

YETKİ DEVRİNE DAYANARAK ÇIKARILAN TASARRUF, UYGULAMA TASARRUFU VE YENİ KOMİTOLOJİ TÜZÜĞÜ*

Paul CRAIG**

Çeviren: Nurullah TEKİN***

Konu: Avrupa Birliği **İlgili Diğer Konu:** Mevzuat

Anahtar kelimeler: Komite usulleri; AB hukuku; AB yasama süreci; uygulama; ikincil mevzuat

Alıntı yapılan mevzuat: Üye Devletler tarafından Komisyonun uygulama yetkilerini kullanılmasında için kontrol mekanizmalarına ilişkin kurallar ve genel ilkelere dair 182/2011 Tüzüğü (Avrupa Birliği)

Lizbon Antlaşması 2007

Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Antlaşmanın(ABIDA) 291'inci maddesi

45

*671 Özet

Normlar hiyerarşisi, Lizbon Antlaşması reformlarının merkezinde bulunmaktaydı. Bu hiyerarşi, önemli ölçüde, farklı yönetim ve hesap verebilirlik rejimlerinin iki eylem türüne uygulanmasından dolayı, yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki ayrıma dayanır. Bu makalenin ilk yarısı bu ayrımın savunma kolaylığıyla ilgilidir ve Lizbon ikilemiyle ilgili beş problemin olduğu savunulmaktadır. Bu durumda, odak noktası ABIDA'nın 291'inci maddesince düzenlenen uygulama tasarrufuna uygulanan yeni Komitoloji Tüzüğü'nün analizine kayar. Yeni rejimin zorlukları vurgulanacaktır ve yeni Tüzüğü'nün önceki kuralları basitleştirmesi yönündeki resmi inanış sorgulanacaktır.

* Bu eser, European Law Review Dergisi'nden alınarak Türkçe'ye çevirisi yapılmıştır. [E.L. Rev. 2011, 36(5), 671-687]

** İngiliz Hukuku Profesörü

*** Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Tetkik Hâkimi

Giriş

16 Aralık 2010 tarihinde AB Belçika Dönem Başkanlığı, ABIDA 291'inci maddesi uyarınca uygulama tasarrufuna uygulanan yeni Komitoloji Tüzüğü¹ konusunda Avrupa Parlamentosu ve Komisyonuyla birlikte bir anlaşma düzenlediklerini bildiren bir basın bildirisi yayınlamıştır. Bildiride çok kısa bir zamanda anlaşmanın müzakere edildiği ve hem çıkar grupları için vazgeçilmez bir araç hem de Avrupa Araştırmaları öğrencileri için bir kâbus olan o zamanki mevcut komitoloji sistemi günlerinin sayılı olduğu belirtilmiştir. Şüphesiz, önceden var olan komitoloji rejimi aslında şu an yoktur. Yeni sistemin öğrenciler ve benzer şekilde kurumsal aktörler için daha az bir kâbus olduğunu kanıtlayıp kanıtlamaması büyük ölçüde belirsizdir.

Bu makale; yeni komitoloji kurallarını içeren 182/201 Tüzüğünü ayrıntılı bir şekilde analiz etmektedir. Bununla birlikte, tartışma yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki ayrımla başlamaktadır. Oldukça farklı kontrol ve hesap verebilirlik mekanizmaları sistemlerinin iki eylem türüyle ilişkili olarak işlediği için Lizbon sonrası dünyada bu durum kritiktir. Bu ikilikle ilgili beş problemin olduğu, iki eylem türü arasındaki ayırım kriterinin hassas ve uygulamasının zor olduğu ve ayırım yapma erdeminin yerindeliliğinin sorgulandığı savunulmaktadır. Bundan dolayı tartışma, belirsizliklerin ve zorluk alanlarının altını çizerek yeni Tüzük hükümlerini ayrıntılı bir şekilde incelemektedir. Bu makale 182/2011 nolu Tüzükle ilgili daha fazla fikir yürütülmesiyle tamamlanıyor, kabul gören inancı sadece iki usulü kapsamı yönünden sorgulamakta ve bu inancın uygulamada sona ermesi yöntemini göz önünde bulundurmaktadır.

***672 Yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki ayırım: beş problem**

Lizbon Antlaşması, ilgili kuralları sırasıyla ABIDA'nın 290 ve 291'inci maddelerinde belirtilen iki yasama eylemi kategorisi altında yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufunu tesis etmiştir. Lizbon hiyerarşi normları ve bu normları şekillendiren güçler hakkında birçok tartışma yapılmıştır². Bu genel alanı dikkatle inceleme gibi bir

¹ Komisyonun uygulama yetkilerinin Üye Devletler tarafından kontrol edilmesi mekanizmalarına ilişkin kuralları ve genel ilkeleri koyan 182/2011 no.lu Tüzük[2011] OJ L55/13

² A. von Bogdandy, J. Bast and F. Arndt, "Legal Instruments in European Union Law and their Reform: A Systematic Approach on an Empirical Basis" (2004) 23 Y.B.E.L. 91; K. Lenaerts and M. Desomer, "Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal

niyetim yok. Ben sadece yeni düzen için oldukça önemli olmasından ötürü yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki ayrımın mahiyeti üzerinde ciddi bir şekilde durmak istiyorum. Bu ayrımın gerekçesi, ikincil önlemler arasında, “yasama”³ veya “yasama benzeri” bir niteliği bulunan yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve daha çok salt “yürütme” niteliği olduğu kabul edilen uygulama tasarrufu arasında ayrım yapmaktı. Bununla birlikte, bu ayrımı yapmanın zorlukları, Anayasal Antlaşmalar veya Lizbon Antlaşması görüşmeleri boyunca tam olarak düşünülmemiştir ve bu amacın gerçekleştirilmiş olduğu şüphelidir.

ABIDA'nın 290'ıncı maddesi; yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarrufların genel uygulama olduğunu ve yasama işleminin önemsiz sayılan unsurlarını değiştirdiğini veya bu unsurlara ilave getirdiğini öngörür. Uygulama tasarrufları normalde genel uygulama niteliğindedir; Uygulama işlemleri normalde genel uygulama niteliğinde olacaktır, zira ABIDA'nın 291. Maddesi, kanunen bağlayıcı işlemlere yönelik yeknesak şartların gerekli olduğu durumlarda kullanılabileceği hususunu belirtmektedir. Buradan hareketle, çoğu durumda uygulama tasarrufları genel uygulama niteliğinde olacaktır. Bu yüzden, temel ayırt edici özellik, uygulama tasarruflarının tadil veya ilave olmaksızın yasama işlemini yerine getirmesidir. Lizbon ikilemiyle ilgili beş önemli problem vardır.

Dil problemi

Kuşkusuz en temel mesele, bir eylemin yasama işlemini tadil ettiğine veya ilave getirdiğine karar vermektir. İkincil bir önlem, bir yasama

Instruments and Procedures” (2005) 11 E.L.J. 744; J. Liisberg, “The EU Constitutional Treaty and its Distinction between Legislative and Non-Legislative Acts” in B. Olsen and K. Sorensen (eds), *Regulation in the EU* (Thomson, 2006), pp.133-168; B. de Witte, “Legal Instruments and Law-Making in the Lisbon Treaty” in S. Griller and J. Ziller (eds), *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty* (Springer, 2008), pp.79-108; H. Hofmann, “Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality” (2009) 15 E.L.J. 482; B. Driessen, “Delegated Legislation after the Treaty of Lisbon: An Analysis of Article 290 ABIDA” (2010) 35 E.L. Rev. 837; P. Craig, *The Lisbon Treaty, Law, Politics and Treaty Reform* (Oxford: Oxford University Press, 2010), Chs 2, 7.

³ ABIDA'nın 290'ıncı maddesinde yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarrufların yasama niteliğinde olmadığı belirtilir. Ancak salt bu durum, Antlaşma uyarınca, yasama eylemlerinin yasama usulü gereğince yapılan eylemler olduğuna dair resmi konumu yansıtır. (ABIDA'nın 289'uncu maddesi) Bu yüzden, yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruflara uygulanmakta olan “yasama niteliğinde olmayan” şeklindeki adlandırma, yasama eyleminin kendisi içindeki maddelerin anlamını veya uygulanmalarını daha ayrıntılı bir şekilde belirten tali kuralları oluşturan genel uygulama eylemi olmaları açısından bu eylemlerin genel olarak öz itibariyle yasama ya da yarı yasama niteliğinde oldukları gerçeğini gizlememelidir.

işlemini tadil ediyor veya bu işleme ilave getiriyorsa, o zaman bu, bir yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf olmalıdır. Eğer ikincil önlem bunların hiçbirini yapmıyorsa, o zaman bu, bir uygulama tasarrufudur.

Komisyon problemin özüne yaklaşmıştı, ancak yeni planın zorluklarını tam olarak kavramadı⁴. “Tadil etme” ve “ilave getirme” dili 2006 tarihli incelemeye tabi yasama usulünün uygulanabileceği durumları göstermek için kullanılmıştı⁵. Komisyon, Lizbon sonrası dünyada yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki ayrımı yorumlamak için bu dilden yararlanmıştı.

Buradan hareketle, “tadil etme”nin o durumda yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarrufların kullanımını talep edecek temel belgede resmi değişikliğin yapıldığı durumları çağrıştırdığını savundu. Komisyon, doğru bir şekilde, değişikliğin mahiyeti ne olursa olsun söz konusu durumun bu şekilde olması gerektiğini belirtmiştir. Temel bir kanunun ekinde yapılan değişiklik, söz konusu yasanın temel metninde bulunan maddelerde yapılan değişiklikler gibi yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf rejimine tabidir.

