli bir etken olmuştur.

Avrupa Parlamentosu’nun geleceği, kurumsal olarak yetkilerinin arttırılmasından daha başka unsurlara da bağlıdır. Parlamento’nun geleceği her şeyden önce Birliğin geleceğine bağlıdır. DOĞAN’ın da belirttiği gibi, AB’nin yakın bir gelecekte ayrı ulusal kimlikleri ortak bir Avrupa devleti halkına dönüştürmesi, bir Avrupa Kimliği oluşturabilmesi ve süper bir Avrupa ulus devletinin inşası gerçekçi görülmemektedir.⁸⁸⁰ Üye devletler bazında kalan yetkileri garanti altına almaya yönelik hükümlerine rağmen önce Avrupa Anayasası’nın sonrasında da Lizbon Antlaşması’nın referandumlarında yaşanan sıkıntılar bu görüşü destekler niteliktedir. Bu durumdan, “Topluluk içinde biraraya gelmiş devletlerin halklarının temsilcilerinden oluşan” Avrupa Parlamentosu’nun da etkileneceği açıktır.

⁸⁷⁹ Nugent, *a.g.e.*, s. 233.

⁸⁸⁰ Doğan, *Parçalayan Küreselleşme*, s. 166.

KAYNAKÇA

I- KİTAPLAR, MAKALELER VE TEZLER

- ARNDT, F., BAST, J.; “Legal Instruments in European Union Law and their reform: a Systematic Approach on an Empirical Basis”, 23, **Yearbook of European Law**, 2004, s. 103-106
- BAKIRCI, Fahri; TBMM'nin Çalışma Yöntemi: İçtüzük, Ankara, İmge, 2000
- BAYKAL, Sanem; **AT Hukukunun Etkili Biçimde Uygulanması ve Bireysel Haklar**, Ankara, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi No:14, 2002.
- BOZKURT, Enver, ÖZCAN, Mehmet, KÖKTAŞ, Arif; **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara, Asil Yayın, 2006.
- BURNS, Charlotte; “The European Parliament”, ed. Warleigh, Alex, **Understanding European Union Institutions**, London, Routledge, 2002.
- BURROWS, Nooren, ROBISON, Muriel; “An assessment of the recast community equality laws”, **European Law Journal**, vol. 13, is. 2, Mart 2007.
- CHALMERS, Damian, HADJIEMMANUIL, Christos, MONTI, Giorgio, TOMKINS, Adam; **European Union law: text and materials**, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2006.
- CINI, Michelle; “The European Commission”, ed. Warleigh, Alex, **Understanding European Union Institutions**, London, Routledge, 2002.
- CORBETT, Richard, Francis JACOBS, Michael SHACKLETON, **The European Parliament**, 7th edition, London, John Harper Publishing, 2007
- CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne; **EU law: text, cases and materials**, Oxford, Oxford Univ. Press, 2003.

- DE BÚRCA, Gráinne, "Sovereignty and the Supremacy Doctrine of the European Court of Justice", ed. Neil Walker, **Sovereignty in Transition**, Portland, Hart Publishing, 2006.
- DE BÚRCA, Gráinne; "The principle of proportionality and its application in EC Law", **Yearbook of European Law**, 1993.
- DIMITRAKOPOULOS, Dionyssi G.; "The transposition of EU Law: 'post-decisional politics' and institutional autonomy", **European Law Journal**, vol. 7, is. 4, Aralık 2001.
- DOĞAN, İlyas; **Devletler Hukuku**, Ankara, Seçkin, 2008
- DOĞAN, İlyas; **Parçalayan Küreselleşme**, Ankara, Yetkin, 2006,
- EECKHOUT, Piet; **External Relations of the European Union: Legal And Constitutional Foundations**, Oxford, Oxford University Press, 2005
- GÜNUĞUR, Haluk; **Avrupa Birliği**, Ankara, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, 2007.
- GÜNUĞUR, Haluk; **Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni**, Ankara, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, 2007.
- HARTLEY, T. C.; **European Union Law in a Global Context: text, cases and materials**, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2004.
- HARTLEY, T. C.; **The Foundations of European Community Law**, New York, Clarendon Law Series, Oxford Univ. Press, 1981.
- HIX, Simon, NOURY, Abdul, ROLAND, Gérard; **Democratic Politics in the European Parliament**, Cambridge, Cambridge University Press, 2007
- HORVÁTH, Zoltán; **Handbook on the European Union**, Hungarian National Assembly, 2005.
- İBA, Şeref, **Türk Parlamento Hukuku**, Ankara, Nobel, 2006
- İBA, Şeref; **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, Ankara, Turhan, 2008
- İLERİ, Çisel; UYSAL Taylan, **Düzenleyici Etki Analizi Rehberi**, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları No: 192, 2006.
- KARAKAŞ, Ayşe Işıl; **Avrupa Topluluğu Hukuk Düzeni ve Ulus Devlet Egemenliği**, İstanbul, Der Yayınları, 1993.
- KARLUK, Rıdvan; **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, Beta, 2005.
- KENT, Penelope; **European Community Law**, London, Longman, 1992.

