

# AVRUPA PARLÂMENTOSU

Prof. Dr. Halûk KABAALIOĞLU\*

## Plân

### I- Genel Olarak

### II- Avrupa Parlâmentosunun Görev ve Yetkileri

#### 1. Avrupa Parlâmentosunun Yasama İşlemlerine İştiraki veya Danışma İşlevleri

- A) Avrupa Parlâmentosuna Danışılması (İstişare)
- B) Uzlaşma Usûlü - "Conciliation Procedure"
- C) İşbirliği Usûlü - "Co-operation Procedure"

- a) İşbirliği Usûlünün Öngörüldüğü Durumlar
- b) İşbirliği Usulünün (Co-operation) İşleyişi

#### D) Avrupa Parlâmentosunun "Danışma" ve "İşbirliği" Usûllerinin Genel Bir Değerlendirmesi

- a) Danışma Usûlünün Değerlendirilmesi
- b) İşbirliği Usûlünün Değerlendirilmesi
- c) İşbirliği Usûlünün Uygulanması

Şema: Avrupa Parlâmentosunda İşbirliği Prosedürü: KONSEY-  
Parlâmento-Komisyon İlişkileri

#### 2. Avrupa Parlâmentonun Demokratik Denetim Yetkileri

- A) Güvensizlik Oyu (Gensoru Önergesi)
- B) Soru
- C) Genel Rapor

#### 3. Parlâmentonun Bütçe Konusundaki Yetkileri

- A) Bütçe Tasarısının Hazırlanması: Komisyon ve KONSEY
- B) Bütçenin Parlâmentoda Görüşülmesi
- C) Parlâmentonun Bütçeyi Red Etmesi

Şema: Bütçe Görüşmeleri ve Kurumlararası İlişkiler

#### D) 1988 Bütçesinin Kabulünde Karşılaşılan Sorunlar

#### 4. Topluluğa Katılmalar (Yeni Üye Kabulü) ve Ortaklık Anlaşmalarının

Onaylanması

III- Seçim Sistemleri

1. Seçim Bölgeleri
2. Oy Hakkı
3. Seçilme Koşulları

IV- Avrupa Parlâmentosu ve Üye Devlet Parlâmentoları Arasındaki İlişkiler

1. Parlâmento Başkanları Düzeyinde
2. Parlâmento Komisyonları ve Siyasi Gruplar Arasında İşbirliği
3. Üye Devletler Parlâmentolarında AT Komisyonları

V- Avrupa Parlâmentosunun Yetkilerinin Genişletilmesi ve Sonuç

## AVRUPA PARLÂMENTOSU

### I- GENEL OLARAK

Uluslararası kuruluşlarda parlâmenter temsilcilere yer verilmesi, İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan bir gelişme olmuştur. Gerçekten de 1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi'nin, bir yanda, Dışişleri Bakanlarını biraraya getiren "Bakanlar Komitesi" ve diğer yanda, üye Devletler yasama organlarından seçilen temsilcilerden oluşan "Danışma Meclisi", Konsey'in iki temel kurumunu oluşturmuştu. İskandinav ülkelerinin 1952 yılında kurdukları Kuzey Konseyi (Nordic Council)ın Parlâmenter Meclisi, 1954 yılında kurulan Batı Avrupa Birliği'nin üye Devletler parlâmenterlerinden oluşan Meclisi, Benelüks ülkelerinin 1955 yılında teşkil ettikleri "Benelüks Parlâmentolararası Danışma Konseyi" bu arada sayılabilir<sup>(1)</sup>

1951 Paris Antlaşması ile kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kurumsal yapısı içinde parlâmenter nitelikte bir organın bulunması gerektiği düşünülmüştür.<sup>(2)</sup>

Bu fikir, Schuman plânının 9 Mayıs 1950'de açıklanmasından hemen sonra Jean Monnet'nin Londra'ya yaptığı bir ziyaret esnasında ortaya atılmış ve 20 Haziran 1950 de A.K.Ç.T. Antlaşmasını hazırlayan diplomatik konferansta Fransız Hükümeti tarafından resmen önerilmiştir.<sup>(3)</sup>

A.K.Ç.T.'nin kurumları arasında uluslarüstü yetkileri olan "Yüksek Otorite" karşısında bir tür denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmuştur. Gerçekten de, görevlerini yerine getirirken tamamen bağımsız davranacak kişilerden oluşan Yüksek Otoriteye önemli yetkiler tanınırken, milli parlâmentolardan seçilecek temsilcilerden oluşan bir parlâmenter asamblesinin denge unsuru olması düşünülmüştür.<sup>(4)</sup>

(1) Uluslararası kuruluşlarda parlâmenter temsil ile ilgili olarak Kuzey Atlantik Paktı Teşkilâtının, Kuzey Atlantik Asamblesi gibi başka örnekleri de vardır. Bunlar hakkında genel bilgi için bkz. Lindsay, Kenneth: *European Assemblies, The Experimental Period, 1949-1959*, London, 1960. Ayrıca Topluluğun ortaklık anlaşması yaptığı ülkelerle oluşturulan kurumsal yapı içinde Ortaklık Konseyi, Ortaklık Komitesi yanında Karma Parlâmento Komisyonları vardır. Topluluk Parlâmenterleri ile ortak üye Devlet parlâmenterleri biraraya gelir.

(2) Smit, Hans/Herzog, P.: *The Law of the European Community*, New York, 1976 (Föy volan sistemi ile her yıl yeni gelişmeler eklenmektedir.) md. 137 de yer alan açıklamalar.

(3) Reuter, P.: *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1953, s. 52.

(4) Kapteyn, P.J.G./Verloren Van Themaat: *Introduction to the Law of the European Communities, After the Coming Into Force of the Single European Act*, Second Ed. edited by Laurence; W. Gormley, Deventer/London, 1989. s 131 vd.

Diğer uluslararası kuruluşlardaki parlâmenter organların tersine, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu "Ortak Meclisi", Yüksek Otorite üzerinde gerçek anlamda bir denetim yetkisine sahip oldu. Bu Meclis, Yüksek Otoriteyi görevden uzaklaştırabilecekti.<sup>(5)</sup> Ancak, A.K.Ç.T. Ortak Meclisine hiçbir yasa- ma yetkisi tanınmadığı gibi, danışma işlevi de verilmiyordu.

1957 yılında imzalanan Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Antlaşma ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Euratom'u kuran Antlaşma, parlâmenterlerden oluşan bir kuruma yer vermiştir. Ancak her üç Topluluk için ayrı ayrı Meclis oluşturulması yerine tek bir Meclisin bu görevi üstlenmesi uygun görülmüştür.

Önce Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun "Ortak Meclisi" ve daha sonra her üç Topluluk için müşterek olan Meclise üye Devletler parlâmentolarından "Avrupalı", "Avrupa ideallerine inanmış" kişiler seçilmiş ve bu kurumun "Avrupa'nın vicdanı" olduğu ifade edilmiştir.

Burada önemli bir nokta, Mecliste görev alan üyelerin üye Devlet hükümetlerini değil, halklarını temsil etmeleridir. A.K.Ç.T. Antlaşmasınının 20. maddesi, Euratom Antlaşmasınının 107. maddesi gibi, AET Antlaşması 137. maddesi, Avrupa Parlâmentosunun "Toplulukta biraraya gelen Devletlerin halklarının temsilcilerinden oluştuğu"nu vurgulamaktadır. Bu nedenle parlâmenterlere, o Devlet hükümetinin veya herhangi başka kurum veya kuruluşun talimat vermesi düşünülemez. Esasen parlâmenterler, parlâmentoda ülkelere göre değil siyasi parti gruplarına göre oturmaktadırlar. (Tüm üye Devletlerden gelen sosyalistler, "Sosyalist Grup"ta, Muhafazakârlar ayrı grupta v.b. biraraya gelmekte, oylar siyasi grupların tutumları çizgisinde verilmektedir. Parlâmentodaki siyasi gruplara ilişkin olarak aşağıda ayrıntılı bilgi vereceğiz.)

A.K.Ç.T.'nin kurulması ile faaliyetine 1952 yılında başlayan "Common Assembly", 1957'de AET ve Euratom'un kurulması ile üç Topluluk için müşterek ilk toplantısını 20 Mart 1958'de yapmıştır.

Kurucu antlaşmalar, "Avrupa Parlâmentosu" terimi yerine sadece "Meclis" veya "Asamble" terimini kullanmıştı. 20 Mart 1958'de yaptığı toplantının tutanakları Fransızca ve İtalyanca metinlerinde "Avrupa Parlâmenter Meclisi" terimini kullanırken, Flamanca ve Almanca metinler "Avrupa Parlâmentosu" demektedir. Meclis 30 Mart 1962 de bir karar alarak "Avrupa Parlâ-

(5) Meclisin (daha sonra aldığı isimle Avrupa Parlâmentosunun) Yüksek Otorite (daha sonra-Komisyon) üzerinde sahip olduğu yetkiler aşağıda incelenmektedir. Bkz. II/2 (A).

mentosu" teriminin kullanılmasını uygun gördü.<sup>(6)</sup>

Antlaşmalarda sadece "Meclis" terimi kullanılırken, Meclisin antlaşmalarda değişiklik yapılmadan kendi kendine "Avrupa Parlamentosu" adını vermesi tartışmalara yol açtı. Meclis bu adı almakla Topluluk kurumları arasında gücünü ve ağırlığını arttırmaya çalışıyordu. Aslında bu terim yanıltıcı da oluyordu, zira adı Avrupa Parlamentosu da olsa Meclis, Topluluğun yasama organı değildi.<sup>(7)</sup>

Diğer Topluluk Kurumlarından Komisyon ve Adalet Divanı "Avrupa Parlamentosu" adını kullanırken, Konsey ısrarla antlaşmalarda yer alan "Meclis" (assemble) deyimini kullanıyordu. (Konsey burada bir ayırım yapıyor ve kurucu antlaşmalarla ilgili bir husus söz konusu olunca antlaşmada yer alan Meclis kelimesini kullanıyordu. Buna karşılık Topluluk çerçevesinde çıkardığı yasama işlemlerinde, Konsey, Avrupa Parlamentosu terimini kullanıyordu.

Avrupa Parlamentosuna doğrudan seçimlerle ilgili görüşmeler sürerken, Parlamento, Konsey ve üye Devletler üzerinde baskı yaparak, "Meclis" kelimesinin yerine artık "Avrupa Parlamentosu" teriminin kullanılmasını talep etti ise de Konsey, 1-2 Nisan 1976 oturumlarında "Meclis" kelimesini değiştirmemeyi kararlaştırdı. Ancak bunu yaparken Konsey, söz konusu kurumu "Avrupa Parlamentosu" olarak anmakla bu ifadenin de iyice yerleştiğini kabul etmiş oluyordu.

"Avrupa Parlamentosu" terimi resmen "Tek Avrupa Senedi" ile 1986 da kabul edilmiş oldu.

Avrupa Parlamentosunun üye sayısı 1957 yılında imzalanan antlaşmalarda şöyle belirlenmişti: Büyük Devletler, Fransa, Almanya ve İtalya 36 şar, Belçika ve Hollanda 14 er ve Lüksemburg 6. 1973 yılında Topluluğun ilk genişlemesi sonucu katılan ülkelerden İngiltere'ye 36 üyelik verilirken, Danimarka ve İrlanda 10'ar üyelik aldı ve toplam üye sayısı 198'e ulaştı.

Avrupa Parlamentosu, "üye Devlet halklarının temsilcilerinden oluştuğuna" göre bunların doğrudan halk tarafından seçilmesi öngörülmüştü. Roma Antlaşmasınının 138. maddenin 3. fıkrası, bütün üye Devletlerde yeknesak bir usule göre tek dereceli seçimler yapılmasını kabul etmiş ve bu amaçla Mec-

(6) Bk. Reuter. agm. 53.

(7) Avrupa Parlamentosunun Topluluk yasama işlemlerinin çıkarılmasına "iştiraki" veya danışma işlevleri aşağıda incelenmektedir. Bkz. II/1.

lis tarafından bir tasarı hazırlanmasını öngörmüştü. 138. maddeye göre, Konsey, üye Devletlerin kendi anayasal kurallarına uygun olarak almalarını önerceği hükümleri oybirliği ile kararlaştıracaktır. Meclis daha 1960 yılında gerekli tasarımı hazırlamış<sup>(8)</sup> fakat Konsey'in bu konuda bir karara varması için 16 yıl geçmesi gerekmiştir.

Doğrudan seçimler yapılması kararlaştırıldıktan sonra, Avrupa Parlamentosuna ilk doğrudan seçimler 1979 yılında yapılmıştır. O tarihe kadar üye Devletler milli parlâmentoları tarafından kendi üyeleri arasından seçilen üyeler Avrupa Parlamentosunda görev yaparken, 1979'dan itibaren parlamento üyeleri artık o ülke vatandaşları tarafından doğrudan seçimlerle seçilip gönderilmektedir<sup>(9)</sup>.

Doğrudan seçimler yapılmasına ilişkin karar yanında, Topluluğun ikinci ve üçüncü genişlemesi sonucunda üye Devletlere ayrılan üye sayısı da artırıldı. Buna göre bugün büyük Devletler olarak anılan Fransa, Almanya, İtalya ve İngiltere 81'er parlâmenter göndermektedir. İspanya 60, Hollanda 25, Portekiz, Yunanistan, Belçika 24'er, Danimarka 16, İrlanda 15, Lüksemburg 6. Böylece Avrupa Parlamentosunda üye sayısı 518 olmuştur.

Büyük Devletler 55-60 milyon nüfusla 81'er üye alırken İspanya 38 milyon nüfusla 60 üye ile temsil edilmektedir. Ancak üye sayısı belirlenirken tamamen nüfus oranına bakılmamakta, küçük bir üye Devletin temsili için yeter sayıda üyeliğe sahip olması istenmektedir. Bu nedenle Lüksemburg'a verilen 6 üyelik bu ülkenin nüfusuna göre değil, o ülkeden değişik parti temsilcilerinin de Parlâmentoda yer alması sağlanmak amacıyla kararlaştırılmış-

(8) Resolution of May 17, 1960 (O. J. 834/60) Bu karar, "Doğrudan seçimlerin yapılması ile ilgili Konvansiyon Tasarısı"nı onaylamaktaydı. (Dehousse Report: E.P. Session 1960-61 s. 22).

(9) 1973 de Topluluğun genişlemesi ve "altılar"ın, İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın katılması ile "dokuzlar" olmasından sonra, parlamento doğrudan seçimler konusunu tekrar ele almış ve Siyasi İşler Komisyonu Raportörü Patijn tasarımının hazırlanmasını başarmıştır. O. J. 1975 C 32/15.; E.P. Documents 1974-75 no. 368/74; 20.9.1976 da Konsey, Üye Devletlere doğrudan seçimlerle ilgili metni önermiştir. O. J. 1976 L. 278/1,5. Bu hükümlerin üye Devletler tarafından kendi anayasa kuralları uyarınca kabul edilmesinden sonra, başka bir deyişle Avrupa Parlamentosuna yapılacak seçimlerle ilgili Kanunların kabulünden sonra 7-10 Haziran 1979 tarihlerinde ilk genel seçimler yapılmıştır. Daha sonra 14-17 Haziran 1984, 15-18 Haziran 1989 tarihlerinde ikinci ve üçüncü doğrudan seçimler gerçekleştirilmiştir. Seçim sistemlerinin her ülkede aynı esaslara göre belirlenmesinin güçlüğü dikkate alınarak bu konu daha sonra çözümlenmek üzere ertelenmiştir. İngiltere'de konuya ilişkin çıkarılan Kanun için bkz. European Assembly Elections Act 1978; Hollanda'da Wet Europese Verkiezingen Stb. 1978. 672.

tir. Bu durumda bir Lüksemburglu Parlâmenter 50.000 seçmeni temsil ederken, bir Alman Parlâmenter 750.000 kişiyi temsil etmektedir. Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesinden sonra nüfusu 80 milyona yaklaşan Federal Almanya da parlâmenter sayısının artmasını istemektedir.

## II. AVRUPA PARLAMENTOSUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması'nın 137. maddesi, Avrupa Parlâmentosunun "bu antlaşmada kendisine verilmiş olan istişare (danışma) ve denetleme yetkilerini kullanacağını" belirtmektedir.

Avrupa Parlâmentosunun adı, "Parlâmento" olmakla beraber Topluluk yasama yetkisini, oniki üye Devlet Bakanlarının oluşturduğu **Konsey** kullanmaktadır. Ancak, Konsey, yasama yetkisini Topluluk icra (veya yürütme) organı **Komisyon**la birlikte kullanmaktadır. Komisyon'un yasama işlemlerinde önemli işlevi, teklif getirme yetkisine sahip olmasıdır. Konsey, ilke olarak, Komisyon'dan bir tasarı gelmeden herhangi bir yasa çıkaramaz (Topluluk terminolojisinde bu yasama prosedürünü başlatan Komisyon'dur. Bu nedenle Komisyon'un "Right of Initiation", yasama işlemlerini başlatma, harekete geçirmek yetkisi vardır. Şu halde kanun teklifi (Tüzük, Yönerge tasarısı) hazırlamak tekeli Komisyondadır. Bu aslında önemli bir yetkidir; çünkü, Konsey, ilke olarak, Komisyon tasarısında değişiklik yapamaz. Bakanlar Konseyinin, Komisyonun önerdiği tasarıda değişiklik yapabilmesi için mutlaka oybirliği sağlaması gerekir. Konseyin benimsemediği tasarı metinlerinde Komisyon değişiklik yapmak yoluna gidebilir. O nedenle bu iki kurum arasında bir diyalog kurulması gerekmektedir.

Yasama işlevini Konseyin Komisyonla birlikte kullandığını bu şekilde belirledikten sonra Avrupa Parlâmentosunun da yasama işlemlerine bir anlamda katıldığını ve Parlâmentonun da görüşünün alındığını görüyoruz. Antlaşmada yer alan "advisory" yetki, danışma, tavsiyede bulunma şeklinde "istişarî" bir yetkidir. Bu yetkiyi aşağıda Avrupa Parlâmentosunun yasama faaliyetlerine iştiraki bölümünde ayrıntılı bir biçimde inceleyeceğiz.

Antlaşmanın 137. maddesi, "istişarî" yetkilerden başka "supervisory" denetleme veya kontrol yetkilerinden söz etmektedir. Klâsik parlâmenter rejimlerde yasama organının yürütme organını bir gensoru önergesi sonucunda güvensizlik oyu ile düşürebildiği ve sözlü, yazılı soru, genel görüşme ve benzeri yöntemlerle denetleyebildiği gibi, Toplulukta da-biraz değişik özellikleri olmakla beraber- çeşitli denetleme usûlleri öngörüldüğü görülmektedir. Bun-

ları da aşağıda Avrupa Parlâmentosunun denetim yetkileri bölümünde ele alacağız.

Klâsik parlâmenter rejimlerde yasama organına verilen en önemli yetkilerden biri de bütçe konusunda görülmektedir. Topluluk bütçesi konusunda parlâmentonun yetkileri, klâsik bütçe yetkilerinin çok gerisinde olmakla beraber, son yıllarda kısmen genişletilerek, kurumlararası dengede Avrupa Parlâmentosunun ağırlığı bir miktar daha arttırılmıştır.