48

***673** Komisyon daha sonra “tadil etme” fiilinden daha az belirli olduğunu ifade ederek, “ilave getirmek” fiilinin anlamını irdeledi. Bir önlemin temel belgeye “ilave getirip getirmediğini” belirleme yaklaşımı, gelecekteki önlemin Komisyona takdir alanı bırakarak kanunun çerçevesini değiştiren yeni önemsiz kurallara özellikle ekleme yapıp yapmadığını değerlendirmektir. Eğer bu durum gerçekleşirse, önlem temel belgeye “ilave getirecektir” ve yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf rejimi daha sonra tekrar gerekli olacaktır. Diğer taraftan, önlemler sadece temel belgenin mevcut kurallarını yürürlüğe koymayı amaçlamışsa, bu önlemler ek önlemler olarak anılmamalıdır ve böylece, uygulama tasarrufu rejimi kullanılabilir.

Artık dil problemi olarak adlandırdığım konuyu değerlendirebiliriz: Tüm ikincil önlemler temel veya birincil eyleme bazı eklemeleri içermektedir. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) kuruluşundan itibaren binlerce ikincil önlem kabul edilmiştir. Paradigma durumunda, ikincil önlemler genel uygulama niteliğindedir ve birincil kanunun bir maddesinin

⁴ Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union COM(2009) 673 final.

⁵ Komisyona verilen uygulama yetkilerini kullanma usullerini koyan 1999/468 no.lu Kararı tadil eden 2006/512 no.lu Karar[2006] OJ L200/11.

anlamına daha fazla kesinlik katar. Bu yüzden, örneğin, tarımla ilgili karmaşık bir birincil kanun olabilir ve ikincil bir önlem, örneğin birincil tüzük uyarınca para ödeyen kurumların bağımsızlığı için gerekliliklere ilişkin birincil kanunun ilk bölümünü ayrıntılı bir şekilde belirtir. Bu tür önlemler, birincil kanuna açık bir şekilde “bazı şeyler katmaktadır.” Uygulamanın yeknesak koşullarının salt ayrıntısı, yasama işlemindeki yetki veren hükme “bazı şeyler” katacağından bu durum, Lizbon sonrası dünyada uygulama tasarrufu olarak sınıflandırılan her türlü önlem için eşit ölçüde doğru olacaktır.

Bu yüzden, temel mesele eklenen şeyin yasama işlemine “ilave getirdiğinin” kabul edilip edilmemesidir. İster istemez bu durum, yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki ayrımın aşağıdaki değerlendirmeye bağlı olduğu ve aşağıdaki değerlendirmeyi gerektirdiği anlamına gelir. Bu kriter, Lizbon planından kaynaklanan kriterdir⁶.

Yasama işlemindeki maddenin ilgili konuları yeterli derecede çözdüğü düşünülebilir. Sonuç olarak, ikincil önlem, kanun maddesini açık bir şekilde daha fazla doldurmasına ve böylece “bazı şeyler eklemesine” karşın, 290’ıncı maddeye başvurulmasına neden olmak için her türlü önemsiz “yeni” unsuru ekleyerek maddeye ilave getirmez ve böylelikle 291’inci madde kullanılabilir.

Diğer durumlarda, yasama işlemindeki ilgili maddenin daha az belirgin olduğu düşünülebilir. Sonuç olarak, yasama işlemi 290’ıncı madde uyarınca kanuniliği için gerekli ilkeler konusunda yeterli rehberliği sağlamış olsa da, ikincil önlem, önemsiz “yeni” tedbirleri ekleyerek ilgili maddeye “ilave getirmiştir.” Bu yüzden, 290’ıncı madde kullanılmalıdır.

Yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki ayrım bir önceki tespite bağlıdır. Bu durumun tatmin edici olduğunu düşünmek zordur. Bu tespitin ABIDA’nın 290’ıncı maddesine mi yoksa 291’inci maddesine mi dayandırılması gerektiğine ilişkin kurumlararası uyuşmazlıkları oluşturma eğilimi vardır. Yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu konusunda işleyen farklı kontrollerin normatif temelinin yerindeliğini sorgular. Eylemlerin yan yana olmasının bazı örnekler hakkında oldukça kısıtlı neden gösterdiği durumlar kaçınılmaz bir şekilde olacaktır. Örneğin, yasama

⁶ Craig, *The Lisbon Treaty*, 2010, Ch.7.

işlemine “ilave getirilmesi”, yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarrufuna ihtiyaç duyulması yönünde “yeni” önemsiz unsur olarak görülmelidir. Yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarrufu gerektiğinde ki diğer durumlarda böyle değildir, uygulama tasarrufu kullanılabilir.

Bu nokta daha açık bir şekilde belirtilebilir. Önceki kriteri kullanarak 290’ıncı maddeye başvurulmasını gerekli kılmak amacıyla “yeni” önemsiz unsurları ekleyerek temel belgeye “ilave getirmek” için ikincil bir önlem kararına varılmasının gerekip gerekmediğini bağımsız bir şekilde düşünceleri üzere 20 uzmanı ele alın. Sonuçları ve gerekçeyi karşılaştırın.

Bu ince çizginin siyasi sonuçları aşağıda dikkate alınacaktır. Önceki ikileme çevresinde “bazı” hukuk yollarının bulunabileceği savunulabilir. Hukuki yönden düşünmek son derece yaratıcıdır ve bu yüzden birtakım çözümler önerilebilir. Tahmin edilemeyeceği tahmin etmeye çalışmayacağım. Bu konuda yalnız şu kadarı söylenebilir. Bu ikileme yönelik her türlü “hukuki” çözüm en azından bir dereceye kadar pragmatik, metinsel ve normatif olarak sürdürülebilir olmalıdır.

50

***674** Mesela bu yüzden, uygulama için yeknesak koşulların gerektiği durumlarda, uygulama tasarrufunun temel bir eylemi tadil etmesine veya bu eyleme ilave getirmesine izin verilmesi gerektiği doğrultusunda kabul edilen argüman, metinsel ve normatif yönden başarısızlığa uğramaktadır⁷. Bu tür bir argümanın Antlaşmanın üslubunda bir dayanağı bulunmamaktadır ve iki ikincil önlem türü arasındaki ayrımın tam gerekçesini normatif açıdan zayıflatmaktadır.

Alternatif bir “çözüm”; yukarıda tanımlanan ikilemin asıl nedeni olan ve temel kanuna “bir şeyler katan” tüm ikincil önlemleri inkâr etme girişimi olabilir. Kuşkusuz sorun, böylesi bir argümanın anlam ifade etmemesidir. İkincil önlemler açık bir şekilde bir şeyler katmakta, böylece aksini iddia etmek adeta gerçekten uzaklaşmaktır. Şayet birisi bu tür bir argümanda bulunma eğiliminde olsaydı, o zaman bu kişi uygulama için yeknesak koşulları belirten ve bununla birlikte, temel eylemin ilgili hükmüne bir şeyler katmayan ikincil önlem örnekleri verme yükümlülüğünde olacaktı.

Yarı-yasama/idari ayrımı genel atfını esas alan her türlü “çözüm”, farklı nedenlerden dolayı da olsa eşit ölçüde sorunludur. Tali eyleme ilişkin olarak, bilgisi olmayan gözlemci bir yana, bilgisi olan bir gözlemcinin

⁷ Craig, *The Lisbon Treaty*, 2010, pp.279-280.

önlemin 290 veya 291'inci maddelerinin kapsamına girip girmediğine karar vermesini sağlayan sanki bir sihirli değnek varmış gibi “yasama/yarı-yasama niteliğinde” ve “idari nitelikte” gibi ifadelerde bulunmanın, bu ifadelerin ayırım konusunda karar verilmesinde belirli veya tahmin edilebilir bir temel sağlayamamasından dolayı bir anlamı bulunmamaktadır. Bu tür dayanaksız ifadeler sadece altta yatan asli meseleyi saklar ve bu meseleyi çözmez. Söz konusu ifadeler her ikisi de genel nitelikte olan ve temel kanuna bir şeyler katan iki ikincil önlemin kontrol ve gözetim rejimi açısından neden farklı bir muameleye tabi tutulması gerektiğine dair hiçbir açıklama sağlamaz. Bu soruya yönelik her türlü cevap, doğrudan veya dolaylı olarak, tadilin ya da ilavenin anlamına götürür.

Aynı durum, ikincil bir önlemin bir yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf mu yoksa uygulama tasarrufu olarak mı sınıflandırılmasını belirlemek amacıyla iki eylem türü arasındaki ayırımın bir dizi faktöre bağlı olmasını sağlayacak olan “işlevsel testler” için de geçerlidir. Her iki ikincil önlem türünün bu paradigma durumunda genel uygulama niteliğinde olacağı ve temel eyleme bazı şeyler katacağı dikkate alındığında, tadil/ilave dışında bu faktörler dizisinin ne olacağı açık değildir. Bu türden herhangi bir “testin” belirsizliği, kaçınılmaz şekilde, ilgili bir üçüncü şahıs bir yana, kurumsal aktörlere oldukça kısıtlı bir rehberlik sağlayacağı anlamına gelir ve belirli bir kurumsal aktörün istenen emirlerine araçsal olarak hizmet etmek olarak yorumlanır.

Zamansal problem

İkinci problem, ilkinden daha az belirgindir, ama ilkiyle eşit ölçüde önemlidir. Herhangi bir taslak önlem yasalaşmadan önce değişebildiğinden ve bu durumun önlemi yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf kategorisinden uygulama tasarrufu kategorisine veya aksi yöne doğru getirebileceğinden dolayı, bir tali önlemin alınmasına kadar, önceki kriter uyarınca ikincil bir önlemin yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf veya uygulama tasarrufu kategorisine girip girmediğine kesin olarak karar vermek zordur. Yeni Komitoloji Tüzüğü'nün taslak uygulama tasarrufuna geçmek için çeşitli olanakları bulunmaktadır. Komisyonun uygulama tasarrufu yapma yetkisini aşip aşmadığını kontrol etmek için tek mekanizma 11'inci maddede bulunur. Ancak bu maddenin kullanımıyla ilgili bazı kısıtlamalar mevcuttur ve bu madde öncelikli olarak yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki ayırma yönelik değildir.

