

AVRUPA PARLAMENTOSU: KARAR ALMA SÜRECİ VE YETKİLERİ

Hasan KARAKILIÇ*

I. GİRİŞ

Avrupa Topluluklarının kurucu antlaşmaları, bağımsız devletler arasında imzalanmış uluslararası antlaşmalar niteliğindedir. Bu anlamda Toplulukların uluslararası hukuk teknikleri kullanılarak kurulduğu söylenebilir. Ancak kurucu antlaşmalar alışılmışın dışında Parlamento, Konsey, Komisyon ve Adalet Divanından oluşan “dörtlü (quadripatite) bir kurumsal yapı” geliştirmişlerdir. Bu durum doktrindeki bir takım yazarlar tarafından Toplulukların paradoksu ya da orijinallığı olarak nitelendirilmektedir¹.

Bugün Avrupa Birliğini oluşturan kurumsallaşma incelendiğinde şu durum gözlenecektir: Tepede anayasal olarak nitelenebilecek kurucu antlaşmalar² yer almakta ve bu kurucu metinlerle Topluluk kurumlarına bir takım yetkiler verilmektedir. Kurumlarda bu yetkileri kullanarak gerekli düzenlemeleri yapmakta

* Celal Bayar Ün. İ.İ.B.F. İşletme Bölümü Araştırma Görevlisi; Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği Hukuku Yüksek Lisans Programı Öğrencisi.

¹ Tezcan, Ercüment: **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 2001, s. 2.

² Avrupa Topluluklarını oluşturan kurucu antlaşmaların anayasal niteliği ve Avrupa Birliği hukukunun niteliği konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz. **Arsava, A. Füsün**: “Kurucu Antlaşmaların Avrupa Birliği Anayasasına Dönüşmesi”, Ankara Üniversitesi, Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, **ATAUM Bülten**, Bahar 2002, s.2. ; **Arat, Tuğrul**: “Avrupa Toplulukları Hukuku”, **Avrupa Birliği El Kitabı**, TC Merkez Bankası Yayını, Ankara, 1995, s. 47 ve devamı; **Kabaalioğlu, Haluk**: **Avrupa Birliği ve Kıbrıs Sorunu**, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1997, s.101 vd; **Arsava, A. Füsün**: “Avrupa Birliğinin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Süreci”, **Avrupa Birliği El Kitabı**, T.C. Merkez Bankası Yayını, Ankara, 1995, s. 53 vd.

ve sistemin işlemlerini sağlamaktadırlar. Bununla birlikte, Toplulukların kurumsal yapısının yasama, yürütme ve yargı biçiminde ifade edilen Montesquieu'nun güçler ayrılığı ilkesi ile de bire bir örtüşmediği ortadadır. Aynı zamanda başka bir anlatımla, topluluğun kurumsal yapısı klasik uluslar arası örgütlerin kurumsal yapısından farklı, ancak güçler ayrılığıyla da tam örtüşmeyen bir durum arz etmektedir.

II. AVRUPA BİRLİĞİ KURUMLARI

Avrupa Birliği Antlaşmasının³ 3. maddesinde Birliğin, Topluluk müktesebatına tamamen saygı içinde ve bunu geliştirerek hedeflerine erişmek için, yürütülen faaliyetlerin bütünlüğünü ve sürekliliğini sağlayan tek bir kurumsal çerçeveye sahip olduğu belirtilmektedir. Aynı antlaşmanın 5. maddesinde Avrupa Parlamentosu, Konsey, Komisyon, Adalet Divanı ve Sayıştay, bir yandan Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmaların ve bunları değişikliğe uğratan ve tamamlayan anlaşma ve senetlerin hükümlerinde, diğer yandan bu antlaşmanın diğer hükümlerinde öngörülen koşullar ve amaçlar çerçevesinde yetkilerini kullanır hükmü yer almaktadır.

Birliğin kurumsal çerçevesi ve birliği oluşturan organlar kurucu antlaşmalar da bu şekilde yer almaktadırlar. Bu anlamda kısaca belirtmek gerekirse Konsey, yürütmeye ilişkin yetkileri de bulunan bir yasama organı, Komisyon yasama yetkisi de tanınmış olan bir yürütme organı, Parlamento'da denetim ve ortak karar prosedürü gereği olarak karşımıza çıkmaktadır⁴.

AB'nin kurumsal yapısı incelendiğinde dikkati çeken bir nokta da, kurumsal yapıda yer alan kurum ve organların kendilerine devredilen yetkiler çerçevesinde faaliyet göstermeleridir. Daha açık bir ifadeyle kurum ve organların, üye devletlerin ulusal organlarının yerlerine geçip, her konuda karar almalarının söz konusu olmamasıdır. Kurum ve organlar, ancak belirli konularda ve yetkilendirildikleri ölçüde karar alma yetkisine sahiptir⁵.

III. AVRUPA PARLAMENTOSU

AB'nin kurumları arasında yer alan "Avrupa Parlamentosu" ilginç özellikleri olan bir oluşumdur. Uluslararası kuruluşlarda parlamenter temsilcilere yer ve-

³ Topluluk 7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht'de yapılan anlaşmadan beri Avrupa Birliği olarak anılmaktadır. Aynı zamanda Maastricht Antlaşması için Avrupa Birliği Antlaşması terimi de kullanılmaktadır. Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. **Baykal, Sanem-Tuğrul Arat**, "1990-2001 AB'yle İlişkiler", Baskın Oran (ed.), **Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar, cilt. II**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2001, s. 329 ve devamı.

⁴ **Tezcan**, s. 7.

⁵ **Tezcan**, s. 8.

rilmesi 2. Dünya savaşından sonra ortaya çıkan bir gelişme olmuştur. 1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi'nin, bir yandan dışişleri bakanlarını bir araya getiren "Bakanlar Komitesi" ve diğer yanda, üye devletler yasama organlarından seçilen temsilcilerden oluşan "Danışma Meclisi", Avrupa Konseyi'nin iki temel organını oluşturmuştu. Daha sonra İskandinav ülkelerinin 1952 yılında kurdukları "Nordic Council" Kuzey Konseyi'nin Parlamenter Meclisi, 1954 yılında kurulan Batı Avrupa Birliği'nin üye devletlerde yasama organı üyelerinden seçilen kişilerden oluşan Meclisi, Benelüks ülkelerinin 1955 yılında teşkil ettikleri "Benelüks Parlamentolar arası Danışma Konseyi" bu arada sayılabilir⁶.

Bugün AB'yi oluşturan Topluluklardan ilki olan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)'nin kurumsal yapısı içinde parlamenter nitelikte bir organın bulunması gerektiği fikri, Schuman Planının 9 Mayıs 1950 tarihinde açıklanmasından hemen sonra, planın fikir babası sayılan Jean Monet'nin Londra'ya yaptığı bir gezi sırasında ortaya atılmış ve 20 Haziran 1950'de AKÇT antlaşmasını hazırlayan diplomatik konferansta Fransız hükümeti tarafından resmen önerilmişti.