Avrupa Parlâmentosunun bir başka yetkisi de Topluluğa yeni üye kabulünü onaylamaktır. Bu yetki de 1986'da kabul edilen Tek Avrupa Senedinde Avrupa Parlâmentosuna tanınan önemli yetkilerden biridir ve aşağıda ayrıntılı bir biçimde incelenecektir.

Avrupa Parlâmentosu, Topluluğun diğer Kurumları, Konsey ve Komisyon'u Adalet Divanında dava edebilir. Örneğin, bu kurumlar antlaşmada yapmaları öngörülen hususlarda bir girişimde bulunmamışlarsa, Parlâmento, Konsey'i veya Komisyon'u Adalet Divanı önünde dava edebilir.

Parlâmento Topluluğun diğer faaliyetlerine de iştirak eder.

Şu halde Avrupa Topluluğunun görev ve yetkilerini incelediğimiz bu bölümde ele alınacak konular genel başlıkları ile şunlardır:

1. Avrupa Parlâmentosunun yasama işlemlerine iştiraki,
2. Avrupa Parlâmentosunun demokratik denetim yetkileri;
3. Avrupa Parlâmentosunun bütçe yetkileri;
4. Uluslararası antlaşmalar ve özellikle Topluluğa katılmalar(yeni üye kabulü) ve ortaklık antlaşmalarının onaylanması.
5. Topluluk kurumları aleyhinde Adalet Divanında dava açmak yetkisi.
6. Topluluğun diğer faaliyetlerine iştirak.



## 1. AVRUPA PARLÂMENTOSUNUN YASAMA İŞLEMLERİNE İŞTİRAKİ VEYA DANIŞMA İŞLEVLERİ

### A) AVRUPA PARLÂMENTOSUNA DANIŞILMASI (İSTİŞARE)

Avrupa Parlâmentosu'nun Topluluk yasama organı olmadığını, sadece "istişari" nitelikte yetkileri bulunduğunu belirtmiştik. Topluluk yasama yetkisini kullanan kurum, Konsey, Komisyon'dan gelen bir yasama işlemi (tüzük, yönerge vb.) tasarısını kabul etmeden önce Avrupa Parlâmentosuna "danışacaktır". Gerçekten de Topluluğu kuran antlaşmalarda yer alan birçok madde, o konularla ilgili bir karar alınmadan önce Avrupa Parlâmentosuna danışılması öngörülmektedir. Bu tür düzenlemelere örnek olarak Roma Antlaşmasındaki şu hükümler gösterilebilir:

- Md. 7/2: "Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine ve **Avrupa Parlâmentosuyla işbirliği halinde**, ağırlıklı çoğunlukla, bu ayrıcalıkların (uyrukluk nedeniyle uygulanan ayrıcalıkların) yasaklanması amacıyla kurallar kabul edebilir.
- Md. 14/7: "İşbu maddenin hükümleri, Komisyonun önerisi üzerine ve **Avrupa Parlâmentosuna danıştıktan sonra**, Konsey tarafından oybirliği ile değiştirilebilir" (Üye Devletler arasında gümrük vergilerinin kaldırılmasına ilişkin olarak geçiş döneminde uygulanmıştır.)
- Md. 43/2: "Konsey, ..... Komisyonun önerisi üzerine ve **Avrupa Parlâmentosuna danıştıktan sonra**, ilk iki (geçiş) döneminde oybirliği ile, daha sonra ağırlıklı çoğunlukla **tüzükler ya da yönergeler çıkartır veya kararlar alır**" (Ortak Tarım Politikası ile ilgili).
- Md. 54 (1) (2) "..... Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, **Avrupa Parlâmentosuna ve Ekonomik ve Sosyal Komiteye danıştıktan sonra** Toplulukta bulunan yerleşme özgürlüğündeki kısıtlamaların kaldırılması için bir genel programı oybirliği ile kararlaştırır."
- Md. 56 (2) "Geçiş döneminin sona ermesinden önce **Konsey, Komisyonunun önerisi üzerine ve Avrupa Parlâmento-**

- sna danıştıktan sonra yukarıda anılan (kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenlerinin gerekli kıldığı ve yabancı uyruklular için özel bir rejim öngören) üye Devletler yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin uyumu için oybirliği ile yönergeler çıkarır."
- Md. 57 (2) "Yine aynı amaçlarla **Konsey, Komisyonun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosuna danıştıktan sonra**, ..... üye Devletlerin yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uyumunu amaçlayan yönergeleri geçiş dönemi sona ermeden önce çıkarır." (Ücret karşılığı olmayan faaliyetlere giriş ve yapılışı ile ilgili)
- Md. 63 (1) "..... **Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Avrupa Parlamentosuna danıştıktan sonra**, hizmetlerin serbest yapılmasına karşı Toplulukta bulunan kısıtlamaların kaldırılması için bir Genel Programı, oybirliği ile kararlaştırır".
- Md.63(2) "Genel Programı uygulamaya koymak .... için **Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Avrupa Parlamentosuna danıştıktan sonra** ..... ağırlıklı çoğunlukla;
- a) .... uluslararası taşımalara uygulanabilecek ortak kuralları,
- b) Bir üye Devlette oturmayan taşımacıların ulusal taşımacılığa kabul edilme koşullarını,
- c) Uygun diğer düzenlemeleri saptar.
- Md. 87 "Rekabet politikasına ilişkin ilkelerin uygulanmasını sağlayacak tüzük ve yönergelerin kabulünde de Avrupa Parlamentosuna danışılacaktır."
- Md. 100 "Konsey, Komisyonunun önerisi üzerine Ortak Pazar'ın kurulması ya da işlemesine doğrudan etkisi olan üye Devletlerin yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin yaklaştırılması için oybirliği ile yönergeler çıkarır. Yerine getirilmesi (uygulanması) bir veya birden çok üye Devlette yasal hükümlerde bir değişiklik gerektiren yönergeler için **Avrupa Parlamentosu ve Ekonomik ve**

**Sosyal Komiteye danışılır."**

- Md. 126 Avrupa Sosyal Fonu ile ilgili olarak mesleki eğitim ve benzeri konularda verilecek yardımlarla ilgili kararları da "Konsey, Komisyonun mütalâasını aldıktan, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Avrupa Parlâmentosuna danıştıktan sonra" alacaktır.
- Md. 201 Üye Devletlerin Topluluk bütçesine katkıları ile ilgili Komisyon önerisi üzerine "Konsey, Avrupa Parlâmentosuna danıştıktan sonra, üye Devletlerin kendi anayasal kurallarına uygun olarak kabul etmelerini tavsiye edeceği hükümleri" oybirliği ile kararlaştıracaktır.
- Md. 212 Toplulukta çalışan memurlara ve diğer görevlilere uygulanacak personel rejimi, Konsey tarafından, "Komisyonun önerisi üzerine, öteki ilgili kurumlara danıştıktan sonra" ağırlıklı çoğunlukla kararlaştırılır.
- Md. 235 Antlaşmanın en önemli hükümlerinden biridir ve "Ortak Pazarın işleyişinde, Topluluğun amaçlarından birini gerçekleştirmek için, Topluluk tarafından bir girişimde bulunmak zorunlu olur da, işbu Antlaşmada o girişim için gerekli yetki öngörülmemiş olursa Konsey, Komisyonunun önerisi üzerine ve Avrupa Parlâmentosuna danıştıktan sonra gerekli (uygun) düzenlemeleri oybirliği ile yapar".
- Md. 236 Antlaşmada değişiklik yapılması amacıyla Üye Devletler ve Komisyon, Konsey'e öneride bulunabilir. Bu durumda, Konsey, "Avrupa Parlâmentosu'na ve gerektiğinde Komisyona danıştıktan sonra" üye Devlet hükümet temsilcilerini toplantıya çağırabilecektir.

Görüldüğü üzere, yukarıda sadece bir fikir vermek amacıyla örnek olarak aldığımız bu hükümlerde, genel olarak Konsey'in, Komisyonun önerisi üzerine, "Avrupa Parlâmentosuna danıştıktan sonra" karar alması öngörülmektedir. Bazı maddelerde Ekonomik ve Sosyal Komite'ye de danışılması öngörülmektedir .

Burada dikkat çeken bir husus da bu maddelerden bazılarında "Avrupa Parlâmentosuna danışılması" öngörülürken, diğer bazılarında kararın "Avru-

pa Parlâmentosu ile işbirliği halinde alınmasından" söz edilmesidir. "İşbirliği prosedürü", Tek Avrupa Senedi ile kabul edilen yeni bir usûl olup aşağıda ayrıntıları ile ele alınacaktır. (Gerçekten de Tek Avrupa Senedi, bir yandan antlaşmada mevcut danışma usullerinde değişiklik yaparken (md. 84, 99, 145, 188 AET Antlaşması; md. 45 AKÇT; md. 160 Euratom), diğer yandan Parlâmentoya olağan danışma usullerine yeni hükümler getirmiştir (md. 168 A, 130 A, 130 D, 130 S AET; md. 32 AKÇT, md. 140 A Euratom). Ayrıca Antlaşmaya eklenen yeni hükümlerde veya mevcut danışma usullerine yeni işbirliği hükümleri getiren maddelerde bu yola gidildi. (m. 7 (2), 49, 54F(2), 56(2), 57 (1) ve 57(2) md. 100 A, 100 B, 118 A, 130 E ve 130 A(2) bu arada sayılabilir)

Avrupa Parlâmentosuna danışılmasını öngören antlaşma hükümlerinden genel bir kural çıkarılamaz. Özellikle AET ve Euratom antlaşmalarının ilgili hükümlerinden, birçok konuda karar almadan, başka bir deyişle bir yasama işlemini kabul etmeden önce, Konsey'in Parlâmentoya danışması gerektiğini görüyoruz. Topluluk politikaları ile ilgili hemen bütün önemli konularda parlâmentoya danışılması, görüşünün alınması öngörülmektedir. Tarım Politikası, Rekabet Politikası, Ulaştırma Politikası gibi. Ancak uygulamada Konsey, Antlaşmada öngörülmemiş olsa bile genellikle Parlâmentonun görüşünü sormaktadır. Ayrıca, zaman zaman Avrupa Parlâmentosu da, kendisine sorulmadan ve antlaşmada bu konuda bir hüküm olmadan, belli konularda görüşlerini Konseye, Komisyon'a bildirmektedir. (Örneğin 11 Mayıs 1979 tarihli balıkçılığın geliştirilmesi ile ilgili kararında Avrupa Parlâmentosu bununla yetinmemiş, konuyla ilgili bir Tüzük Tasarısını da Konseye sunmuştur. O. J. 1979 c. 140/117 ve 120)

Avrupa Parlâmentosuna danışılması ilgili maddede öngörülmüşse, Konsey'in Parlâmentonun görüşünü alması zorunludur. Konsey, Parlâmentonun görüşünü almadan, tüzük veya yönerge metnini kabul ederse, Adalet Divanı, yasama işlemlerinde öngörülen usule uyulmadığı gerekçesi ile o işlemi iptal etmek durumundadır. Gerçekten de *Roquette Frères S. A. v. E. C. Council* ve *Maizena GmbH v. E. C. Council* kararlarında Adalet Divanı, "Topluluk kurumları arasındaki dengede, Avrupa Parlâmentosuna danışılmasının temel bir şart olduğunu" belirterek, parlâmentonun görüşü alınmadan kabul edilerek Resmi Gazetede yayınlanan tüzüğün iptaline karar vermiştir (1980 E.C.R. 3333; 1980 E.C.R. 3375)

Parlâmentoya danışılması zorunlu olmakla beraber, Parlâmentonun vereceği görüş bağlayıcı değildir. Parlâmento, o tasarı hakkında son derece olumsuz bir değerlendirme yapmış, kabul edilmemesini önermiş olabilir. Bu

görüşler Konseyi bağlamaz. Konsey, Parlâmentonun olumsuz görüş beyan ettiği tasarırı benimseyebilir.

Burada önemli olan nokta, Komisyon'un kendi hazırladığı tasarı metninde dilerse değişiklik yapabilme imkânıdır. Komisyon, Parlâmentonun görüşü çerçevesinde tasarı teklifinde değişiklik yapabilir. Parlâmentonun görüşünün Komisyon için önemli olduğunu, zira Parlâmentonun, Komisyonu heyet olarak **en banc** görevden uzaklaştırma yetkisi bulunduğunu belirtebiliriz. Ancak Parlâmentonun bu yönden Komisyonun üzerinde yapabileceği baskının ne ölçüde etkili olabileceği tartışma konusudur. Bununla beraber, Komisyon, Parlâmentonun olumsuz görüşü üzerine bazı tasarıları geri çekmiştir. (Bkz. O. J. 1980 C 294/3 de yer alan Yönerge Tasarısı ve O.J. 1982 C 93/11 ve 1983 C 211/46 daki Tüzük Tasarıları)

Şu halde Parlâmentonun belirteceği görüşün kabul edilmesi, bu hususta Komisyon'u etkilemesine bağlıdır. Her şeyden önce Parlâmento önünde bir tür siyasi sorumluluğu olan kurum Komisyonudur. (Konsey'in Parlâmento önünde bu tür sorumluluğu yoktur. Avrupa Parlâmentosu, Konsey'i görevden uzaklaştıramaz. Konsey üyeleri kendi ülkelerinde hükümet üyesi olarak, milli Parlâmentolarının denetimine tâbidir.) Ayrıca, Konsey'in, Komisyon tasarısı üzerinde değişiklik yapabilmesi, oybirliği şartına bağlı olduğundan bu yola gitmesi zor olacaktır.

Parlâmentonun görüşü olumsuz olsa dahi, Konsey, Komisyonun tasarısını kabul edebilir ve bunu yaparken Parlâmentonun olumsuz görüşüne karşı gerekçelerini bildirmesi zorunluluğu da yoktur.

## B. UZLAŞMA USULÜ - "CONCILIATION PROCEDURE"

Görüldüğü üzere, Parlâmentonun yasama işlemlerine katılımı pek kısıtlı olmaktadır. Bu husus dikkate alınarak 1975 yılında, Parlâmento, Konsey ve Komisyon Başkanları tarafından yapılan ortak açıklamada, Konsey'in, Parlâmentonun görüşünden farklı davranmak istemesi halinde, "uzlaşma" veya "uzlaştırma usulü", "**Conciliation procedure**" ün uygulanması kararlaştırıldı. (O. J. 1975 c. 89) Konseyin kabul edeceği işlem, önemli harcamalara veya gelir teminine yol açan genel uygulama alanı olan bir konuda ise ve Konsey, Parlâmentonun görüşünü kabul etmek durumunda değilse, Konsey ile Parlâmento arasında bir uzlaşma prosedürü uygulanır. Komisyonun da yer aldığı uzlaşma prosedürünün üç ayda tamamlanması gerekir. Her ne kadar Konsey, "uzlaştırma usulünün Parlâmentonun Topluluk yasama işlemlerine

katkısında yeni bir boyut getirdiğini belirtmekte ise de (Twenty Sixth Review of the Council's Work 1979 s. 12) uygulamada Parlâmentonun yetkisi artmamıştır.

Ortak Açıklamanın 2. maddesi, "uzlaşma usulünün" uygulanabilmesi için şu şartların gerçekleşmesini öngörmüştür:

- 1) Söz konusu işlemin genel uygulaması olmalıdır.
- 2) Önemli malî etkileri olması, başka deyişle bütçenin gelir veya gider kalemlerinde önemli değişikliklere yol açması gerekir.
- 3) İşlemin kabul edilmesi, yürürlükteki kuralların öngördüğü bir husus olmamalıdır. Örneğin tarım fiyatlarının belirlenmesi gibi işlemler bu uzlaşma prosedürüne tâbi olmayacaktır. Zira, zaten bu konu önceden kararlaştırılmıştır.

Komisyon, hazırladığı tasarıda bu metnin uzlaşma usûlüne tâbi olup olmaması hususunda görüşünü de belirtir. Parlâmento görüşünü açıklarken uzlaşma usulüne başvurulmasını isteyebileceği gibi, Konsey de böyle bir talepte bulunabilir. Her iki kurum da Komisyonun bu konudaki mütalâası ile bağlı değildir.

Uzlaşma, "Uzlaşma Komisyonu"nda gerçekleşir. Bu Komisyonunda Konsey üyeleri, aynı sayıda Parlâmenter ve Komisyon temsilcileri bulunur. Amaç, kurumların farklı görüşlerini yakınlaştırmaktır. Parlâmentodan gelen delegasyonda, ilgili Komisyon başkanı ve raportörü de dahil olmak üzere 12 üye vardır. Parlâmento başkanı veya bir başkan yardımcısı bu delegasyona başkanlık yapar.

1977 yılında genel Mali Tüzük konusunda, 1983 yılında Avrupa Sosyal Fonunun yeniden yapılanmasında karşılaşılan güçlükler, uzlaşma usûlü sonucu giderilmişti. (O. J. 1977 C 118/60 Reg. 442/81, O.Ö. 1981 L 48/8). Ancak, diğer birçok durumda Konsey tutumunu değiştirmemiştir. Ayrıca Konsey içinde, üye Devletler arasında da görüş farklılıkları olması nedeniyle bir sonuç alınamamaktadır.

### C. İŞBİRLİĞİ USULÜ - "CO-OPERATION PROCEDURE"

Tek Avrupa Senedi, "Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Antlaşmayı tadil eden hükümler" bölümünün "kurumsal hükümler" ayırımında yer alan 6. madde ile "İşbirliği Usûlü"nü kabul etmiştir. İşbirliği usûlü, Roma Antlaş-

ması'nın ancak belirli maddelerinde uygulanacaktır: Md. 49, Md. 54 (2), Md. 56 (2) ikinci cümle, Md. 57 (2) paragrafın ikinci cümlesi hariç), md. 100 A, 100 B, 118 A, 130 E ve 130 Q (2).

Ayrıca Tek Senedin 7. maddesi, Roma Antlaşmasının 149. maddesinde "İşbirliği Usulü" ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir.

Tekrar edelim, işbirliği usûlü sadece yukarıda saydığımız maddelerde uygulanacaktır. Bu nedenle önce, "işbirliği prosedürünün" öngörüldüğü maddeleri ve konuları kısaca gözden geçirmekte yarar vardır.

#### a) İşbirliği Usûlünün Öngörüldüğü Durumlar:

Tek Senedin 6/2 maddesiyle, Roma Antlaşmasının 7. maddesinde yapılan değişiklik, "Meclise (Avrupa Parlamentosuna) danıştıktan sonra" ibaresi yerine "Avrupa Parlamentosu ile işbirliği halinde" ifadesinin yer almasıdır. Roma Antlaşmasının 7. maddesi yeni şekliyle şöyle olmuştur:

"İşbu Antlaşmanın uygulama alanı içinde ve onun öngördüğü özel hükümlere zarar vermeksizin, **uyrukluk nedeniyle uygulanmayan tüm ayrıcalıklar yasaktır.**

Konsey, Komisyonun önerisi üzerine ve **Avrupa Parlamentosu ile işbirliği halinde** ağırlıklı çoğunlukla bu ayrıcalıkların yasaklanması amacıyla kurallar kabul edebilir".

