

Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği'nde Ulusal Parlamentoların Rolü ve TBMM Açısından Bir Değerlendirme

*Bahar Varlı**

1. Giriş

Avrupa Birliği (AB)'nin demokratik meşruiyetinin ve etkinliğinin güçlendirilmesi amacıyla kurumsal yapıda önemli değişiklikler getiren Lizbon Antlaşması 1 Aralık 2009 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. “Reform Antlaşması” olarak da adlandırılan Lizbon Antlaşması, AB'nin asli ve işlevsel kurumlarının yanı sıra ulusal parlamentoların yetkilerinde ve rollerinde de önemli değişiklikler getirmiştir.

AB'nin en önemli özelliği sürekli dinamizm içinde olmasıdır. Sürekli gelişim ve değişim gösteren bu bütünleşme süreci içerisinde Birliğin kurumsal yapısı da zaman içinde değişikliğe uğramıştır. Giderek daha etkin ve saydam bir hale gelen AB'nin kurumsal yapısı ve karar alma süreci içerisinde ulusal parlamentoların rolünün gelişimi ise aynı hızda olamamıştır. Topluluğun ilk yıllarında oybirliği ile karar alınabilmesi ve Avrupa Parlamentosu temsilcilerinin ulusal parlamentolardan seçilebilmesi sayesinde AB'nin karar alma sürecine bir ölçüde de olsa katılabilen ulusal parlamentolar, Birliğin değişen yapısı içerisinde giderek bu işlevlerini kaybetmişlerdir.

Ulusal parlamentoların Birliğin bütünleşme sürecinde işlevlerini kaybet-

* Yasama Uzmanı/Araştırma Merkezi Müdürlüğü
E-posta: baharvarli@tbmm.gov.tr

meleri, AB’de son zamanlarda çok önemli bir yer tutan demokrasi açığı sorununun da temel unsurlarından birisini oluşturmaktadır. AB literatüründe kurumsal ve toplumsal olmak üzere iki boyutta ele alınan demokrasi açığı sorununun toplumsal boyutu büyük ölçüde AB’de bir Avrupa halkı bilinci olmamasından ya da yetersiz olmasından kaynaklanmakta iken, kurumsal boyutu AB’nin kendine özgü kurumsal yapısından ve bu yapının yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Kurucu antlaşmalarda yapılan değişiklikler neticesinde Birlik düzeyinde giderek genişleyen yetki alanları, kararların giderek vatandaşlardan uzak alınmasına ve üye ülke parlamentolarının bu sürecin dışına çıkarılmasına neden olmuştur.

Bunun üzerine 1990’lı yıllardan itibaren AB’de, ulusal parlamentoların Birliğin karar alma sürecindeki yerini sağlamlaştırmak yönünde önemli düzenlemeler getirilmiştir. Bu konuda getirilen değişikliklerin sonuncusunu ise 1 Aralık 2009 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması oluşturmaktadır. Bu çalışmanın ilk bölümünde AB’nin bütünleşme süreci içerisinde ulusal parlamentoların rolünün tarihi gelişimi ele alınmıştır. İzleyen bölümde Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklikler, daha önceki düzenlemelerle karşılaştırılarak ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmiştir. AB ile katılım müzakerelerini yürüten bir ülke olarak, getirdiği reform niteliğindeki değişikliklerle Birliğin gelecekteki yapısını önemli şekilde etkileyecek olan Lizbon Antlaşması’nın detaylı bir şekilde incelenmesi gerekmektedir. Bu Antlaşma ile AB’nin karar alma mekanizmasında söz hakkı elde eden ulusal parlamentoların gelecekteki rolleri hakkında öncelikle yeterli bilgiye sahip olmak ardından da bu hükümler çerçevesinde parlamento uygulamalarını izleyip değerlendirmek, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)’nin kurum olarak tam üyelik sürecine daha etkin bir şekilde hazırlanması açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle çalışmanın son bölümünde de TBMM’nin kurumsal yapısı içerisinde AB’ye üyelik sürecinde gerçekleştirilen yapılanmalar ve faaliyetler değerlendirilmiştir.

2. Lizbon Antlaşması Öncesi Dönemde Avrupa Birliği’nde Ulusal Parlamentoların Rolü

A. Bütünleşme Sürecinin Başlangıcında Ulusal Parlamentolar:

Bütünleşme sürecinin başlarında kurucu antlaşmalarla ulusal parlamentolara verilen yetkiler; antlaşma değişikliklerinin onayı, bütçe yetkileri, uluslararası anlaşmaların yürürlüğe girişi ve ikincil mevzuatın iç hukuka aktarılması ile sınırlı tutulmuştur.¹ Bu dönemde, bir taraftan Avrupa Parlamentosu (AP) temsilcilerinin ulusal parlamentoların temsilcilerinden seçilmesi bir taraftan da AB karar alma mekanizmasının büyük ölçüde oy birliği sistemine dayanması, ulusal parlamentoların bir ölçüye kadar Birlik karar alma sürecinde yer almasını sağlamıştır.²

Ancak, önce AP üyelerinin doğrudan genel seçimler ile belirlenmesi yönündeki uygulamanın getirilmesi, ardından Avrupa Tek Senedi’nin yürürlüğe girmesi ulusal parlamentoların Birliğin işleyişinden uzaklaşmalarına neden olmuştur. AP temsilcilerinin ulusal parlamentoların temsilcilerinden oluştuğu dönemde, sınırlı da olsa Birliğin kurumsal mekanizması içinde yer alabilen milletvekilleri, Bakanlar Konseyi’nin üyeleri olan ulusal hükümetlerinin temsilcilerini etkileyebilme imkanına da sahip iken, 1979 yılında doğrudan seçim yönteminin getirilmesi bu imkanı ortadan kaldırmıştır. 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile ise karar alma mekanizmasında nitelikli oy çokluğu sisteminin benimsenmesi, ulusal parlamentoların AB karar alma sürecini etkileme imkanını önemli ölçüde daraltmıştır. Oy birliği sistemi sayesinde ulusal parlamentolar, kendi hükümetlerini, Topluluk düzeyinde bir kararı veto etmesi ya da etmemesi nedeniyle sorgulama hakkına sahip iken, nitelikli oy çokluğu sistemine geçiş, ulusal parlamentoların sahip olduğu bu denetleme yetkisinin önemini yitirmesine neden olmuştur.³ Bunun yanı sıra

¹ Sinem Akgül Açıkmeşe, “Avrupa Birliği’nde Demokratik Meşruiyet Sorunu”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 2, No: 4, (Bahar 2003), s. 30.

² Timothy Pratt, “The Role of National Parliaments in the Making of European Law”, The Cambridge Yearbook of European Legal Studies içinde, Der. Alan Dashwood and Angel Ward, Volume One, 1998, Cambridge, ss. 217-218.

³ Açıkmeşe, agk., s, 30.

Ortak Pazar hedefini yeniden tanımlayan ve bu çerçevede yeni politika alanlarını Topluluk yetkisine dahil eden Avrupa Tek Senedi; tüzük, direktif gibi ikincil mevzuat sayısının önemli ölçüde artmasına neden olmuştur. Bu durum, AB mevzuatını kendi iç hukukuna aktarmak durumunda olan ulusal parlamentoların iş yükünü önemli ölçüde arttırmış ve faaliyetlerinin önemli bir kısmını bu alana kaydırmak durumunda bırakmıştır.