1951 yılında Paris Antlaşması ile kurulan AKÇT'den sonra 1957 yılında Roma'da imzalanan antlaşmalarla kurulan iki yeni Topluluk, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom enerjisi Topluluğu (EURATOM) için de parlamenterlerden oluşan bir kuruma yer verilmişti. Bu durumda her üç Topluluğa ayrı ayrı meclis oluşturması yerine tek bir meclisin bu görevi üstlenmesi uygun görülmüştür⁷.

Önce AKÇT için "ortak meclisi" ve daha sonra her üç Topluluk için müşterek olan Meclise⁸ üye devletler parlamentolarından, "Avrupa ideallerine inanmış" kişiler seçilmiş ve bu kurumun, "Avrupa'nın vicdanı" olduğu ifade edilmiştir. Burada önemli olan bir nokta Meclis'te görev alan üyelerin, Topluluğa üye devlet hükümetlerini değil de, halklarını temsil etmeleridir. Toplulukları kuran antlaşmalarda, AP'nin "Toplulukta bir araya gelen devletlerin halklarının temsilcilerinden" oluştuğu vurgulanmaktadır (AKÇT Ant. Mad. 20, Euratom Ant. Mad. 107, AET Ant. Mad. 137). Bu nedenle parlamenterlere, üye devlet hükümetlerinin veya herhangi başka kurum veya kuruluşun talimat vermesi düşünülemez. Zaten AP'de üyeler geldikleri ülkelere göre değil, mensup oldukları siyasi parti gruplarına göre oturmaktadırlar.

Kurucu antlaşmalarda Avrupa Parlamentosu terimi kullanılmamış, daha az iddialı olan "Asamble" veya "Meclis" terimi tercih edilmişti. Kurucu antlaşma-

⁶ Kabaalioglu, s. 145.

⁷ Kabaalioglu, s. 146.

⁸ Lasok, D. / Bridge, J. W: -Introduction to the- Law and Institutions of the European Communities, Butterworths, London, 1979, s. 133.

larda yer almamasına rağmen Meclis 30 Mart 1962’de bir karar alarak, kendi kendine “Avrupa Parlamentosu” teriminin kullanılmasını uygun gördü⁹.

Meclis’in kendi kendine isim değişikliğine gitmesi Topluluk kurumlarından bazıları tarafından kabul görmedi. Komisyon ve ATAD “Avrupa Parlamentosu” adını kullanırken, Konsey ısrarla antlaşmalarda yer alan “Meclis” (Asamble) deyimini kullanmaya devam ediyordu.

Avrupa Parlamentosuna üyelerin doğrudan seçimi ile ilgili tartışmalar ve görüşmeler sürerken, Parlamento, Konsey ve Üye Devletler üzerinde baskı yaparak, “Meclis” (Asamble) kelimesi yerine artık “Avrupa Parlamentosu” teriminin kullanılmasını talep etti ise de Konsey, 1 ve 2 Nisan 1976 tarihli oturumlarında bu isteği reddetti. Ancak bunu yaparken, Konsey söz konusu kurumu “Avrupa Parlamentosu” olarak anmakla bu ifadenin iyice yerleştiğini kabul etmiş oluyordu¹⁰. “Avrupa Parlamentosu” terimi ilk kez 1986’da Avrupa Tek Senedi ile kabul edildi¹¹ ve isim değişikliği antlaşmalarda yapılan bu değişikliklerle resmileştirilmiş oldu.

1979 yılından beri Avrupa Parlamentosu üyeleri doğrudan seçimler yoluyla halk tarafından seçilmeye başlandı¹². Parlamento üyeleri, 5 yıllık bir süre için Avrupa Birliği yurttaşları¹³ tarafından seçilmektedirler. Amsterdam Antlaşması ile Parlatentonun üye sayısı 700 ile dondurulmuştu (AT ant. madde 189). Böylece AB’ye üye devletlerin nüfuslarına oranla tespit olunan temsilci sayısının,

⁹ **Kabaalioğlu**, s. 147.

¹⁰ **Kabaalioğlu**, s. 147

¹¹ **Pinder, John: European Community, -The Building of a Union-**, Oxford University Pres, Oxford-New York, 1992, s. 37.

¹² **Christiansen, Thomas**, “European and Regional İntegration”, John Boylis-Steve Smith (ed.), **Globalisation of World Politics**, Oxford University Pres, Oxford 2001, s. 502-503.

¹³ Maastricht Antlaşması ile AT Antlaşmasına eklenen 8. maddede (yeni numaralandırmada 17. madde) bir Birlik yurttaşlığı tesis edilmiş ve “üye devletlerden herhangi birinin vatandaş olan kişi Birlik yurttaşdır” hükmü getirilerek bu konudaki temel ilke ifade edilmiştir. Maastricht Antlaşması’yla tesis edilen Birlik yurttaşlığı, üye devlet vatandaşlığına ek bir statüdür, yani üye devlet vatandaşlığına bağlıdır. Daha önce var olan haklar grubunda yer alan serbest dolaşım ve ikamet hakkıyla Avrupa Parlamentosuna dilekçe hakkına ek olarak, Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı, arabulucuya başvurma hakkı, bütün üye devletlerin diplomatik ve konsolosluk makamlarının sağladığı korumadan yararlanma hakkı Maastricht Antlaşması ile getirilen yeni haklar grubunda yer almaktadır. Bkz. **Tezcan, Ercüment: Avrupa Birliği Hukuku’nda Birey**, İletişim Yayınları, İstanbul 2002, s. 27-28; ayrıca, **Gautron, J. C.** “Avrupa Yurttaşlığı ve Fransa’daki Hukuki-Siyasi Tartışmalar” (**çev. Durmuş Tezcan**), M. Ü. AT Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi, cilt 5, sayı 1-2, 1997, s. 226; **Arsava, A. Fusun**: “Avrupa Birliği Hukukunda Yurttaşlık Kavramı”, Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2, sayı 2, 1998, s. 293.

AP'nin üye sayısını -bir sınırlama ile bağlı olmadan- belirlemesine ve toplantıların yapılmasının güçleşmesine engel olunmak istenmişti¹⁴. Ancak Birliğin genişleme stratejisi doğrultusunda yeni üyelerin katılımının söz konusu olması nedeniyle, Nice Zirvesi öncesi toplanan Hükümetlerarası Konferansta, Avrupa Parlamentosunda üye devlet başına düşen milletvekili sayısının yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiştir. AB'nin kurumsal yapısında önemli değişikliklerin yapıldığı nice Zirvesi ile kabul edilen yeni değişiklikle, 2004-2009 döneminde gerekirse, mevcut üye devletler için 732 rakamına kadar milletvekili sayısında artırma olabilecektir. Dolayısıyla bu dönem zarfında Birliğe yeni üyelerin katılımı durumunda toplam sayı 732'yi aşabilecektir. Ancak sonraki dönemde (yani 2009 seçimleriyle) yine toplam sayı 732 olarak sabitlenecektir¹⁵.