Tek Senet md 6/3, işçilerin serbest dolaşımı ile ilgili düzenlemelerde de "İşbirliği Usulünü" getirmiştir: " ..... Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosu ile işbirliği halinde, Ekonomik ve Sosyal Komiteye danıştıktan sonra, tüzükler ve yönergeler yoluyla, ..... işçilerin serbest dolaşımını giderek gerçekleştirmek için ..... gerekli önlemleri ağırlıklı çoğunlukla kararlaştırır."

Yerleşme serbestisi ile ilgili md 54/2 md. 57/1. ve 57 (2) de "işbirliği usûlü" getirilmiştir.

Antlaşmada "Approximation of Laws", kanunların yaklaştırılması veya mevzuatın yakınlaştırılması konusundaki 100. madde, "ortak pazarın kurulması ya da işlemesine doğrudan etkisi olan, Üye Devletlerin kanun, tüzük veya idari işlemlerinin yaklaştırılması için" yönergeler çıkarılmasını öngörmektedir. Konsey bu yönergeleri, Komisyonun önerisi üzerine ve oybirliği ile alacaktır. Eğer bu yönergelerin uygulanması üye Devletlerden birinde mev-

zuatın değiştirilmesini gerektiriyorsa, Avrupa Parlamentosu ve Ekonomik ve Sosyal Komiteye danışılır (md. 100/2).

Bu madde, Avrupa Parlamentosuna danışılmasını, kabul edilen yönergenin üye Devletlerden birinde mevzuat değişikliğine "amendment of legislation" yol açması şartına bağlamaktadır. (Bu, bir yerde gereksiz bir şarttır; zira 100. madde mevzuatları yaklaştırma amacını güttüğünden uygulanması hiç değilse bir üye Devlette yasa değişikliğine yol açacaktır.).

Burada Konsey, kararını ancak oybirliği ile alabilecektir. Demek ki 100. maddeye göre, ortak pazarın kurulması ya da işleyişi ile ilgili konularda yönerge tasarını Komisyon hazırlayacak ve Konsey, Parlamento ve Ekonomik ve Sosyal Komiteye danıştıktan sonra oybirliği ile karar alacaktır.

Oybirliği şartı, bu maddenin işleminde sorunlar yaratmış ve arzu edilen gelişmeler sağlanamamıştır. "İç Pazar" veya "Tek Pazar"ın kurulması amacıyla öngörülen 1992 Programının gerçekleştirilmesi için, 100. maddeden sonra, 100 A ve 100 B maddeleri Antlaşmaya eklenmiştir.

Yine Roma Antlaşmasına eklenen md. 8 A, bu konuda şu hükme yer vermiştir: "Topluluk, ..... 31 Aralık 1992'de sona eren bir dönem içinde, iç pazarı aşamalı bir biçimde kurmaya yönelik önlemleri kararlaştırır."

"İç Pazar" kavramı ise şu şekilde tanımlanmıştır: "İç Pazar, içinde malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının, işbu antlaşma hükümlerine göre sağlandığı, iç sınırları olmayan bir alanı kapsar."

İç pazarın gerçekleştirilmesi amacıyla getirilen 100 A maddesi, 100. maddeden saparak, başka bir deyişle 100. maddede yer alan "oybirliği" koşulundan ayrılarak, "ağırlıklı çoğunluk"la karar alınmasını sağlamaktadır. Oybirliğinden vazgeçip, ağırlıklı çoğunlukla yetinilirken (54/76), "Avrupa Parlamentosuna danışma" yerine "Avrupa Parlamentosu ile işbirliği halinde karar alınması" öngörülmüştür.

**"Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosu ile işbirliği halinde ve Ekonomik ve Sosyal Komiteye danıştıktan sonra, İç Pazarın kurulmasını ve işleminin amaçlayan, üye Devletlerin kanun, tüzük veya idarî işlem hükümlerinin yaklaştırılmasına ilişkin önlemleri ağırlıklı çoğunlukla kararlaştırır."**

Şu halde, 100. maddedeki oybirliği koşulu yerine, ağırlıklı çoğunluk kabul edilirken, Avrupa Parlamentosunun bu yasama işlemlerindeki rolü basit



bir "danışma" prosedüründen "işbirliği" **co-operation** prosedürüne çıkarılmıştır ki, bu prosedürün nasıl işlediğini aşağıda inceleyeceğiz. Ancak bu prosedürün işleyişine geçmeden önce, başka hangi durumlarda uygulanacağını kısaca gözden geçirmemiz gerekir:

- "İşçilerin sağlık ve güvenliğini korumak, özellikle çalışma ortamını iyileştirmek" amacıyla Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, Avrupa Parlâmentosuna danıştıktan sonra ağırlıklı çoğunlukla, uyulması gerekli asgari kuralları yönergeler yoluyla kararlaştıracaktır. (md. 118 A).

- "Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonuna ilişkin uygulama kararları" (md. 130 E).

- 130 Q maddesi, 130 K, 130L, 130M, 130N ve 130 P(1) hükümlerinin de, Avrupa Parlâmentosuna ile "işbirliği halinde" kararlaştırılmasını öngörmektedir. Bu maddeler "Araştırma ve teknolojik gelişme" konularıyla ilgilidir.

Komisyon, "Avrupa sanayiinin bilimsel ve teknolojik temellerini güçlendirmeyi ve uluslararası rekabet gücünü artırmayı amaçlar" (md. 130 F). Orta ve küçük işletmeler de dahil olmak üzere, işletmeleri, araştırma merkezlerini, üniversitelerin teknolojik gelişme ve araştırma çalışmalarını özendirilmesi öngörülen Komisyon, devlet veya Ulusal Kamu ihalelerinin Topluluk düzeyinde rekabete açılmasını sağlamak, hukukî ve malî engelleri kaldırmak durumundadır. Üye Devletler, ulusal düzeyde yürütülen politika ve programları Komisyonla işbirliği halinde kendi aralarında düzenleyecektir. Bu amaçla, Topluluk girişimlerinin tamamının yer aldığı birkaç yıllık çerçeve programı kabul edilecektir. Bu konularda 130 K, 130 L, 130 M, 130 N ve 130 P (1 paragrafın) uygulanmasında, "Avrupa Parlâmentosuyla işbirliği halinde" Konsey, ağırlıklı çoğunlukla karar alacaktır. Her zaman olduğu üzere Komisyon'un hazırladığı tasarı (öneri) olacak, ayrıca Ekonomik ve Sosyal Komiteye danışılacaktır.

Şu halde kısaca özetlemek gerekirse, Avrupa Parlâmentosuna ile "İşbirliği Usûlü", şu konularda uygulanacaktır:

- Vatandaşlık (Uyrukluk) nedeniyle uygulanan ayrımcılık **discrimination** (veya ayrıcalıkların) yasaklanması amacıyla çıkarılacak kurallar (md. 7).

- İşçilerin serbest dolaşımı ile ilgili 49. madde,

- Yerleşme serbestisi ile ilgili md. 54/2, 56/2, 57/1 ve 57/2.

- İç pazarın kurulmasıyla ilgili mevzuatın yaklaştırılmasında md 100 A ve 100 B.
- İşçilerin sağlık ve güvenliğinin korunması ve çalışma ortamının iyileştirilmesi tedbirlerinde md. 118 A.
- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonuna ilişkin uygulama kararlarında md. 130 E.
- Araştırma ve teknolojik gelişme konuları md. 130 K, 130 L, 130 M, 130 N ve 130 P(1).

İşbirliği prosedürünün hangi durumlarda uygulanacağını yukarıda gördük. Komisyon, hazırladığı tasarı o işlemin hangi maddeye dayandığını belirtmek zorundadır. Tasarı, Parlâmentonun işbirliği ile kabul edilecek işlemlerin yer aldığı (ve yukarıda gördüğümüz) maddelere dayanıyorsa, Parlâmentonun yasama işlemine iştiraki, diğer durumlardan daha geniş olacaktır. Ancak, Komisyon tarafından hazırlanan tasarıda, o yasama işleminin dayandığı madde, işbirliği usulünün uygulandığı maddelerden biri olması gerekirken, o prosedürden kaçınmak için başka bir madde gösterilirse durum ne olur?

Yetkilerini genişletmeye çalışan Parlâmentonun, işbirliği prosedüründen kaçılmasına karşı dikkatli ve titiz bir yaklaşım benimsemesi beklenir. Gerçekten de, Komisyon'dan gelen tasarıları inceleyen Parlâmento'nun baktığı ilk hüküm, işlemin dayandığı antlaşma maddesi olmaktadır.

Komisyon, bu konuda Parlâmento ile işbirliği yapmak eğiliminde görülmektedir. Gerçekten de Komisyon, Konseye gönderdiği 145 adet tasarıнын hukukî dayanağında değişiklik yapmayı kabul etmiştir. Parlâmento, bu değişikliklerden dokuzu dışındakileri kabul etmiş, dokuz tasarıda ise başka hukuki temellere dayanılmasını önermiş, bunlardan ikisi Komisyon tarafından kabul edilmiştir.

Parlâmento, Komisyon tasarıları üzerinde daha önce verdiği görüşlerin, yeni kuralların yürürlüğe girmesinden sonra, yeni prosedür uyarınca Parlâmentonun konuyu birinci ele alışı veya **first reading** olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Ancak Parlâmento 1979'da yapılan ilk doğrudan seçimlerden önce verdiği 12 görüş yerine, işbirliği prosedürünün başlangıç aşamasından başlatılması gerektiğini de belirtmişti.

Tek Senedin yürürlüğe girmesinden sonra, Parlâmento, Komisyon tasarılarını, İçtüzüğün 36(3) maddesi uyarınca, teker teker ele almakta, bu amaç-

la oluşturulan ilgili Parlâmento Komisyonu, Hukuk İşleri Komisyonuna da danıştıktan sonra, sadece tasarının dayandığı hukukî temel (antlaşma maddesi) konusunda, Parlâmento Genel Kuruluna bilgi sunmaktadır.

Komisyonun hazırladığı tasarılar da dayandığı antlaşma maddeleri konusunda farklı yorumlara, anlaşmazlıklara yol açan konular arasında şu örnekler verilebilir:

- Hava kirliliği konusunda getirilecek standartlar, md. 130(s) uyarınca, "çevre" korunması sorunu olarak mı ele alınacak, yoksa md. 130 A uyarınca "İç Pazarda rekabet" çerçevesinde mi değerlendirilecek?

- İşçi hakları da md. 100, md. 118 A veya md.235'e dayanılarak düzenlenebilir. Parlâmento ve Komisyon bu konularda farklı görüşler öne sürmüştür.

Komisyon ile Parlâmento arasında, tüzük tasarılarının hukukî dayanağını teşkil eden antlaşma maddeleri ile ilgili en önemli uyuşmazlık, gıda maddelerinde bulunabilecek azami radyasyon düzeylerini belirleyen tüzükle ilgili olarak çıkmıştır. Chernobyl olayından sonra kabul edilen geçici düzenlemelerin her üye Devlette farklı olması, gıda maddelerinde "İç Pazarın" bölünmesine yol açıyordu.

Komisyon, tüzük tasarısında AET Antlaşmasının 100 A. maddesi yerine, Euratom Antlaşması 31. maddesine dayanıyordu. Böylece Avrupa Parlamentosu ile işbirliği prosedürü yerine basit danışma usulü uygulanması söz konusu olacaktı. Parlâmento, önce tasarının dayandığı maddeye itiraz etti. Komisyon, bu işlemin dayandığı maddeyi değiştirmeyi reddetti. Bunun üzerine Parlâmento, tüzük tasarısı hakkında vereceği mütalâayı geciktirmek yoluna gitti. Parlâmento'nun tasarının hukuki kaynağı olarak dayandığı maddenin değiştirilmesi yolundaki talebi, Komisyonunda bir oy farkla red edildi.<sup>(10)</sup>

İşlemin kabulü gecikince, Konsey, daha ağır koruma düzeyleri benimseyen geçici tedbirlerin süresini uzatmak zorunda kaldı. Nihayet, Parlâmento, Aralık 1987'de tüzük tasarısı hakkındaki görüşünü açıkladı ve böylece Konsey tasarısı kabul ederek yürürlüğe sokmak imkânını kazandı. Tahmin edilebileceği gibi Parlâmentonun görüşü olumsuzdu. Ancak, danışma usulünde Konsey Parlâmentonun görüşü ile bağlı olmadığından tasarısı kabul edebildi. Olumsuz görüş veren Parlâmento ise tüzük metninin yanlış maddeye dayanılarak kabul edildiğini öne sürerek, Adalet Divanında dava açtı.

(10) Corbett, Richard: "Testing the New Procedure: The European Parliament's First Experience with Its New "Single Act" Powers", 27 Common Market Law Rev. 359 (1989)

### b) İşbirliği Usulünün (Co-operation) İşleyişi

Yukarıda da belirttiğimiz üzere, Avrupa Parlamentosu'nun istişari rolü Tek Avrupa Senedi, **Single European Act** ile genişletilmiş, bir anlamda güçlendirilmiştir. Senedin 6 ve 7. maddeleri "işbirliği usulü" öngörmüş olup, bu düzenleme ile AET Antlaşması'nın 149.maddesinde mevcut iki paragrafın arasına yeni bir paragraf eklenmiştir.

Yeni düzenleme beş aşamalı bir prosedür öngörmektedir:

(1) Parlâmento ile işbirliği yapması zorunlu olan konularda Konsey, Komisyon'dan gelen tasarıyı Parlâmentoya gönderir ve Parlâmento bu konuda bir görüş hazırlar. Parlâmentonun görüşü ile tasarı tekrar Konsey'e gelir ve Konsey, Parlâmentonun görüşünü de dikkate alarak, ağırlıklı çoğunlukla bir "ortak tutum", "ortak pozisyon" **common position** benimser ve durumdan Parlâmentoyu haberdar ederek, ortak pozisyon gerekçelerini de bildirir.

Bu aşamada, Konsey'in "ortak pozisyonu", üçüncü kişiler yönünden hiç bir bağlayıcılığı olmayan bir metin niteliğinde olmakla beraber, Topluluk kurumsal sistemi içinde oldukça önemlidir. Konsey'in "ortak pozisyonu", daha sonraki aşamalar için bir hareket noktası olacağından, Parlâmentonun bu aşamada Konsey'i etkileyebilmesi için Komisyon tasarısını dikkatle incelemesi ve görüşünü açık ve net biçimde bildirmesi gerekir. Konsey de, Parlâmento'nun görüşlerini dikkate alarak, "ortak pozisyonu"nu belirlemekle daha sonra Parlâmentonun değişiklik yapılması yolundaki taleplerinin ortaya çıkmasına yol açmaz. Gerçekten de, Konsey, Parlâmentonun görüşlerini dikkate almadan, bir "ortak pozisyon" belirlerse, Parlâmentodan daha sonraki aşamada gelebilecek ortak pozisyonda değişiklik yapılması istekleri karşısında, Konseyin, metni, ortak pozisyon çerçevesinde kabul etmesi zorlaşmış olacaktır. Burada bir önemli nokta, Konseyin "ortak pozisyonu"nu belirlemesi için bir süre öngörülmemiş olmasıdır.

(2) Eğer Avrupa Parlamentosu, Konseyin "ortak pozisyonu"nu üç ay içinde onaylarsa veya bu konuda hiçbir işlem yapmazsa, Konsey, söz konusu tasarıyı kendi belirlediği ortak pozisyon uyarınca kabul edebilir. Avrupa Parlamentosu, Konsey'in ortak pozisyonunu, ya fiilen bir karar olarak onaylayacaktır, ya da üç ay içinde "ortak pozisyon" karşısında hiçbir işlem yapmamış ise, bunu kabul ettiği varsayılacaktır. Şu halde Parlâmento, Konseyin ortak pozisyonunu benimserse bir sorun yoktur ve Konsey metni kabul eder, Resmi Gazeteye göndererek yayınladır.

(3) Üç aylık süre içinde Parlâmento, üyelerin salt çoğunluğu ile Konsey'in ortak pozisyonunu red edebileceği gibi, bu metinde bazı değişiklikler yapılmasını da önerebilir. Burada üye tam sayısının mutlak çoğunluğu 260 oy arandığı gibi red kararının üç ay gibi kısa sayılabilecek sürede alınması gerekir. Şu halde Parlâmento, üç ay içinde en az 260 oyla "ortak pozisyonu" tamamen red edip geri çevirebileceği gibi bazı değişiklikler de önerebilir.

(4) (a) **Konsey'in belirlediği "Ortak Pozisyon", Parlâmento tarafından red edilmiş ise**, bu metnin Konsey tarafından kabul edilebilmesi için mutlaka oybirliği sağlanmalıdır. Başka bir deyişle, sadece bir üye Devletin karşı çıkması halinde dahi Konsey o metni kabul edemez. Şu halde, Parlâmentonun ortak pozisyonu red etmesi aslında önemli bir yetkidir. Çünkü, Konsey'in bunu aşabilmesi için oybirliği gerekir. Konsey'de oybirliğine varılması pek kolay olmadığından, Parlâmentonun elindeki yetki önemlidir. Ancak salt çoğunluk (260 oy) aranması ve süre koşulu olması bu silâhın kullanılmasını zorlaştırabilir.

(b) **Avrupa Parlâmentosu, Konsey'in "ortak pozisyon"unda bazı değişiklikler önerirse**, Komisyon, bu değişiklik önerileri çerçevesinde Konsey'in ortak pozisyonunu gözden geçirir ve bir ay içinde tasarıyı Konsey'e gönderir. Komisyon, kabul etmediği değişiklikleri gerekçeleriyle bildirmek zorundadır.

149. madde, yeni şekliyle, Komisyon'un önerdiği tasarıyı bir ay gibi kısa bir zaman süreci içinde yeniden ele almasını öngörmektedir. Komisyon, Avrupa Parlâmentosunun yaptığı değişikliklerden kabul etmediklerini Konsey'e bildirecektir. Komisyon kabul etmediği değişiklikler hakkında görüş ve değerlendirmelerini de açıklamak durumundadır.

Komisyon, bu aşamada, Konsey ile Parlâmento arasında bir aracı rolündedir. Komisyon'un kendi tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisi, Parlâmentoda getirilen tadilat önerileri ile sınırlıdır. Bu noktada Komisyon üzerinde siyasî baskılar olabilir. Çünkü, eğer Komisyon, Parlâmentonun önerilerini benimserse, Konsey'de ağırlıklı çoğunluk yeterli olacaktır. Komisyon, Parlâmentonun yaptığı değişiklikleri benimsemezse, o zaman Konseyin bu değişiklikleri kabul etmesi için oybirliği gerekir.

- 149. madde, Komisyon ile Parlâmento arasında etkili bir işbirliği olanağı sağlamaktadır.
- Komisyon, yeniden gözden geçirdiği tasarıyı Konsey'e sunmadan önce, konuyu ilgili Parlâmento Komisyonu ile görüşebilir.

- Parlâmentonun önerdiği değişikliklerde temelden karşı çıkacağı hususlar olmaması halinde, Komisyon bunları kabul ederek Parlâmentoya destek verebilir.

İşbirliği prosedürü, Komisyon'un yeniden gözden geçirdiği tasarısını Konsey'e ilemesiyle son bulur. Komisyon bunu yaparken, Parlâmentoda önerilen değişikliklerden kabul etmediklerini, gerekçeleri ile bildirmek durumundadır.