Bununla birlikte, yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki seçim ilk aşamada yapılacaktır. Bunun nedeni, yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarruflarını yapma usullerinin oldukça farklı olmasıdır. Yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf Konsey veya Avrupa Parlamentosu tarafından 290'ıncı maddede yapılan olay öncesi ve sonrası kontrollere tabidir. Uygulama tasarrufları gözden geçirilmiş komitoloji usulüne tabidir. Tehlike şu ki, bir taslak önlemin örneğin uygulama tasarrufu olarak sınırlandırıldığı zaman ve gözden geçirilmiş komitoloji usulü devreye girdiğinde, Komisyon bu süreçle yapılan her türlü değişikliğin “yeni” önemsiz unsurların girişi vasıtasıyla yasama işlemine “ilave getirmeyi” *675 içerdiğini kabul etmekten çekinecektir. Çünkü bu durum eylemin, yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf olarak kabul edilmesi anlamına gelecektir.

Kurumsal problem

Lizbon planıyla ilgili üç kurumsal sorun vardır. Bu sorunlar birbiriyle ilgilidir ama birbirinden ayrılır. İlk sorun, ikinci ve üçüncüden daha belirgindir.

52

İlk olarak, Lizbon rejimi daha büyük kurumsal karmaşıklığa neden olacaktır. 291'inci madde uyarınca kurulan ve önceden olduğu gibi listelenecek olan komitoloji komiteleri olacaktır. Bununla birlikte, Ortak Anlayışta kabul edildiği üzere, Konsey ve muhtemelen Avrupa Parlamentosu tarafından bu kurumların veto yetkilerini kullanıp kullanmayacağına karar vermelerini sağlamak için pek çok danışma komitesi bulunacaktır ve bu tür komitelerin bilinmesi veya listelenmesi için resmi bir mekanizma yoktur. 290'ıncı madde komiteleri 291'inci madde uyarınca oluşturulan komitelerden ayrı ve üyelikleri farklı olacaktır.

İkinci olarak, yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufları arasındaki ayırım için Antlaşma kriterlerini uygulamadaki zorluklar, hemen hemen, asli kurumsal aktörlerin, kontrollerini maksimum hale getirmek için ikincil önlemleri kategoriye ayırma amacıyla olacağı anlamına gelecektir. Bunun nasıl olacağı belirsizliğini korumaktadır. Örneğin, 290. madde uyarınca resmi bir veto yetkisi bulunmamasına ve yeni Komitoloji Düzenlemesinin Konseye herhangi bir başvuru imkânı vermemesine rağmen, Konsey önlemlerin yasaların uygulanması olarak kategorize edilmesine rıza gösterebilir.

Bunun nedeni, 291'inci madde yolunun Üye Devlet temsilcilerine önlemin alınmasında resmi ve ayrıntılı bir girdi olanağı vermesidir. Ayrıca, Konsey sıfatıyla Konseye önceden sahip olduğu gözetim rolü verilmezken, siyasi gerçek, aşağıda görüleceği üzere, işlerin farklı bir şekilde sonuçlanacak olmasıdır. Diğer taraftan, veto yetkisini içeren maddenin 290'uncü madde olması ve 291'inci maddenin Avrupa Parlamentosuna sunacağı çok az şey olmasından dolayı Avrupa Parlamentosunun, yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf kategorisinde daha fazla önlemin bulunması için baskı yapması olasıdır.

Üçüncü olarak, yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufları arasındaki yeni ayırım asli kurumsal aktörler tarafından değerlendirildiği üzere maksimum siyasi yarar için kullanılırsa, o zaman bu durum iki eylem türü arasındaki ikiliğin tam gerekçesine zarar verir. Siyasi gerçeklik, uygulamada ayırımın iki eylem türü arasında gerçek bir fark bulundurmamasıysa, ancak bu ayırım kurumsal yarar için araçsal olarak kullanılıyorsa, bu durumda yeni Antlaşma planının bu kısmının tam gerekçesinin doğruluğu sorgulanır.

Geçici sınıflandırma problemi

53

Şeytan daima ayrıntıda gizlidir. Sadece detayın nerede bulunduğuyla bağlıdır. Bu örnekte, yeni Komitoloji Tüzüğündeki aralıklarda bulunur. 12'inci madde 1999/468 Kararını yürürlükten kaldırmakta; ancak 5(a) maddesinin sonuçlarını muhafaza etmektedir. Böylelikle, incelemeye tabi yasama usulüne bağlı olan eylemler için 5(a) maddesinin sonucunda ilerlemenin devamlılığı sağlanacaktır. 182/2011 Tüzüğünün 13'üncü maddesi; bazıları yeni danışma usulüne, bazıları yeni inceleme usulüne tabi olan geçici hükümleri içermektedir.

Önceden yönetim ve düzenleyici usule tabi olan binlerce ikincil önlemin bundan böyle uygulama tasarrufu olarak kabul edileceği varsayımı vardır. Bu yüzden, yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki devam eden ayırım, şimdiye kadar var olan kategorileşmeyle güçlü bir şekilde şekillenecektir.

Bu şekilde sınıflandırma yapmanın doğru olduğu savunulabilir. Bu tür bir argüman şu gerekçeye dayanır. Lizbon öncesi dünyada incelemeye tabi yasama usulüne bağlı olmayan her türlü önlem, temel belgeyi tadil etmemiştir veya buna ilave getirmemiştir. Lizbon sonrası dünyada *676, bu yüzden, bu tür önlemlerin yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf olarak değil uygulama tasarrufu olarak kabul edilmesi doğrudur. Bu akıl

yürütme düzgündür, ancak aşağıdaki nedenlerden dolayı eksiklikleri bulunmaktadır.

İlk olarak, 5(a) maddesinde incelemeye tabi yasama usulünden bahsedilmesi kriteri, temel belgenin ortak kararla yapıldığı ve genel kapsamdaki ikincil önlemin bunu tadil ettiği veya yeni önemsiz unsurların eklenmesiyle buna ilave getirdiği yönündedir. Bu yüzden, bu usul, ikincil önlemin aksi takdirde temel eylemi tadil ettiğinin veya bu eyleme ilave getirdiğinin kabul edilip edilmeyeceğine bakılmaksızın, temel kanunun ortak kararla geçmediği yerde uygulanamazdı. Sorun doğrudan doğruya açıktır. Lizbon Antlaşması şu anda olağan ikincil önlemler olan ortak karar kapsamını birçok yeni alana doğru genişletmiştir. Bu tür alanlardaki ikincil önlemleri kendiliğinden uygulama tasarrufu olarak görülmesinin gerekçesi azalmaktadır. Bu şekilde kabul edilebilir ya da edilmeyebilir. Her halükarda varsayımda bulunamayız. İlgili önlemin temel eylemi tadil ettiğine veya bu eyleme ilave getirdiğine yukarıda tartışılan şekilde karar vermek zorundayız.

54

İkinci olarak, yönetim ve düzenleyici usule tabi olan her şeyin düzgün bir şekilde uygulama tasarrufu olarak kabul edilmesi temel dayanağı yalnızca 2006 yılında komitoloji usulüne yapılan değişiklikler ışığında müktesebat tashihiinin yeni Komitoloji Tüzüğünden önce tamamlandığının varsayılmasıyla anlam kazanır. 1999 komitoloji rejimine yapılan 2006 tadili, şimdiye kadar yönetim veya düzenleyici usule tabi olan ikincil önlemlerin, bu tür önlemlerin ortak karar yoluyla temel kanun uyarınca geçmesi ve eylemi tadil etmesi veya bu eyleme ilave getirmesi sebebiyle incelemeye tabi yasama usulüne yükseltilmesinin gerekip gerekmediğinin değerlendirilmesini talep etmiştir. Değerlendirme ve yükseltme görevi üstlenildi⁸. Bununla birlikte, Avrupa Parlamentosunun bir ilke kararından açık olduğu üzere bu süreç en azından 2008 yılına kadar hala devam etmekteydi⁹. Bununla birlikte, Komisyon Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesinden önce incelemeye tabi yasama usulüne uyarlanmamış yasama işlemi uyarınca yetkilerin,

⁸ Antlaşmanın 251'inci maddesinde yer alan usule tabi olan bazı enstrümanları, incelemeye tabi yasama usulü bakımından 1999/468 no.lu Konsey Kararına uyarlayan 1137/2008 no.lu Tüzük—İncelemeye tabi yasama usulüne uyarlama—Kısım Bir [2008] OJ L311/1. Ayrıca bkz. 219/09 [2009] OJ L87/109 no.lu Tüzük; 596/2009 [2009] OJ L188/14 no.lu Tüzük

⁹ Hukuki fiillerin yeni Komitoloji Kararına Uyumlaştırılması. Hukuki fiillerin yeni Komitoloji Kararına uyumlaştırılması hakkında Komisyona tavsiyelerle birlikte 23 Eylül 2008 tarihli Avrupa Parlamentosu ilke kararı (2008/2096(INI) [2010] OJ C8E/22.

gerektiği takdirde, 290'ıncı madde uyarınca yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf rejimine uyarlanacağını belirtmektedir¹⁰.