Tekinalp'e göre, Avrupa Parlamentosu bir "self-made organ" olup, klasik anlamda bir parlamentodan ziyade bir demokratik forumdur. Yasamaya oldukça güçlü bir şekilde katılır. Üç sütun teorisi¹⁶ açısından durumu Amsterdam antlaşması ile güçlenmiştir. Aynı zamanda AP'nin stratejisi yasama gücünü elde etmek ve Konsey'i bir çeşit Lordlar Kamarası veya ikinci meclis (Senato) konumuna geçirtmektir. Ancak konsey yetkilerini muhafaza hususunda titizdir, sadece bir kısım hukuk koyma yetkilerini Avrupa Parlamentosu ile paylaşmaktadır¹⁷.

IV. AVRUPA PARLAMENTOSU VE YASAMA İŞLEMLERİ

Her ne kadar adı parlamento olsa da esas itibariyle AP'nin genel anlamda yasama yetkisi yoktur. Başlangıçtan itibaren bu kurum bir yasama organı olarak öngörülmemiş, genelde "istişari" yetkileri olması öngörülmüştür. Gerçekten de Avrupa Tek Senedi ve Maastricht Antlaşması ile yapılan değişikliklerden önce, genel kural AP'ye danışılmasıydı. Avrupa Tek Sendi ile Parlamentaoya danışılması öngörülen konuların sayısı artırılırken, ayrıca Konsey ile AP arasında işbirliği yöntemi geliştirildi. Maastricht Antlaşması ise birlikte karar –codecision- prosedürü kabul edilmişti. Maastricht ile Antlaşmaya eklenen madde 138 b,

¹⁴ Tekinalp, Gülören, (TEKİNALP/ TEKİNALP), *Avrupa Birliği Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul 2000, s. 35.

¹⁵ Tezcan, s. 206-208.

¹⁶ Maastricht Antlaşması ile AB üç sütun üzerine oturmaktadır; birinci sütun üç Avrupa Topluluğu(AET, AKÇT ve EUROATOM), ikinci sütun ortak dış güvenlik ve savunma politikaları; üçüncü sütun ise adliye ve içişleri alanında işbirliğidir (üç sütun teorisi). AP'nin ikinci ve üçüncü sütunlarda, yani ortak dış güvenlik ve savunma ile adliye ve içişleri konularında aktif yetkileri yoktur. Anılan iki sütunda yetki, üye devletlerin delegerinden oluşan Konsey'de ve ismen de Komisyon'dadır. Tekinalp, s. 197.

¹⁷ Tekinalp, Ünal, (Tekinalp/Tekinalp) *Avrupa Birliği Hukuku*, Beta yay. İstanbul 2000, s. 192.

“antlaşmanın öngördüğü ölçüde, AP'nin Topluluk tasarruflarının oluşturulması sürecine 189 b ve 189 c maddelerinde belirlenen usuller çerçevesindeki yetkilerini kullanarak ve assent (rıza, onay, muvafakat) veya istişari görüş vererek katılacağı” belirtmektedir. AP'nin yasama işlemlerine katkısını dört ana bölümde ele almak mümkündür.

a- Danışma Yöntemi (consultation):

Topluluğu kuran antlaşmalarda yer alan bazı maddelerde belli bir konuda yasama işleminin çıkarılabilmesi için AP'nin görüşünün alınması, bu kuruma danışılması öngörülmektedir. Buna “consultation” yöntemi de denmektedir. Genelde antlaşmalar hemen tüm önemli sayılabilecek konularda Parlamento'nun görüşünün alınması koşulunu getirmiştir. Bakanlar Konseyi de aldığı bir kararla, antlaşmada öngörülme dahi AP'ye danışılmasını kabul etmiştir. Antlaşmada öngörülen durumlarda AP'nin görüşünün alınması zorunludur¹⁸. Danışma prosedürüne göre AP, Komisyondan gönderilen tasarı önerisini görüşür ve görüşünü belirler. Ne var ki, AP'nin bu görüşleri bağlayıcı değildir.

Buradaki prosedür şu şekilde işlemektedir: Komisyondan gelen bir tasarı önerisi, Parlamento başkanı tarafından konuyla ilgili Parlamento Komisyonuna gönderilir. Komisyon, hazırlanan yasama işleminin hangi antlaşma maddesine dayanılarak hazırlandığını ve kullanılan hukuki usulün uygun olup olmadığını inceleyecektir. Bu inceleme sırasında bütçede konuyla ilgili yeterince kaynak bulunup bulunmadığını, kişilerin temel haklarını ihlal edip etmediği araştırılır. Ayrıca subsidiarite ilkesi çerçevesinde, önerilen tasarının bu ilkeye uygunluğu da gözden geçirilecektir.

Danışma prosedüründe AP'nin elindeki tek silah yasama işlemini geciktirmektir. Normal olarak Konsey, Parlamentosun görüşünü almadan bir tasarıyı yasalaştıramaz. Ancak o yasama işleminin yürürlüğe sokulması çok acil ise ve Parlamento Konsey ile işbirliği yapma yükümlülüğünde samimi davranmıyorsa Konsey daha fazla beklemeyebilir. Ekim 1992 de konsey, Parlamento'ya başvurarak 1 Ocak 1993 ten önce belli bazı ürünlerde genel performansların uygulanabilmesi amacıyla gerekli düzenlemelerin yürürlüğe girebilmesi için acilen görüş bildirmesini talep etmiştir. Parlamentodan gerekli görüş öngörülen zamanda gelmeyince Konsey konuya ilişkin Regulation (tüzük) metnini 21 Aralık 1992 de oylayarak kabul etmiştir. ATAD' da European Parliament v. Council Kararında Konseyin tutumunu haklı bulmuş ve gerekçe olarak da işlemin gecikmesiyle uygulanması gerekli genel preferansların yürürlüğe girememesi nedeniyle o ürünleri Topluluğa satacak gelişmekte olan ülkelerin zarara uğrayacak olmalarını göstermiştir (Case C- 65/ 93, 30 March 1995)¹⁹.

¹⁸ Tezcan, s. 23.

¹⁹ Kabaalioğlu, s. 153.

Belli bir konuda yasama işleminin çıkarılmasında, antlaşma danışma prosedürünü öngörmüşse, Parlamento'ya mutlaka danışılmalı yani o tasarı hakkında görüşü mutlaka alınmalıdır. Konsey, Parlamentonun görüşünü almadan tüzük veya yönerge metnini kabul ederse, AP Konsey aleyhine yargısal yollara başvuru olabilir²⁰. Roquette Freres S.A v. Council Kararında Divan, danışma prosedüründe, Parlamento'ya yasama işleminde fiili bir görev ve yetki verildiğini belirterek, "böyle bir yetki antlaşmada öngörülen kurumsal dengede temel bir faktördür. Her ne kadar kısıtlı bir yetki ise de Topluluk düzeyinde bir temsilciler meclisi aracılığıyla yetkinin kullanımında halkların katılımını sağlayan temel demokratik ilkeyi yansıtır" görüşünü ifade etmiş ve "Antlaşmada Parlamento'ya danışılmasının öngörülmesi temel bir şekil şartı olduğundan buna uyulmaması söz konusu işlemin iptaline yol açar" görüşünde bulunmuştur (Case 138/79, 1980 ECR 3333)²¹.