(5) Konsey bundan sonra ilke olarak üç ay içinde karar vermek durumundadır.

Parlâmento ile ilgili olarak Konsey'in hareket serbestisini kısıtlayan iki yeni düzenleme vardır.

- Parlâmento, Konsey'in ortak pozisyonunu ilk değerlendirmesinde red etmiş ise, Konsey bu red kararını ancak oybirliği ile aşabilir. Md. 149 (2) (c).
- Parlâmentonun önerdiği değişiklikleri Komisyon kabul etmezse, Konsey bu değişiklik metnini ancak oybirliği ile kabul edebilir. Md. 149 (2) (d).

Şu halde Komisyon'un desteklemediği değişiklik önerileri karşısında tüm üye devletlerin anlaşmaları gerekmektedir. Başka bir deyişle Parlâmentonun önerdiği değişiklikleri Komisyon benimserse Konsey'de ağırlıklı çoğunluk, benimsemezse oybirliği gerekecektir.

Md. 149(2) (9), Konsey'in üç ay içinde karar almasını öngörmektedir. (Konsey ile Parlâmento arasında bir mutabakat sağlanırsa bu sürenin azami bir ay daha uzatılması mümkündür)

Aksi halde, yani üç ay içinde bir karar alınamaması halinde, Komisyon tasarısı kabul edilmemiş sayılır. Bu üç aylık süre, Konseyi karar almaya zorlaması açısından yararlı olabilirse de, işbirliği prosedürü ile gelen metin üzerinde bu sürede karar alınamaması halinde tasarı düşer, bir anlamda kadük olur. Bu düzenleme Konsey'in tasarımı bir süre bekletmek üzere rafa kaldırarak daha sonra uygun bir ortamda yeniden ele almasına imkân vermez.

## D- AVRUPA PARLAMENTOSUNUN "DANIŞMA" VE "İŞBİRLİĞİ" USÜLERİNİN GENEL BİR DEĞERLENDİRİLMESİ.

### a) Danışma Usûlünün Değerlendirilmesi

Avrupa Parlamentosuna danışılması öngörüldüğünde, tasarılar, Parlâmentonun ilgili Komisyonunda ve Genel Kurulda bir kez ele alınır ve Parlâmentonun görüşü açıklanır. (Başka bir deyişle Komisyon, tasarıyı hazırlar ve Konsey'e gönderir. Konsey tasarı hakkında Parlâmentonun görüşünü alır, yani Parlâmentoya danışır. Parlâmentonun görüşü Konseyi bağlamaz; ancak dilerse Komisyon, tasarısında, Parlâmentonun görüşlerini de dikkate alarak, değişiklik yapabilir. Konsey, tasarı metnini ya kabul eder, ya da reddeder. Konseyin metinde değişiklik yapabilmesi için oybirliği sağlaması gerekir).

Konsey, Parlâmentonun görüşü alınmadan bir yasama işlemini (tüzük, yönerge v.s.) çıkarırsa, "öngörülen usule uygun olmadığı için" Adalet Divanı tarafından iptal edilebilir. Divan'ın iptal kararı vermesi, bir anlamda Parlâmentoya işleri geciktirme imkânını vermiştir.

Parlâmento şu yöntemi benimsemiştir: Önce, Komisyon tasarısında yapılması istenen değişiklikler oylanmakta ve Parlâmentonun bu konudaki tutumu ortaya konmaktadır. Parlâmento, Komisyondan, hazırladığı tasarıda bu değişiklikleri yapacağına ilişkin bir güvence almadan tasarının tamamı üzerinde oylamaya gitmeyerek, antlaşmanın öngördüğü "görüşü"nü açıklamamış olmaktadır.

Şu halde, Avrupa Parlamentosu, Komisyondan tatminkâr bir cevap almadan, tasarının tamamını oylamamakta ve böylece prosedürün işleyişini bloke edebilmektedir. Metin tekrar ilgili Parlâmento Komisyonuna gönderilerek Komisyonla uzlaşma sağlanmaya çalışılmaktadır.

Acil durumlarda dahi, Konsey, Parlâmentonun görüşünü alamamış ise, herhangi bir yasama işlemini kabul edemez.

İçtüzüğünün 75. maddesi uyarınca, Konsey, Komisyon veya Başkanı, Parlâmento Komisyonlarından biri ve 23 Parlâmenter, Parlâmentoya başvurarak konunun acilen görüşülmesini isteyebilir.

Ayrıca, AET Antlaşmasının 139. maddesi uyarınca, Konsey veya Komisyon, Avrupa Parlamentosunu olağanüstü toplantıya çağırabilir. (Ayrıca Parlâmento üyelerinin çoğunluğu da olağanüstü toplantı çağırısını yapabilir)

Daha önce de gördüğümüz **Roquette** ve **Maizena** davalarında Adalet Divanı, "Parlâmentoya danışma prosedürünün, bu kurumun Topluluk yasama işlemlerinde aktif bir rol almasını sağladığını" belirtmiş, Parlâmentonun sahip olduğu bu yetkinin, "antlaşmada öngörülen kurumsal dengenin temel bir unsurunu teşkil ettiğini" vurgulamıştır. Kısıtlı da olsa, temsilî nitelikteki bir meclis aracılığı ile halk güç kullanımına iştirak etmelidir. Antlaşmada Parlâmentoya danışılması öngörüldüğü hallerde, bu koşulun yerine getirilmemesi o işlemi geçersiz kılar.

Acaba Parlâmento görüş bildirmeyi reddederse ne olur? Bazı yazarlar (Beutler ve Vonder Groeben), bu yolla Parlâmentoya bir veto yetkisinin verilmesinin düşünülmediğini belirterek, Konseyin yasama işlemini çıkarabileceğini belirtirler. Ancak Kapteyn ve van Themaat, Komisyon'un bir tasarı hazırlamamak (teklif getirmemek) veya sunduğu tasarımı geri çekmekle karar mekanizmasını önleyebildiği, Konseyin de karar almamakla yasama işleminin çıkmasını engellediği bir sistemde, Parlâmentonun da görüş bildirmemek yoluyla çalışmalarını durdurabilme imkânının pek de anlamsız olmadığını belirtirler (s. 261).

### b) İşbirliği Usûlünün Değerlendirilmesi

İşbirliği usulünde ise Parlâmentonun konuyu ikinci kez ele alması imkânı ortaya çıkmaktadır (Buna **second reading** de denilmektedir). Gerçekten de Parlâmentonun verdiği görüşten sonra, tasarı Konseye gelmekte ve Konsey "ortak pozisyonunu" belirlemektedir.

Konsey "ortak pozisyonu" belirlerken oybirliği ile mi çoğunlukla mı karar alacaktır?

Md. 149/1 "... Konseyin bir kararı, Komisyonun önerisi üzerine alınıyorsa, Konsey, öneriyi değiştirecek bir kararı ancak oybirliği ile alabilir." demektedir.

İşbirliği usûlünü düzenleyen md. 149/2(a)'ya göre ise, "Konsey, Komisyonun önerisi üzerine ve Avrupa Parlâmentosunun görüşünden sonra 1. paragraftaki koşullarla ortak bir pozisyonu ağırlıklı çoğunlukla kararlaştırır."

Roland Bieber, 149/2(a)'da yer alan hükmün, 149/1 deki genel kurala istisna teşkil edemeyeceğini ve bu nedenle değişiklik yapılacaksa, Konsey'de oybirliği gerekeceğini belirtmektedir. Ancak oybirliği tasarıda değişiklik yapılacaksa gerekir. Diğer durumlarda ağırlıklı çoğunluk yeterlidir.



Konseyin belirlediği "ortak pozisyon" Parlâmentoya bildirilmekte ve tasarı Parlâmentoda ikinci kez ele alınmaktadır. Daha önce de belirttiğimiz üzere:

(1) Parlâmento, tasarımı, alacağı bir kararla açık bir şekilde kabul edebileceği gibi, üç ay içinde hiçbir işlem yapmamakla zimnen kabul ettiğini de belirtmiş olur. Konsey de "ortak pozisyonu" uyarınca metni kabul eder.

(2) Parlâmento tasarımı reddeder. Bu durumda Konseyin metni üç ay içinde oybirliği ile kabul etmesi gerekir. Üç ay içinde oybirliğinin sağlanması (on iki üye Devletin oy vermesi) kolay olmayabilir.

(3) Parlâmento değişiklikler önerir. (Burada da 260 oy gerekir) Bu değişiklikleri Komisyona benimsenip benimsenmediğine bakılır.

- Parlâmentonun yaptığı değişiklikleri Komisyon benimserse Konsey bunları ağırlıklı çoğunlukla kabul edebilir.

- Parlâmentonun önerdiği değişiklikleri, Komisyon red etmiş ise, Konsey bunları ancak oybirliği ile kabul edebilir. Ayrıca Konsey oybirliği ile metinde kendi istediği değişiklikleri yapabilir.

Tasarının ikinci kez Parlâmentoda ele alınmasının sonuçları nedir? Bu usûlün benimsenmesi ile karar mekanizmasının etkilenmesi mümkün müdür?

Avrupa Parlâmentosunun birinci aşamada önerdiği değişiklikler, Konsey tarafından "ortak pozisyon" da benimsenmemiş ise, ikinci aşamadan sonra Konsey tarafından kabul edilmesi şansı fazla olmaz. Konsey tutumunu belirlemiştir ve Parlâmentoda mutlak çoğunluk, yani 260 oy gerektiğinden bu sayıyı bulmak kolay değildir. Üç ay süre öngörülmesi de Parlâmentonun geciktirme imkânı olmadığını gösterir.

Konsey'in çıkmasını istediği yasama işlemleri, ikinci aşamaya ulaşacağından, burada Komisyon-Parlâmento işbirliğinin Konsey üzerinde önemli bir baskı unsuru oluşturabileceği ifade edilmektedir. Çünkü, Konsey, bu durumda ya kısa bir süre içinde, değiştirilmiş metni kabul edecek veya tasarımı tamamen kaybedecek, sürenin geçmesinden sonra tasarı kadük olacaktır.

Konsey'de oybirliği sağlanması halinde, Konsey metinde değişiklik yapabilir ama tek bir üye Devletin karşı çıkması Parlâmentonun durumunu güçlendirmektedir. Bu durumda, tasarının kabul edilerek yürürlüğe girmesini isteyen çoğunluk Devletler, ya karşı çıkan üye Devlet veya Devletlerin istediği değişiklikleri kabul ederek, bunları kazanacak ve oybirliğini sağlayacaklar,

ya da Parlâmentoyu ikna edeceklerdir.

Doğrudan seçimlerle teşkil olunan Avrupa Parlâmentosunun karşı çıkmasına rağmen tasarıların kabul edilmesi "düşünülmeyen" bir husus olarak benimsenirse, (şu an için tamamen bir temennidir) örneğin;

- Komisyon, Parlâmentonun karşı çıkması halinde tasarısını geri çekmeyi kabul edebilir. Demokratik bir anlayışın yansıması olarak Komisyon, Parlâmentonun itiraz ettiği yasama işlemi tasarısını geri çekmek gibi önemli bir ilke kararı alabilir.

- Üye Devletlerden biri, Parlâmentonun karşı çıktığı metni kabul etmeyi "demokrasi anlayışına ters" bularak oy vermezse "oybirliği" sağlanmamış olur.

Tabii ki, bunlar parlâmentonun güçlenmesini arzu eden çevrelerin temenni mahiyetinde ortaya attıkları görüşlerdir.

Bu temenniler dışında, bugünkü durumda, yukarıda özetlediğimiz işbirliği prosedürü sonucunda Parlâmentonun yetkilerinin pek de artmadığı görülmektedir.

Eğer Parlâmento, Konseyde benimsenen "ortak pozisyonu" redderse, Konsey bir tasarımı oybirliği ile kabul edebilir. (Lüksemburg mutabakatına göre bir üye Devlet, temel çıkarları söz konusu olduğu gerekçesi ile, bir tasarıнын kesinleşmesini, oy çokluğunun yeterli olduğu durumlarda dahi önleyebilmektedir ki bu konuyu Konseyi incelerken göreceğiz).

Uzlaşma prosedürünün uygulandığı durumlarda, Parlâmento ve bir üye Devletin işbirliği ile, o tasarıнын bloke edilmesi imkânı ortaya çıkmıştır. Bu, Parlâmentonun gücünde az da olsa bir artıştır.

Parlâmentonun değişiklik önerilerini Komisyon benimserse, Konsey bunları oybirliği ile reddedebilecektir. Ancak bu yeni bir gelişme değildir. Daha önce de Konsey, Komisyon tasarısı üzerinde, oybirliği sağlanmadan değişiklik yapamamakta idi. Öte yandan, Komisyonun kendi tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisi daha önce de vardı. Parlâmentonun görüşleri çerçevesinde, Komisyon, tasarılarını değiştirmekteydi. Son değişikliklerle, Komisyon'a Parlâmentonun önerilerini dikkate alma yükümlülüğü getirilmiş oldu. Komisyon, Parlâmentonun önerilerini reddederse, red gerekçelerini de bildirmek durumundadır. Getirilen yükümlülük belki de red halinde gerekçelerin bildirilmesinden öteye gitmemektedir.

### c) İşbirliği Usulünün Uygulanması

Tek Senedin yürürlüğe girmesi ile uygulanmaya başlanan işbirliği usulü ile ilgili olarak Temmuz 1987-Ekim 1988 tarihleri arasındaki 16 aylık bir dönem kapsayan araştırmasında Corbett şu sonuçlara varmaktadır:

Birinci Müzakere (First Reading): Parlâmento, 53 Komisyon önerisini ele almış, 7'sini onaylarken, 46'sında değişiklik yapmıştır.

Komisyon, Parlâmentonun yaptığı değişikliklerden %77'sini kabul ederek sunduğu tasarıda değişiklik yapmıştır. Parlâmentonun yaptığı 603 değişiklik önerisininin 462'si böylece kabul edilmiştir.

Aynı süre zarfında, Konsey, kabul ettiği 54 ortak pozisyonda, Parlâmentonun önerdiği 516 değişiklikten 252'sini kabul etmiştir ki, bu %49 oranındadır.

İkinci Müzakere (Second Reading): Parlâmento, Konsey'in benimsediği 41 ortak pozisyondan 22'sini, değişiklik yapmadan kabul etmiştir.

18 tasarıda Parlâmento, Konsey'in Ortak Pozisyonuna 86 değişiklik getirmiştir. Bunların 47'si (yarısından biraz fazlası (%55'i) Komisyon tarafından desteklenirken, Konsey, sadece 16'sını kabul etmiştir.

Bir tasarıda Parlâmento, Konsey'in ortak pozisyonunu red etmiş ve Konsey öngörülen süre olan 3 ay içinde oybirliğine ulaşamayınca tasarı düşmüştür.<sup>(11)</sup>

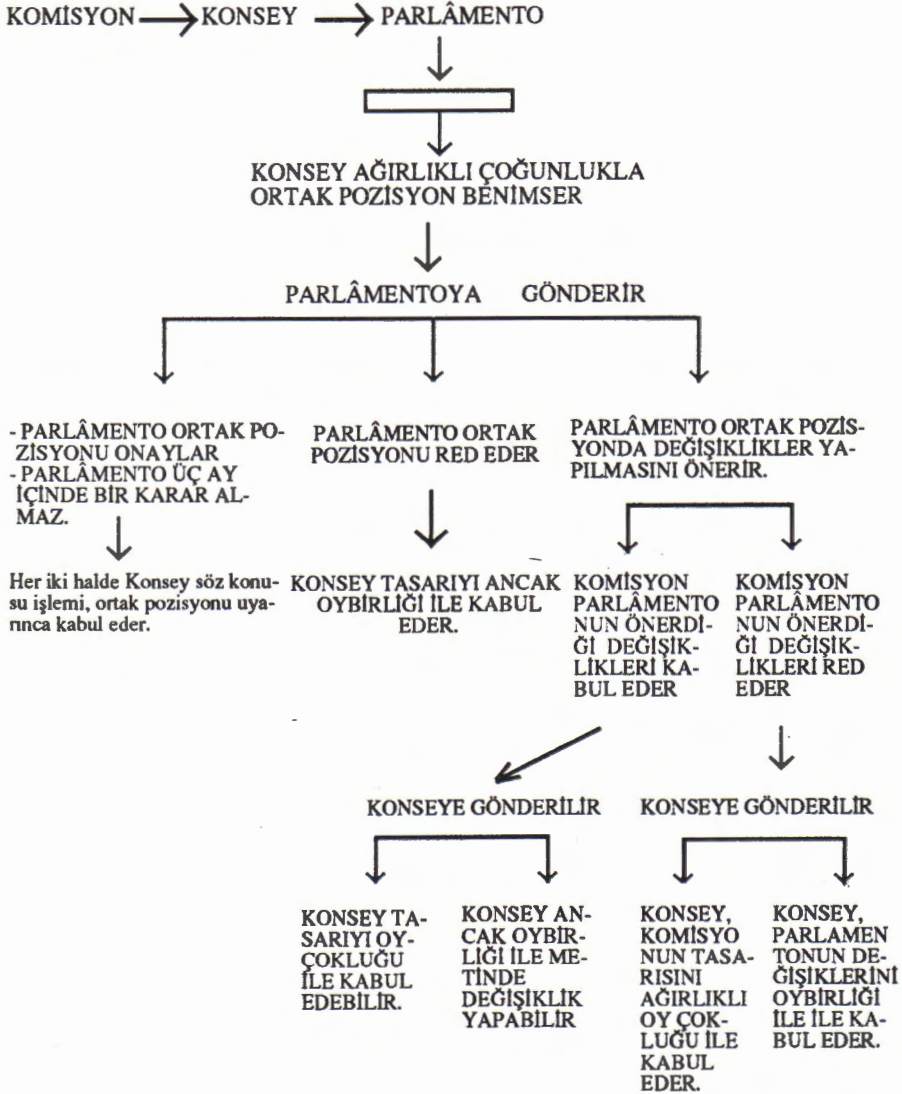
Görüldüğü üzere, geleneksel Konsey-Komisyon diyaloguna Parlâmento da daha aktif bir şekilde girmektedir.

Parlâmento Komisyon başkanları, Konsey toplantılarına davet edilip, karşılıklı görüşmeler yapılmakta, Komisyon, Konsey ve Parlâmento uzmanları biraraya gelerek değişiklikler konusu görüşmektedirler.

---

(11) Bkz. dn. 10.

## Ş E M A :

AVRUPA PARLAMENTOSUNDA İŞBİRLİĞİ PROSEDÜRÜ:  
KONSEY - PARLAMENTO - KOMİSYON İLİŞKİLERİ

## 2. AVRUPA PARLÂMENTOSUNUN DEMOKRATİK DENETİM YETKİLERİ

Klâsik Parlâmenter demokrasilerde Parlâmentonun yürütme organı üzerinde çeşitli denetim yetkileri vardır. Parlâmenterler, hükûmete veya bakanlara belli konularda soru yöneltebilirler. Sözlü ve yazılı soru sorulması yanında "Meclis Araştırması", "Genel Görüşme" gibi değişik denetim imkânları vardır. Ancak, Parlâmentoların hükûmet üzerinde en önemli yetkisi, gensoru önergesi verilmesi ve güvensizlik oyu ile bir heyet olarak hükûmeti veya teker teker bakanları düşürme yetkisidir.