- LASOK, D., BRIDGE, J.W.; **Law and Institutions of the European Union**, London, Butterworths, 1994.
- LENAERTS, Keon, DESOMER, Marlies; "Towards a hierarchy of legal acts in the European Union? Simplification of legal instruments and procedures", **European Law Journal**, vol. 11, is. 6, 2005.
- NEZİROĞLU, İrfan; **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Ankara, Seçkin
- NICOLL, William, SALMON, Trevor C.; **Understanding The European Union**, England, Pearson Education Ltd., 2001, s. 88.
- NUGENT, Neill; **The Government and Politics of the European Union**, beşinci baskı, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003.
- ODER, Bertil Emrah; **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**, İstanbul, Anahtar Kitaplar, 2004.
- ÖZER, Atilla **Anayasa Hukuku: Genel İlkeler**, ikinci baskı, Ankara, Turhan, 2005,
- PALMER, Michael; **The European Parliament: What it is, what it does, how it works**, Oxford, Pergamon Press Ltd., 1981.
- PETERSON, John; BOMBERG, Elizabeth; **Decision-making in the European Union**, Hampshire, Macmillan, 1999.
- PIRIS, J-C., "After Maastricht, are the Community Institutions More Efficacious, More Democratic, More Transparent?", **European Law Review**, 19, 1994.
- SAMANCI, Uğur, **Avrupa Parlamentosu**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2006
- SCHUSTERSCHITZ, Gregor; KOTZ, Sabine; "The comitology reform of 2006: increasing the powers of the European Parliament without changing the treaties", **European Constitutional Law Review**, vol. 3, 2007.
- SCHWARZE, Jürgen; **European Administrative Law**, London, Sweet and Maxwell, revised first edition, 2006.
- SCULLY, Roger; "The European Parliament", **European Union Politics**, ed. Cini, Michelle, Oxford, Oxford University Press, 2003.

- SHERRINGTON, Philippa; “The Council of Ministers and the European Council”, ed. Warleigh, Alex, **Understanding European Union Institutions**, London, Routledge, 2002.
- TEZCAN, Ercüment; **Avrupa Birliği Komisyonu**, Ankara, USAK Yayınları No:13, AB Serisi No: 5, 2007.
- TEZİÇ, Erdoğan **Anayasa Hukuku: Genel Esaslar**, dördüncü baskı, İstanbul, Beta, 1997,
- WESTLAKE, M., **The Commission and the Parliament: partners, rivals in the European policy-making process**, Butterworths, 1994.
- WESTLAKE, Martin; **A Modern Guide to the European Parliament**, London, Pinter Publishers Ltd., 1994,
- YAPICI, Havvana; **Avrupa bütünleşmesinde demokrasi açığı sorunu ve ulusal parlamentoların rolü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.
- YÖRÜKÇÜ, Arzu; **Avrupa Birliği’nde Komitoloji Usulleri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.

II- BELGELER

11218/07 POLGEN 74 IGC 2007 Mandate.

2002/772/EC, Euratom: Council Decision of 25 June 2002 and 23 September 2002 amending the Act concerning the election of the representatives of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom, OJ L 283, 21/10/2002.

Avrupa Anayasası, OJ C 310, 16.12.2004.