Danışma -consultation- prosedüründe Parlamento'ya danışılması zorunlu olmakla beraber, bu kurumun vereceği görüş bağlayıcı değildir. Parlamento, o tasarı hakkında son derece olumsuz bir değerlendirme yapmış, kabul edilmemesini önermiş olabilir. Bu görüşler Konseyi bağlamaz. Konsey parlamentonun olumsuz görüş beyan ettiği tasarıyı kabul edebilir, benimsediği metni ise reddedebilir.

Antlaşma, AP'nin görüşü alındıktan sonra metinde değişiklik yapılması halinde Parlamento'ya yeniden danışılmasına ilişkin bir hüküm içermemektedir. ATAD, Cabotage I Kararında, "AP'nin görüşü alındıktan sonra kabul edilen metin, Parlamentonun görüş bildirdiği metinden temelde farklılıklar arzederse, Parlamentonun görüşüne yeniden başvurmak gerekir. Ancak, yapılan değişiklikler Parlamentonun görüş bildirdiği istikamette ise yeniden danışmaya gerek yoktur" şeklinde karar vermiştir. Burada önemli olan husus, "değişikliklerin bütün olarak ilk metinden esaslı ölçüde ayrılması" dır. Komisyon tarafından yapılan değişiklik, tamamı dikkate alındığında tüzük metninin esasını etkilememişse yeniden danışmaya gerek yoktur (Case C-65/90, Parliament v. Council, 1992 ECR I-4593; Germany v. Council, Case C 280/93, 1994 ECR I-4973)²².

b- Uzlaşma Usulü (Conciliation):

AP'nin yasama işlemlerine katılımı başlangıçtan itibaren son derece sınırlı olduğundan Topluluğun 3 önemli kurumunun başkanları 1975 yılında bir araya gelerek bazı kararlar aldılar. Konsey, Komisyon ve Parlamento başkanları yaptıkları ortak açıklamada, Konseyin Parlamentonun görüşünden farklı davranmak

²⁰ Tezcan, s. 23; Kabaalioglu, s. 155.

²¹ Kabaalioglu, s. 155

²² Kabaalioglu, s. 156.

istememesi halinde “uzlaşma” veya “uzlaştırma” -conciliation- usulünü benimsediklerini ifade ettiler.

Ortak açıklamaya göre, “uzlaşma usulünün” uygulanabilmesi için şu şartların bulunması öngörülmüştür:

1-söz konusu işlemin genel uygulaması olmalıdır,

2-önemli mali etkileri olması, başka deyişle bütçenin gelir veya gider kalemlerinde önemli değişikliklere yol açması gerekir.

3-işlemin kabul edilmesi, yürürlükteki kuralların öngördüğü bir husus olmalıdır²³.

Komisyon, hazırladığı tasarıda o metnin uzlaşma usulüne dahil olup olmaması hususunda görüşünü belirtir. Parlamento görüşünü açıklarken uzlaşma usulüne başvurulmasını isteyebileceği gibi, Konsey de böyle bir talepte bulunabilir. Her iki kurumda Komisyon’un bu konudaki görüşü ile bağlı değildir.

1977 yılında Genel Mali tüzük konusunda, 1983 yılında Avrupa Sosyal fonu’nun yeniden yapılanmasında karşılaşılan güçlükler, uzlaşma usulü sayesinde giderilmiştir (O.J. 1977 C – 118/ 60, Reg.442/81. O.J. 1981 L. 48/8). Ancak, diğer birçok durumda Konsey tutumunu değiştirmemiştir. Ayrıca Konsey içinde, Üye Devletler arasında da görüş farklılıkları olması nedeniyle bir sonuç alınmamaktadır.

c- İşbirliği Usulü (Cooperation):

1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi’nin 6. maddesinde kabul edilen “işbirliği usulü”²⁴, antlaşmada belirlenen durumlarda uygulanacaktır²⁵.

Roma Antlaşmasının 7. Maddesinde bir değişiklik yapan Tek Senet (mad. 62/2), burada yer alan “Avrupa Parlamentosuna danıştıktan sonra” ibaresi yerine, “Avrupa Parlamentosu ile işbirliği halinde” ifadesini koymuştur; “Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine Avrupa Parlamentosu ile işbirliği halinde ağırlıklı çoğunlukla bu ayrıcalıkların yasaklanması amacıyla kurallar kabul edebilir”.

Örneğin işçilerin serbest dolaşımına ilişkin yapılacak yasaları düzenleyen 49. madde de işbirliği usulü kapsamına alındı. “Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosu ile işbirliği halinde, Ekonomik ve Sosyal Komiteye danıştıktan sonra, tüzükler ve yönergeler yoluyla, işçilerin serbest dolaşımını

²³ Örneğin tarım ürünlerinin fiyatlarının belirlenmesi gibi işlemler bu uzlaşma prosedürüne tabi olmayacaktır. Zira bu konu zaten daha önceden kararlaştırılmış bir durumdur.

²⁴ **Arsava**, (kurumsal yapı), s. 62.

²⁵ **Pinder**, s.38.

giderek gerçekleştirmek için...gerekli önlemleri ağırlıklı çoğunlukla kararlaştırır”²⁶.

Parlamento ile işbirliği yapılması öngörülen konularda Konsey, Komisyondan gelen tasarıyı parlamentoya gönderir ve Parlamentonun görüşünü de dikkate alarak, ağırlıklı çoğunlukla bir “ortak tutum” veya “ortak pozisyon” –common position- benimser ve durundan Parlamento’yu haberdar ederek, ortak tutumlarının gerekçelerini de bildirir.

Eğer Avrupa Parlamentosu, Konsey’in ortak tutumunu üç ay içinde onaylarsa veya bu konuda hiçbir işlem yapmazsa, Konsey söz konusu tasarıyı kendi belirlediği ortak tutum uyarınca kabul edebilir. Parlamento, Konsey’in ortak tutumunu, ya fiilen bir karar alarak onaylayacak, ya da **üç ay** içinde ortak tutum karşısında hiçbir işlem yapmamış ise, bunu kabul ettiği varsayılacaktır. Şu halde Parlamento, Konsey’in ortak tutumunu benimserse bir sorun yoktur ve Konseyden gelen metni kabul eder, Resmi Gazeteye göndererek yayınlatır²⁷.

Üç aylık süre içinde Parlamento, üyelerinin salt çoğunluğu ile Konsey’in ortak tutumunu reddedebileceği gibi bu metinde bazı değişiklikler yapılmasını da önerebilir. Burada üye tamsayısının mutlak çoğunluğu aranır ve red kararının üç ay gibi kısa sayılabilecek bir sürede alınması gerekir. Bu durumda Parlamento, üç ay içinde mutlak çoğunlukla ortak tutumu tamamen red edip geri çevirebileceği gibi bazı değişikliklerde önerebilir.

Eğer Konsey’in belirlediği ortak tutum, Parlamento tarafından reddedilmiş ise, bu metnin Konsey tarafından kabul edilebilmesi için mutlaka oy birliği koşulu sağlanmalıdır.