Avrupa Parlâmentosu'nun da benzer denetim yetkileri vardır. Bunlardan en önemlisi, Parlâmentonun bir güvensizlik oyuyla Komisyon'u bir heyet olarak **en banc** görevden uzaklaştırabilme imkânıdır. Ancak, Avrupa Parlâmentosu, tek tek Komisyon üyeleri aleyhine gensoru önergesi verip düşüremekte, Komisyonun tamamını kurul halinde istifaya zorlayabilmektedir.

Parlâmenter demokrasilerde yeni kurulan hükûmetler, Parlâmentodaki siyasi partilerin çoğunluğunun desteğine ihtiyaç duyar. Hükûmeti kurmakla görevli başbakan adayı, Parlâmentoda çoğunluk partisinin lideri değilse, yeterince destek sağlamak üzere Koalisyon hükûmetleri oluşturur. Daha sonra da kurulan hükûmet, programını hazırlayarak Parlâmentoya sunar. Parlâmentoda çoğunluk tarafından desteklenmedikçe görevde kalmaz.

Avrupa Topluluğunda, konumu yürütme organına benzetilen Komisyon üyelerini üye Devlet Hükûmetleri belirler. Bu atamalarda, Avrupa Parlâmentosuna danışılmamaktadır. Komisyon üyeleri, Parlâmento tarafından seçildiği için, Komisyonun Parlâmentonun istekleri doğrultusunda davranması, Parlâmentoda ağır basan siyasi eğilimlere uygun davranması beklenemez. Komisyon Başkanının belirlenmesinden önce, Avrupa Parlâmentosunun "Genişletilmiş Başkanlık Divanı"na danışılması ve Komisyon'un oluşumunun görüşülmesi yeterli değildir. Ancak ciddi parlâmenter muhalefet karşısında belli kişilerin atanması siyasi yönden doğru bir davranış olamaz.

Ayrıca Parlâmentoda çeşitli konularda ihtisaslaşmış Komisyonlar teşkil edilmiştir. Tarım, Balıkçılık Komisyonu, Ulaştırma Komisyonu gibi. Bu Parlâmento Komisyonlarında tasarılar tartışılmakta, Komisyon yetkilileri bilgi vermektedir.

Şimdi Parlâmentonun denetim yetkilerini gözden geçirebiliriz. Önce, güvensizlik oylaması (gensoru önergesi)ni ele alacak, daha sonra, yazılı ve sözlü soru, Komisyon'un Parlâmentoya sunduğu yıllık genel rapor ve diğer konulardaki raporlarla ilgili genel görüşme usullerini inceleyeceğiz.

## A) GÜVENSİZLİK OYU (GENSORU ÖNERGESİ)

Parlâmento, Komisyon'un çalışmalarını onaylamıyorsa, verilecek bir güvensizlik oyu ile Komisyon'un bir heyet olarak istifa etmesini sağlayabilir (Md. 144). Bu, Parlâmentoya tanınan en büyük yetki olmakla beraber, şimdiye kadar bir kaç önerge verilmesine rağmen hiçbir zaman böyle bir güvensizlik önergesi kabul edilmemiştir.<sup>(1)</sup>

Verilecek güvensizlik önergesine ilişkin usûl şartları oldukça ayrıntılı olarak öngörülmüştür. Antlaşma, önergenin verildiği gün ile oylamanın yapılacağı gün arasında 3 gün olmasını öngörmektedir ki, böylece Parlâmento üyelerine oylamadan önce yeterince düşünebilme imkânı tanınmak istenmektedir. Ayrıca, oylamaya çoğunluğun katılması gerekmektedir. Karar alınabilmesi için de oy verenlerin üçte ikisinin bu yönde oy vermesi şartı öngörülmüştür. Üçte iki çoğunluk olmadıkça güvensizlik oyu ortaya çıkamayacaktır. Bir üçüncü şart ise önergenin ya siyâsî bir grup tarafından verilmesi veya üyelerin en az onda birinin imzasını taşımasıdır.

Parlâmentoya tanınan bu güvensizlik oyu müessesesi ile bir anlamda demokratik denetim öngörüldüğü söylenebilir. Ancak, dikkat edilirse, Parlâmento'nun yetkisi sadece Komisyon'a karşıdır ve Konsey'e karşı herhangi bir gücü bulunmamaktadır. Halbuki, Toplulukların karar organı olan Konsey, yürütülen faaliyetlerin esas sorumlusu durumundadır. Ne var ki, Parlâmento'nun bu organa karşı bir denetim yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca, Komisyon'a karşı verilecek güvensizlik oyunun ne ölçüde etkili olabileceği tartışılabilir. Komisyon üyeleri, Parlâmento tarafından kurul olarak istifaya zorlandıktan sonra, 158. madde uyarınca yerlerine yenileri atanana kadar günlük işleri yürütmekle sorumlu olacaktır.

(1) Komisyon aleyhinde güvensizlik önerisi ilk kez Aralık 1972'de Parlâmento'nun Topluluk bütçesi üzerindeki kontrol yetkisi hakkında verilmiş ise de daha sonra bir uzlaşma kararı ile geri çekilmiştir. (O.J. Annex Debates No. 156 s. 1-26) Daha sonra 1976 yılının Haziran ayında süt tozunun hayvan yemlerinde kullanılması konusunda verilen güvensizlik önerisi; 4 çekimser yanında 109-18 reddedilmiştir. Aralık 1976'da ise Parlâmentonun denetim yetkisi ve Komisyon'un bazı belgeleri Parlâmentoya vermemesi üzerine gensoru önergesi verilmiş, ancak Komisyon'un belgeleri vermesi üzerine geri çekilmiştir. Mart 1977'de Doğu Avrupa'ya tereyağ satışları konusunda verilen önerge 95'e 15 ve 1 çekimser oyla reddedilmiştir.

Antlaşmanın 175. maddesi bir Topluluk kurumu olarak, Parlâmentonun, Konsey'e karşı, Antlaşmaya aykırı davranması (örneğin belli bir konuda işlem yapması gerekirken bu yola gitmemesi) halinde, Adalet Divanı'nda dava açabileceğini hükme bağlamaktadır. Ortak Ulaştırma Politikası ile ilgili Parlâmentonun girişimi için bk. FORGING AHEAD: EUROPEAN PARLIAMENT 1952 - 1988 - YEARS, 36 Ed. 1989. s. 143.

Parlâmento, Komisyon'u görevden uzaklaştırdıktan sonra, yeni seçilecek Komisyon üyeleri üzerinde bir denetim yetkisine de sahip değildir. Üye Devlet Hükûmetleri, Parlâmento tarafından güvensizlik oyuyla görevden uzaklaştırılan üyeleri, iç politika nedenleriyle yeniden tayin edebilir. Avrupa Parlâmentosu, üye Devletler Hükûmetleri istedikleri kişileri seçtikçe, atanan Komisyonu heyet olarak görevden uzaklaştırabilir ve bu prosedürü ısrarla tekrarlayabilir. Ancak, bu tür çatışma, Avrupa Parlâmentosu yararına olmaz; zira Parlâmentonun siyasi otoritesi, üye Devlet Hükûmetlerinden azdır. Doğrudan seçimlerden sonra Parlâmentonun siyasi otoritesinin uzun dönemde artması beklenmektedir. Bunun için de Parlâmentonun sorumlu davranması, bir anlamda kendini kabul ettirmesi gerekir.

Etkinliği ve işleyiş biçimine ilişkin belirtilen çekinceler dışında, Parlâmento'nun Komisyon'u görevden uzaklaştırabilme yetkisi Topluluklar üzerindeki demokratik denetim mekanizmasının en belirgin örneğidir.

## B) SORU

Parlâmenterler tarafından yöneltilen sorular, Komisyon tarafından yazılı veya sözlü olarak cevaplandırılacaktır. Bu yükümlülük, Parlâmentonun denetleme yetkisinin önemli bir yönünü göstermektedir. Parlâmento üyelerinin soru sorma uygulaması son yıllarda yaygınlaşmıştır.<sup>(2)</sup>

Sorulara cevap verme yükümlülüğü, Antlaşmada sadece Komisyon üyeleri için var ise de, Parlâmento, 1958 yılında, bu yükümlülüğe Konsey'i de dahil etmiş ve Konsey de bunu kabul etmiştir.<sup>(3)</sup>

(2) Parlâmento üyeleri yazılı ve sözlü soru yöneltilme imkânını oldukça sık kullanmaktadırlar. 1969 yılında Komisyon'a yöneltilen yazılı soru sayısı 504 iken, bu sayı her yıl artarak 1975'de 747, 1977'de 1152, 1979'da 1674 olmuştur. 1987'de Komisyona sorulan yazılı soru sayısı ise 2628'e ulaşmıştır. Sözlü sorular ise 1973'de İngiltere'nin katılımıyla benimsenmiş ve İngiliz Parlâmenterler, Avam Kamarasının bu en canlı oturumlarını Starsbourg'a da getirmişlerdir. 1973'de Komisyona 34 soru yöneltilmiştir. Bu sayı 1975'de 46, 1977'de 72, 1979'da 42, 1984'de 36, 1985'de 68 olmuş 1986 ve 1987'de 29 ve 35 sözlü soru yöneltilmiştir.

(3) Konsey'e de soru yöneltilmesi kabul edilince 1969'da 1, 1971'de 3 yazılı soru sorulmuş, bu sayı daha sonra 1973'de 115, 1977'de 176 olmuş, 1980'de 271'e ulaştıktan sonra 1987'de 193 de kalmıştır. Sözlü sorularda ise 1973'de 17 soru sorulmuş ve bu sayı her yıl 8-29 arasında değişmiştir.

Ayrıca Dışişleri Bakanlarına da yazılı ve sözlü sorular yöneltilmektedir. 1975 'de 4 yazılı soru ile başlayan uygulama 1977'de 34, 1979'da 88 ve 1987'de 161 yazılı soruya yükselmiştir. Dışişleri Bakanlarına sorulan sözlü sorular ise her yıl değişmekle beraber 14'ü aşmamış bazı yıllar 2 soru ile yetinildiği görülmüştür.

Daha sonra 1962 yılında, sözlü sorulara verilen cevaptan sonra görüşme açılması Konsey ve Komisyon tarafından kabul edildi. Ancak Konsey, görüşmelerden sonra, görüşülen konuya ilişkin olarak Parlâmentonun karar alması şartıyla soru sorulmasını kabul etmişti.

1973 yılında da Parlâmento, Komisyon ve Konsey'in katılmayı kabul ettiği "soru saati"ni benimsedi. Burada da bir ayırım yapıldı ve sadece Komisyon cevapları üzerinde görüşme açılması kabul edildi.

Bu ayırım, bir yanda Parlâmento ile diğer yanda Konsey ve Komisyon'un ilişkilerindeki farkı belirlemektedir. Parlâmentonun denetleme yetkisi, Parlâmentonun siyasî denetimi altında bulunan Komisyon üzerindedir. Bu denetim, Konsey üzerinde söz konusu olamaz. Konsey'in Parlâmento ile ilişkileri "siyasî işbirliği", "ortaklık" şeklinde olur ve iki kurum arasında bir diyalog kurulması ile ifadesini bulur.

Yılda bir kez, Parlâmento Başkanı, Konsey Başkanı ve Komisyon Başkanı bir araya gelir, Konseyin henüz karara bağlamadığı meseleleri incelerler.

Aynı şekilde Konsey'in bir temsilcisi, yılda üç kez olmak üzere Parlâmentoya Konseyin faaliyetleri hakkında bilgi sunar. Ayrıca Konsey Başkanı zirve toplantıları hakkında Konsey'e bilgi verir.

Her 6 ayda bir, Konsey'in dönem başkanlığını üstlenen Başkan, "Başkanlık Programı"nı Parlâmentoya sunar. Dönem sonu itibariyle, o dönemin önemli olaylarını özetler. Ayrıca, Dışişleri Bakanları Konferansı Başkanı, Avrupa Siyasî İşbirliği konusunda sağlanan işbirliği hakkında yılda bir kez bilgi verir. Bundan sonra görüşme açılabilir.

Bu görüşmelerde Parlâmento üyeleri, Topluluğun geleceğine ilişkin görüşlerini Konsey üyelerine bildirmiş olur.

### C) GENEL RAPOR

Komisyon, her yıl, Parlâmento oturumlarının başlamasından en az bir ay önceden faaliyetlerine ilişkin bir "genel rapor" yayımlar. Parlâmento'nun yıllık toplantıları Mart ayının ikinci salı günü açıldığına göre, raporun Şubat ayı içinde (ilk hafta) yayınlanması gerekmektedir. Komisyon'un Parlâmentoya gönderdiği bu rapor, Parlâmentoda tartışılır. Komisyon'un yıllık faaliyetlerine ilişkin olarak hazırladığı raporun Parlâmentoda görüşülmesi ile güvensizlik oyu arasında bir ilişki kurmak mümkündür. Avrupa Kömür ve Çelik Ant-



laşması'nda her iki husus da aynı maddede (md. 24) düzenlenmiştir. Ancak Parlâmentonun güvensizlik önergesi için yıllık raporun sunulmasını bekleme- si gerekmez.

Komisyon'un yıllık faaliyet raporunun Parlâmentoda görüşülmesi, Top- luluk faaliyetlerinin her yönüyle ele alınmasına ve tartışılmasına imkân ver- mektedir. Bunun nedeni de Komisyon'un genel raporunda, Topluluğun bütün çalışma alanları hakkında bilgi verilmesidir. Ancak Konsey ve Avrupa Yatı- rım Bankası'nın da ayrı ayrı Parlâmentoya yıllık rapor sunmaları gerektiğın- den, bu organlara ilişkin konular onların raporları görüşülürken ele alınmak- tadır.

Komisyon'un Parlâmentoya sunduğu genel rapora ek olarak, ayrıca "Toplulukta Tarım Durumuna İlişkin Yıllık Rapor", "Toplulukta Sosyal Du- ruma İlişkin Rapor", ve "Rekabet Politikası Hakkında Rapor" sunulur. Ko- misyon, ayrıca her yıl, "Bölgesel Fon Raporu", "Çevre Korunması Durumu" ve "Tüketicinin Korunması ve Enformasyon Politikası" konularında yıllık ra- porlar sunarak çalışmalar hakkında üyeleri aydınlatır.

Verilen bu raporlar, Topluluk bünyesinde yürütülen çalışmalara ilişkin olarak geniş bilgi edinme imkânı sağlamaktadır. Karşılaşılan sorunlar ve ön- görülen çözümler, sağlanan ilerlemeler, bu raporlarda belirtilmektedir. Öte yandan, Parlâmentonun çeşitli Komisyonlarında yürütülen çalışmalara, Ko- misyon temsilcileri de bilgi vermektedir.

Komisyon Başkanı'nın her yıl Parlâmento açılırken yaptığı program ko- nuşması, o yılki faaliyetlerin genel çizgisini yansıtmaya açısından önem taşı- r ve açılan genel görüşmede bu program tartışılır.

### 3. PARLÂMENTONUN BÜTÇE KONUSUNDAKİ YETKİLERİ

#### A) BÜTÇE TASARISININ HAZIRLANMASI: KOMİSYON VE KON- SEY

Topluluk bütçesi hazırlanmadan önce, Topluluk kurumları, bir sonraki malî yıl için harcama tahminlerini belirler ve Komisyon'a gönderirler. Ko-

misyon, Topluluğun gelir ve gider tahminlerini<sup>(1)</sup> içeren bir "ön tasarısı" hazırlayarak Konsey'e sunar.<sup>(2)</sup> Buna "bütçe tasarısı taslağı" da denebilir.

Konsey, Komisyon'dan gelen ön tasarısı "Bütçe Tasarısı" haline getirir. Konsey, bu kararı ağırlıklı çoğunlukla alacaktır.

Konsey, Komisyon'dan gelen ön tasarı ile bağlı değildir. Konseyin Komisyon'dan gelen tasarılar da ilke olarak değişiklik yapmadığını, ancak oybirliği sağlanması halinde metinde değişiklik yapabildiğini biliyoruz. Bu kural, bütçe tasarısının kesinleştirilmesinde uygulanmaz ve Konsey oybirliği aranmadan ağırlıklı çoğunlukla Komisyondan gelen ön tasarıda değişiklik yapabilir. Ancak, Konsey, Komisyon'un hazırladığı ön tasarıda değişiklik yapmadan önce, Komisyon'un görüşünü alır.

Konsey daha sonra bütçe tasarısını Parlâmentoya gönderir.<sup>(3)</sup>

## B) BÜTÇENİN PARLÂMENTODA GÖRÜŞÜLMESİ

Parlâmento, bütçe tasarısını kabul veya red edebileceği gibi bazı değişiklikler de yapabilir.

Parlâmento, Konsey'den gelen bütçe tasarısını kabul ederse, bütçe kesinleşir. Parlâmentonun, bütçe konusunda 45 gün içinde karar alamaması durumunda, bütçeyi kabul ettiği varsayılır. Kabul veya red dışında, Parlâmento bütçede değişiklik yapılmasını da önerebilir.

Parlâmento'nun bütçe tasarısında değişiklik yapabilme yetkisini inceleyen Topluluk harcamalarında ayırım yapmak gerekir:

1. Antlaşmalardan veya diğer Topluluk yasama işlemlerinden kaynaklanan harcamalar (zorunlu harcamalar) ve

(1) Topluluğun tüm gelir ve giderleri, her bütçe yılı için önceden tahmin edilmek ve bütçede gösterilmek zorundadır. Ayrıca, bütçe, gelir ve giderleri denk olmalıdır. (Md. 199).

(2) Toplulukta mali yıl, "takvim yılı" olduğundan, 1 Ocak-31 Aralık tarihlerini kapsayacaktır. Bütçenin vaktinde kabul edilebilmesi için Komisyon'un Bütçe Öntasarısını en geç 1 Eylül de Konsey'e ulaştırması gerekmektedir.

(3) Konsey'in bütçe tasarısını 5 Ekim tarihine kadar Parlâmentoya sevk etmesi gerekir. Parlâmento'nun, bütçe tasarısındaki zorunlu olmayan harcamalarda değişiklik yapma hakkı vardır. Zorunlu harcamalarda ise ayarlamalar (modification) önerme hakkı vardır. Birinci kategorideki işlemler için üyelerin çoğunluğu ile karar verir. İkinci kategori için ise verilen oyların çoğunluğu ile karar alır.

## 2. Diğer harcamalar (zorunlu olmayan harcamalar).

Zorunlu olmayan harcamalarda Parlâmento **tadilat (amendment)** yapabilir.

Zorunlu harcamalarda ise **ayarlamalar (modification)** yapabilir.

Zorunlu olmayan harcamalarda yapılacak değişikliklerde son sözü Parlâmento söylerken, zorunlu harcamalarla ilgili değişikliklerde son karar Konsey'indir.

Değişiklikler daha önemli olduğu için Parlamento üyelerinin salt çoğunluğunca kabul edilmesi gerekir. Zorunlu harcamalarda ayarlamalar ise verilen oyların çoğunluğu ile benimsenebilir.