Bir yandan artan iş yükünün üstesinden gelme bir yandan da AP ile ilişkilerini yeniden arttırma ve Birliğin işleyişinden haberdar olma isteği ulusal parlamentoların yeni mekanizmalar geliştirmelerine neden olmuştur. Bu amaçla öncelikle kendi iç yapılarında AB ile ilgili konularda çalışan komisyonlar oluşturup etkin bir şekilde çalışmasını sağlamışlardır. Bu tür uzmanlaşmış komisyonlar hem bilgiye erişimi ve bu bilginin değerlendirilmesini kolaylaştırmış hem de ulusal bakanların Avrupa düzeyinde yaptıkları işlemler bakımından daha iyi takip edilmesini sağlamıştır. Bunun yanı sıra ulusal parlamentolar yürütme karşısında geliştirdikleri çeşitli mekanizmalarla hükümetlerinin Avrupa düzeyindeki faaliyetlerini daha yakından izlemeye başlamışlardır.⁴

B. COSAC'ın Kuruluşu ve Diğer Parlamentolararası İşbirliği Mekanizmaları:

Ulusal parlamentolar kendi iç yapılarındaki değişikliklerin yanı sıra AP ile ve diğer parlamentolarla işbirliğinin geliştirilmesine yönelik yeni platformlar da oluşturmuşlardır. Bu platformlar arasında en önemlisi ise ülkelerin AB ile ilgili komisyonlarını ve AP temsilcilerini bir araya getiren COSAC* dır. COSAC, 1989 yılında Fransız Ulusal Meclisi Başkanı Mr. Laurent Fabius'un, ulusal parlamentoların üyelerinden oluşan ve Avrupa işlerinde uzmanlaşmış

⁴ İlke Göçmen, "Ulusal Parlamentoların Avrupa Bütünleşmesindeki Rolü ve Lizbon Antlaşması", Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Der. Belgin Akçay, Sevilay Kahraman ve Sanem Baykal, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 278-279.

* COSAC terimi Fransızca *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*'in kısaltmasıdır. İngilizce açık adı ise *Conference of Community and European Affairs Committees*'dir.

bir parlamentolararası birlik kurulması yönündeki girişimi ile oluşturulmuştur. Bu girişimin ardındaki en önemli neden, 1979 yılında getirilen doğrudan seçimler nedeniyle ulusal parlamentoların AP ile iletişimlerini kaybetmeleri ve buna bağlı olarak Topluluk politikalarından uzaklaştıkları yönündeki endişeleridir.⁵ COSAC'ın oluşumundaki bir başka önemli faktör, hükümetlerin AB faaliyetlerinin parlamenter denetiminin etkinliğinin ülkeler arasında oldukça farklılık göstermesidir. Ulusal parlamentoların güçlerini birleştireceği ve ortak hareket edebileceği bir mekanizmanın oluşturulmasının demokratik denetimi daha etkin hale getireceği düşünülerek COSAC oluşturulmuştur.⁶ Bilgi değişiminin pekiştirilmesi ve ortak endişe oluşturan konuların tartışılması açılarından parlamentolararası işbirliğinin geliştirilmesinde önemli bir platform olarak görülse de COSAC, gerek oy birliği ile karar alınabilmesine bağlı olarak uzlaşmaya varılmasının zor olması gerekse de alınan kararların bağlayıcı etkisinin olmaması nedeniyle çok etkili olamamıştır.⁷

Ulusal parlamentoların hem AP ile hem de kendi aralarında işbirliğini geliştiren COSAC dışında başka siyasi işbirliği mekanizmaları da bulunmaktadır. Parlamentolararası işbirliği çerçevesinde ilk teşebbüs olan AB Parlamento Başkanları Konferansı bu mekanizmalardan birisidir. Bilgi, görüş ve deneyimlerin toplandığı bir forum niteliğinde olan bu Konferans, bazı parlamento başkanlarının temel siyasi konularda çok sınırlı yetkilerinin olması ve işlerinin çokluğu nedeniyle parlamentolararası işlere gereken önemi verememelerinden dolayı AP ile ulusal parlamentolar arasındaki ortak çıkarları sağlamada sınırlı etkiye sahip olmaktadır.⁸

Parlamentolararası ve komisyonlar arası toplantılar da siyasi işbirliği açısından diğer önemli platformlardır. AB karar alma sürecine katılım ve sürecin denetimi anlamında üye devlet ulusal parlamentolarında genellikle Avrupa işleri komisyonları faaliyet göstermekle ve parlamentodan parlamentoya değişmekle birlikte ihtisas komisyonları da katılım ve denetim anlamında rol üst-

⁶ Pratt, a.g.k., s. 219-221..

⁷ Göçmen, a.g.k., s. 280-281.

⁸ Andreas Maurer ve Wolfgang Wessels, National Parliaments on Their Ways to Europe, Baden 2001, s. 456.-457, http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf, (Erişim tarihi: 16.04.2010)

lenmektedirler. Bu açıdan Avrupa düzleminde AB işleri komisyonlarının yanı sıra ihtisas komisyonları arasında işbirliğine de önem atfedilmektedir.⁹

Siyasi işbirliğinin etkin olabilmesi AP ile ulusal parlamentolar arasında idari işbirliği mekanizmalarının kurulmasını da gerektirmektedir. İdari işbirliği mekanizmaları içinde en önemlileri ise son yıllarda giderek etkinliği artan ve parlamentolar arasında bir bilgi ağı görevi gören Avrupa Parlamenter Araştırma ve Dokümantasyon Merkezi (The European Centre for Parliamentary Research and Documentation-ECPRD)¹⁰ ve Parlamentolararası AB Bilgi Değişimi Sistemi (Interparliamentary EU Information Exchange-IPEX)¹¹'dir. ECPRD, parlamentolar arasında karşılıklı bilgi alışverişini ve ağırlıklı olarak parlamentoları ilgilendiren konularda karşılaştırmalı analizlerin yapılmasını sağlamaktadır. IPEX ise AB faaliyetlerine ilişkin bilgi ve dokümanların yanı sıra parlamentolararası toplantıların takvimini de içeren kapsamlı bir parlamentolararası veritabanı ve web sitesidir. Bu veritabanında ilgili Komisyon belgelerinin ülkelerin parlamentolarındaki denetim süreci de izlenebilmektedir. AB belgelerinin hızla parlamentolara ulaşmasını sağlayan ve ilgili yasama belgeleri konusunda diğer parlamentoların görüşlerinin de izlenebildiği IPEX'in gelecekte, katmanlı yetki (*subsidiarite*) ilkesinin uygulanmasında ve böylece ulusal parlamentoların yasama sürecine dahil edilmesini sağlayan "erken uyarı mekanizmasının"¹² (early warning mechanism) işlemlerini sağlamada çok önemli bir platform olacağı düşünülmektedir.¹³

⁹ Havvana, Yapıcı, Avrupa Bütünleşmesinde Demokrasi Açığı Sorunu ve Ulusal Parlamentoların Rolü, A. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, AB ile İlişkiler Yüksek Lisans Tezi (Yayınlanmamış Tez), 2006 s.116.