Yani sadece bir üye devletin dahi karşı çıkması durumunda Konsey, o metni kabul edemez. Konsey’in, Parlamentonun bu yetkisini aşabilmesi için oybirliği gerekir. Konsey’de de oy birliğine varılması pek kolay olmadığından, Parlamento’nun elindeki bu yetki önem kazanmaktadır. Ancak bu halde de salt çoğunluk aranması ve süre koşulu olması bu silahın kullanılmasını zorlaştırabilir.

Avrupa Parlamentosu, Konsey’in ortak tutumunda bazı değişiklikler önerirse, Komisyon, bu değişiklik önerileri çerçevesinde Konsey’in ortak tutumunu gözden geçirir ve bir ay içinde tasarıyı Konsey’e gönderir. Komisyon kabul etmediği değişiklikleri gerekçeleriyle bildirmek zorundadır. Komisyon, kabul etmediği değişiklikler hakkında görüş ve değerlendirmelerini de açıklamak durumundadır. Başka ifadeyle bu davranışının gerekçelerini belirtecektir.

Komisyon, bu aşamada Konsey ile Parlamento arasında bir aracı rolündedir.

²⁶ Kabaalioglu, s. 157.

²⁷ Kabaalioglu, s. 159; Tezcan, s.28.

Komisyonun kendi tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisi, Parlamento'da getirilen tadilat önerileri ile sınırlıdır. Bu noktada Komisyon üzerinde siyasi baskılar olabilir. Çünkü, eğer Komisyon, Parlamento'nun önerilerini benimserse, Konsey'de ağırlıklı çoğunluk yeterli olacaktır. Komisyon, Parlamentosunun yaptığı değişiklikleri benimsemezse, o zaman Konsey'in bu değişiklikleri kabul etmesi için oybirliği gerekir.

Bu yöntem, Komisyon ile Parlamento arasında etkili bir işbirliği olanağı sağlamaktadır. Komisyon, yeniden gözden geçirdiği tasarımı Konsey'e sunmadan önce, konuyla ilgili Parlamento Komisyonu ile görüşebilir. Parlamentosunun önerdiği değişikliklerde, temelde karşı çıkacağı hususlar olmaması halinde, Komisyon bunları kabul ederek Parlamento'ya destek verebilir.

Sonuç olarak, Komisyon'un desteklemediği değişiklik önerileri karşısında tüm üye devletlerin anlaşmaları gerekmektedir. Başka bir deyişle, Parlamento'nun önerdiği değişiklikleri Komisyon benimserse, Konsey'de ağırlıklı çoğunluk, benimsemezse oybirliği gerekecektir. Görüldüğü üzere, işbirliği yöntemi, Avrupa Parlamentosu'nun yasama işlemlerinde ağırlığını artırmış ve sahip olduğu gücü bir ölçüde genişletmiştir.

d – Uzlaşma ve Veto Prosedürü (Birlikte Karar – Codecision-):

Maastricht Antlaşması ile yetkilerinde önemli artışlar olan kurum, Avrupa Parlamentosu'ur. Parlamento bu antlaşmayla, 10 Eylül 1992 tarihinde 78 üye ile yaptığı ilk toplantısından bu yana süren yetki artırma mücadelesine bir sayfa daha eklemiştir²⁸.

Maastricht Antlaşması, Avrupa Parlamentosu'nun yasama işlemlerinde yetkilerini güçlendirmek üzere Avrupa Topluluğu Antlaşmasına yeni bir madde getirdi: Madde 189 b, bu yöntemle co-decision, "birlikte karar mekanizması" adı da verilmektedir. Bu ifade Maastricht Antlaşması hazırlanırken ilk tasarlardan birinde yer almış, daha sonra co-decision, "birlikte karar" deyiminden vazgeçilmiştir. Buna rağmen zaman zaman birlikte karar mekanizması ifadesi halinde kullanılmakla beraber bu tür bir ifade yanıltıcıdır. Parlamento'nun Konsey ile eşit düzeyde olduğu gibi yanıltıcı bir izlenim verdiği söylenebilir. Gerek Konsey'e ve gerekse de AP'ye bir hukuk metnini onaylamak açısından eşit yetkiler verdiği sanılabilir. Ancak madde 189 b, her iki kurumun ortak bir metni onaylamasını öngörmekte ise de anlaşma sağlanamaması halinde Konsey, tek taraflı olarak karar alabilmektedir.

Ortak Karar Prosedürü isminden de anlaşılacağı gibi, AP' yi yapılacak yasal düzenlemelere ortak yapmaktadır. Maastricht Antlaşması ile getirilen bu Prose-

²⁸ **Bozkurt, Ömer:** "Maastricht Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin Geleceği", **Avrupa Birliği El Kitabı**, T.C Merkez Bankası Yayını, Ankara 1995, s. 101.

dür sayesinde AP, Konsey'le adeta karar yetkisini paylaşmakta ya da ortak karar vermektedir²⁹.

Ortak Karar prosedürü, işbirliği prosedüründen geniş ölçüde esinlenmiş ve bu prosedüre birtakım ilavelerin yapılmasıyla ortaya çıkmıştır. Prosedür, genel hatlarıyla şu şekilde işlemektedir: Komisyon, AP ve Konsey'e bir öneri sunar. Konsey, AP'nin görüşünü aldıktan sonra nitelikli çoğunlukla;

Eğer, Avrupa Parlamentosu'nun görüşünde yer alan bütün değişiklikleri onaylarsa, önerilen tasarrufu değişik haliyle kabul edebilir.

AP herhangi bir değişiklik önermezse, önerilen tasarrufu kabul eder. Aksi halde ortak bir tutum belirler ve bunu Avrupa Parlamentosuna sunar. Konsey, kendi ortak tutumunu belirlemesine yol açan sebepleri tam olarak Parlamento'ya bildirir. (Komisyon da Parlamento'yu kendi tutumundan tam olarak haberdar eder).

Eğer bu bildirimden itibaren üç ay içinde Parlamento;

a- Ortak tutumu onaylar veya bir karar almazsa söz konusu tasarruf ortak tutum uyarınca kabul edilmiş sayılır,

b- Üyelerinin salt çoğunluğuyla ortak tutumu reddederse, önerilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır,

c- Üyelerinin salt çoğunluğuyla ortak tutuma ilişkin değişiklikler önerirse, değişik metin bu değişiklikler hakkındaki görüşlerini bildirmeleri için Konsey ve Komisyon'a sunulur.

Eğer Konsey nitelikli çoğunlukla, Parlamento'nun yaptığı bütün değişiklikleri, kendisine bildirildiği tarihten itibaren 3 ay içinde onaylarsa, söz konusu tasarruf değiştirilmiş ortak tutum şeklinde kabul edilmiş sayılır, ancak Konsey, Komisyonun olumsuz bir görüş bildirdiği değişikliklere ilişkin olarak oybirliğiyle karar verir. Eğer Konsey değişikliklerin tamamını onaylamazsa, Konsey başkanı, AP başkanı ile anlaşarak 6 hafta içinde Uzlaşma Komitesini toplar .