Parlâmento, bütçede değişiklikler (tadilat) veya ayarlamalar önermekte ise, bütçe tasarısı Konsey'e geri gönderilir. Parlâmento'nun bütçe tasarısında yapmak istediği değişiklikler, Konsey'de, "ayarlama" veya değişiklik "tadilat" olmasına ve ayarlamalar da, bunun, bütçe toplam harcamalarında bir artış getirip getirmemesine göre değişir. Bu da, ayarlamalarda bütçede bir kalemde getirilen harcama artışlarının, aynı kurumda başka kalemlerde indirimlerle dengelenip dengelenmemesine bağlıdır.

**1. Değişiklikler (Tadilat):** Parlâmentonun kabul ettiği tadilat, Konsey'de ağırlaştırılmış çoğunlukla değiştirilebilir. [Burada, Komisyon'un önerisi üzerine bir karar alınmadığı için 54/76 oranından başka, sekiz üye Devletin de lehte oy vermesi gerekir. AET md. 148(2); AKÇT md. 28/4. m.; Euratom md. 118 (2).] Eğer Konsey'de onbeş gün içinde karar alınamazsa Parlâmentonun getirmiş olduğu değişiklik kabul edilmiş sayılır.

**2. Bir kurumun toplam harcamalarını arttırmayan ayarlamalar (modification):** Parlâmentonun yaptığı bu ayarlamalar Konsey'de ağırlaştırılmış çoğunlukla red edilebilir. Onbeş gün içinde Konsey'de karar alınamazsa, Parlâmentonun yapmış olduğu bu ayarlamalar da kabul edilmiş sayılır.

**3. Bir kurumun toplam harcamalarını arttıran ayarlamalar (Modification):** Bu konuda Parlâmentonun getirdiği öneriler, Konsey'de özel olarak bir kararla kabul edilmemişse red edilmiş sayılır. Bu önerilerin Konsey'de kabul edilebilmesi için ağırlaştırılmış çoğunluk gerekir. Dikkat edilirse, burada Konsey'in Parlâmentonun yapmak istediği değişikliği ağırlaştırılmış çoğunlukla kabul etmesi gerekir. Böyle bir karar alınamamışsa red edilmiş sayılır. (İlk iki şıkta ise, Konsey 15 gün içinde ağırlıklı çoğunlukla

karar alamazsa, Parlâmentonun yaptığı değişiklik kabul edilmektedir. Harcamaları arttıran ayarlamalarda Konseyin ayrıca karar alması zorunludur. Karar almazsa Parlâmentonun yaptığı değişiklikler reddedilmiş sayılır.) Eğer, onbeş gün içinde, Konsey, Parlâmentonun yaptığı tadilatla bir değişiklik yapmamışsa ve ayrıca Parlâmentonun ayarlamalarını (modification) kabul etmişse bütçe kabul edilmiş olur ve kesinleşir. Aksi halde tekrar Parlâmentoya gönderilir.

Bütçe tasarısı Parlâmentoya geldiğinde zorunlu harcamalarla ilgili olarak Parlâmentonun herhangi bir değişiklik yapma yetkisi yoktur.

Parlâmentonun bütçenin bu hükümlerinde yaptığı ayarlamalar, Konsey'de kabul edilmemiş ise Parlâmentonun yapabileceği tek şey bütçenin tümünü red etmektedir.

Zorunlu olmayan harcamalarda ise, Parlâmento, daha önce yapmış olduğu tadilatla Konseyin yaptığı değişiklikleri red edebilir ve bu kesin bir işlemdir. Ancak Parlâmentonun bu yönde alacağı karar, üyelerin çoğunluğu ile alınmalıdır. Ayrıca verilen oyların beşte üçü bu yönde verilmiş olmalıdır. Onbeş gün içinde böyle bir karar alınamazsa bütçe Konsey'den geldiği şekilde kabul edilmiş sayılır.

Görüldüğü üzere, zorunlu olmayan harcamalarla ilgili olarak Parlâmentonun yetkileri küçümsenecek boyutlarda değildir. Ancak, yıllık harcama artışlarında bir oran, başka deyişle sınır belirlenir. Bu belirlenen oran, gayri safi millî hasıladaki artış, milli bütçe ve Topluluk dahilindeki enflasyon dikkate alınarak bulunur. Bu oran, "azami artış oranı" olarak isimlendirilmekte olup, artış yapma yetkisi de bu oranla sınırlandırılmaktadır. Ancak, Konsey ile Parlâmento arasında bir anlaşma sağlanması ile bu oran arttırılabilir. Bu artışa karar verebilmek için, Konsey'in ağırlıklı çoğunlukla iradesini izhar etmesi gerektiği gibi, Parlâmentonun da üyelerinin çoğunluğu ile ve verilen oyların üçte ikisi ile karar alması gerekir.

## C) PARLAMENTONUN BÜTÇEYİ RED ETMESİ

İkinci Bütçe Antlaşması ile Avrupa Parlâmentosuna, "önemli nedenler olması halinde" bütçenin tamamını red etmek hakkı tanınmıştır (Md. 203/8 AET; Md. 78(8) AKÇT; Md. 177(8) Euratom). Eğer Parlâmento üyelerinin çoğunluğu bu görüşte ise Parlâmento bütçeyi red edip, yeni bir bütçe tasarısı hazırlanmasını talep edebilir. Parlâmentonun bütçeyi reddedebilmesi için onayların üçte ikisinin o yönde verilmesi gerekir.

Parlâmento'nun bütçeyi reddi, genellikle, yeni bir tasarı hazırlayıp malî yıl başlamadan tekrar Parlâmentoya sevkine imkân vermeyecek kadar geç tarihlerde vuku bulduğundan, Toplulukta çalışmaların durmaması amacıyla, her ay için bir önceki yılın bütçesinin onikide birlik bölümünün yeni yıllarla birlikte harcanması yoluna gidilir.

Avrupa Topluluğu'nun bütçesi, ilk kez 1979 yılında red edildi. 1980 malî yılı bütçesi görüşülürken, Avrupa Parlâmentosuna, bütçenin kabulünü, Konsey'in zorunlu olmayan harcamalardaki artışı onaylaması ve tarım harcamalarını kısmak amacıyla öngörülen tedbirlerin uygulanması şartlarına bağladığını açıklamıştı. Konsey ile Parlâmento arasında uzun süren "uzlaşma" çalışmalarına rağmen, Konsey, özellikle ilk şartı (zorunlu olmayan harcamalardaki artışı) kabul etmedi. Bunun üzerine de Parlâmento şartları kabul edilmediği gerekçesiyle, 13 Aralık 1979'da bütçeyi reddetti. 1980 yılı bütçesinin o tarihlerde bir sonraki yılın bütçe tasarı taslağına son şeklini vermek durumunda idi.

Avrupa Parlâmentosuna, Antlaşmalarda öngörülen yetkilerinin oldukça kısıtlı olması karşısında bu yetkileri genişletmek çabalarına paralel olarak, mevcut yetkilerini de sonuna kadar kullanmak, bir anlamda kendini kabul ettirmek, ağırlığını hissettirmek arzusundadır.

Topluluk çalışmalarının durmaması için, bir önceki yılın bütçesinin onikide birinin her ay harcanması imkânının tanındığını belirtmiştik. 1979 yılında ilk kez yapılan doğrudan seçimlerle Parlâmentoya seçilen Parlâmenterler Strasbourg'da bütçeyi reddederken, bu karardan en çok zarar gören kesimi de oluşturdu. Daha önce, Avrupa Parlâmentosuna üyeleri doğrudan seçimlerle değil, kendi ülkeleri yasama organlarından, üyeler arasından seçiliyorlardı. Bu üyeler aynı zamanda kendi ülkeleri parlamentosuna üye olduklarından, Avrupa Parlâmentosundan maaş almıyor, sadece yol paraları ödeniyordu. Doğrudan seçim kararı ile Parlâmenter sayısı da iki misli artmıştı. Yeni bütçe tasarısında doğrudan seçimle gelen Parlâmenterlere hem maaş bağlanıyor, hem de üye sayısındaki artış dikkate alınmıyordu. Bütçe reddedilince, bir önceki yılın bütçesinin onikide birinin yeni Parlâmentonun ihtiyaçlarını karşılaması imkânı yoktu. Böylece bütçenin reddinden en çok zarar gören kesim Parlâmenterler oldu.

Avrupa Parlâmentosuna'nun bütçe konusundaki yetkileri bir ölçüde artmış ise de demokratik parlâmenter rejimlerde yasama organlarının sahip olduğu bütçe yetkilerine oranla oldukça sınırlıdır. (Esasen Toplulukta yasama organı Avrupa Parlâmentosuna değil, Konsey'dir ve Konsey bu yetkiyi Komisyonla iş-

birliği halinde kullanır. Komisyon'un tasarı hazırlama, yasama işlemlerini başlatma yetkisi vardır. Avrupa Parlâmentosu da yasama işlemlerine iştirak eder, daha ziyade danışma işlevini yerine getirir ve yasama işlemlerine, özetlediğimiz usûle uygun olarak katılır.)

Adalet Divanı'nın bir kararında da belirttiği üzere, Avrupa Parlâmentosu, bütçe konusundaki yetkilerini, Antlaşmada belirlendiği şekilde Konsey ile işbirliği halinde kullanılmalıdır. Bu konuda ilginç bir gelişmeye kısaca değinmemiz gerekir: 1986 bütçesi için Komisyon, zorunlu olmayan harcamalarda artış oranını azami % 7,1 olarak belirlemişti. Konsey, bütçe tasarısını karara bağlarken bu oranı % 7,05 olarak benimsedi. Bütçe görüşmelerinde Parlâmento daha yüksek bir artış gerektiğini öne sürüyordu. Uzlaşma prosedüründen sonra Konsey, % 14,6 lik bir artış oranını kabul etti. Parlâmento ise bunu da yeterli bulmadı ve uzlaşma çabaları sonunda Konsey, % 17,02 lik bir artışı Parlâmento'nun onayına sundu. Parlâmento ise Konsey'in bu önerisine atıf dahi yapmadan, kendi kendine, zorunlu olmayan harcamalarda % 19,5 lik bir artış kararlaştırdı. Bunun üzerine Konsey, Parlâmentoya sunduğu teklifi geri çekti ise de Parlâmento başkanı "bütçenin kabul edildiğini" açıkladı ve durumu Konsey'e bildirdi.

Bu gelişmeler üzerine üye Devletler (Almanya, Fransa, İngiltere ve Lüksemburg) ve Konsey, 1986 bütçesinin kabulüne ilişkin bu işlemin iptali için Adalet Divanı'nda dava açtılar. Adalet Divanı, bu konuda şu kararı verdi: "Antlaşmanın, Komisyon tarafından belirlenen azami oranın artırılması için bir kriter öngörmeyip, konuyu Konsey ile Parlamento'nun anlaşmasına bağlaması karşısında, böyle önemli bir konuda bu kurumlardan birinin niyetini varsayımlara dayanarak tespit etmek doğru olamaz. O nedenle, Parlâmento Başkanının, bütçenin kabul edildiğini beyan ettiği anda, artış oranı ile ilgili bir anlaşma olmadığından prosedür tamamlanmış değildir. Bu durumda bütçenin kabulü hukuka aykırıdır."<sup>(5)</sup>

Daha önce, bir ara kararla, Divan, 1986 bütçesinin geçerliliği tartışma konusu olmayan bölümlerinin uygulanmasına izin vermişti. Divan son kararında, bütçe işlemlerine baştan değil fakat Parlâmento'nun aşırı yüksek oranı

(4)Usher, John: The Financing of the Community, Thirty Years of Community Law 1983 s. 214; McMahon/Murphy age.

md. 203 /9 (son) belirlenen artış oranında değişikliği şöyle düzenler: "Ağırlıklı çoğunlukla karar alan Konsey ile kendisini oluşturan üyelerin çoğunluğu ve kullanılan oyların beşte üçü ile karar alan Avrupa Parlâmentosu arasında anlaşma ile yeni bir oran saptanabilir".

(5) Case 23/86 R. United Kingdom v. European Parliament; Case 34/86 Council v. European Parliament 3 CMLR 82, 94 (1986).

Kabul ettiği aşamadan devam edilmesini istedi. Adalet Divanı'nın bu kararından sonra, bir hafta içinde Konsey ile Parlâmento arasında anlaşmaya varıldı. Bunun sonucu olarak kabul edilen bütçe, Divan'ın iptal ettiği bütçeden daha yüksek bir meblağ ile bağlanmış oldu.

#### D) 1988 BÜTÇESİNİN KABULÜNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

1988 Bütçesi'nin 1987 yılı sonundan önce Konsey ve Parlâmento tarafından onaylanıp kesinleşmesi gerekirken<sup>(1)</sup> bütçe ancak 1 Haziran 1988'de kabul edilebildi. Yukarıda gördüğümüz bütçe takvimine göre Konsey, bütçe tasarısını en geç 5 Ekim tarihine kadar Parlâmentoya göndermek yükümlülüğünde idi (md. 203/4). Topluluk tarihinde ilk kez bu gerçekleşmedi ve mali yıl başladığında ortada bir bütçe "tasarısı" dahi yoktu. Konsey'in bütçe tasarısını hazırlayabilmesi, öngörülenin iki katı bir sürede gerçekleşti ve bu amaçla şimdiye kadar görülmemiş sayıda Konsey toplantısı yapılarak bütçe tartışıldı. Bütçe ile ilgili Konsey toplantılarının sayısı 6 oldu.

Konsey, bütçe disiplini konusunda daha önce belirlediği ilkeler uyarınca 1988 yılı için bir referans çerçeve hazırladı. Önceki yıllarda olduğu gibi görüşmelere Parlâmento da davet edildi ise de Parlâmento, "Konsey'in tek taraflı işlemi" olarak gördüğü bu çalışmaya katılmak istemedi. 15 Haziran 1987'de 35,273 milyar ECU gelire karşı 37,821 milyar ECU harcama tablosu ile karşılaşıldı. Konsey "kendi kaynakları" tavanı ile sınırlı olan harcamalardaki artışı öngörmemişti.

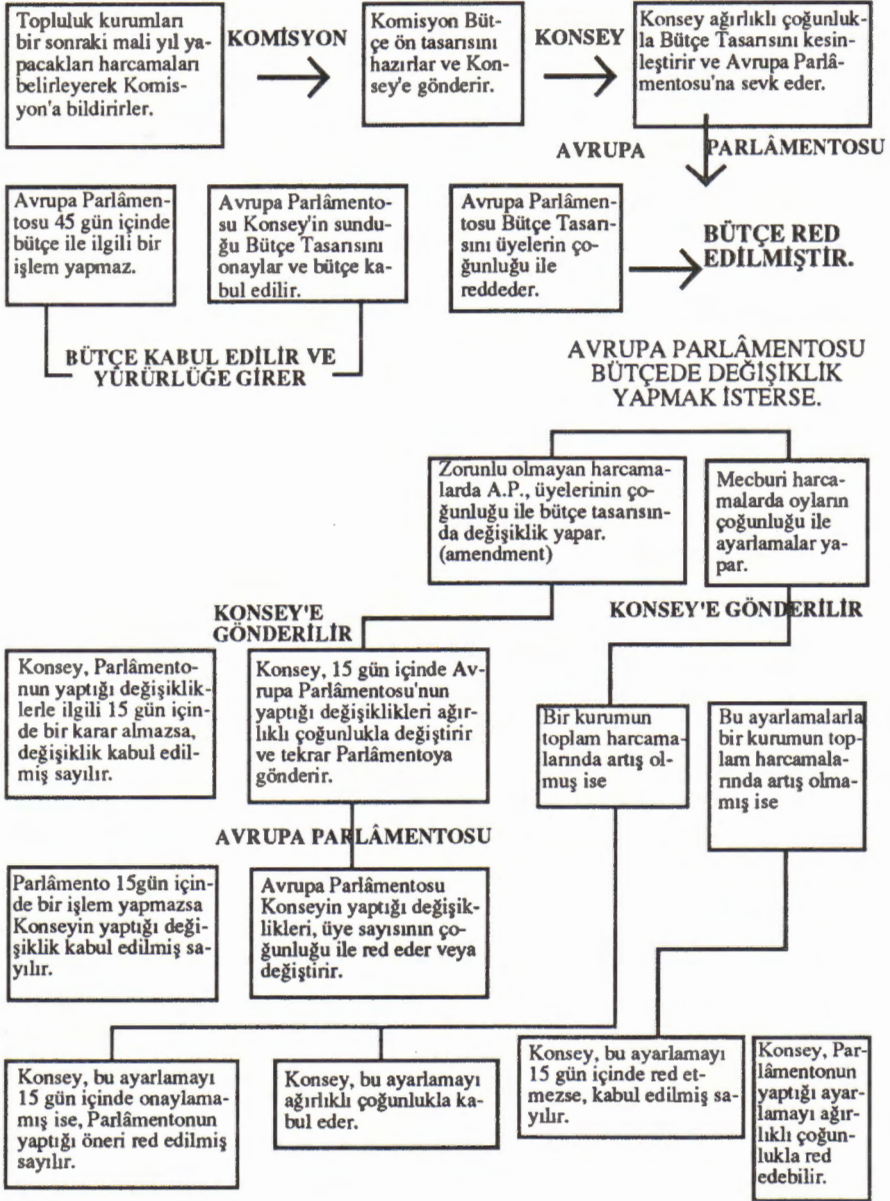
Tek Senet ise bütçe konusunda bir düzenlemeye yer vermemişti. Ancak, Şubat 1987 de Komisyon, "Tek Senedi başarılı kılmak için yapılması gerekenler konulu bir raporda, Bölgesel, Sosyal ve Tarım Rehber Fonlarını da kapsayan yapısal fonlar dahil, Topluluk harcamalarında bir artış öngörürken tarımsal garanti harcamalarının disipline edilmesini istiyordu.

Harcamalardaki artış, gayri safi milli hasıla esasına dayanılarak Topluluk "kendi kaynaklarına" ilâveler sağlanması ile karşılanacaktı.

Bütçe ön tasarısı bütün bunları dikkate alarak gelirler kalemlerine bu yeni kaynakları da dahil ediyordu. Ancak bunlar, Antlaşmanın 201. maddesi uyarınca yeni kararlar alınmasına bağlıydı ve bu kararlar için Konsey'de oy-

(1) 30 Haziran 1982 tarihli Ortak Deklarasyon gecikmeler olabileceğini dikkate alarak 1 Şubatta kadar kabul işleminin bitmesini öngörmüştü. Nicoll, William: "The Long March of the EC's 1988 Budget" 27 *Journal of Common Market Studies*. 161 (1988)

**ŞEMA:**  
**BÜTÇE GÖRÜŞMELERİ VE KURUMLARARASI**  
**İLİŞKİLER ŞEMASI**





birliği şartı yanında, tüm üye Devletler tarafından da onay öngörülüyordu.

Tek Senedi başarıya ulaştırmak için hazırlanan plânu, üye Devletlerin görüşme imkânını bulduğu ilk Konsey (zirve) toplantısı, 29-30 Haziran 1987 de Brüksel'de yapıldı. 11 üye Devlet, kaynakların artırılması ihtiyacını kabul ederken, İngiltere, başka konularda anlaşma sağlanana kadar buna karşı çıkıyordu.