¹⁰ Bkz. ECPRD web sitesi, <http://www.ecprd.org> , (Erişim tarihi: 14.04.2010)

¹¹ Bkz. IPEX web sitesi, <http://www.ipex.eu> , (Erişim tarihi: 14.04.2010)

¹² Erken uyarı mekanizması, Topluluğun yetkilerinin sınırlarına riayet edip etmediğinin ulusal parlamentolar tarafından denetlenmesidir.

¹³ Fraga, a.g.k., s. 479-480.

C. Maastricht Antlaşması ve Ulusal Parlamentolar:

1990’lı yıllardan itibaren bütünleşme sürecinin temel dinamiklerini tehdit etmeye başlayan demokrasi açığı sorunu AB gündeminin ilk sıralarında yer almaya başlamıştır. Avrupa bütünleşmesinin başlangıcından beri mevcut olan ve bütünleşmenin karşı karşıya bulunduğu belki de en önemli sorun olan demokrasi açığı ve meşruiyet sorununun¹⁴ temel unsurlarından birisini de ulusal parlamentoların AB bütünleşme sürecinde etkin bir şekilde yer alamaması oluşturmaktadır. Bu durum ulusal parlamentoların AB ile ilgili konularda yeterli bilgi sahibi olamamalarına ve Birliğin işleyişinde devre dışında kalmalarına neden olmuştur. Ulusal parlamentoların bir araya geldikleri çeşitli platformlarda bu konuyu gündeme getirmeleri ve hem Birliğin karar alma sürecine yaklaşma hem de kendi hükümetlerinin AB ile ilgili faaliyetlerini denetleme yetkilerinin artırılması talepleri üzerine kurucu antlaşma metinlerinde de bu yönde değişiklikler yapılmaya başlanmıştır. Ulusal parlamentoların bu taleplerine yönelik ilk önemli adım Maastricht Antlaşması ile atılmıştır.

Ulusal parlamentoların bütünleşme sürecindeki rolünün artırılması amacıyla 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması’na iki önemli bildiri eklenmiştir: “AB’de Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Bildiri”¹⁵ ve “Parlamentolar Konferansı Hakkında Bildiri”.¹⁶ Bu bildirilerden ilki, Komisyonun mevzuat önerilerinin, ulusal hükümetler tarafından, en uygun zamanda ulusal parlamentolara iletilerek parlamentoların bilgiye erişim haklarının güçlendirilmesini ve böylece hükümetleri üzerindeki denetim yetkilerinin artırılmasını hedeflerken, parlamentoların kolektif rolüne işaret eden ikinci bildiri, AP ile ulusal parlamentoları bir araya getirecek bir parlamentolararası konferansın (Assies) yapılmasını önermiştir.¹⁷ Maastricht Ant-

¹⁴ Sanem Baykal (2004), “Avrupa Birliği’nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasalaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine”, Uluslararası İlişkiler, Cilt 1., Sayı 1, Bahar 2004, s. 130.

¹⁵ Maastricht Antlaşması’na ekli AB’de Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Bildiri için Bkz. Declaration on the Role of National Parliaments in the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0100000033>, (Erişim tarihi: 14.12.2007)

¹⁶ Maastricht Antlaşması’na ekli Parlamentolar Konferansı Hakkında Bildiri için Bkz. Declaration on the Conference of the Parliaments, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0100000033> (Erişim tarihi: 14.12.2007)

¹⁷ ECPRD, European Affairs Committees – The Influence of National Parliaments on European Policies, Brussels, September 2002, ss. 17-18.

laşması'na ekli bu bildirimler ulusal parlamentoların rolünün artırılması konusunda ilk adım olarak nitelendirilse de bağlayıcı özelliklerinin olmaması nedeniyle istenen sonuçları vermemiştir.

D. Amsterdam Antlaşması ve Ulusal Parlamentolar:

Ulusal parlamentoların rolü konusunda bağlayıcı ve açık ilk düzenleme 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile getirilmiştir.¹⁸ Amsterdam Antlaşması'nda ulusal parlamentolarla ilgili hükümler, Antlaşma'nın ekinde yer alan “*Ulusal Parlamentoların Avrupa Birliği'ndeki Rolüne Dair Protokol*” ile “*Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkında Protokol*” ile düzenlenmiştir. Ulusal Parlamentoların AB'deki Rolüne Dair Protokol,¹⁹ “Üye Devletlerin Ulusal Parlamentolarının Bilgilendirilmesi” ve “Avrupa İşleri Komiteleri Konferansı” olmak üzere iki başlıktan oluşmaktadır. Ulusal parlamentoların, Birlik faaliyetlerine daha etkin şekilde katılımını teşvik eden birinci kısım, hükümetlerin parlamentoyu bilgilendirme faaliyetlerinin Komisyonun işbirliği ile desteklenmesini getirmekte ve bu amaçla ulusal parlamentolara gönderilecek dokümanların türünü belirlemektedir. Amsterdam Antlaşması'nda, Maastricht Antlaşması'nda belirtilen mevzuat önerilerinin yanı sıra Komisyon danışma belgeleri olarak adlandırılan Yeşil ve Beyaz kitaplar ile tebliğlerin de üye devletler tarafından ulusal parlamentolara iletilmesi hükme bağlanmıştır. Protokol'de, bu dokümanları incelemek için ulusal parlamentolara minimum altı haftalık bir süre tanınmıştır. Protokol'ün giriş bölümünde ise ulusal parlamentoların Birlik faaliyetlerine ilişkin olarak hükümetlerini denetlemelerinin, her üye devletin kendi anayasal düzenlemelerine ve uygulamalarına ilişkin olduğu belirtilmiştir. Bu hüküm ile AB'nin ulusal parlamentolar ile Bakanlar Konseyi üyeleri arasındaki ilişkileri düzenlemekten kaçındığı değerlendirilmiştir.²⁰

¹⁸ Füsun Arsava, “AB'nin Karar Mekanizmasında Ulusal Parlamentoların Yeri”, Nice Antlaşması Sonrası AB'nin Geleceği, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi, No: 18, Ankara, 2003, s. 18.

¹⁹ Amsterdam Antlaşması'na Ekli Ulusal Parlamentoların AB'deki Rolüne Dair Protokol için Bkz. Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0113010016>, (Erişim Tarihi: 04.03.2010)

²⁰ Göçmen, a.g.k., s. 287.