Üçüncü olarak, yönetim ve düzenleyici komite usulüne tabi olan her şeyin haklı olarak uygulama tasarrufu olarak düşünüleceğine dair temel dayanak sadece üstlenilen yükseltme sürecine değil, ayrıca bu sürecin yürütülmesi şekline bağlıdır. Bazı durumlarda bu tartışmalı değildi. Bu nedenle, Komisyona tali bir önlem vasıtasıyla 251 AT maddesi uyarınca geçen bir temel eylemi tadil etme yetkisi verildiği takdirde, bu durum incelemeye tabi yasama usulüne yükseltilmesini açıkça tetiklemiştir. Bu yükseltme işleminde önemsiz yeni bir unsurun eklenmesiyle ilave fikrine yapılan yorum hakkında bir fikir belirtmek daha zordur. Böylelikle, müktesebatın salt iki “yığın”’a bölündüğü gerçeği, ikincil bir eylemin temel eyleme ilave getirip getirmediğine dair çok önemli bir tespitle bulunulmasında kullanılan kritere çok az işaret etmektedir.

Son olarak, incelemeye tabi yasama usulü ve diğer komitoloji usulleri arasındaki ayrımı tespit etmek için kullanılan kriterlerin, her ne kadar bu ayırım uygulansa da, Lizbon sonrası dünyada kusursuz bir şekilde saptanabileceği yönünde kendiliğinden bir varsayımda bulunulmamalıdır. Avrupa Parlamentosu Lizbon öncesi uyum sürecinin yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasında gelecekteki ayırım için tam bir emsal olarak kabul edilemeyeceğini belirtirken bu noktadan bahsetmiştir¹¹. Bu noktada zorlama vardır. İncelemeye tabi yasama usulü ve diğer komitoloji usulleri arasındaki ayırım önemliydi. Ancak Avrupa Parlamentosunun amacı kesinlikle doğrudur. Yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki ayırım Lizbon Antlaşması uyarınca daha çok önemlidir. Bunun nedeni kısmen 290'ıncu ve 291'inci maddelerde bulunan farklı kontrol ve hesap verebilirlik rejimleri *677 açısından, bölünmenin sonuçlarının daha kapsamlı olmasıdır. Bir dereceye kadar bu ayırım şu anda asli Antlaşmada somutlaşmıştır ve her şeyin ötesinde anayasal bir önemi bulunmaktadır.

Şekilcilik sorunu

Yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki ayrımla ilgili son sorun, normlar hiyerarşisi bakımından Antlaşma planının şekilciliğinden kaynaklanır. 290'ıncı madde, yasama işlemi uyarınca yapılan yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf şartına

¹⁰ Council 5768/11, February 7, 2011.

¹¹ Alignment of Legal Acts to the new Comitology Decision [2010] OJ C8E/22, Recitals, K, L.

bağlıdır. 289'uncu maddede yasama tasarrufunun tanımı, şeklindedir. Bu tasarruf olağan veya özel yasama usulü tarafından yapılır.

Rekabetle ilgilenen ABIDA'nın 103 ve devlet yardımıyla ilgilenen 109'uncu maddeleri gibi önemli Antlaşma hükümleri vardır. Bu hükümler, olağan yasama işlemi kategorisine girmeyen açılardan tüzük yapma yetkisini verir ve maddelerin özel yasama işlemi kategorisine girip girmediği tartışılabilir¹².

Bu alanlardaki asli kanununun özel yasama işlemi olarak kabul edilemediği durumlarda 290'ıncı maddenin kullanılması için emsal koşulu ortadan kalkar. Sonuç, her türlü ikincil önlemin asli kanunu tadil etse veya bu kanuna ilave getirirse bile 291'inci madde yoluyla yapılması zorunda kalınacağıdır. Bu alanlardaki asli önlemlerin önemli politika ve değer konularını kapsadığından ve sadece 290'ıncı madde usulüyle tadil edilebileceğinden veya ilave getirilebileceğinden dolayı bu durum ilke olarak hatalı olabilir.

Yeni Komitoloji Tüzüğü

56 Bu zamana kadarki tartışma, Lizbon sonrası rejimde yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki ayırımı mevcut zorluklarla ilgili olmuştur. Bu ayırımın önemi, yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufuna uygulanan oldukça farklı kontroller dizilerinin gerçekleştirilmesiyle iyice belirgin hale gelmiştir.

291'inci madde uyarınca uygulama tasarrufları için yeni komitoloji planı 182/2011 Tüzüğünde bulunmaktadır. Bunu izleyen analiz, Tüzüğü ve bunu şekillendiren siyasi güçleri ayrıntılı bir şekilde inceleyecektir. Sadece Komisyonun orijinal önerisini¹³ bitirterek ve Avrupa Parlamentosu ve Konseyindeki sonraki görüşmelere dikkat ederek, Komisyonun itiraz ve yeni Tüzüğün geçmesini sağlamak için yapmak zorunda olduğu tashih alanları takdir edilebilir.

İki genel usul: aralarında seçim yapma kriterleri

182/2011 Tüzüğü önceden var olan komitoloji rejimini basitleştirmiştir. Danışma ve inceleme usulü olmak üzere şu anda aşağıdaki yorumlara

¹² Craig, *The Lisbon Treaty*, 2010, pp.257-258.

¹³ Komisyonun uygulama yetkilerinin Üye Devletler tarafından kontrol edilmesi mekanizmalarına ilişkin kurallar ve genel ilkeleri koyan bir Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Tüzüğü önerisi. COM(2010) 83 nihai.

tabi olan iki temel usul bulunmaktadır. Ancak bu görüntü, nitelikler yoluyla ve Tüzüğün 8’inci maddesinin ayrıca acil durumlar nedeniyle uygulama tasarruflarının anında uygulanabilir olmasını teminen önlem aldığı için ilk izlenime göre daha karmaşık bir hal alır.

İkinci madde, ilgili usullerin ne zaman uygulanacağını belirtir. İkinci maddenin birinci fıkrası, temel eylemin gerekli uygulama tasarrufunun niteliği veya etkisini dikkate alarak, danışma veya uygulama usulünü öngörebildiğini ifade eder.

***678** Ancak inceleme usulünün zorunlu olduğu durumlar haricinde kullanılacak olması bakımından danışma usulünün varsayılan usul olması 2(3) maddesinde açıktır¹⁴. 2(3) maddesi ayrıca inceleme usulünün zorunlu olduğu hallerde bile danışma usulünün “gerekçelendirilmiş durumlarda” kullanılabileceğini öngörür. Bu anlaşılmaz ifadeye verilen tam anlam hala belirsizliğini koruyor. Tüzüğe yapılan 15’inci Beyan, danışma usulünün inceleme usulünün olmadığı “veya bu usulün daha uygun görüldüğü durumlarda” uygulanması gerektiğini belirterek bu konuda sınırlı bir yardım sağlamaktadır. Bu ifade 182/2011 Tüzüğünde birçok yerde geçiyor, ancak kullanılan içerik, görüleceği üzere, çok farklıdır.

Danışma usulü kullanımının “uygun şekilde gerekçelenmiş” olduğunu kimin tespit ettiği belirsizdir. Bu eylemin uygulama tasarruflarının geçmesine izin veren yasama işleminde yapıldığı muhtemeldir. Ancak Konsey ve Avrupa Parlamentosunun 2(3) maddesindeki istisnai harekete geçirmeleri ve şimdiye kadar bilinmeyen uygulama tasarruflarının ne olduğu konusunda yeterince öngörülü olmaları nadir bir durum olacaktır. Büyük bir olasılıkla danışma usulünün “usulüne uygun olarak gerekçelenmiş” olduğunu ve böylelikle inceleme usulünün yerini aldığını savunan Komisyon olacaktır ve aslına bakılırsa, bu ifadenin tam olarak dâhil edilmesi, Komisyonun mümkün olan ölçüde daha az zahmetli bir danışma usulüne başvurma isteğinin bir göstergesidir.

Bu durum böyle bir başvurunun mümkün olup olmadığına nihai olarak kimin karar vereceği meselesini açıkta bırakmaktadır. İlgili komitoloji heyeti, danışma usulünün aslında usulüne uygun olarak gerekçelendirir ve inceleme usulünden bu usule geçmeyi kabul etme sinyalleri verirse, o zaman şüphesiz danışma usulü kullanılacaktır. Kuşkusuz daha zor bir

¹⁴ Komisyonun uygulama yetkilerini Üye Devletler tarafından kontrol edilmesi mekanizmalarına ilişkin kurallar ve genel ilkeleri koyan bir Tüzük önerisi. COM(2010) 83 nihai md. 2(3).

durum, Komisyonun “uygun şekilde gerekçelendirilmiş” şartına başvurma isteğinin belirli bir uygulama tasarrufu için inceleme usulünde devam edilmesini isteyen komitoloji heyetinin muhalefetiyle karşılaşmasıdır. 182/2011 Tüzüğü’nün mantığı, Komisyonun komitoloji heyetinin iradesine karşı inceleme usulünden danışma usulüne geçişi “hukuken zorlamasını” sağlaması için karar özerkliği olduğunu gösterecek hiçbir şey bulunmadığı için inceleme usulünün geçerli olduğu şeklinde olmalıdır. Bu durumun siyasi açıdan nasıl gelişeceği ise tamamen başka bir meseledir.

2(2) maddesi “özellikle” inceleme usulünün kullanılmasının gerektiği yerleri belirtir ve yönetim ile düzenleyici usullerin kullanımı için 1999 Komitoloji Tüzüğü’nde belirtilen örneklerden yararlanır¹⁵. Böylece 2(2)(a) maddesi inceleme usulünün genel kapsamlı uygulama tasarrufuna ilişkin olarak uygulandığını belirtir. Ardından 2(2)(b) maddesi de inceleme usulünün kullanılmasının gerektiği diğer eylemleri listeler. Bu eylemler büyük yansımaları olan programlara; ortak tarım ve balıkçılık politikalarına, çevre, emniyet ve sağlık güvenliği veya insan, hayvan, bitkilerin sağlığın korunması ve güvenliği, ortak ticaret politikası ve vergilendirmeye ilişkin eylemlerdir.