Konsey üyelerinden veya onların temsilcilerinden ve eşit sayıda AP temsilcisinden oluşan Uzlaşma Komitesi³⁰, Konsey üyelerinin veya onların temsilcilerinin nitelikli çoğunluğuyla ve AP temsilcilerinden salt çoğunluğuyla ortak metin üzerinde uzlaşmaya varmakla görevlidirler. Komisyon, Uzlaşma Komitesinin oturumlarında yer alır ve Avrupa Parlamentosu ile Konseyin tutumlarını uzlaştırmak için gerekli bütün girişimlerde bulunur. Bu görev yerine getirilirken,

²⁹ **Tezcan**, s.30.

³⁰ **Bozkurt**, s. 102.

Uzlaşma Komitesi, Avrupa Parlamentosu tarafından önerilen değişikliklere dayanarak ortak tutumu değerlendirir.

Toplantı tarihinden itibaren altı hafta içinde, Uzlaşma Komitesi ortak bir metni onaylarsa Avrupa Parlamentosu kullanılan oyların mutlak çoğunluğuyla ve Konsey, nitelikli çoğunlukla, ortak metne uygun olarak söz konusu tasarrufu, onaydan sonra en çok altı hafta içinde kabul edebilirler. Eğer bu iki kurumdan birisi bu süre içinde önerilen tasarrufu onaylamazsa, söz konusu tasarruf kabul edilmemiş sayılır.

Uzlaşma Komitesi ortak metni onaylamazsa önerilen tasarruf kabul edilmiş sayılır³¹.

Ortak Karar prosedürü Maastricht Antlaşmasındaki düzenlemeye nazaran aşağıdaki noktalarda birtakım değişiklik ve basitleştirmelere tabi tutulmuştur:

a- Daha ilk aşamada Avrupa Parlamentosunun hiçbir değişiklik önermediği ya da AP tarafından önerilen tüm değişikliklerin Konsey tarafından kabul edilmesi durumunda ilgili tasarrufun Konsey tarafından kabul edilebileceği açık hükme bağlanmıştır.

b- Avrupa Parlamentosunun Konsey tarafından önerilen metni reddetme niyetinde olmasına ilişkin etap kaldırılarak, Parlamentosunun doğrudan kendisine önerilen metni reddi için oylamaya gidebilmesi öngörülmüştür. Bu durumda söz konusu tasarruf kabul edilmeyerek prosedür daha başlangıçta sona ermektedir.

c- Eski versiyonda, Uzlaşma Komitesinde ortak bir metin üzerinde anlaşma sağlanamaması durumunda, Konsey'in yeniden bir girişimde bulunmasına olanak sağlayan aşama yeni versiyonda kaldırılmıştır. Böylece Uzlaşma Komitesinde bir anlaşma sağlanamaması durumunda tasarrufun kabul edilemeyeceği açık hükme bağlanmıştır.

d- Son olarak Amsterdam Antlaşması ile süre konusu da ele alınmıştır. Amsterdam Antlaşmasına eklenen bir deklarasyonla Avrupa Parlamentosu tarafından yapılan ilk incelemeyle Uzlaşma Komitesinin ortak metinde anlaşması arasındaki sürenin hiçbir biçimde 9 ayı geçemeyeceği ifade edilmiştir³².

e- Onay prosedürü (Assent):

Bu usul, Tek Avrupa Senedi ile kabul edilmiş ve daha sonra Maastricht Antlaşması ile kapsamı genişletilmiştir. Tek Senedin 8. ve 9. maddeleriyle Topluluğa tam üyelik başvuruları ve üçüncü ülkelerle yapılan ortaklık antlaşmalarının onayı bu kapsamda kabul edilmiş, daha sonra Maastricht ile vatandaşlık (m.8a), Avrupa Merkez Bankasının belirli amaçları (md. 105), bölgesel fonlarla ilgili

³¹ Tezcan, s. 32.

³² Tezcan, s. 33

düzenlemeler (md. 130.d), bir uyum fonu'nu kurulması (md. 130.d), doğrudan seçim yöntemi (md. 138.3), uluslararası antlaşmalar (md.228) bu kapsama alınmıştır.

Tek Senet ile görüş bildirme konusunda Parlamento lehine bir düzenleme yapılmıştır. Parlamento'nun görüşleri Tek Senet'e kadar kesinlikle bağlayıcı kabul edilmemiştir, sadece bir tavsiye niteliğinde kabul edilmiştir. Yani Konseyi yönlendiren bir işlem olarak kabul edilmiştir. Ancak Tek Senet ile bu birlikte bu görüşün karakterinde bir değişiklik ortaya çıkmıştır. Çünkü Tek Senet, açık bir şekilde kimi antlaşmalar bakımından, katılma Antlaşmaları, Toplulukla yapılacak ortaklık Antlaşmaları konusunda AP'nin uygun görüş bildirmesini öngörmüştür. Bu uygun görüş klasik görüşten farklıdır. Klasik görüş bağlayıcı değil, sadece tavsiye niteliğinde iken, uygun görüş bağlayıcı karakterdedir. Yani Parlamento uygun görüş bildirmediği takdirde Konsey o konuda antlaşma yapamaz, antlaşmayı imzalamaz³³.

Bu yöntem, aslında birlikte karar co-decision yöntemi değil, Parlamenta verilen bir veto hakkının ifadesidir. Onay –assent- gerektiği zaman, Konsey ancak Parlamenta onayını aldıktan sonra o işlemi yapabilir. Bu işlemi yapabilmesi için Konsey'in kararının bir istisnai durum dışında oybirliği ile olması gerekir³⁴.

V. PARLAMENTONUN BÜTÇE KONUSUNDAKİ YETKİLERİ

Avrupa Parlamentosunun bütçe konusundaki yetkileri bir hayli önemlidir. Bu önemi nedeniyle bu yetki bazı yazarlar tarafından ortak karar prosedürü ortaya çıkmadan önce Parlamenta sahip olduğu en önemli yetki olarak görülmektedir³⁵.

Bütçe tasarısının en geç, uygulanacağı yıldan önceki yılın 5 Ekim'inde AP'ye sunulması gerekir. AP, üye tamsayısının çoğunluğuyla bütçe tasarısını değiştirme (zorunlu olmayan giderlerle ilgili olarak), ve kullanılan oyların salt çoğunluğuyla (AT Antlaşmasından ya da AT antlaşması gereğince alınan kararlardan doğan) zorunlu harcamalarla ilgili olarak tasarıda değişiklikler yapılmasını Konseye önerme hakkına sahiptir. Kendine sunulmasına izleyen 45 gün içinde AP bütçe tasarısını onaylarsa, bütçe kesin olarak kabul edilir. Bu süre içinde AP tasarımı değiştirmez veya tasarıda değişiklik önermezse, bütçe kesin olarak kabul edilmiş sayılır. Bu süre içinde AP bütçe tasarısını değiştirir ya da değişiklik

³³ **Arsava**, (kurumsal yapı), s. 64.

³⁴ **Kabaalioglu**, s. 163.

³⁵ **Tezcan**, s. 42.

yapılmasını önerirse, tasarı yapılan veya önerilen değişikliklerle birlikte konseye iletilir³⁶.