Protokol’ün ikinci başlığı ise 1989 yılında kurulan COSAC’ın Antlaşma-da da yer almasını ve böylece bu Konferans’ın hukuki bir zemin kazanmasını sağlamıştır. Protokol’e göre, Avrupa İşleri Komiteleri Konferansı bundan böyle COSAC olarak anılacaktır. COSAC, taslak hukuki metinler konusunda uygun gördüğü herhangi bir katkıyı AB kurumlarına sunabilecektir. Bunun yanı sıra COSAC kişilerin hak ve özgürlükleri üzerinde doğrudan etkisi olabilen bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanının kurulmasına ilişkin herhangi bir mevzuat önerisini veya girişimini inceleyebilecek ve yapmış olduğu bu katkılardan diğer kurumları da haberdar edebilecektir. Bu protokolle COSAC’a katmanlı yetki ilkesinin uygulanması konusunda da incelemeler yapabileceği yetkisi verilmiştir. Ancak Protokol’e göre, COSAC’ın bu katkıları ulusal parlamentolar için bağlayıcı olmayacaktır.²¹

“Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkında Protokol”²² ise AB kurucu antlaşmalarına Maastricht Antlaşması ile giren katmanlı yetki ve orantılılık ilkelerinin ne şekilde uygulanacağına ilişkin hükümler getirmiştir. Maastricht Antlaşması²³ ile Topluluk hukuku terminolojisine giren *katmanlı yetki ilkesi* kavramı,²⁴ üye devletler ile Topluluk yetkilerinin sınırlarını belirleme amacıyla getirilmiş, ancak içeriği ve uygulanışına ilişkin ölçütlerdeki belirsizlikler nedeniyle bu amaca ulaşım ulaşmadığı tartışmalı bir kavram olmuştur. Katmanlı yetki ilkesinin getirilmesinin temel amacı, hem Topluluk yetkilerinin aşırı artışından endişelenen ülkeleri teskin etmek hem de gerektiğinde Topluluk yetkilerinin kullanımının artışına dayanak teşkil etmesini sağlamak olarak değerlendirilmektedir.²⁵

²¹ Amsterdam Antlaşması’na Ekli Ulusal Parlamentoların AB’indeki Rolüne Dair Protokol madde 4-6.

²² Amsterdam Antlaşması’na Ekli Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkında Protokol için Bkz. Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0105010010>, (Erişim Tarihi: 07.04.2010)

²³ AB Antlaşması madde 3b için Bkz. Treaty on European Union, Official Journal, C 191, 29 July 1992, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>, (Erişim tarihi: 07.04.2010)

²⁴ Subsidiarite ilkesi (principle of subsidiarity) çeşitli kaynaklarda Türkçeye, subsidiarite ilkesi, yetki ikamesi ilkesi, ikincillik ilkesi veya katmanlı yetki ilkesi olarak çevrilmiştir. ABGS’nin AB Terimleri Sözlüğünde de katmanlı yetki ilkesi olarak çevrildiği için bu çalışmada katmanlı yetki ilkesi kavramı kullanılmıştır.

²⁵ Sanem Baykal (2008), “Avrupa Birliği’nde Yetki Hukuku ve Lizbon Antlaşması”, Avrupa Bir-

Kararların mümkün olduğunca Birlik vatandaşlarına yakın bir şekilde alınmasını öngören katmanlı yetki ilkesine göre, Topluluk anlaşma ile kendisine tanınan yetkiler dahilinde faaliyet göstermektedir. Münhasır yetki alanına girmeyen alanlarda ise Topluluk, katmanlı yetki ilkesi çerçevesinde, ancak, öngörülen faaliyetin amacına üye devletler tarafından ulaşılabilmesinin mümkün olmadığı hallerde ve öngörülen amacın boyutları veya etkileri Topluluk tarafından daha iyi gerçekleştirilecekse müdahalede bulunabilmektedir.²⁶

Amsterdam Antlaşmasına ekli protokolün 1. maddesi uyarınca tüm Topluluk kurumları kendilerine verilen yetkileri kullanırken katmanlı yetki ilkesinin yanı sıra orantılılık ilkesine uyulmasını da temin etmek zorundadır. Amsterdam Antlaşması ile Topluluk ilkesi olarak antlaşmaya açıkça dahil edilen *orantılılık ilkesine* göre, Topluluk faaliyeti Antlaşma hedeflerine ulaşmak için gerekli olan sınırı aşamayacaktır. Orantılılık ilkesi, Topluluk düzenlemesinin yoğunluk ve niteliğinin amaçlanan hedefle ve sonuçlarıyla orantılı olması gerektiğini ifade etmektedir. Bir başka deyişle, seçilen düzenleme türü, yani araç, ulaşılmak istenen amaca en etkili ve en az müdahaleci bir biçimde varılmasını sağlayacak nitelikte olmalıdır.²⁷ Bu ilke ile Topluluk tasarruflarının üye ülkelerin takdir yetkisini gereksiz ölçüde daraltmaması hedeflenmiştir. Katmanlı yetki ilkesi Topluluğun bir alanda yetkili olup olmadığı sorusuna cevap ararken orantılılık ilkesi mevcut ilkenin ne şekilde uygulanacağı sorusuna cevap aramaktadır. İki ilke arasındaki bir başka önemli farklılık katmanlı yetki ilkesinin Topluluğa münhasır yetki alanları bakımından uygulanamazken, orantılılık ilkesinin bu alanlarda da geçerli olmasıdır.²⁸

“Ulusal Parlamentoların Avrupa Birliği’ndeki Rolüne Dair Protokol”ün ilgili hükümleri ile ulusal parlamentoların AB ile ilgili komisyonlarından oluşan COSAC’a da Birliğin mevzuatının katmanlı yetki ilkesine uygunluğu ko-

liği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Der. Belgin Akçay, Sevilay Kahraman ve Sanem Baykal, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 249 ve 253.

²⁶ Amsterdam Antlaşması’na Ekli Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkında Protokol Madde 5.

²⁷ Sanem Baykal (2008), a.g.k., s. 251

²⁸ Sanem Baykal, Avrupa Birliği Hukukunda Yetki, Ankara Üniversitesi AB Hukuku Uzmanlık Programı Ders Notu., s. 9-10.

nusunda katkıda bulunma yetkisi tanınmıştır. Görüldüğü gibi ulusal parlamentolar, Amsterdam Antlaşması ile getirilen bu iki protokol sayesinde bir yandan düzenli bir şekilde Komisyon tarafından bilgilendirilme imkanına kavuşmuş bir yandan da Antlaşma ile resmi bir nitelik kazanan COSAC vasıtasıyla özgürlük, adalet ve güvenlik alanının yaratılması, katmanlı yetki ilkesinin uygulanması ile temel haklara ilişkin konularda öneriler hazırlamak ve bu önerilerini Birlik organlarının görüşüne sunmak yetkisine sahip olmuşlardır.²⁹

Amsterdam Antlaşması’nın ekinde yer alan Protokol hükümleri, Maastricht Antlaşması’ndaki deklarasyonlara göre daha ileri bir adım atmış olsa da özel olarak rollerine atıf yapmaması ve fonksiyonlarını belirlememesi nedenleri ile, ulusal parlamentoların Birlik faaliyetlerine katılımı konusunda çok da başarılı olamamıştır.³⁰ Bunun yanı sıra, bu Antlaşma çerçevesinde parlamentolara gönderilecek metinlerin üye devletlerin hükümetleri ile işbirliği halinde yapılacak olması ve bu konuda sistematik bir mekanizmanın belirlenmemesi, alınan kararların etkinliğinin üye devletlerin farklı uygulamalarına bağlı olarak değişmesine de sebep olabilecektir. Parlamentolara iletilecek belgelerin çok sınırlı tutulması, ulusal parlamentoların AB konularındaki bilgi eksiklikleri ve tecrübesizlikleri ile hem ulusal işlemlerinin hem de Avrupa faaliyetlerinin aynı anda yürütülmesinden kaynaklanan sorunlar da Amsterdam Antlaşması’na ekli Protokol hükümlerinin tartışmalı hususları olmuştur.³¹

E. Nice Sonrası Süreç ve Ulusal Parlamentolar:

Soğuk savaşın sona ermesi ve Doğu Bloku’nun ortadan kalkmasını takiben AB, tarihinin en kapsamlı genişleme sürecine girmiştir. Bu dönemde genişlemenin yanı sıra demokrasi açığı ve meşruiyet sorunu, Birliğin etkili bir biçimde işleyişi ve sorunlara hızla çözüm getirmesi önünde önemli bir engel oluşturmaya devam etmiştir. Bunun üzerine Aralık 2000’de yapılan Nice Zirvesi’nde Birliğin daha etkin bir şekilde faaliyet göstermesi amacıyla “Avrupa Birliği’nin Geleceği” konulu bir tartışma platformunun oluşturulması çağ-

²⁹ Arsava, a.g.k., s. 18.