Bütçeyi görüşen Konsey toplantısı, 23 Temmuz'da çalışmalarına başladı. 1988 için öngörülen harcamalarda kolaylıkla kısıntı yapılması mümkün değildi ve bütçe finansmanına ilişkin alınması gerekli kararların 4-5 Aralık tarihlerinde Kopenhag'da yapılacak Topluluk zirve toplantısından önce alınması imkânı yoktu. O tarihlerde bütçe prosedürünün tamamlanması gerekiyordu. Bu tarihe kadar bütçenin Konsey ve Parlâmentoda, birinci ve ikinci görüşmelerinin tamamlanması antlaşmada hükme bağlanmıştı. Bunların hiçbiri gerçekleşmedi.

13 Ekim tarihinde Parlâmentoda konuşan, Danimarkalı Konsey Dönem Başkanı, bütçenin gelirler bölümünün hukuki temeli olmadığı için Konsey tarafından reddedildiğini açıkladı. Önerdiği uzlaşma formüllerinden hiçbiri kabul edilmemişti. Ağırlıklı çoğunluk oyuna ulaşabilmek için bir oy daha gerekiyordu. (54/76 karar nisabına ulaşabilmek için bir oy daha gerektiğine göre 53 e ulaşılmıştı.) Topluluk tarihinde ilk kez 5 Ekime gelinmesine rağmen Konsey Parlâmentoya bütçe tasarısını gönderememişti.!

16-18 ve 23-26 Kasım tarihlerinde Tarım Bakanlarından oluşan Konsey toplantılarını, 29-30 Kasım tarihlerinde Dışışleri Bakanları Konsey toplantıları izledi. Ancak Kopenhag zirvesinde bir çözüme ulaşılmasını sağlamak üzere yapılan bu toplantılar başarılı olmadı. Zirvede de Devlet ve Hükümet Başkanları anlaşamayınca toplantı 11-12 şubat 1988'e ertelendi. 9 Aralık 1987'de toplanan Bütçe Konseyi (Maliye Bakanlarının katılımıyla oluşur) Bütçe Tasarısını karara bağlayamayacağını belirtti ve şubat ayında yapılacak zirveden önce toplanmaya dahi gerek görmedi.

şubat Zirve toplantısında, İngiltere lehine bütçede düzeltmeler yapılması yanında, bütçe disiplini için yeni bir hukukî temel oluşturuldu. Ayrıca üye Devletler Topluluk bütçesine, yeni "kendi kaynakları" kararı yürürlüğe girdiğinde geçmişe etkili olarak ödeyecekleri avans ödemelerini gerçekleştirmeyi kabul ettiler.

Zirvede alınan kararların uygulanması amacıyla Konseyde de sorunlar ortaya çıktı.Gelirler konusunda, hükümetlerarası antlaşmada üye Devletler

arasında yük paylaşımı konusunda oldukça küçük bir konuda çıkmaza girildi.

Şubat 1988'de yapılan Avrupa Zirvesinde, Topluluğun tarım levmanları, gümrük vergileri ve katma değer vergisi payı dışında dördüncü bir kaynağı olması kararlaştırılmıştı. Bunun ödenmesi, İngiltere'nin bütçe katkısındaki "düzeltme" ve KDV den alınan oranlarla ilgili uygulamaya dönük sorunlar, görüşmelerin uzamasına yol açtı.

Parlâmento "kurumlararası bütçe anlaşması" yapılmasını önerirken, anlaşmanın bir ortak deklarasyon şeklinde olmasını ve şu hususları kapsamasını istiyordu:

(1) 1988 bütçesinden başlamak üzere, bütçe miktarları beş yıllık bir süre için belirlenmelidir.

(2) Bütçe disiplini sağlayacak bir araç olmalıdır.

(3) Bu beş yıllık süre için zorunlu olmayan harcamalarla ilgili artış oranı belirlenmelidir.

Parlâmento, böyle bir anlaşmanın yıllar süren bütçe uyuşmazlıklarına son vereceğini düşünmektedir. Konsey, bütçe disiplininin sağlanmasını talep ederken, Zirve Konseyinde yıllık bütçelerde yasal sınırlar olması önerisi Parlâmentoda sorunlar yaratıyordu.

#### 4) TOPLULUĞA KATILMALAR (YENİ ÜYE KABULÜ) VE ORTAKLIK ANLAŞMALARININ ONAYLANMASI

Topluluğa yeni üye kabulünü öngören "Katılma Antlaşmaları" ile Toplulukla en yakın ilişki biçimi olan "Ortaklık Anlaşmaları"nın, **Konsey** tarafından kabul edilmesinden önce, **Avrupa Parlâmentosu'nun** onayının alınması gerekir.

Yeni üye kabulünü düzenleyen Roma Antlaşması'nın 237. maddesine göre, katılma konusunda, Konsey, "Komisyon'a danıştıktan ve kendisini oluşturan üyelerin mutlak çoğunluğu ile karar alan Avrupa Parlâmentosunun uygun görüşünden (assent) sonra oybirliği ile karar verir" Aynı şekilde, ortaklık anlaşmaları konusunda 238. madde, Konsey'in oybirliği ile karar almasından önce, Parlâmentonun, üyelerinin mutlak çoğunluğu ile uygun görüş bildirmesi gerektiğini belirtmektedir.

Tek Senedin yürürlüğe girmesinden sonra Topluluğun yaptığı birçok anlaşmanın Avrupa Parlâmentosunun onayından geçmesi gerekmiştir (Assent).

Avrupa Parlâmentosu'nun "Kurumsal İlişkiler Komitesi" görevlisi Corbett, üye Devletlerin Tek Senedi imzalarken bu assent uygulamasının, ortaklık anlaşmalarının değiştirilmesinde veya bu anlaşmaların eki niteliğindeki malî protokollerin yenilenmesinde dahi uygulanması gerekeceğinin pek farkında olmadıklarını ve Parlâmentonun onayının sadece esas ortaklık anlaşmaları için öngörüldüğünü düşündüklerini belirtmektedir.

Parlâmentonun bu konudaki ilk uygulamaları, 1987 yılı Eylül oturumunda Cezayir, Mısır, Ürdün, Lübnan ve Tunus'la yapılan on adet protokolün onayı ile başladı. Bu protokollerle ilgili herhangi bir itiraz olmadığından, Parlâmento, 260 oya ulaşılması şartı karşısında ilk denemeyi gerçekleştirdi. Söz konusu anlaşmalar 8 red, 3 çekimser oya karşı 350 oyla kabul edildi.

Parlâmentonun yeni yetkilerinin ilk siyasî uygulaması, Aralık 1987 oturumunda, Malî Protokol de dahil olmak üzere Türkiye ile yapılan iki anlaşmanın görüşülmesini ertelemek şeklinde görüldü. Avrupa Parlâmentosundan bazı üyeler, basın ve TV muhabirlerinin oluşturduğu büyük bir heyetle, ülkede yasa dışı olduğu için faaliyetlerini Demokratik Almanya'da ve diğer Avrupa ülkelerinde sürdüren bir siyasî partinin liderlerinin ülkeye dönüşünde tutuklanmaları üzerine, Avrupa Parlâmentosu tepki göstermek istiyordu. Parlâmentonun anlaşmaları uygun görmesi için belli bir süre öngörülmüş değildir. Parlâmento, anlaşmayı gündemine alıp öngörülen çoğunlukla kabul etmezse, anlaşma yürürlüğe giremez. Aralık 1987 oturumunda Yugoslavya, Mısır, Tunus, Lübnan ve Ürdün ile yapılan anlaşmalar onaylandı. Aralık ayında konuyu erteleyen Avrupa Parlâmentosu Ocak 1988'de Türkiye ile yapılan anlaşmayı da onayladı.

İsrail ile yapılan üç protokol Parlâmentoya geldiğinde, İsrail işgali altındaki bölgelerde askeri birlikler Filistinlilere kötü muamele ediyordu. Ayrıca, bu bölgelerden Topluluğa yapılacak ihracat konusunda belirlenen şartlar Parlâmentoyu memnun etmemişti. Bu anlaşmalardan ikisi, verilen oyların çoğunluğu ile reddedilirken, mevcut anlaşmaların, İspanya ve Portekiz'in katılmasından sonraki uyumunu öngören uyum anlaşması için öngörülen çoğunluk sağlanamadığından 111 red, 16 çekimser ve 256 kabul oyuna rağmen reddedilmiş oldu (Kabulü için 260 oy gerekmektedir). Bunun üzerine anlaşmalar, Konsey'e geri gönderildi. Konsey daha sonra anlaşmaları tekrar Parlâmentoya sevk etti. Avrupa Parlâmentosu üyelerinin de katıldığı bir toplantıda, Komisyon, konuyu İsraili yetkillilerle görüştü. Bu toplantıya Avrupa Parlâmentosu Dış Ekonomik İlişkiler Komisyonu üyeleri yanında, Parlâmento siyasi parti grup temsilcileri de katıldı. İsrail, Batı Gaza'dan ihracat konusunda taviz verince, Parlâmento anlaşmayı tekrar gündemine aldı ve Ekim 1988'de kabul etti.

### III- SEÇİM SİSTEMLERİ

Avrupa Parlamentosu seçimlerinde Üye Devletlerden 11'inde değişik biçimleriyle nisbi temsil sistemi uygulanırken, sadece Birleşik Krallık (İngiltere) de çoğunluk sistemi kabul edilmiştir. Birleşik Krallık içinde yer alan Kuzey İrlanda'da ise nisbî temsil sistemi uygulanmaktadır.

#### 1. SEÇİM BÖLGELERİ

Avrupa Parlamentosu'na yapılan seçimlerde yedi üye Devlette ülkenin tamamı "tek seçim bölgesi" kabul edilmiştir. Bu ülkeler Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, Yunanistan, Danimarka gibi küçük ülkeler yanında, Fransa ve İspanya'dır.

Öte yandan İtalya, Birleşik Krallık, İrlanda ve Belçika, çeşitli seçim bölgelerine ayrılmıştır. Federal Almanya'da ise siyasi partiler, aday listelerini her eyalet (länder) için ayrı düzenleyebileceği gibi, ülkenin tümü için tek bir liste de sunabilirler.

Oyların değerlendirilmesinde, 1960'larda Türkiye'de de uygulanan **d'Hont** sistemi bazı üye Devletlerde uygulanırken diğerleri farklı sistemleri benimsemişlerdi.

#### 2. OY HAKKI

Üye Devletlerin tamamında oy verme hakkı 18 yaşından itibaren tanınmaktadır. Üye Devletlerden sekizinde Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy verme hakkı, sadece o ülke vatandaşlarına tanınırken, İrlanda'da oturan diğer üye Devlet vatandaşları da oy verebilir. Belçika ve Hollanda'da, diğer AT üyesi ülke vatandaşları, belli koşullarda oy verebilir. İngiltere'de ise sadece İrlanda vatandaşları oy verebilmektedir.

Danimarka, Almanya, Hollanda ve Portekiz vatandaşları, ancak AT üyesi yabancı bir ülkede ikamet ediyorlarsa, bu seçimler için oy verebilir. Belçika, Fransa, Yunanistan, İtalya ve İspanya, yabancı bir ülkede oturan vatandaşlarına, oy hakkı vermektedir. Ancak, bunlardan sadece Yunanistan oy vermek isteyen vatandaşının, ülkeye dönüp kendi seçim bölgesinde oy vermesini şart koşmaktadır. Belçika, yabancı bir ülkede oturan vatandaşlarına oy verme hakkını Belçika'da da bir ikametgâhı olması halinde tanımaktadır. Lüksemburg vatandaşları postayla oylarını kullanabilirken, İtalyanlar dış ülkelerdeki Konsolosluklarında oy verebilirler.

### 3. SEÇİLME KOŞULLARI

Yunanistan, Hollanda ve İtalya, Parlâmentoya seçileceklerin en az 25 yaşında olması şartını ararken, Fransa'da 23, Belçika, İrlanda, Lüksemburg ve İngiltere'de 21, Almanya, Danimarka, İspanya ve Portekiz'de 18 yaş yeterli bulunmaktadır. Adaylar, o ülke vatandaşı olmalıdır. Ancak 1989 seçimlerinde İtalyan Komünist Partisi, ünlü Fransız anayasa profesörü Maurice Duverger'i aday göstermiştir ve Duverger, İtalya kontenjanından seçilmiştir. Belçika, 1984'de, milli parlâmento üyelerinin aynı zamanda Avrupa Parlâmentosuna üye olmasını yasakladı. Belçika'da Belediye Başkanı ve diğer yerel yönetim görevlilerinin de Avrupa Parlâmentosuna aday olması yasaktır. Yunan Parlâmentosuna da çift yetki konusunda kısıtlamalar getirmiştir. Diğer üye Devletlerde de çift yetki imkânının kaldırılması yolunda bir eğilim vardır.

Fransa, Almanya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'da siyasi partilerin listelerinde yer alan adaylar arasında bir tercih yapmak imkânı, bir başka deyişle listedeki sıralamada değişiklik yapılabilmesi mümkün değildir. Belçika, Danimarka, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'da bu imkân vardır. Lüksemburg'da seçmen, başka listelerden adaylara da oy verebilir.

#### Turnike Sistemi

10 Haziran 1979 da yapılan ilk doğrudan seçimlerde, Fransa'dan 15 üyelik kazanan DIFE (Défense des Intérêts de la France en Europe) Avrupa'da Fransanın Çıkarlarını Koruma grubu, seçim bildirgesinde, hazırladıkları 81 kişilik listeyi oluşturan adayların "daimi ulusal grup oluşturacaklarını", listeden seçilenlerin, bir yıl sonra, yerlerini listede daha sonra gelenlere bırakacaklarını ve her yıl sonunda bu uygulamanın devam edeceğini açıkladılar. 81 kişiden 15 i seçimleri kazandı. Bir yıl sonra, bunların yerine, listede onları takip eden 15 üyenin Avrupa Parlâmentosuna üyeliği yapacağı ve bir sonraki yıl daha sonra gelen grubun görevi üstleneceği anlaşılıyordu. Bu uygulamaya "turnike sistemi" "tournoiement" adı veriliyordu.

Bu şekilde, üyelere sürekli değişiklik yapılması, De Gaulle'cü Partinin, seçilen üyeleri, Avrupa Parlâmentosuna üyesi olarak değil de, Avrupa Parlâmentosunda her ülkenin "temsilcileri" olarak gördüğünü vurguluyordu.

Ancak seçilenlerden bir bölümü, seçim bildirgesinde öngörüldüğü şekilde davranmadı. Seçilen 15 üyeden dördü, turnikeden geçmeyi kabul etmedi. Bazı Parlâmenterler, turnike sisteminin Parlâmento İç Tüzüğünü ihlâl ettiğini öne sürdüler. Parlâmentonun Tüzük ve Dilekçe Komisyonu, uygulamanın

kurallara aykırı olmadığını belirtirken üyelerin istifasına ilişkin kurallarda değişiklikler yaptı.

Avrupa Parlâmentosu üyeleri, kendi ülkelerinde yasama organına seçilince veya Bakan olarak görevlendirilince Avrupa Parlâmentosundan istifa etmektedirler. 1979-1983 arasında 25 üye, Bakan; 11 üye, milli yasama organına üye olunca istifa etmiştir. Lüksemburg'tan Avrupa Parlâmentosuna seçilen 6 üyeden 5'i, hükümette görev alınca Avrupa Parlâmentosundan istifa etmiştir.<sup>(1)</sup>

### AVRUPA PARLÂMENTOSU SEÇİMLERİNE KATILIM ORANLARI

	Avrupa Parlâmentosu Seçimleri	Üye Devletlerde Genel Seçimler
Belçika	91,4	94,6 (Aralık 1978)
Danimarka	47,7	88,9 (15.12.,1977)
Fransa	60,6	82,8 (19.3.1978)
Almanya	65,7	90,7 (3.10.1976)
İrlanda	63,6	76,9 (16.6.1977)
İtalya	86,0	89,9 (3.6.1978)
Lüksemburg	88,9	90,1 (10.6.1979)
Hollanda	58,0	87,5 (25.5.1977)
Birleşik Krallık	32,8	76,0 (3.5.1979)

En yüksek katılım oranı Belçika'da görülmektedir. (Ancak bu ülkede oy verme zorunluluğu olduğu belirtilmek gerekir) Lüksemburg'da ise Avrupa Parlâmentosu seçimleri ile ülkede genel seçimler aynı gün yapılmıştı. Danimarka ve İngiltere'de Avrupa Parlâmentosu seçimlerine iştirakin genel seçimlere oranla son derece düşük olduğu görülmektedir. % 88,9 katılım, Avrupa Parlâmentosu seçimlerinde % 47,7 ye düşmüştür. İngiltere'de % 76 genel seçim iştirak oranı, Avrupa Parlâmentosu seçimlerinde % 32,8 olmuştur. Hollanda'da bu düşüş daha azdır. (% 87,5 dan % 58'e)

(1) Pridham G/P: Transnational Party Cooperation and European Integration Allen and Unwin London 1981, s. 222.

## IV- AVRUPA PARLÂMENTOSU VE ÜYE DEVLET PARLÂMENTO-LARI ARASINDAKİ İLİŞKİLER

### 1) PARLÂMENTO BAŞKANLARI DÜZEYİNDE:

1979' da Avrupa Parlâmentosu'na doğrudan seçimler yapılmasına kadar Avrupa Parlâmentosu üyeleri, üye Devletlerin yasama organları tarafından, kendi üyeleri arasından seçildiği için, milli parlâmentolarla Avrupa Parlâmentosu arasında yakın ilişkiler vardı. Ancak doğrudan seçimlerle Avrupa Parlâmentosu üyeliği ile milli Parlâmento üyeliğinin aynı kişide birleşmesi (çifte yetki) uygulaması hemen hemen ortadan kalktığından<sup>(1)</sup> bu kurumlar arasında ilişkilerin güçlendirilmesi önem arz etti.

1963 ve 1973 tarihlerinde Avrupa Parlâmentosu Başkanı'nun girişimi ile üye Devletler Parlâmento başkanları davet edilerek, karşılıklı görüş teatisinde bulunulmuştu. Ayrıca Avrupa Konseyi'ne üye Devletler Parlâmento başkanları da 1975 yılından bu yana, düzenli biçimde biraraya gelmektedirler. 1981 yılında Parlâmento Başkanı Bayan Simone Weil'in girişimi ile üye Devlet Parlâmento başkanlarının toplanmaları da sağlandı.

### 2) PARLÂMENTO KOMİSYONLARI VE SİYASİ GRUPLARI ARASINDA İŞBİRLİĞİ

Avrupa Parlâmentosu'nda bulunan çeşitli komisyonların üye Devlet Parlâmentolarındaki aynı adı taşıyan Komisyonlarla yakın bir ilişki içinde olmasının önemi dikkate alınarak 1981 yılından itibaren, Komisyon başkanları, raportörler ve üyeler, iki ve çok taraflı 80'den fazla çalışma toplantısı yapmışlardır.

Ayrıca Avrupa Parlâmentosu'ndaki siyasi gruplarla, üye Devletlerdeki siyasi gruplar arasında temaslar yer almaktadır.

### 3) ÜYE DEVLETLER PARLÂMENTOLARINDA AT KOMİSYONLARI

Avrupa Topluluğunu kuran antlaşmaların uygulanması ile kendilerine tanınan bazı yetkilerin Topluluk Bakanlar Konseyi'ne kayacağını gören üye-Devlet Parlâmentoları, Toplulukla ilgili gelişmeleri izlemek üzere özel Komisyonlar oluşturmuşlardır.