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, OJ C 64/01, 18.12.2000.

Communication from the Commission on impact assessment, COM(2002) 276 final, 05.06.2002.

Council Decision of 13 July 1987 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, 87/373/EEC, OJ L 197, 18/07/1987.

Council Decision of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, 2006/512/EC.

Council Decision of 24 October 1988 establishing a Court of First Instance of the European Communities, 88/591/ECSC, EEC, Euratom, OJ L 319, 25/11/1988.

Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, 1999/468/EC, OJ L 184, 17/07/1999.

Council Decision of 8 November 1993 concerning the name to be given to the Council following the entry into force of the Treaty on European Union, (93/591) OJ L 281, 16.11.1993.

Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, OJ L 329, 30/12/1993.

Decision Of The European Parliament, The Council And The Commission Of 19 April 1995 On The Detailed Provisions Governing The Exercise Of The European Parliament's Right Of Inquiry, (95/167/EC, Euratom, ECSC) OJ L 113, 19/05/1995.

Draft Reform Treaty (Draft Treaty Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community), CIG 1/07, doc.10659/07, 23.07.2007.

Impact Assessment Guidelines, SEC(2005) 791, 15.06.2005.

Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, OJ C 139, 14/06/2006.

Interinstitutional agreement of 20 December 1994 on an accelerated working method for official codification of legislative texts, OJ C 102, 04.04.1996.

Interinstitutional Agreement of 28 November 2001 on a more structured use of the recasting technique for legal acts, OJ C 77, 28.03.2002.

Joint Declaration On Practical Arrangements for the Codecision Procedure, 2007/C 145/02, OJ C 145, vol. 50, 30.06.2007.

Laeken Declaration-The Future of the European Union, The Laeken European Council, 14-15 December 2001.

Lizbon Antlaşması, OJ C 306, vol. 50, 17.12.2007.

Lizbon Antlaşması ve Kurucu Antlaşmaların Birleştirilmiş Metni, OJ C 115, 9.5.2008.

Modus vivendi of 20 December 1994 between the European Parliament, the Council and the Commission concerning the implementing measures for acts adopted in accordance with the procedure laid down in article 189b of the EC Treaty, OJ C 102, 1996.

Proposal for a Council Directive amending Directive 93/109/EC of 6 December 1993 as regards certain detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, COM/2006/0791 final - CNS 2006/0277.

Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, OJ C 310, 16.12.2004.

Protocol on the location of the seats of the institutions and of certain bodies and departments of the European Communities and of Europol, OJ C 340, 10.11.1997.

Protocol On The Privileges And Immunities Of The European Communities, OJ C 310/261, 16.12.2004.

Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ L 145, 31/05/2001.

Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding, OJ L 297, 15.11.2003

Report from the Commission on the working of committees during 2005, COM(2006) 446 final.

Treaty amending certain budgetary provisions, OJ L 2, 02.01.1970.

Treaty amending certain financial provisions, OJ L 359, 31.12.1977.

III- ATAD İÇTİHATLARI

Avis 1/75	Opinion of the Court of 11 November 1975 given pursuant to Article 228 of the EEC Treaty.
C. 102/79	Commission/Belgium.
C. 106/77	Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal.
C. 13/57	Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie/ECSC High Authority.
C. 138/79	SA Roquette Frères/Council of the European Communities.
C. 138/79	Roquette/Council.
C. 139/79	Maizena/Council.
C. 148/78	Reference for a preliminary ruling, Ratti.
C. 16, 17/62	Confédération nationale des producteurs de fruits et legumes and others/Council EEC.
C. 165/87	Commission of the European Communities/Council of the European Communities.
C. 18/57	Nold KG/ECSC High Authority.
C. 19-22/62	Fédération nationale de la boucherie en gros and others/Council EEC.
C. 22/70	Commission of the European Communities/Council of the European Communities.
C. 248/84	Germany/Commission.
C. 25/70	Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster.
C. 250/81	Greek Cannery/Commission.
C. 26/62	Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen.
C. 26/86	Deutz und Geldermann/Council.