³⁰ Pratt, a.g.k., 217.

³¹ Göçmen, a.g.k., s. 289.

rısında bulunulmuştur. Bu tartışma platformu oluşturma çağrısı Nice Antlaşması'na da “Avrupa Birliği'nin Geleceğine İlişkin Bildiri”³² olarak eklenmiştir.

Aralık 2000'de yayınlanan “Avrupa Birliği'nin Geleceği” bildirisi ile AB'de bir reform süreci başlatılmıştır. “Nice sonrası süreç” olarak adlandırılan bu süreçte genişleme sonrası üye sayısı belki de otuz'u geçecek olan Birliğin vatandaşları ile arasındaki uzaklığın kapatılması ve demokratik meşruiyetinin arttırılması, böylece etkili işleyip sonuç üreten bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır,³³

Avrupa Birliği'nin Geleceği Bildirisi'nde, Birliğin gelecekteki yapısına ilişkin olarak daha derin bir tartışmanın başlatılacağı dört alan belirlenmiştir. Bu alanlar:³⁴

- Katmanlı yetki ilkesini yansıtacak şekilde, AB'nin ve üye ülkelerin yetki alanlarının dağılımının nasıl açıklığa kavuşturulacağı ve izleneceği,
- AB Temel Haklar Şartı'nın hukuki statüsü,
- Antlaşmaların daha anlaşılır bir hale getirilmesi için anlamlarının değiştirilmeden basitleştirilmesi,
- Ulusal parlamentoların Avrupa yapılanmasındaki rolüdür.

Böylece Nice sonrası süreçte ulusal parlamentolar Birliğin geleceğine ilişkin tartışmaların odak noktalarından birisi olmuştur. 2001 yılında İsveç ve Belçika Dönem Başkanlıkları tarafından başlatılan ve yürütülen “Avrupa'nın Geleceği Tartışması”, Aralık 2001'de yapılan Laeken Zirvesi ile yeni bir aşamaya girmiş ve 28 Şubat 2002 tarihinde de “Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu” adı verilen bir oluşuma dönüşmüştür.³⁵

³² Nice Antlaşması'na ekli Birliğin Geleceğine İlişkin (23 Nolu Bildiri için) Bildiri için Bkz. Declaration on the Future of the Union, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080EN_007001.html, (Erişim tarihi: 08.04.2010)

³³ Sanem Baykal (2007), “Reform Antlaşması ve Getirdikleri: Kurumsal Yapı Çerçevesinde Genel Bir Değerlendirme”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 7, No: 1, Güz 2007, s. 47.

³⁴ Bkz. Declaration on the Future of the Union.

³⁵ Sanem Baykal (2004), a.g.k., s. 121.

Başkanlığını Eski Fransa Cumhurbaşkanı Valery Giscard d’Estaning’in yaptığı ve hem üye ülkelerin hem de aday ülkelerin biri hükümet temsilcisi olmak üzere üzere üç temsilci ile katıldığı Avrupa’nın Geleceği Konvansiyonu, çalışmalarını yürütmek üzere on bir çalışma grubuna ayrılmıştır. Konvansiyon’da ulusal parlamentoların rolü ile ilgili çalışmaları yürüten IV Nolu Çalışma Grubu, 28 Şubat 2002’de başladığı çalışmalarını 22 Ekim 2002’de tamamlayarak sonuç raporunu yayımlamıştır. İlgili sonuç raporunda, üzerinde tartışılan hususlar, sonuç raporunda aşağıdaki üç başlık altında ele alınmıştır:³⁶

- Ulusal parlamentoların, hükümetlerini denetim rolleri (ulusal denetim sistemleri),
- Ulusal parlamentoların, katmanlı yetki ilkesinin uygulanmasını izlemedeki rolleri,
- Ulusal parlamentoların, Avrupa düzeyinde çok taraflı bilgi ağları ve mekanizmalarına katılımdaki rolleri.

Birinci başlık altında yapılan değerlendirmelerde, ulusal parlamentoların AB’nin kurumsal yapısı içindeki rolünün artırılmasının Birliği daha demokratik ve meşru kılacağı konusundaki fikir birliği teyit edilmiş ve bunun, ancak ulusal parlamentoların kendi hükümetlerinin AB düzeyindeki eylemlerini daha etkin denetlemeleri ile mümkün olabileceği vurgulanmıştır. Öte yandan ülkeler arasında parlamentoların hükümetlerini denetlemeleri konusunda çok farklı uygulamalar bulunmaktadır. Ülke parlamentoları arasında bu açıdan görülen farklılıklar, Çalışma Grubu’nda sunulan bir raporla ortaya konmuştur. Maurer’in raporunda ulusal parlamentolarının ulusal denetim sistemleri üç kriter açısından değerlendirilmiştir:³⁷

- Parlamentolara gönderilen belgelerin türü ve kapsamı,
- Parlamenter denetimin zamanlaması ve yönetimi,

³⁶ The European Convention, Final Report of Working Group IV on the Role of National Parliaments, Brussels, 22 October 2002, CONV 353/02, s. 2, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00353.en02.pdf>, Erişim Tarihi: 14.12.2007)

³⁷ Bkz: Andreas Maurer (2002), National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing Best Practice Mechanism”, Brussell, 9 July 2002, s. 8-11, <http://european-convention.eu.int/docs/wd4/1380.pdf>, (Erişim tarihi: 15.04.2010)

- Hükümetler ile ulusal parlamentolar arasındaki resmi ya da gayri resmi düzenlemelerin mevcudiyeti

Araştırma sonuçları göstermektedir ki ulusal denetim sistemleri konusunda en iyi ülke uygulaması, Birliğe üye olur olmaz denetim mekanizmasını kuran Danimarka Parlamentosu Folketing'in uygulamasıdır (Danimarka Modeli).³⁸ Folketing'de AB işlerinin koordinasyonundan sorumlu olan Avrupa İşleri Komisyonu'nun hükümetin pozisyonu üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. Danimarka modelinin başarısının ardındaki en önemli neden ise ülkede genelde azınlık hükümetlerinin kurulması ve hükümetin parlamenter çoğunluğun desteğini alabilmesi için muhalefet partileri ile müzakerede bulunmak zorunda olmasıdır. Bu gereklilik parlamentonun etkin bir şekilde bilgilendirilmesini zorunlu kılmıştır. Bunun yanı sıra Danimarka Parlamentosu'nun diğer parlamentolara kıyasla daha ufak bir yapıda olması ve tek kameralı sistemi de bu konuda olumlu bir etken olmuştur.³⁹ Bu konuda yapılan değerlendirmelere göre, Avrupa bütünleşmesi yönünde iç muhalefetin yaygın olduğu ülkelerde parlamenter denetim, görüş birliğinin yaygın olduğu ülkelere kıyasla daha etkili olmaktadır.