58

Bu yüzden, 2’inci maddede bulunan daha titiz inceleme usulü kriterlerinin bir kısmı eylemin niteliği, genel kapsamlı uygulama tasarrufu veya büyük yansımaları olan programlarla; bir kısmı ise tarım, balıkçılık, vergilendirme vb. gibi belirli alanlarla ilgilidir. Net etki, danışma usulünün, inceleme usulünün gerekli olmadığı durumlarda uygulanması bakımından varsayılan usul olmasına rağmen, inceleme usulünün kendisinin, hem bireysel hem de bir bütün olarak bakıldığında, 2(2)’deki inceleme usulü uygulama kriterlerinin geniş olmasından dolayı uygulama tasarruflarının geniş kapsamına ilk bakışta uygulanabilir olmasıdır. Örneğin bu yüzden, birçok uygulama tasarrufu geniş kapsamlı olacaktır. Daha özel olarak, inceleme usulü uygulama kriterinin, uygulama tasarrufunun kendisinin önemli etkileri olmasından ziyade ilgili olduğu programın bu tür yansımaları olmasını talep etmesinden dolayı büyük etkileri olan programlara ilişkin birçok uygulama tasarrufu olacaktır.

¹⁵ Komisyona verilen uygulama yetkilerini kullanma usullerini koyan 99/468 no.lu Karar md. 2 [1999] OJ L184/23.

*679 2(2) maddesindeki inceleme usulü için kriterlerin uygulanması, özellikle belirli mevzu alanlarıyla ilgili olmayan kısımlarda doğaları gereği, örneğin bir programın önemli etkileri olup olmadığına dair büyük bir takdir alanı bırakacaktır. Komisyonu cezbeden şey, şüphe duyduğu hallerde, belirli uygulama tasarrufunu daha az talepkar danışma usulüne doğru sürüklemek veya ilk bakışta inceleme usulüne tabi olan bir uygulama tasarrufunun danışma usulü yoluyla ele alınabileceği “uygun şekilde gerekçelendirilmiş” şartına başvurma isteği olabilir.

Danışma ve inceleme usulleri: ortak hükümler

3’üncü madde danışma ve inceleme usulünde ortak olarak kullanılan belli hükümleri belirtir. Böylece, her iki durumda, Komisyona, Komisyon temsilcisi tarafından başkanlık edilen Üye Devlet temsilcilerinden oluşan bir komite destek olur; ancak başkan komite oylamasına katılmaz.

Başkan Komisyon tarafından kabul edilmek üzere taslak uygulama tasarrufunu komiteye sunar ve “uygun şekilde gerekçelendirilmiş” durumlar haricinde, taslak uygulama tasarrufunun ve taslak gündemin komiteye sunulmasından itibaren ve 14 günden az olmamak koşuluyla bir komite toplantısı yapar. Komite, meselenin aciliyetiyle uygun olacak şekilde başkan tarafından belirtilen zaman sınırı içerisinde taslak uygulama tasarrufu konusundaki görüşünü bildirir. Bununla birlikte, 3(3) maddesi “zaman sınırının orantılı olacağını ve komite üyelerine taslak uygulama tasarrufunu incelemeleri ve görüşlerini ifade etmeleri için önceden ve etkili olanaklar sağlayacağına” açıklık getirir.

3(4) maddesi, işlemlerin kontrolünü ellerinde tutmaya devam etmeleri için Komisyona izin vermesi yönünden önemlidir. Bu madde komite görüş bildirene kadar herhangi bir komite üyesinin tadil önerilerinde bulunabileceğini ve başkanın taslak uygulama tasarrufunun tadil edilmiş versiyonlarını sunabileceğini öngörür. Bununla birlikte, başkan özellikle komitede geniş ölçüde kabul edilmiş olan önerilere ilişkin olmak üzere tartışmaların ve tadil önerilerinin dikkate alınış şekli konusunda komiteyi bilgilendirmekle görevlidir.

Sihirli bir ifade olan “uygun şekilde gerekçelendirilmiş” ifadesi bir kez daha 3(5) maddesinde görülmektedir. Bu durumda, bu ifade başkanın komitenin yazılı usulle görüşünü almasını haklı göstermek için kullanılır. Başkan taslak uygulama tasarrufunu komite üyelerine gönderir ve konunun aciliyetine göre bir görüş bildirilmesi için bir zaman sınırı koyar. Taslak uygulama tasarrufuna karşı çıkmayan veya bunun üzerine

zaman sınırı dolmadan oy vermekten açık bir şekilde kaçınmayan her komite üyesi, taslak uygulama tasarrufunu zımnen kabul etmiş sayılır. Bununla birlikte, yazılı usule başvurma olasılığı 3(5) maddesi tarafından şarta tabi tutulmuştur. Bu maddede, temel belgede aksi belirtilmediği müddetçe, yukarıda belirtilen zaman sınırı içerisinde, yazılı usulün başkanın bu yönde karar alması veya bir komite üyesinin talep etmesi durumunda sona erdiği belirtilir. Bu tür durumlarda, başkanın makul bir süre içerisinde bir komite toplantısı yapması gerekir.

Danışma usulü

Danışma usulü 4'üncü maddede belirtilir. İnceleme usulüyle karşılaştırıldığında danışma usulü basittir. Bu yüzden 4(1) maddesinde danışma usulünün uygulandığı yerlerde, komitenin gerektiğinde oylama yaparak görüşünü bildirdiği belirtilir. Komite oylama yaparsa, görüş komite üyelerinin basit çoğunluğuyla bildirilir. 4(2) maddesi danışma usulünün "danışma" niteliğini gösterir. Maddede aşağıdaki husus belirtilmektedir:

60

"Komisyon; komitedeki tartışmalardan çıkarılan sonuçlar ve bildirilen görüşleri dikkate alarak, kabul edilecek olan taslak uygulama emrine karar verir."

*680 Bundan dolayı, Komisyonun komitenin görüşüne bağlı olmadığı, ancak sadece bu görüşe "azami dikkat" vermesi gerektiği açıktır.

İnceleme usulü

Buna karşın, inceleme usulü daha fazla karmaşıktır ve bu usule ilişkin ilk Komisyon önerileri diğer kurumsal aktörler tarafından dile getirilen eleştiriler ışığında değiştirilmiştir.

5(1) maddesi; Komisyon'un önerisi üzerine kabul edilecek kararlar için, inceleme usulünün uygulanacağı yerlerde, Komitenin Avrupa Birliği antlaşmasının 16(4) ve (5) maddeleri ile uygun olan hallerde ABİDA'nın 238(3) maddesinde belirtilen çoğunlukla karar vereceğini öngörmektedir.

Üye Devlet temsilcilerinin komite üzerindeki oyları bu maddelerde belirtilen şekilde ağırlıklandırılır. 5'inci madde; komitenin taslak önlem lehine, aleyhine oy kullanıp kullanmadığına ya da hiçbir görüş bildirip bildirmediğine bağlı olarak farklı sonuçlar öngörür.

Komitenin olumlu oyu, hiç şartıcı olmayacak şekilde, en basit senaryodur. 5(2) maddesi komitenin önceki oylama kurallarına göre olumlu bir görüş bildirmesi halinde, Komisyonun taslak uygulama tasarrufunu kabul etmesini öngörür.

Komitenin olumsuz oy vermesi daha büyük bir karışıklığa yol açar. 5(3) maddesi komitenin olumsuz bir görüş bildirmesi halinde, Komisyonun bu tür durumlarda taslak uygulama tasarrufunu kabul etmeyeceğini düzenler. Bununla birlikte, bu durum dört şekilde sınırlandırılır:

İlk olarak, 5(3) maddesi; bir uygulama tasarrufunun gerekli görüldüğü yerlerde, başkanın, olumsuz görüşün verilmesinden itibaren iki ay içerisinde aynı komiteye taslak uygulama tasarrufunun değiştirilmiş bir şeklini sunabileceğini öngörür.

İkinci olarak, 5(3) maddesi; alternatif olarak, Komisyonun görüş bildirilmesinden itibaren bir ay içinde taslak uygulama tasarrufu üzerinde daha fazla düşünülmesi için itiraz komitesine sunabileceğini öngörür.

Üçüncü olarak, 7'inci madde; Komisyonun olumsuz bir görüş olsa bile tarım alanında pazarların önemli ölçüde aksama oluşmasından veya ABIDA 325'inci maddesinin anlamı dâhilinde Birliğin mali çıkarlarında risk oluşmasından kaçınmak için taslak uygulama tasarrufunun kabul edilmesinin gerekli olması halinde bu eylemi kabul edebileceği şeklinde olmak üzere 5(3) maddesinden sapılmasını içerir.

O halde Komisyon, kabul edilen eylemleri itiraz komitesine derhal sunar eğer komite kabul edilen eylem hakkında olumsuz bir görüş bildirirse Komisyon bu eylemi iptal etmelidir. İtiraz komitesi olumlu bir görüş bildirirse veya hiçbir görüş bildirmese, eylem yürürlükte kalmaya devam eder.

Dördüncü olarak, aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde açıklanan 8'inci madde; 5'inci maddeden daha fazla istisna öngörmekte ve böylece, 8'inci maddedeki koşullara tabi olarak Komisyon acil durumlarda taslak kanunu kabul edebilmektedir.

Komitenin hiçbir görüş bildirmemesinin sonuçları da karmaşıktır. 5(4) maddesinde varsayılan durum, Komisyonun taslak uygulama tasarrufunu kabul edebilmesi veya tadil edilmiş bir versiyonunu komiteye sunabilmesidir. Bununla birlikte, bu varsayılan durum aşağıdaki özelliklere tabidir.