C. 27, 39/59	Alberto Campolongo/High Authority of the European Coal and Steel Community. - Joined cases 27-59 and 39-59.
C. 294/83	Parti écologiste "Les Verts"/European Parliament.
C. 31/87	Beentjes/Netherlands State.
C. 33/70	Spa Sace/Ministero delle finanze.
C. 34/73	Fratelli Variola Spa/Amministrazione delle finanze dello Stato.
C. 39/72	Commission/Italy.
C. 41/74	Van Duyn/Home Office.
C. 45/86	Commission of the European Communities/Council of the European Communities.
C. 48/75	Royer.
C. 6/64	Costa/E.N.E.L.
C. 6/72	Europemballage Corporation and Continental Can Company/Commission.
C. 65/90	European Parliament/Council of the European Communities.
C. 69/89	Nakajima All Precision Co. Ltd/Council of the European Communities.
C. 9/70	Grad/Finanzamt Traunstein.
C. 98/78	Racke/Hauptzollamt Mainz.
C. C- 314/91	Beate Weber/European Parliament.
C. C-106/89	Marleasing/Comercial Internacional de Alimentación.
C. C-131/88	Commission/Germany.
C. C-189/97	European Parliament/Council of the European Union.
C. C-25/94	Commission/Council.
C. C-300/89	Commission of the European Communities/Council of the European Communities.
C. C-540/03	European Parliament/Council of the European Union
C. C-65/93	European Parliament/Council of the European Union.
C. C-65/93	Parliament/Council.

C. T-17/00 Willy Rothley and Others/European Parliament.

ÖZET

TOPAL, Emre, Avrupa Parlamentosu, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.

Avrupa Birliği'nin seçimle işbaşına gelen tek kurumu olan Avrupa Parlamentosu, benzersiz tarihi geçmişiyle eşine az rastlanır bir demokratik deneyimdir. Avrupa Parlamentosu, başlangıçta, Avrupa Toplulukları'nın işleyişine, denetim yetkilerinin vasıtasıyla demokratik bir unsurun katılımı olarak öngörülmüştür. Daha sonra Parlamento, tedrici ve *maximalist* yaklaşımlarla, Avrupa Birliği'nde eş yetkili bir yasakoyucu olmak için artan yetkiler üstlenmiştir.

Bu çalışmanın amacı, Avrupa Parlamentosu'nun oluşumunu, örgütlenmesini ve yasama yetkilerini yürürlükteki mevzuat ve Lizbon Antlaşması hükümlerine dayanarak incelemektir. Tez, sırasıyla, "Avrupa Birliği Hakkında Genel Bilgiler ve Avrupa Parlamentosu'nun Tarihi Gelişimi", "Avrupa Parlamentosu'nun Oluşumu ve Avrupa Parlamentosu Üyeliği", "Avrupa Parlamentosu'nun Örgütlenmesi ve Çalışma düzeni" ve "Avrupa Parlamentosu'nun Yasama Süreçlerindeki Rolü" şeklinde dört bölümden oluşmaktadır.

Anahtar Sözcükler:

1. Avrupa Parlamentosu
2. Avrupa Birliği Kurumları
3. Avrupa Birliği Hukuku
4. Avrupa Birliği Yasama Süreçleri
5. Lizbon Antlaşması

ABSTRACT

TOPAL, Emre, The European Parliament, Master Thesis, Ankara, 2008.

The European Parliament, the only directly elected institution of the European Union, is a unique democratical experience with its unprecedented historical development. Initially, it was designed to introduce a democratic component into the functioning of the European Communities by means of supervisory powers. Then, by maximalist and incrementalist approaches, it has assumed increased roles in the Union to be the co-decision maker.

The purpose of this study is to examine the composition, organisation and legislative powers of the European Parliament in the framework of the provisions of the legislation in force and the Treaty of Lisbon. The thesis has four chapters named “General Knowledge about the European Union and the Historical Development of the European Parliament”, “The Composition and the Membership of the European Parliament”, “The Organization and the Working Methods of the European Parliament” and “The Role of the European Parliament in the Legislative Procedures” respectively.

Key Words:

- 1. The European Parliament**
- 2. Institutions of the European Union**
- 3. European Union Law**
- 4. Legislative Procedures of the European Union**
- 5. Treaty of Lisbon**