Çalışma Grubu'nun raporunda ülkeler arasında parlamenter denetimin çok farklı olduğu tespitinden yola çıkılarak Birlik düzeyinde bir düzenleme getirmenin çok etkin olamayacağı, bunun yerine mevcut olan COSAC'ın parlamentolararası mekanizma olarak yapısının güçlendirilmesinin daha uygun olacağı sonucuna varılmıştır. Yine bu konu ile ilgili olarak ulusal parlamentoların AB'nin karar alma süreci konusunda daha fazla bilgi sahibi olabilmesi için hangi metinlerin kendilerine gönderileceğinin açıkça tanımlanması gerektiği belirtilmiştir.⁴⁰

Katmanlı yetki ilkesine uygunluğu denetleme konusunda ise ulusal parla-

³⁸ Danimarka'nın Avrupa Topluluğu'na Katılım Kanunu Hükümetin doğrudan Danimarka'da uygulanacak ya da uygulaması Parlamento'nun katılımını gerektiren Konsey kararlarına ilişkin teklifler hakkında Avrupa İşleri Komisyonu'na bilgi vermesi şartını koymuştur. (Morten Knudsen, Danimarka'da Avrupa İşlerinin Koordinasyonu, TBMM'nin Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Programı çerçevesinde yapılan sunumdan alıntı)

³⁹ Bkz. Maurer (2002), a.g.k., s. 23.

⁴⁰ The European Convention, a.g.k.,s. 4-5.

mentoların anahtar bir role sahip oldukları vurgulanmış, katmanlı yetki ilkesi ile orantılılık prensibi arasındaki yakın ilişki üzerinde durulmuş ve katmanlı yetki ilkesinin denetlenmesi usulü çerçevesinde *Esneklik Hükmi*⁴¹ olarak adlandırılan 308 sayılı maddeye dayanan önerilerin de ulusal parlamentoların dikkatine sunulması gerektiği belirtilmiştir. Çalışma grubunun tavsiyelerine göre, ulusal parlamentoların hem birbirleriyle hem de AP ile etkin iletişimini sağlayacak bir mekanizmanın kurulması, bilgi ve deneyim alışverişini kolaylaştıracak ve daha etkin bir hale getirecektir. Bu amaçla, COSAC’ın bu süreçteki rolünün güçlendirilmesi ve sadece parlamentoların Avrupa işleri ile ilgili komisyonlarının değil diğer daimi komisyonların arasında da düzenli bilgi ve deneyim alışverişini sağlayan bir platform olması gerektiği belirtilmiştir.⁴²

F. Avrupa İçin Anayasal Antlaşma Taslağı ve Ulusal Parlamentolar:

10 Haziran 2003 tarihinde çalışmalarını tamamlayan Avrupa’nın Geleceği Konvansiyonu, 20 Haziran 2003 tarihinde “Avrupa için Anayasal Antlaşma Taslağını”⁴³ (Anayasal Antlaşma) Selanik’te yapılan AB Zirvesi’ne sunmuştur. 29 Ekim 2004 tarihinde Roma’da imzalanan Anayasal Antlaşma daha sonra ülkelerin kendi usullerine göre onaylanma aşamasına girmiş ancak, Fransa ve Hollanda’da yapılan referandumların olumsuz sonuçlanması nedeniyle yürürlüğe girememiştir. Onay sürecindeki aksama nedeniyle yürürlüğe giremese de, bu Antlaşmanın düzenlediği hükümlerin büyük çoğunluğu, Lizbon Antlaşması’nda da yer alması nedeniyle önem taşımaktadır. Bu nedenle ulusal parlamentolarla ilgili hükümlerinin incelenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

⁴¹ Topluluk yetkilerine esneklik kazandıran bir hüküm olan 308. madde, Topluluğun hedeflerine ulaşmak için gerekli yetkinin kurucu antlaşmada tanınmaması durumunda Konsey’in, Komisyon’un önerisi üzerine ve Parlamento’ya danıştıktan sonra uygun düzenlemeleri oy birliği ile yapabilmesini sağlamaktadır. (Sanem Baykal (2008, a.g.k., s. 245)

⁴² Bkz. The European Convention, Final Report of Working Group IV on the Role of National Parliaments, Brussels, 22 October 2002, CONV 353/02, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00353.en02.pdf>, Erişim Tarihi: 14.12.2007)

⁴³ Anayasal Antlaşma metni için Bkz. Treaty Establishing a Constitution for Europe, Official Journal C 310, 16/12/2004, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML>, (Erişim tarihi: 04.03.2010)

Anayasal Antlaşma'da ulusal parlamentolarla ilgili hükümler hem Antlaşma metinlerinde hem de Antlaşma'ya eklenen iki protokolde yer almıştır. “Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkındaki Protokol” ile “Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Protokolü” başlıklarını taşıyan bu protokollerin getirdiği hükümler, büyük ölçüde, Konvansiyon çalışmaları sırasında, ulusal parlamentolarla ilgili çalışma grubunun gündeme getirdiği önerileri yansıtmaktadır.

Amsterdam Antlaşması'na ekli Protokol ile benzerlik gösteren, “Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkındaki Protokol”⁴⁴ de kendi içinde iki ayrı kısımdan oluşmaktadır. Protokol'ün birinci kısmı ulusal parlamentoların bilgilendirilmesine yönelik hükümleri içermekte ve bu amaçla parlamentolara gönderilecek belgeleri tanımlamaktadır. Amsterdam Antlaşması'ndan farklı olarak, burada üye devletlere sadece Komisyon'un danışma metinleri (Yeşil ve Beyaz kitaplar ile tebliğlerden) gönderilmeyecektir. Komisyon bu metinlerin yanı sıra, AP ve Bakanlar Konseyi'ne gönderdiği, yıllık yasama programını ve yasama politikasına ilişkin diğer her türlü metni de ulusal parlamentolara gönderecektir. Bu Protokol'ün bir başka önemli adımı da, Komisyon'un ulusal parlamentoların bilgilendirilmesinden üye devletlerin aracılığına başvurmaksızın doğrudan sorumlu tutulmasıdır. Yine Protokol hükümleri çerçevesinde ulusal parlamentolar Bakanlar Konseyi'nin toplantı tutanakları, gündem ve sonuçları ile Sayıştay'ın yıllık raporlarına da ulaşabileceklerdir. Taslak yasama kararı hangi kurumdan kaynaklanıyorsa o kurum ulusal parlamentoları bilgilendirmekle yükümlüdür.⁴⁵ Böylece Protokol'le ulusal parlamentoların AB'nin her türlü taslak yasama faaliyetinden haberdar edilmesi amaçlanmıştır. Bu bilgilendirme, hem ulusal parlamentoların AB faaliyetlerinde hükümetlerini daha etkin bir şekilde denetlemelerini sağlayacak hem de Komisyon önerilerini etkileme imkanını verecektir.