İlk olarak, Komisyonun taslak uygulama tasarrufunu kabul edemeyeceği durumlar 5(4) maddesinde sayılmıştır. Bunlar vergilendirme, mali hizmetler, insan, hayvan veya bitkilerin sağlığının korunması veya güvenliği ya da belirli çoklu önlemler ile ilgili uygulama tasarrufları; temel belgenin, görüş bildirilmemesi veya komite üyelerinin basit çoğunluğunun buna karşı çıkması halinde taslak uygulama tasarrufunun kabul edilemeyeceğini öngörmesi durumlarıyla ilişkilidir.

İkincisi, önceki paragrafta belirtilen hususlara ilişkin olarak taslak uygulama tasarrufunun kabul edilememesidir. Bunun nedeni, 5(4) maddesinin ilaveten aşağıdaki hususu öngörmesidir:

“Bir uygulama tasarrufunun, gerekli görüldüğü yerde ikinci bentte sayılı her bir durumda, başkan ya tasarrufun tadil edilmiş şeklini oylamadan itibaren 2 ay içinde aynı komiteye sunar ya da üzerinde daha fazla düşünülmesi için taslak uygulama tasarrufunu itiraz komitesine gönderir.”

*681 Üçüncüsü, komitenin hiçbir görüş bildirmediği ve yukarıda listelenen hususlara ilişkin olarak taslak uygulama tasarrufunu kabul edememe durumu 7’inci madde tarafından daha fazla şarta tabi tutulmuştur: Komisyon, olumsuz bir görüş olsa bile, tarım alanında pazarların önemli ölçüde aksamasından veya ABIDA 325’inci maddesinin anlamı dâhilinde Birliğin mali çıkarlarında risk oluşmasından kaçınmak için taslak uygulama tasarrufunu kabul edebilir. Bu durum, Komisyonun kabul edilen kanunu yukarıda açıklandığı şekilde itiraz komitesine sunmasına bağlıdır.

Dördüncüsü, komite tarafından hiçbir görüş bildirilmemesi ve üyelerin basit çoğunluğunun taslak uygulama tasarrufuna karşı çıkması halinde, belirli anti dumping veya telafi edici önlemlerinin kabul edilmesi konusunda 5(5) maddesi 5(4) maddesinden sapılmasıdır. 5(5) maddesi bu tür durumlar için Komisyonun taslak uygulama tasarrufunu itiraz komitesine sunmasının ardından, aşağıdaki şekilde 6’ıncı madde uyarınca görüşünü bildiren Komisyonun Üye devletlere danışma durumlarını kapsayan ayrı bir usul içerir.

Son olarak, 8’inci madde; Komisyonun belli koşullara bağlı olarak, acil durumlar sebebiyle bir kanunun derhal kabul etmesini sağlayan 4’üncü ve 5’inci maddelerden genel bir sapma göstermektedir.

Anında uygulanabilir uygulama tasarrufları

Yukarıdaki tartışma, anında uygulanabilir uygulama tasarrufları ile ilgili Tüzüğün 8'inci maddesine değinmiştir. Şu anda bu tür tasarruflara ilişkin kuralları incelemek gerekir. Yeni Tüzük sadece danışma ve inceleme usullerini gerektirecek şekilde geliştirilmiş olmasına rağmen, anında uygulanabilir uygulama tasarrufuna ilişkin kurallar yeni komitoloji dünyasında prosedürün üçüncü bir tipini teşkil etmektedir.

8(1) maddesi; 4'üncü ve 5'inci maddelerden saparak, temel bir kanunun uygun şekilde gerekçelendirilmiş zorunlu nedenlerden dolayı, anında uygulanabilir tasarruf usulünün uygulanacağını öngörür. Bu durumda Komisyon, komiteye önceden sunulmadan derhal uygulanan ve temel tasarruf aksini öngörmedikçe (8(2) maddesi) altı ayı geçmeyecek şekilde yürürlükte kalan bir uygulama tasarrufunu kabul eder. Ancak, başkan kabul edilmesinden itibaren 14 gün içinde uygulama tasarrufunu görüşünü almak üzere ilgili komiteye sunmakla yükümlüdür. (8(3) maddesi). Şayet tasarruf inceleme usulünün uygulanacağı tasarruf ise ve komite olumsuz bir görüş bildirirse, o zaman Komisyon uygulama tasarrufunu iptal etmelidir. (8(4) maddesi). Bununla birlikte, geçici anti damping veya telafi edici önlemlere uygulanabilir özel hükümler bulunmaktadır. Komisyon Üye Devletlere danıştıktan veya çok acil durumlarda bu Üye Devletleri bilgilendirdikten sonra bu tür önlemleri kabul eder. (8(5) maddesi)¹⁶.

İtiraz komitesi

182/2011 Tüzüğü için asıl Komisyon önerisi¹⁷ itiraz komitesine dair hiçbir hüküm içermiyordu. Yeni komitoloji kurallarının bir parçası olarak bu tür bir komitenin dâhil edilmesi Avrupa Parlamentosu tarafından önerilen değişikliklerin bir neticesiydi¹⁸. Bu tür bir komitenin yeni komitoloji rejiminde tam olarak oynayacağı rol konusunda çetin mücadeleler verildi ve aşağıda görüleceği üzere, özellikle inceleme usulüne ilişkin olarak bu komiteye yeni planda önemli bir rol verildi.

3(7) maddesi; itiraz komitesinin Komisyonun önerisi üzerine, üyelerinin basit çoğunluğuyla kendi usul kurallarını kabul etmesini öngörmektedir.

¹⁶ Üye Devletler sadece bilgilendirilecekse, istişareler Komisyon tarafından kabul edilen önlemlerin Üye Devletlere bildirilmesinden sonra en geç 10 gün içinde yapılır: 8(5) maddesi.

¹⁷ COM(2010) 83 final.

¹⁸ Committee on Legal Affairs, November 26, 2010, 2010/0051, Rapporteur József Szájer. See also Council, November 30, 2010, 16976/10.

Komite uygun şekilde gerekçelendirilmiş durumlar hariç ve başvuru tarihinden sonra *682 en geç altı hafta içerisinde olmak üzere 14 gün içerisinde toplanmalıdır. Bir Komisyon temsilcisi itiraz komitesine başkanlık eder. Başkan, Üye Devletlerin ve Komisyonun yeterli düzeyde temsil edilmesini sağlamak için komiteyle yakın işbirliği içerisinde itiraz komitesi toplantısının tarihini belirler. Burada varsayılan kural, itiraz komitesinin başvuru tarihinden itibaren iki ay içerisinde görüşünü bildirmesidir.

İtiraz komitesinin daha genel çalışmaları 6'ncı maddede düzenlenmiştir. İtiraz komitesi, TEU 6(4) ve 16(5) maddeleri ve ABIDA 238(3) maddesi uyarınca nitelikli çoğunluk anlamına gelecek şekilde, 5(1) maddesinde öngörülen çoğunlukla görüşünü bildirir¹⁹. Bir görüş bildirilinceye kadar itiraz komitesinin herhangi bir üyesi taslak uygulama tasarrufuna değişiklik önerisinde bulunabilir ve başkan bu eylemde değişiklik yapıp yapılmamasına karar verebilir. Başkan, itiraz komitesinde mümkün olan en yüksek desteği alan çözümleri bulmaya çalışır. Başkan ayrıca tartışmaların ve özellikle de itiraz komitesinde geniş destek alan değişiklik önerileri konusundaki önerilerin dikkate alınış şeklini itiraz komitesine bildirir.

64

Daha sonra, 6(3) maddesi itiraz komitesinin olumlu görüş, olumsuz görüş bildirmesi veya hiçbir görüş bildirmemesi durumlarında neler olacağını belirtmektedir. Olumlu görüş bildirmesi halinde, Komisyon taslak uygulama tasarrufunu kabul eder. Hiçbir görüş bildirilmezse Komisyon da görüş bildirmeyebilir²⁰. İtiraz Komitesi olumsuz bir görüş bildirirse, Komisyon taslak uygulama tasarrufunu kabul etmez.

Komite işlemlerine dair bilgi

Komitolojinin ilk yılları, ilgili komiteler ile ilgili şeffaflık eksikliğiyle göze çarpmıştı. Bu hususta yapılan eleştiri komitoloji sicilinin kurulmasına yol açmıştır²¹.

¹⁹ Bu durum 6(5) maddesindeki şarta tabidir: 1 Eylül 2012 tarihine kadar itiraz komitesi nihai anti-damping ve telafi edici önlemler taslağı konusunda üyelerinin basit çoğunluğuyla görüşünü bildirir.

²⁰ Bu durum 6(4) maddesindeki şarta tabidir: 5(1) maddesinde öngörülen çoğunluk tarafından olumlu görüşün yokluğunda, kesin çok taraflı korunma önlemlerinin kabul edilmesi amacıyla 6(3) maddesinden sapılması yoluyla, Komisyon taslak önlemleri kabul etmez.

²¹ Bakınız; <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=en> [Accessed August 22, 2011].

10'uncu madde bu konudaki yeni kuralları düzenlemektedir. 10(1) maddesi; Komisyonun komite listesi, komite toplantıları gündemleri, Komitenin Üye Devletler tarafından kişilerin ait olduğu ve temsil etmeleri için görevlendirildiği makamlar ve örgütlerin listeleri, komiteleriyle beraber özet kayıtlar, komitelerin üzerinde görüş bildirmelerinin istendiği taslak uygulama kanunları, oylama sonuçları, komitelerin görüş bildirmesinin ardından nihai taslak uygulama kanunları, nihai taslak uygulama kanunlarının Komisyon tarafından kabul edilmesine dair bilgi ve komitelerin çalışmasına ilişkin istatistikî verileri içeren bir komite işlemleri sicilini tutması gerektiğini şart koşmaktadır. Komisyon, komitelerin çalışması konusunda yıllık bir rapor yayınlamalıdır²².