Konsey bütçe tasarısının kendisine sunulmasından itibaren 15 gün içinde, AP tarafından yapılan değişikliklerin hiçbirini değiştirmez ve AP tarafından önerilen değişiklikleri benimserse, bütçe kesin olarak kabul edilmiş olur. Konsey, değişikliklerin hiçbirini değiştirmediğini ve değişiklik önerilerinin kabul edildiğini AP'ye bildirir. Değişiklik önerileri kendisine daha önce bildirilen AP, bütçe tasarısını gönderilmesini izleyen 15 gün içinde, üye tamsayısının çoğunluğu ve kullanılan oyların 3/5' i ile karar alarak, kendi yaptığı değişiklikler üzerinde Konsey tarafından yapılan değişiklikleri tadil edebilir veya bunları reddedebilir ve böylelikle bütçeyi kabul eder. Bu süre içinde AP karar vermezse bütçe kesin olarak kabul edilmiş sayılır³⁷.

Avrupa Parlamentosunun bütçe konusundaki yetkileri bir ölçüde artmış ise de demokratik parlamenter rejimlerde yasama organlarının sahip oldukları bütçe yetkilerine oranla oldukları bütçe yetkilerine oranla oldukları geri durumda olduğu açıktır. ATAD'ın bir kararında da belirtildiği gibi Avrupa Parlamentosu, bütçe konusundaki yetkilerini antlaşmalarda belirtildiği şekilde Konsey ile işbirliği içinde kullanabilecektir³⁸.

VI. AVRUPA PARLAMENTOSUNUN GELECEĞİ

Avrupa Birliği'nin geleceği ile ilgili yapılan Konvansiyon'da yapılan tartışmalarla ilgili olarak Fransa ve Almanya, Avrupa Konvansiyonu çerçevesinde Avrupa Birliği'nin gelecekteki kurumsal yapısına ilişkin ortak görüşlerini açıklarken, Avrupa Parlamentosu konusunda şu görüşlere yer vermişlerdir:

“Avrupa Parlamentosu, Konsey ile birlikte yasama görevini yürütür. Konseyde oy çoğunluğu kuralının genişletilmesi, otomatik olarak Avrupa Parlamentosuna verilen ortak karar yetkisiyle birlikte gerçekleştirilmelidir.

Bütçe prosedürünün basitleştirilmesi ve rasyonelleştirilmesi uygun olacaktır. Toplam vergi yükü artırılmadan Avrupa Parlamentosu' nun bütçe gelirlerinin tamamı veya bir kısmı hakkında karar verilebilmesine yönelik koşullar değerlendirilebilir³⁹.”

Komisyon başkanı Romano Prodi geleceğin Avrupası Konusundaki görüşlerini açıklarken, AB'nin bir Anayasa'ya kavuşması gerektiğine dikkat çekip, bunun bir süper devlet yaratmak anlamına gelmediğini, AB'nin ülkeler arası bir ittifak veya bir federasyon değil, dünyada başka örneği olmayan gelişmiş

³⁶ Tezcan, s. 44.

³⁷ Tezcan, s. 46.

³⁸ Kabaalioglu, s. 166.

³⁹ İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) Bülteni, 16- 31 Ocak 2003, s. 2.

uluslarüstü demokratik bir birlik olduğunu vurgulamaktadır⁴⁰. Prodi' ye göre bu çerçevede de kurumsal işleyişin en önemli özelliği topluluk metodudur. Prodi, söz konusu metodun güçlerin paylaşımı ilkesine dayandığını ve bu bağlamda Konsey'in üye ülkelerin çıkarlarını, Parlamento'nun Birliği oluşturan halkaların temsilcisi, Komisyon'un Birliği oluşturan antlaşmaların koruyucusu, Adalet Divanı'nın Birlik kurallarının doğru uygulanmasını kontrol eden mekanizma olduğunu belirtmiştir. Topluluk metodunun iyileştirilmesi için daha anlaşılır ve basit hale getirilmesi gerektiğine işaret eden Prodi, Komisyon'un da yetkilerini yeniden gözden geçirmeye, hatta Birliğin yararına olduğuna inanılırsa bir kısım yetkilerini Birliğin diğer organlarına devrine hazır olduğunu vurgulamıştır. Romano Prodi bu bağlamda Komisyon olarak değişime açık olduklarının altını çizmektedir. Prodi, ancak Komisyon'un AB içinde oynadığı rol bakımından çok önemli bir kurum olduğunu, Avrupa'nın geleceğinde antlaşmaların garantörü olmaya devam etmesi gerektiğini ifade edip, 30 üyeli bir Avrupa Birliği çerçevesinde Komisyon'un bu önemli görevden vazgeçmesinin söz konusu olmadığını belirtmiştir.

AB Komisyonu, Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon'a 22 Mayıs 2002 tarihinde sunduğu ilk tebliğinde⁴¹ kurumsal bazı reform önerilerine değinmiştir. Tebliğ'de Konvansiyon'un, mevcut 700 maddeli dört Antlaşmanın aksine, olabildiğince basit ve kolay anlaşılır bir anayasa metni oluşturması ve Maastricht Antlaşması ile getirilen üç sütunlu karmaşık yapının terk edilmesi gerektiği belirtilmiş, Birliğin daha demokratik ve insanlar tarafından daha kolay anlaşılır olabilmesi için tek bir kurumsal mimariye ihtiyaç duyduğunun altı çizilmektedir.

Ayrıca karar alma kurallarının daha az sayıya indirilmesinin de mevcut sistemi basitleştireceği, nitelikli oy çoğunluğunun Tek Pazar' a bağlı mali ve sosyal konularda da geçerli olmak üzere Konsey'de genel kural olması gerektiği bildirilmiştir. Tebliğ'de tüm yasama işlerinde **ortak karar prosedürünün** uygulanması ve Anayasa metninin Parlamento'ya bütçeye ilişkin çalışmalarda daha fazla yetki vermesi gerektiği belirtilmektedir.

Tebliğ'de son olarak genişlemiş bir birliğin öneriler hazırlamak için inisiyatif alabilen güçlü bir Komisyon'a, karar alabilen bir Konsey'e, yasama ve bütçe işlerine ilişkin süreçte yetkileri artırılmış bir Parlamento'ya ihtiyacı olacağı ortaya konulmuştur. Birliğin kurucularından son derece kendine özgü bir kurumsal mimarinin devralındığı ve yarının Avrupalı yöneticilerine etkin yapılar bırakılması konusunda siyasal sorumluluk taşındığı ifade edilmiştir.

⁴⁰ İktisadi Kalkınma Vakfı Bülteni, 1-15 Nisan 2002, s. 4.

⁴¹ İktisadi Kalkınma Vakfı Bülteni, 16-31 Mayıs 2002, s.2.

VII. SONUÇ

Avrupa Tek Senedi'nde kendisinden "Avrupa Parlamentosu" diye söz edilmesine, Avrupa Birliği'ni kuran Avrupa Birliği Antlaşmasında bu adı almasına ve yetkileri artırılmasına, üyelerinin doğrudan seçim yolu ile belirlenmelerine, parlamentolara benzer –gruplara dayalı- bir iç yapıya ve alışma düzenine sahip bulunmasına rağmen AP klasik ve anayasa hukuku anlamında bir parlamento değildir. Çünkü, hukuk koyma usulüne istisnaen "ortak" olarak katılması veya bu hususta gene istisnaen Konsey'le işbirliği yapması dışında, önerme, yasama ve vergi koyma erkine sahip bulunmamaktadır.