Anayasal Antlaşma'ya ekli Protokol'de de Amsterdam Antlaşması'nda

⁴⁴ Anayasal Antlaşma'ya ekli Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkındaki Protokol için Bkz: Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0204:0206:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 17.12.2007)

⁴⁵ Anayasal Antlaşma'ya ekli Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkındaki Protokol madde 1-2.

olduğu gibi, taslak yasama kararlarının ulusal parlamentolar tarafından incelenebilmesi için minimum altı hafta süre tanınmıştır. Ancak burada, Amsterdam Antlaşması’ndan farklı olarak, acil durumlar hariç, taslak yasama kararının Bakanlar Konseyi geçici gündemine konulması ile Bakanlar Konseyi’nde bir tutumun kabul edilmesi arasında on günlük bir süre daha öngörülmüştür.⁴⁶

Birinci Protokol’ün ikinci başlığı da parlamentolararası işbirliği konusunda olup, daha etkin ve düzenli bir işbirliği mekanizmasının kurulmasına ilişkin düzenlemelerin AP ve ulusal parlamentolar tarafından ortaklaşa kararlaştırılacağını öngörmektedir. Yine bu başlık altında yer alan hükümlere göre, COSAC’ın parlamentolararası düzenli bilgi akışını sağlama platformu olma özelliği devam edecektir.⁴⁷

“Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Protokolü”⁴⁸ de büyük ölçüde Amsterdam Antlaşmasına ekli Protokol ile benzerlik gösterse de katmanlı yetki ilkesine uygunluğu denetlemede ilk kez ulusal parlamentoların rolüne atıfta bulunması açısından farklılık taşımaktadır. Protokole göre, ulusal parlamentolar, taslak yasama kararlarının katmanlı yetki ilkesine uygunluğunu, taslaklar kendilerine gönderildiği tarihten itibaren 6 hafta içinde inceleyeceklerdir. Taslağı olumsuz bulmaları durumunda parlamentolar bunun gerekçelerini AP, Bakanlar Konseyi ve Komisyon başkanlarına göndereceklerdir.⁴⁹ “*Erken uyarı mekanizması*” olarak da adlandırılan bu sistem, ulusal parlamentoların yasama sürecine dahil olmalarını sağlayan önemli bir yenilik olarak değerlendirilmektedir. Ancak protokolle getirilen hükümlerin çok fazla bir etkisi olamayacağı yönünde eleştiriler de yapılmaktadır. Bu eleştirilere göre, Parlamentolar her ne kadar yeni düzenleme ile AB’nin faaliyetlerinden hemen haberdar olup kendi hükümetlerinin Birlik faaliyetlerini daha iyi denetleme imkanına sahip olsalar da pratikte bu bilgilenme çok fazla bir

⁴⁶ Anayasal Antlaşma’ya ekli Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkındaki Protokol madde 4.

⁴⁷ Anayasal Antlaşma’ya ekli Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkındaki Protokol madde 9-10

⁴⁸ Anayasal Antlaşma’ya ekli Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Protokolü için Bkz. Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 17.12.2007)

⁴⁹ Anayasal Antlaşma’ya ekli Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Protokolü madde 6.

önem taşımamaktadır. Bakanlar Konseyi'nde kararların neredeyse % 90'ının teknokratlardan oluşan Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER)'de alınması Konsey toplantılarının şeffaf olması yönündeki düzenlemeyi sembolik hale getirmektedir.⁵⁰ Bunun yanı sıra bu kadar bilgi ve belgenin ulusal parlamentolara gönderilmesi, parlamentoların iş yükünün önemli ölçüde artmasına yol açacak, gerekli altyapıyı oluşturamayan parlamentolarda ise bu durum bir aksamaya yol açabilecektir.

Onay aşamasında, Fransa ve Hollanda'nın yaptığı referandumlarda red oyu vermeleri nedeniyle yürürlüğe girememesi üzerine, Anayasal Antlaşma'nın, üye devletlerin farklı kaygılarına yanıt verecek şekilde yeniden düzenlenmesine karar verilmiştir.⁵¹

3. Lizbon Antlaşması ve Ulusal Parlamentoların Gelecekteki Rollerini

21-22 Haziran 2007 tarihinde yapılan Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nde⁵² yer alan ifade ile "Reform Antlaşması" olarak da adlandırılan Lizbon Antlaşması,⁵³ 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanmış, tüm üye ülkelerdeki onay süreçlerinin sona ermesinin ardından 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Maastricht Antlaşması'ndaki sütunlu yapıyı kaldırarak AB'yi tüzel kişiliğe sahip tek bir yapı haline getiren Lizbon Antlaşması'nda, buna bağlı olarak kurucu antlaşmalardan AB Antlaşması'nın ismi aynen korunurken AT'yi Kuran Antlaşma'nın ismi "AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma" olarak değiştirilmiştir.

⁵⁰ Fraga, a.g.k., s. 496.

⁵¹ İKV, İktisadi Kalkınma Vakfı Tarafından Hazırlanan Lizbon Antlaşması'na İlişkin Bilgi Notu, s. 1, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/LizbonAntlasmasi-ikvbilginotu.pdf> (Erişim tarihi: 20.02.2008)

⁵² Bkz. Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgei için Bkz. Council of the European Union, Brussels European Council: Presidency Conclusions, 21/22 June 2007, s. s. 16, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf, (Erişim Tarihi: 12.04.2010)

⁵³ Lizbon Antlaşması için Bkz. Treaty of Lisbon: Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, 13 December 2007, Official Journal, 17 December 2007, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>, (Erişim tarihi: 04.03.2010)

rilmiştir.⁵⁴ Lizbon Antlaşması’nda ulusal parlamentolar ile ilgili hükümler büyük ölçüde Anayasal Antlaşma’daki hükümlerle paralellik taşımakta olup çok az değişiklik içermektedir.

Lizbon Antlaşması’nda da ulusal parlamentolarla ilgili detaylı düzenlemeler hem kurucu antlaşma metinlerine getirilen hem de Antlaşma ekinde yer alan iki Protokol’e getirilen değişikliklerle düzenlenmiştir. Bu protokoller “AB’de Ulusal Parlamentoların Rolü Protokolü” ile “Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkındaki Protokol”dür.

A. Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkındaki Protokol:⁵⁵ Bu protokol Amsterdam Antlaşması’nın ve Anayasal Antlaşma’nın ekinde yer alan protokollerde olduğu gibi, ulusal parlamentoların AB’nin karar alma mekanizmasına daha etkin bir şekilde katılabilmeleri için bilgilendirilmeleri gerektiğini öngörmekte ve buna yönelik düzenlemeler getirmektedir. Başlangıcında, ulusal parlamentoların hükümetlerinin Birlik faaliyetlerine ilişkin denetlemelelerinin, her üye devletin kendi anayasal düzenlemesini ve uygulamasını ilgilendirdiğini hatırlatan Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkındaki Protokol, “Ulusal Parlamentoların Bilgilendirilmesi” ve “Parlamentolararası İşbirliği” olmak üzere iki başlıktan oluşmaktadır. Bu protokol ile getirilen düzenlemeler şu şekilde özetlenebilir:

– *Ulusal Parlamentoların Bilgilendirilmesi:* Ulusal parlamentoların AB’nin faaliyetlerine daha etkin bir şekilde katılımı ancak parlamentoların ilgili yasama metinlerinden zamanında haberdar olmaları ile mümkündür. Bu amaca yönelik olarak başta Komisyon olmak üzere AB kurumlarının ulusal