10'uncu madde; ayrıca hükümler bu konuda tam olarak açık olmasa da, bu bilgilere Avrupa Parlamentosu ve Konsey'in erişimini düzenlemektedir. Bu suretle, 10(3) maddesi; Avrupa Parlamentosu ve Konseyin “uygulanabilir kurallar” uyarınca 10(1) maddesinde belirtilen bilgilere erişebileceğini öngörür. Ancak bu ifadenin anlamı açık değildir. Beyan 20'den genişletilerek bu, Komisyona uygulanabilir sınıflandırılmış belgelerin korunmasına ilişkin kuralların ayrıca, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından sicil kullanımına uygulanması gerektiği anlamına gelebilir.

10(4) maddesi her durumda daha fazla belirgindir. Bu madde Komisyonun, komite üyelerine gönderildikleri aynı zaman içerisinde belli belgelerin Avrupa Parlamentosu ve Konseyin “kullanımına sunmasını” zorunlu kılar. Bu belgeler, komite toplantıları gündemleri, komitenin görüş bildirmesinin istendiği taslak uygulama kanunu ve komite görüşünün bildirilmesinin ardından nihai taslak uygulama kanunudur. Ayrıca 10(4) maddesi Komisyonun ek olarak Avrupa Parlamentosu ve Konseyini bu tür belgelerin bulunma durumu konusunda bilgilendirmesi gerektiğini belirtir.

***683 Halka açık bilgi**

Yeni rejim uyarınca halka açık bilgiyi ayırt etmek bir bakıma daha zordur. Ancak sonuçta oluşan görüntü, halka çok fazla şey sunuyor izlenimi vermemektedir.

²² Tüzük 182/2011 madde 10(2).

10(5) maddesi; 10(1) maddesinde tüm belgelere yapılan “atıflar” ve istatistikî veriye ilişkin bilgilerin sicile kaydedilip halka açıklanmasını öngörür. O halde bu madde, “belgelere kamu erişimi konusunda ilkeler ve koşullar ile Komisyona uygulanabilir veri koruma kurallarının komiteye uygulanmasını” öngören 9(2) maddesiyle birlikte yorumlanmalıdır.

Bu suretle, 10(5) maddesi, 1999 Komitoloji Tüzüğü'nün 7(5) maddesinin esasını tekrarlarlarken 9(2) maddesi şimdiye dek 7(2)'de bulunan aynı lafza vurgu yapmaktadır. Ancak Bunyan'ın belirttiği üzere, Komisyon tarafından kurulan kamu sicili bu atıfları nadiren içermiştir ve ayrı komitoloji sicili bazı durumlarda listelenen ve bazı durumlarda listelenmeyen özet kayıtlarla düzensiz bir halde bulunuyordu²³.

Sonuç aşağıdaki gibi görünmektedir. Daha önce gördüğümüz üzere, 10(3) maddesi, Avrupa Parlamentosu ve Konseyin 10(1) maddesinde sayılan belgeler başta olmak üzere “bilgilerin” içeriğine erişeceğini öngörür. Bununla birlikte, halkın, 10(5) maddesi uyarınca, bu belgelere yapılan “atıflara” sadece komite işlemleri sicili yoluyla erişimi olacaktır. Komitelerin çalışmasına dair istatistikî verilerin halka sağlanacağı gerçeğine bağlı olarak, halkın belgelerin ayrıntılı içeriğine erişip erişemeyecekleri hususu ise şüphelidir.

Avrupa Parlamentosu ve Konseyin İnceleme Hakkı

ABIDA 291'inci maddesiyle ilişkili olarak Komisyonun konumu, uygulamanın her zaman kendisi ve Üye Devletler arasındaki bir mesele olduğu şeklindedir. Uygulama tasarruflarının gerekli olduğu durumlarda, ilgili komitelerde bulunanlar Üye Devlet temsilcileridir. Komisyon, Konsey ve Avrupa Parlamentosunun Lizbon rejimi dâhilinde hiçbir kurumsal rolü olmadığı kabul edilmiştir. Bu görüşün doğruluğu aşağıda dikkate alınacaktır. Ancak bu görüş komite işlemleri hakkında bilgi erişimiyle ilgili olanlar dışında Konsey ve Avrupa Parlamentosuna hiçbir hak vermeyen 182/2011 Tüzüğü²⁴ haline gelen asıl Komisyon önerisinde iddialı bir şekilde dile getirilmiştir. Daha fazla gözetim yetkisi baskısı

²³ T. Bunyan, “EU: Deepening the democratic deficit: the failure to “enshrine” the public's right of access to documents”, p.3, *Statewatch Analysis*, <http://www.statewatch.org/analyses/no-121-eu-access-to-documents.pdf> [Erişim Tarihi 22 Ağustos 2011].

²⁴ COM(2010) 83 final.

altında bulunan Konsey ve Avrupa Parlamentosu'ndan gelen baskı sonucunda bu durum, Tüzüğün geçmesi sırasında değişti²⁵.

Sonuç, temel kanunun olağan yasama usulü uyarınca kabul edildiği hallerde, Avrupa Parlamentosu veya Konseyin dilediği zaman temel kanunda öngörülen uygulama yetkilerini aşmak için bir taslak uygulama kanununu düşündüğünü Komisyona belirtebileceğini öngören 11'inci maddede yer alır. Komisyonun, Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin görüşlerini dikkate alarak, taslak kanunu gözden geçirme görevi bulunmaktadır.

11'inci maddenin dâhil edilmesi Avrupa Parlamentosu ve Konseyi için bir nevi zaferdi. Ancak bunun sınırlarının belirtilmesi gerekir. Görüldüğü üzere, Komisyon taslak kanunu geri çekmekten değil, sadece bu kanunu gözden geçirmekten sorumludur. Bu sınırlı yükümlülük ayrıca olağan yasama usulü yoluyla yapılan yasama işlemi uyarınca sadece uygulama tasarruflarına uygulanabilir. Yasama işlemlerinin çoğu Lizbon sonrası dünyada bu şekilde yapılacaktır. Bununla birlikte, 11'inci madde yükümlülüğünün özel yasama usulü yoluyla yapılan temel kanunlara uygulanmadığı hususunu açıklamak kolay değildir. 11'inci maddeye dayanak oluşturan normatif argüman *684, yani olası yetki aşımı uygulama tasarruflarını kontrol etme, temel kanunun özel yasama usulüyle yapıldığı yerde eşit şekilde geçerli olacaktır.

Daha az belirgin ama eşit ölçüde önemli olabilecek gerçek ise; 11'inci maddenin, yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf uyarınca yapılan uygulama tasarrufları için geçerli olmadığı hususudur. ABIDA 291(2) maddesi yasal yönden bağlayıcı Birlik kanunları uyarınca uygulama tasarruflarının kullanımına yetki verir ve bu madde açık bir şekilde yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarrufları içerir. Bununla birlikte, 11'inci madde uygulama tasarrufunu takiben yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf durumunu kapsamaz. 11'inci madde temel yasama işleminde öngörülen uygulama yetkilerini aşmayan taslak uygulama kanunu açısından şekillendirildiği için bu ifadenin bu boşluğu doldurmak için genişletilmesi kolay değildir. Komisyona uygulama yetkisi vermiş olan bir yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarrufta 11'inci maddeye benzer bir hükmün eklenmesiyle bu boşluğun doldurulabileceği tartışılabilir. Komisyon bu tür bir hamleyle karşı koyabilir. Komisyon, hemen hemen

²⁵ Committee on Legal Affairs, November 26, 2010, 2010/0051, Rapporteur József Szájer; Council, November 30, 2010, 16976/10.

her zaman böyle bir harekete karşı koyabilir ve şunu düşünür; eğer uygulama yetkisi yetki devrine dayanarak çıkarılan bir tasarrufa istinaden veriliyorsa 290. madde Konsey ve Avrupa Parlamentosu'na böyle şartlar ihdas etmeye müsaade etmez.

Geçici hükümler

12 ve 13'üncü maddeler sonuçları kısa bir şekilde özetlenebilecek olan geçici hükümleri içerir. 12'nci madde, 5(a) maddesi sonuçlarının muhafaza edilmesine tabi olarak, 1999/468 Kararını, buna atıfta bulunan temel kanunlar için incelemeye tabi yasama usulünü fesheder. Öyle görünüyor ki, bu eylemler Lizbon rejimine uyarlanacak ve ikincil önlemler bundan böyle yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf olarak kabul edilecektir²⁶. 13'üncü maddenin sonucu, şimdiye kadar danışma usulü uyarınca yapılan önlemlerin 182/2011 Tüzüğü uyarınca bu şekilde yapılmaya devam edeceğidir. 13'üncü madde ayrıca önceden yönetim usulü ve düzenleyici usul yoluyla yapılan önlemlerin şu anda inceleme usulü yoluyla yapılacağını öngörür. Yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki ayırım için bu hükümlerin birbiri ile olan ilgisi yukarıda dikkate alınmıştır.

68

Yeni Komitoloji Tüzüğüne Dair Düşünceler

Daha önceki analiz ABIDA 290 ve 291'inci maddeler arasındaki ayırımın mevcut zorluklarını ortaya çıkarmıştır. 182/2011 Tüzük tartışması yeni komitoloji rejiminin bazı karmaşıklıklarını göstermiştir. Bununla birlikte, yeni Komitoloji Tüzüğü'nün daha genel bir öneme sahip olan iki noktası bulunmaktadır.

İki veya dört usul

Yeni Tüzük, önceden var olan daha karmaşık usuller dizisiyle kıyasla, danışma ve inceleme usulleri olmak üzere şu anda sadece iki usul hipotezi temelinde daha fazla sadeliğe yol açacak şekilde geliştirilmiştir. Ancak bu basitleştirmenin gerçek anlamda nereye kadar gerçekleştirilmiş olduğu sorgulanabilir.