Avrupa Parlamentosu, "danışma organı" niteliğinden, Topluluk Antlaşmalarının imzası tarihinden itibaren daima rahatsızlık duymuş ve bir "parlamento" olmanın mücadelesini⁴², kararlılık içinde, vermiştir⁴³. Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması) ve Amsterdam Antlaşmasında elde ettiği yetkilere rağmen, AP bu mücadelesine bugün de devam etmektedir. Mücadelesinde AP'ye destek verenler arasında üye ülkeler ve Topluluk kurumları bulunduğu gibi, AP'nin güçlenmesinden hoşlanmayan ve yeni yetkiler almasına şiddetle karşı çıkan ve bunda –belirli ölçüde- başarı sağlayan üye devletler de vardır. Bir kısım üye ülkeler ile bazı Topluluk kurumları arasındaki bu mücadele, gerçekte, "AP, anayasal anlamda bir parlamento olsun mu olmasın mı" sorunu ile ilgili değildir. Sorun "nasıl bir Birleşik Avrupa?" sorunudur. AB, egemenlik haklarına sahip olan devletlerin bir çatı altında toplandığı bir "Birlik" mi olmalıdır, yoksa "tek devlet" e dönüşmüş bir "Birlik"i mi ifade etmelidir?. Bu "tek", yani "üniter" devlet anlayışı ve "Avrupa Birliği" kavramı da konfederasyondan, federasyona, federal devleti güçlü olan federasyondan, güçsüz bir federal devlete sahip bir federasyona kadar çeşitli ve birbirinden küçük farklarla ayrılan bir çok çözüm ve görüşü içeren geniş bir yelpazeyi oluşturur.

Bazı Birlik üyesi ülkelere göre Avrupa Parlamentosu'nun her konuda görüşü alınmalı, AP her şeyi tartışmalı, gruplara ve partilere sahip olmalı, fakat "birleşik" bir devletin parlamentosu olmamalıdır. Ancak, bu görüşün en büyük ve güçlü muhalifi, AP'nin bizzat kendisidir. Varmak istediği noktanın bilincinde olan AP, planını gerçekleştirmek için işe "ad" ından başlamıştır. Toplulukların kuruluş antlaşmalarında yer alan "Genelkurul" yerine "Parlamento" diye anılma konusunda oldukça atak bir tutumu takdire değer bir kararlılıkla sergileyen "Genelkurul", kendisini, 20 Mart 1958'de önce "Avrupa Parlamenter Genel Kurulu" daha sonra da 1962 yılında "Avrupa Parlamentosu" diye adlandırmayı kararlaştırmıştır. Genelkurul'un kendisine yakıştırdığı bu ad, -tepki görmesine rağmen- Konsey dışında, diğer topluluk kurumları tarafından da kullanılmaya

⁴² Lasok / Bridge, 141.

⁴³ Tekinalp, s. 195.

başlanmıştır. Özellikle ATAD' ın da kararlarında" Avrupa Parlamentosu" ndan söz etmesi, deyimim benimsenmesi ve yaygınlık kazanmasında rol oynamıştır⁴⁴.

Avrupa Parlamentosu bugün Birliğe yeni üye kabulü, ortaklık antlaşmalarının bağitlanması, üçüncü ülkeler ve uluslararası örgütlerle yapılan antlaşmaları onaylama yetkisi başta olmak üzere bir çok konuda onay yetkisini haizdir; hukuk koyma usulüne katılabilmekte ve özellikle, hukuk konulmasında bir çok konuda uygulanan ve Amsterdam Antlaşması ile kapsamı daha da genişleyen ortak karar alma prosedüründe veto hakkını kullanabilmektedir; AP, yürütme organı olan Komisyon⁴⁵ ve hatta Konseye soru sorabilmekte, Komisyon'a güvensizlik oyu verebilmekte; bütçenin yapılmasına iştirak etmekte, Komisyon'un yıllık faaliyet raporunu tartışabilmekte, hareketsizlik davasını⁴⁶ açabilmekte, şikayetleri kabul mercii olarak görev ifa edebilmekte, yani, dilekçe hakkına muhatap olmakta, geçici soruşturma komisyonu gibi faaliyet gösterebilmekte, Topluluğun diğer birçok faaliyetine katılabilmekte, Konsey başkanlığı tarafından AB'nin ortak dış ve güvenlik politikaları ile ilgili olarak bilgilendirilmekte, anılan konularda AP ile istişare yapılmakta, AP de bu konularda soru sorabilmekte ve her yıl genel görüşme açmaktadır.

Ayrıca Nice Zirvesi ile sağlanan yeni bir gelişme de, Avrupa Parlamentosu' na bir uluslararası antlaşmanın kurucu antlaşmalarla uyumlu olup olmadığı konusunda Adalet Divanı'ndan görüş isteyebilmesidir⁴⁷. Hayli ilginç olarak değerlendirilebilecek bu hak, şimdiye kadar Konseye, Komisyona ve üye devletlere tanınmış bulunmaktaydı (AT ant. md. 300/6). Avrupa Parlamentosu, çalışmalarını bizzat kendisinin yaptığı 1981 tarihli içtüzüğü hükümleri çerçevesinde yürütmektedir.

Avrupa Parlamentosunun ikinci ve üçüncü sütunlarda, yani ortak dış ve güvenlik politikaları ile, adliye ve içişleri konularında aktif yetkisi yoktur. Anılan iki sütunda yetki, üye devletlerin delegelerinden oluşan Konseyde ve kısmen de Komisyondadır. Ancak, kabulü gerekli olan gerçek şudur ki, kendi kendine yettiren ve yetkilerini artırma politikasını başarı ile yürüten AP, diğer organlara ve Topluluk dışı çevrelere 400 milyona yakın Avrupalıyı temsil ettiği⁴⁸ ve insan

⁴⁴ **Tekinalp**, s. 196.

⁴⁵ **Deniau, Jean-François / Druessne, Gerard: Ortak Pazar**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1992, s.63.

⁴⁶ ATA (Avrupa Topluluğu Antlaşmasının) ihlali halinde ilgili organlar hareketsiz kalırlarsa, üye ülkeler ve bundan etkilenen diğer kurumlar, "hareketsizlik davası" nı ikame edebilirler. Hareketsizlik davası özünde bir ihlalin tespiti davasıdır. Bkz. **Tekinalp**, s. 252-253.

⁴⁷ **Tezcan**, s. 208.

⁴⁸ **Tekinalp**, s. 197.

haklarını işler hale getirmek konusunda görevi olduğu mesajını da vermektedir. Ekonomik, parasal ve siyasal birlik konusunda hükümetler arası toplantı düzenlenmesi çağrısını yapan da Avrupa Parlamentosudur. Avrupa Parlamentosu yeni politikaların oluşturulmasında karar alıcı bir organ değildir, fakat bu konularda çağrılar yaparak yönlendirici olmaktadır.