- Almanya'da Aralık 1957 de Bundesrat'da kurulan Ausschuss für fra-

**gen der Europäischen Gemeinschaften** (Avrupa Toplulukları Sorunları Komisyonu); **Bundestag'da** ise Haziran 1957'de kurulan **Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses für Fragen der Europäischer Gemeinschaften** (Dış İlişkiler Avrupa Toplulukları Sorunları Alt Komisyonu) ki daha önceki **EuropaKommission'un** yerini almıştır.

-Fransa'da Millet Meclisi ve Senatòdan Avrupa Toplulukları Delegasyonları Temmuz 1979'da teşkil olunmuştur: **Délégations de l'assemblée nationale et du sénat pour les Communautés européennes.**

-İtalya'da Senato'da Temmuz 1968 de kurulan Avrupa İşleri Komisyonu: **Giunta per gli affari delle Comunità europee.**

- İngiltere'de Avam Kamarası'nın **Select Committee on European Legislation** ile Lordlar Kamarası'nın **Select Committee on the European Communities.**

- Bu tür komisyonlar arasında özel bir yeri olan Danimarka yasama organı **Folketing'in Markedsudvalget** (Ortak Pazarla İlişkiler Komisyonu, kısaca "Pazar Komisyonu"da denilmektedir.)

Diğer üye Devletler yasama organlarında da, benzer komisyonlar kurulmuştur. Bunlar içinde en ilginç olan Danimarka Parlâmentosu "Pazar Komisyonu", her hafta toplanmakta, Konsey toplantılarına iştirak edecek Danimarkalı Bakandan yapılacak toplantılarla ilgili bilgi almakta ve Topluluk Konseyi'nde ne şekilde davranacağı hususunda Bakana talimat verebilmekte ve Topluluk çalışmalarını yakinen izlemekte, denetleyebilmektedir.

---

(1) Milli Parlâmento üyelerinin aynı zamanda Avrupa Parlâmentosuna da üye olması, (çift yetki) double mandate, doğrudan seçimlerin yapıldığı 1979 'da toplam 410 üyeden 127'si için söz konusu idi. Bu sayı Avrupa Parlâmentosunun çalışmalarının da yoğunluk kazanması ile iki görevin birarada yürütülemeyeceği düşüncesi ile azalmıştır. Temmuz 1988'de İngiltere'den 12, İtalya'dan 11, Fransa'dan 5, Yunanistan'dan 2 ve Danimarka'dan 1 Parlâmenter olmak üzere toplam 31 Parlâmenter aynı zamanda kendi ülkeleri Parlâmentolarında üye idi. 1979'da "çift yetki" kullanan üyeler toplam Parlâmenterlerin %31'i iken, bu oran 1988 'de % 6'ya düşmüştü.



## V. AVRUPA PARLÂMENTOSUNUN YETKİLERİNİN GENİŞLETİLMESİ VE SONUÇ

Avrupa Parlâmentosu'nun sadece istişari yetkileri olduğunu, Toplulukta yasama yetkisini kullanan kurumların, **Konsej** ve tasarı teklif etme yetkisi dolayısıyla **Komisyon** olduğunu görmüştük. Danışma organı niteliği ağır basan Parlâmentonun yetkilerini genişletmek istediğini ve bu amaçla çok sayıda çalışma grupları oluşturulduğunu görüyoruz. Ancak üye Devletler, Parlâmentonun yetkilerini genişletmek istememekte ve bu yolda yapılan çalışmaları desteklememektedir. Parlâmentonun yetkilerinin genişlemesi, üye Devletlerin çıkarlarını gözeten ve her üye Devletin bir Bakanla temsil edildiği **Konsej**'in yetkilerinin azalmasına yol açacaktır ki, Üye Devletlerin çoğu bu yöndeki çalışmalara destek olmamaktadır.

Öte yandan, Avrupa Topluluğunda "demokrasi açığı" "**democratic deficit**" olduğundan söz edilmektedir. Avrupa Parlâmentosunun, yasama yetkisinin hemen hemen hiç olmaması ve yasama işlemlerine katkısının oldukça sınırlı kalması yanında, Topluluk Kurumlarını denetleme yetkisinin de çok kısıtlı olması, bu arada belirtilmektedir. Topluluk icra organı 17 üyeli **Komisyon**, kurul halinde, Parlâmento tarafından görevden uzaklaştırılabilmekle beraber, teker teker **Komisyon** üyeleri aleyhinde güven oylamasına gidilememektedir. Bir **Komisyon** üyesini uzaklaştırmak için heyet olarak **Komisyon**'un 17 üyesini birden düşürmek de pek düşünülemez.

Ayrıca, Parlâmentonun, **Komisyon** üzerindeki denetim yetkisinin kısıtlı olması bir yana, esas karar mercii **Konsej** üzerinde hiçbir denetim imkânının olmaması da eksiklik olarak görülebilir. **Konsej**'de görev yapan Bakanların kendi ülkelerinde normal demokratik denetime tâbi oldukları, kendi yasama organları önünde sorumluluklarının devam ettiği doğrudur. Ancak, üye Devlet Parlâmentolarının, Toplulukla ilgili gelişmeleri yakından takip edemedikleri de bir gerçektir. Danimarka Parlâmentosunda Toplulukla ilgili gelişmeleri izleyen ve Danimarkalı Bakandan Brüksel'e gitmeden önce bilgi alan ve **Konsej**'de nasıl davranması gerektiği konusunda talimat da veren "**Pazar Komitesi**" örneğinin, diğer üye Devletlerde aynı şekilde çalışmadığı bilinmemektedir.

İngiltere'de, gerek Avam Kamarası ve gerekse Lordlar Kamarasının ilgili komisyonlarının da Toplulukla ilgili gelişmeleri yakinen takip ettikleri, **Komisyon**'un hazırladığı tasarılarla ilgili olarak **Komisyon** yetkililerini Londra'ya davet ederek bilgi aldıkları kaydedilmek gerekir. Ayrıca bu **Komisyon**'un hazırladığı raporlar, Topluluk yasama işlemleriyle ilgili değerli kay-

nak-belge niteliğindedir.

Komisyon, 1971 yılında, Parlâmentonun yetkilerinin genişletilmesi ile ilgili sorunları görüşmek üzere, bağımsız uzmanlardan kurulu bir *ad hoc* çalışma grubu teşkil etmişti. Çalışma grubu, hazırladığı raporda (Vedel Raporu), Parlâmentonun yetkilerinin iki aşamalı bir plân uyarınca genişletilmesini önerdi. (Vedel Raporu için bkz. 1972 EC Bulletin Supp. No. 4).

Birinci aşamada, belli bazı konularda Avrupa Parlamentosunun Konsey ile birlikte söz hakkı olması öneriliyordu. Parlamento'nun Konseyle beraber karar yetkisine sahip olacağı konular şöyle belirlenmişti:

- Antlaşmalarda değişiklik yapılması,
- Topluluğa yeni üye Devlet kabulü,
- Topluluğa yeni yetkiler tanınması,
- Topluluğun akdettiği uluslararası anlaşmaların onaylanması.

Bu konularda Konsey Kararının (ancak Parlamento'nun onayı alındıktan sonra) yürürlüğe girmesi, geçerlik kazanması mümkün olabilecektir.

Çalışma grubunun hazırladığı rapor, yukarıda belirtilen hususları "Liste-A" da sıralarken, "Liste B" de yer alan konularda da Parlâmentonun "danışma" yetkilerinin genişletilmesini önermekteydi.

Liste B'deki Parlâmentonun danışma yetkisinin genişletilmesi önerilen konular ise, ortak tarım politikası, mevzuatın yakınlaştırılması, ortak ulaştırma politikası ve diplomaların karşılıklı tanınması şeklinde belirlenmişti. Konsey ile Parlamento arasında görüş ayrılığının ortaya çıkması halinde, Parlâmento Konsey'in kararını bir ay süreyle geciktirebilecek ve Konsey'in konuyu bir kez daha ele almasını sağlayacaktı.

Hazırlanan raporda, Avrupa Parlamentosunun denetim yetkisinin de artırılması üzerinde duruldu. Avrupa entegrasyonu yeni birçok alanda gelişirken, milli Parlâmentolar, kendi ülkelerini etkileyecek yasama işlemleri üzerindeki geleneksel demokratik denetim yetkilerini aynı ölçüde kullanamayacaktı.

Vedel Raporunun yayınlanmasından sonra, Komisyon, üye Devletlere çağrıda bulunarak, Parlâmentonun, Topluluk yasama işlemlerine iştirak etmesinin sağlanmasını istedi. "Avrupa Birliği" tartışmaları sırasında, Komisyon, Avrupa Parlamentosunun iki Meclisten oluşmasını önerdi. Bunlardan

biri "Halklar Meclisi" diğeri de "Devletler Meclisi" olmalıydı. Başka bir deyişle, birinci Mecliste, üye Devletler halklarının temsil edilmesi önerilirken, ikinci Mecliste Devletlerin temsili söz konusu olacaktı. (Bu öneri federal modellere benzemektedir. Örneğin, A.B.D. Kongresi'nin Temsilciler Meclisi kanadında seçim bölgelerine göre seçilen temsilciler görev yaparken, Senatoda elli eyaletten gelen senatörler vardır. Burada en büyük eyalet de en küçük eyalet de, iki senatörle temsil edilirken Temsilciler Meclisinde nüfus oranı söz konusudur. Report on European Union, Bulletin of the E.C. Supp 5/75, s. 30)

Tindemans Raporu, (1976 E.C. Supplement No.2) Parlâmentonun, Topluluk yasama işlemlerinde, teklif getirebilme, bir anlamda kanun tasarısı hazırlayıp teklif edebilme yetkisi kazanmasını önerdi.

Avrupa Parlâmentosu, 1984 yılında bir "Avrupa Birliği Antlaşması Tasarısı" hazırladı. Bu tasarı, Toplulukta yasama yetkisinin, Konsey ve Komisyon ile birlikte) Parlâmento tarafından kullanılmasını öngörmekteydi. Burada önerilen yöntem, gerek Parlâmentonun, gerekse Konsey'in hazırlanan tasarılar üzerinde öngörülen belli bir sürede karar vermeleri zorunluluğu getirmektedir. O sürede bir işlem yapılmaması, söz konusu tasarının kabul edildiği anlamına gelecektir. Bu öneri, sadece Parlâmentonun yasama işlemlerinde sesini duyurmasını sağlamakla kalmayacak, aynı zamanda, Konsey'in de önüne gelen tasarıları uzun süre ele almayıp gelişmeleri bloke etmesini önleyecektir. Ayrıca Konseyde oyçokluğu ile karar alınması mümkün olabilecektir.

Bu önerilerin yakın bir gelecekte kabul edilmesi beklenmemektedir. "Uzlaşma usulü" ve yeni "işbirliği" usulü Avrupa Parlâmentosuna yasama yetkisinin tanınması yolunda sadece çok küçük bir adım olup, Parlâmentonun yetkilerinin pek fazla genişlediği söylenemez. Dooge Raporu da "birlikte karar alınmasını" önerirken, İngiliz ve Yunanlı üyeler bu önerileri desteklememiştir.

Topluluk kurumsal yapısında bir değişikliğe gidilmesi halinde, Parlâmentonun yetkilerinin genişletilmesi beklenebilir. Ancak, şu aşamada, üye Devletler Parlâmentonun yetkilerinin artmasına karşı çıkmaya devam edecekler görünmektedir.

Bu satırların kaleme alındığı 1990 yılı içinde "Avrupa Para Birliği" European Monetary Union'un oluşturulması çalışmaları devam etmekteydi. 1990 yılı sonunda toplanacak "Hükümetlerarası Konferans"ın, bu konuda Antlaşmada yapılacak değişiklikleri karara bağlaması beklenmekteydi. Doğu Avrupa'daki büyük değişikliklerden sonra Federal Almanya ile Demokratik

Almanya Cumhuriyetlerinin birleşmelerinin gündeme gelmesi, Komisyon Başkanı Jacques Delors'un "Almanya'yı sıkıca Avrupa'ya bağlamak gerektiği" konusundaki kararlılığının arttığı ve bu amaçla Avrupa'da parasal ve ekonomik birlik çalışmalarını hızlandırdığı kaydedilmelidir.

Türkiye ve Avusturya'nın tam üyelik başvurularını yapmalarından sonra Norveç, Malta, Kıbrıs gibi ülkelerin başvuruda bulunması beklenmekte, EFTA ülkeleri ile ilişkilerin yoğunlaştırılması, "Avrupa Ekonomik Alanı" teşkili, demokratik düzeni yerleştirmek isteyen Doğu Blokunun eski Halk Cumhuriyetleri, Çekoslovakya, Polonya ve Macaristan'ın adaylıkları söz konusu edilmektedir. Altı ülke ile kurulan Topluluk, oniki üyeli olunca karar mekanizması etkilenmiştir. Şimdi 1992 'ye kadar yeni genişleme olmaması, o tarihe kadar da Topluluk Anayasa düzeninin yeniden ele alınması istenmektedir. Jacques Delors, Avrupa'da Parasal Birlik teşkili çalışmalarını görüşecek toplantıda anayasal değişikliklerin de ele alınmasını istemektedir. Antlaşmalarda değişiklik yapılması oybirliği gerektirmektedir ve bu aşamada İngiltere'nin buna karşı olduğu bilinmektedir.

Danimarka, Topluluğun sosyal konular ve çevre korunmasında yetkilerinin artmasını istemektedir. Hollanda, Belçika, Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İtalya, Parlâmentonun yetkilerinin artmasını talep etmekte ise de Fransa ve Almanya'da bu yönde güçlü bir eğilim henüz ortaya çıkmamıştır.

Halen, sadece Komisyon, yasa tasarısı (Tüzük, Yönerge tasarısı) hazırlamak yetkisine sahiptir. Parlâmentonun da teklif getirebilmesi istenmektedir.

Komisyon üyelerinin atanmasında, Parlâmento söz sahibi olmak istemektedir. Ayrıca teker teker Komisyon üyelerini görevden uzaklaştırmak imkânı istenmektedir.

Sadece katılma ve ortaklık antlaşmalarının değil, aynı zamanda ticaret antlaşmalarının da Parlâmentonun onayına tâbi olması istenmektedir.

Nisan ayı içinde Komisyonun hazırlayacağı Raporda Konsey'de kararların daha çok oyçokluğu ile alınması istenmektedir.

Avrupa Parlamentosuna seçilen üyelerin daha çok gençlerden olması Avrupa Parlamentosuna önem verilmediğinin bir işareti olarak görülüyordu. Tecrübesiz, genç politikacıların bir anlamda, "yetişmesi" veya "pişmesi" için Avrupa Parlamentosu seçimlerinde aday gösterildiği söylenmektedir. Genel olarak 50 yaşın altındakiler, Avrupa Parlamentosu üyeliklerini, başka görevlere "sıçrama tahtası" olarak görürler ve bu nedenle de mümkün olduğu kadar yankı yapacak, kendi ülkelerinde basın-yayın organlarında adlarının geçmesini sağlayacak çıkışlar yapmak için birbirleriyle yarışır.

Öte yandan, kendi ülkelerinde siyasî hayatları sona eren tanınmış liderlerin, adetâ "emekliliklerini geçirebilecekleri" en iyi görevlerden biri de Avrupa Parlamentosu üyeliği olmaktadır. 1989 yılında yapılan genel seçimlerden sonra oluşan Parlâmentoda, eski Devlet Başkanları, Başbakanlar ve Bakanlar yanında eski Komisyon üyeleri de vardır. Örneğin, Fransa eski Cumhurbaşkanı Valerie Giscard d'Estaing, Avrupa Parlamentosu üyeliğine seçilmiştir.

(Giscard, Parlamento başkanı olmak istemiş ancak 1989 yılında bunun gerçekleşemeyeceğini anlayınca vazgeçtiğini açıklarken "Komisyon Başkanı Jacques Delors, Fransız, Fransa Dönem Başkanlığını yürüttüğü için Konsey Başkanı da Fransız. Bu nedenle adaylıktan vazgeçiyorum" demiştir. Tabii, adaylığını koyduğu tarihte de aynı gerekçelerin söz konusu olduğunu dikkate alanlar, bu açıklamayı gülümseyerek karşıladılar)

Yine 1989 seçimlerinde, Belçika eski Başbakan ve Dışişleri Bakanlarından Leo Tindemans, Avrupa Parlamentosuna seçilmiştir. Komisyon'da "Gelişmekte olan ülkeler ve kalkınma" sorunlarından sorumlu üye Claude Cheysson, daha sonra 1981 Fransız Hükümetinde Dışişleri Bakanı olmuş, bu görevden ayrılınca yeniden Komisyona atanmış ve dış ilişkilerden sorumlu üye olmuştur. 1989 seçimlerinden sonra ise Avrupa Parlamentosu üyesi olarak görev yapmaktadır.

Avrupa Parlamentosu üyeliğinden kendi ülkelerinde Bakanlıklara atanlar da çok görülmektedir.

Avrupa Parlamentosu üyelerinin azımsanamayacak bir bölümü "Topluluk" ve "Bütünleşme" çabalarına karşıdır ve ülkelerinin AT dışında olması gerektiği görüşünü savunarak bu göreve seçilmişlerdir. 1979 seçimlerinde 75 üye (% 17) bu gruba dahildi. İngiltere'de Ortak Pazar'a karşı çıkanlara, Pazar karşıtı (anti-marketeer) adı verildiğinden, bu görüşteki Avrupa Parlamentosu üyeleri de aynı isimle anılmaktadır. Topluluğa karşı bu üyeler, diğerlerine

oranla çalışmalara daha yoğun bir şekilde katılıp görüşlerini açıklamaktadırlar. 1979-1983 arasında 3 yıllık sürede üyeler yılda ortalama 4.538 kez girişimde bulunmuşlardır. Bir üye için ortalama 11 girişim görünmekle beraber bazı üyeler tek bir konuşma dahi yapmazken İtalyan Panella yılda 50'nin üzerinde soru sormuş, konuşma yapmıştır. AT bütünleşmesine aynı sıcaklıkla bakmayan Danimarka'dan gelen üyeler sözlü sorularda ilk sırayı aldıkları gibi Parlâmento Raporlarında da önde gelmektedir.

Avrupa Parlâmentosu, oniki üye Devletten gelen Parlâmenterlerden oluşan sui generis bir kurum niteliğinde olup önümüzdeki yıllarda da görev ve yetkilerini genişletmesi beklenmektedir.\*

\* Yukarıda belirtilen "Hükümetlerarası Konferans"lar sonucu oluşturulan Antlaşma Tasarısı Aralık 1991 de yapılan Maastricht Zirvesinde kabul edilmiştir. "Avrupa Birliği Antlaşması" olarak isimlendirilen bu metnin üye Devletler yasama organları tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmesi beklenmektedir. Bazı üye Devletlerde referandumların yapılmasına yol açması beklenen Treaty on European Union'ın Topluluk karar mekanizmasında ve Parlâmentonun yetkilerinde yaptığı değişiklikleri bir başka yazımızda inceleyeceğiz.