Bunun nedeni kısmen, 182/2011 Tüzüğü'nün, 8'inci maddenin açık ifadesinden anlaşıldığı üzere, anında uygulanabilir tasarruflara ilişkin kuralların diğer uygulanabilir danışma ve inceleme işlemlerinden farklılık göstermesinden dolayı üç farklı usule sahip olmasıdır.

²⁶ Council 5768/11, February 7, 2011.

Ancak, temel usullerin danışma ve inceleme olmak üzere ikiye indirilmesi konusunda şüpheciliğin nedeni daha az belirgin ancak pratik açıdan daha önemlidir. İşte bu sebeple *685 inceleme usulünün işleyiş şeklindeki ayrıntılara daha yakından bakıldığında şimdiye kadar var olan yönetim ve düzenleyici usul arasındaki ayrım da daha çok belirginleşir.

İnceleme usulündeki ayrımın yönetim ve düzenleyici usuller arasındaki ayrımla tam olarak aynı olduğunu iddia etmiyorum. Gerçekte inceleme usulü içerisinde yeni ve eski rejimler arasındaki farkı azaltan iki yol olduğunu savunuyorum.

Kuşkusuz yönetim ve düzenleyici usul arasındaki temel farklılık, Konseye başvurulmasına neden olan kriterler açısından. Yönetim komitesi usulü durumunda, komite önlem aleyhinde oy verdiğinde bu durum meydana gelmiştir. Düzenleyici usul durumunda, tetikleyici neden, lehine oy kullanamamadır.

Yeni rejim, Konseye imkân dâhilinde hiçbir başvuru olmaması açısından eski rejimden açık bir şekilde farklıdır. Bu konu aşağıda dikkate alınacaktır. Ayrıca yönetim ve düzenleyici usuller tarafından önceden ayrı bir şekilde ele alınan önlemlere uygulanabilir inceleme usulü bakımından da farklılık arz etmektedir.

İnceleme usulüne ilişkin karmaşık kurallar dâhilinde komitenin önlem aleyhine oy vermesi veya bu önlem lehine oy kullanamamasına bağlı olarak uygulanan ve yürürlükte bulunan farklı rejimler bulunmaktadır. Yeni rejimin karmaşıklığından uzak durarak ve bu rejimin temel yapısını takdir ederek bu durum kolayca görülebilir.

Komitenin olumsuz bir görüş bildirmesi halinde, 5(3) maddesi Komisyonun taslak uygulama tasarrufunu kural olarak kabul etmeyeceğini öngörür. Ancak o zaman bu durum dört şekilde sınırlandırılır. Komite hiçbir görüş bildirmezse, 5(4) maddesindeki varsayılan durum, Komisyonun taslak uygulama tasarrufunu kabul edebileceğidir veya tadil edilmiş bir versiyonu komiteye sunabileceğidir. Ancak bu da yukarıda incelenen sınırlamalara tabidir.

Komitenin önlem aleyhine oy vermesine ya da hiçbir görüş bildirmemesine bağlı olarak farklı kuralların uygulanması gerçeği hiç de şaşırtıcı değildir. Bu durum, farklı özelliklere tabi olan farklı varsayım kurallarıyla birlikte inceleme usulü içerisinde aslında iki yol olduğu gerçeğini değiştirmez. Hiçbir görüş bildirilmemesi halinde, önceden

düzenleyici usul uyarınca olduğu gibi, olumlu bir oy ihtiyacını esas yönünden muhafaza ederek, önlemin kabul edilmemesi gerektiğini Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun temel kanunda belirtmesine izin veren 5(4) maddesi hükmü tarafından ikiz yollar güçlü bir şekilde sembolize edilir. İtiraz komitesinin önlem lehine veya aleyhine karar verdiği veya hiçbir görüş bildirmediği zaman neler olacağını belirten bilhassa 6(3) maddesinde itiraz usulü tarafından bu ayırım daha da fazla güçlendirilir.

Avrupa Parlamentosu ve Konseyin rolü

Avrupa Parlamentosu ve Konseyin, 182/2011 Tüzüğü'nün 10'uncu maddesi uyarınca belli belgelere erişimleri bulunduğunu gördük. Bu durum, yeni Tüzük ile önceki komitoloji rejimi arasındaki farkı kamufle etmemelidir. Gördüğümüz üzere, Komisyon asıl önerisinde kontrolün Üye Devletler tarafından yapılacağını ve ne Konseye ne de Avrupa Parlamentosuna *686, işlemlerle ilgili bilgilere erişebilseler bile komiteler üzerinde doğrudan bir rol verilmediğini vurgulamıştır²⁷.

70

“291'inci maddede belirtilen, uygulama tasarrufuna dair yeni Antlaşma hükümleri, Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Komisyonun uygulama yetkilerini kullanmasını kontrol etme yetkisi vermez. Bu tür kontrol sadece Üye Devletler tarafından yapılabilir. Bu tür kontrol mekanizmalarını kurmak için yasal çerçeve gerekmektedir.”

Bu yaklaşım Tüzükte belirtilmiştir. Komiteler Üye Devlet temsilcilerinden oluşur. Ancak önceki komite rejiminde olduğu gibi, Konseye başvuru yoktur. Yeni Tüzük komitelerde görev yapan Üye Devlet temsilcilerini Konsey'de görev yapanlardan resmen ayırır. Ancak bu durumun pratikte sürdürülebilir olup olmadığı belirsizliğini korumaktadır. Konseyde Üye Devletleri temsil eden bakanlar, kendi bölgelerinden tayin edilen ve yeni komitoloji kurullarında görev yapan kimselere oldukça fazla ilgi gösterebilir.

Ayrıca iki personel grubu arasında görüş alışverişi olabilir. Komitenin komitoloji komiteleri Üye Devlet temsilcileri yoluyla uygulama girdisi ve Konsey'de dile getirilen Üye Devlet çıkarları arasındaki ayrımı muhafaza etme isteğini sürdürmek, özellikle komite oylama kurallarının Konseyin kendisinin oylama kurallarını yansıttığından dolayı zor olabilir. Bu yüzden, Konsey'deki Üye Devlet temsilcilerinin önemli uygulama

²⁷ COM(2010) 83 final, p.3.

tasarrufları konusunda alınması gereken politika konusunda kendi temsilcileriyle tartışma yapmayacağına, brifing vermeyeceğine ve danışmayacağına inanmak zordur. Bu karşılıklı değişim büyük bir ihtimalle her iki yoldan işleyecektir. Komiteler konusunda Üye Devlet temsilcileri, Konseyde Üye Devletlerini temsil eden kişilerle veya büyük bir olasılıkla, Coreper'de ya da kendi ülkelerinde olsun veya olmasın, Konseyde bakanlık temsilcilerini destekleyen memurlarla birlikte hareket edebilir, onları bilgilendirebilir veya görüşlerini alabilir.

Bu yüzden, Komisyonunu daha önce fikrini belirttiği üzere, Konseye uygulama tasarrufunu kontrol etme konusunda hiçbir görevin verilmemesi hususu resmen doğru olmasına rağmen, yukarıda taslağı çizilen iletişim kanalları türünün ortaya çıkması olasıdır. Bu iletişim türü, doğrudan yollarla yapılamasa da Konseyin amaçlarını gerçekleştirmek için kullanılabilir.

Bu durum şartıtcı değildir ve 291'inci madde stratejisinin pratik ve teorik dayanağının kırılmasını gözler önüne serer. Uygulama tasarruflarının Konsey sıfatında Konseyi ilgilendirmediği ve Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun her ikisinin de kendilerine resmi kurumsal rol verildiği yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarrufların aksine, sadece her Üye Devlette uygulama pratiği meselesi olduğu varsayımına dayanır. Bu varsayım, yukarıda belirtilen yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ile uygulama tasarrufu arasındaki ayrımın zorluğundan dolayı problemlidir.

İkincil eylemin yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf olarak mı yoksa uygulama tasarrufu olarak mı nitelendirileceğinin tartışılabilir olduğu birçok durum olacaktır. Bu ince hesap, önlemin uygulama tasarrufu olarak sınıflandırılmasına yol açarsa, o zaman Konsey veya Avrupa Parlamentosu'nun önleme yönelik hiçbir kurumsal ilgisinin olmaması ve bu durumun salt her bir Üye Devlette uygulama pratiği olduğu varsayımı, incelemeye kolaylıkla direnmez. Gerçek şu ki; değer yargıları ve siyasi tercihler uygulama tasarrufu kapsamında olacaktır ve bu eylemler yoluyla gerçekleştirilecektir. Bunlar hem resmi hem de maddi açıdan AB önlemleridir. Böylece Konsey sıfatında Konsey veya Avrupa Parlamentosu'nun, temel kanunu detaylı açıklayan ve daha ayrıntılı olan bu önlemlere ilgi duyması şartıtcı olmayacaktır.

***687 Sonuç**

Yeni önlemlerin kanunlaşmasının yerleşik hale getirilmesi daima zaman almakta ve 182/2011 Tüzüğü'nün bu durumun nasıl üstesinden geldiği belirsizliğini korumaktadır. Yetki devrine dayanarak çıkarılan tasarruf ve uygulama tasarrufu arasındaki ayrım Lizbon sonrası dünyada zorluk çıkarmaya devam edecektir ve durum, bu ayrıma yukarıda belirtildiği üzere mantık çerçevesinde Lizbon Antlaşması planından mı, siyasi güçlerden mi yoksa ikisinin karışımından kaynaklanan kriterin mi neden olduğuna bakılmaksızın, bu şekildedir. Bu nedenle, ayrımın tartışmalı olacağı örnekler kaçınılmaz bir şekilde çok olacaktır.