⁵⁴ Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklikleri içeren AB ve AB’nin İşleyişine Dair Antlaşmaların Konsolide metinleri için Bkz. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 83 of 30.03.2010, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>, (Erişim tarihi: 16.04.2010)

⁵⁵ Lizbon Antlaşması’na ekli Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Protokol için (1 Nolu Protokol) Bkz. Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:EN:PDF>, (Erişim tarihi: 03.03.2010)

parlamentolara göndermekle yükümlü buldukları metinler Protokol'de şu şekilde sıralanmıştır:

- Komisyon danışma belgeleri (Yeşil ve Beyaz kitaplar ile tebliğler), yıllık yasama programı ile diğer yasama planlaması ve politika araçları,
- AP'ye ve AB Bakanlar Konseyi'ne sunulan tüm *taslak yasama belgeleri*,⁵⁶
- Bakanlar Konseyi'nin gündemleri ve taslak yasama kararı hakkında görüşüğü toplantı notları da dahil olmak üzere tüm toplantı çıktıları,
- Sayıştay yıllık raporu

Lizbon Antlaşması'na ekli Protokol'de de, Amsterdam Antlaşması'ndan bir ileri adım olarak, Anayasal Antlaşma'da olduğu gibi, ulusal parlamentoların bilgisine sunulacak yasama metinleri sadece Komisyon'un danışma metinleri ile sınırlı tutulmamış AP ve Bakanlar Konseyi'ne sunulan taslak yasama metinleri de kapsama alınmıştır. Ulusal parlamentolara gönderilecek metinlerin ilk kez açıkça düzenlenmesinin yanı sıra, bu protokol hükümleri ile getirilen bir başka olumlu gelişme bu belgelerin Birlik kurumlarınca doğrudan parlamentolara gönderilecek olmasıdır. Böylece, tartışma konusu olan ulusal parlamentoların bilgilendirme faaliyetinin üye ülkelerin aracılığı ile yapılması uygulaması yeni düzenleme ile sona erdirilmiştir.

– **Ulusal Parlamentolara Belli Bir Sürenin Garanti Edilmesi:** Amsterdam Antlaşması ve Anayasal Antlaşma'dan farklı olarak Lizbon Antlaşması'nda ulusal parlamentolara bu belgeleri incelemek için, aciliyet durumundaki istisnalar saklı kalmak üzere, 8 haftalık bir süre verilmiştir. Protokole göre, parlamentolara tanınan bu sekiz haftalık süre boyunca taslak yasama kararı hakkında hiçbir anlaşmaya varılamayacaktır. Yine aynı Protokol hükümlerine göre, taslak yasama kararının Konsey'in geçici gündemine konulması ile

⁵⁶ Taslak yasama belgeleri: Bir yasama düzenlemesinin kabul edilmesi için yapılan Komisyon önerilerini, bir grup üye devletin girişimini, AP'nun girişimlerini, ATAD'ın taleplerini, Avrupa Merkez Bankası'nın önerilerini ve Avrupa Yatırım Bankası'nın taleplerini ifade etmektedir. Burada taslak yasama kararları hangi kurum ya da üye devlet grubu tarafından kaynaklanmışsa o kurum ulusal parlamentoları bilgilendirmekle yükümlüdür. (Lizbon Antlaşması'na ekli Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Protokol madde 2)

bir tutumun kabul edilmesi arasında on günlük bir sürenin geçmesi gerekmektedir.⁵⁷ Taslakların ulusal parlamentolara gönderilmesi ile bu taslakların gündeme alınması arasında sekiz haftalık bir sürenin belirlenmesi, buna ek olarak tasarının Bakanlar Konseyi’nin geçici gündemine konulması ile Bakanlar Konseyi’nde bir tutumun benimsenmesi arasında on günlük bir süreye yer verilmesi ulusal parlamentolara bakanlarını etkileyebilmek adına zaman kazandırıcı olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.⁵⁸

– **Parlamentolararası İşbirliği:** İlgili Protokol’de AP ile ulusal parlamentolar arasında etkili ve düzenli bir işbirliğinin oluşturulması teşvik edilmekte ve en iyi iletişimi sağlayacak olan birim olarak COSAC öngörülmektedir. COSAC ortak dış ve güvenlik politikası da dahil olmak üzere, belirli konuları tartışmak amacıyla parlamentolararası konferanslar düzenleyebilecek, gerekli durumlarda Avrupa kurumlarına da katkıda bulunabilecektir. Ancak daha önceki düzenlemelerde olduğu gibi COSAC’ın bu katkıları ulusal parlamentoları bağlamayacak ve tutumları olarak kabul edilmeyecektir.⁵⁹

B. Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması

Hakkındaki Protokol:⁶⁰ Ulusal parlamentoların AB yasama faaliyetleri hakkında bilgilendirilmeleri ve karar alma süreçlerine yaklaştırılmalarının temel amaçlarından birisi de katmanlı yetki ve orantılılık ilkelerinin denetiminin güçlendirilmesidir. Bu kapsamda her taslak yasama kararının, katmanlı yetki ve orantılılık ilkeleri ile uyumunu değerlendirmeyi mümkün kılacak ayrıntılı bir açıklama içermesi gerekmektedir. Söz konusu açıklama, önerinin mali etkisinin ve sonuçlarının değerlendirilmesini de içermelidir. Birlik hedefinin, Birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilecek olmasının nedenleri hem niteliksel hem de niceliksel göstergeler ile doğrulanmalıdır. Yine aynı

⁵⁷ Lizbon Antlaşması’na ekli Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Protokol madde 4.

⁵⁸ Göçmen, a.g.k., s. 305.

⁵⁹ Lizbon Antlaşması’na ekli Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Protokol madde 9 ve 10.

⁶⁰ Lizbon Antlaşması’na ekli Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkındaki Protokol (2 nolu Protokol) için Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:EN:PDE>, (Erişim tarihi: 03.03.2010)

madde hükümlerine göre, taslak yasama kararları gerçekleştirilecek hedeflerle orantılı olmalı ayrıca mali ve idari yük ihtiyacının en aza indirilmesini dikkate almalıdır.⁶¹

Büyük ölçüde Amsterdam Antlaşması'nın ekinde yer alan Protokol ile benzer olan bu Protokol'de getirilen en önemli farklılık (Anayasal Antlaşma'da olduğu gibi) ulusal parlamentolara Komisyon'un yasama önerilerinin katmanlı yetki ilkesine uygunluğu konusunda gerekçeli görüş verme hakkının sağlanmış olmasıdır.⁶² İlgili protokole göre, ulusal parlamentolar, sekiz haftalık bir süre içerisinde, taslak yasama kararlarının katmanlı yetki ilkesine uygunluğunu denetleyecekler ve aykırı bulmaları halinde de bu durumu gerekçeli görüş halinde AP, Komisyon ve Konsey başkanlarına gönderebileceklerdir. Bu düzenleme ile AB'nin yetkilerine riayet edip etmediğinin ve özellikle de katmanlı yetki ilkesine uygun davranıp davranmadığının önceden siyasi denetimi bir mekanizmaya bağlanarak etkili bir işleyişe kavuşturulmaktadır. Böylece ulusal parlamentolar ilk kez resmi olarak Birliğin karar alma sürecine dahil edilmiş olmaktadır.⁶³

Protokol'ün 7. maddesine göre, ulusal parlamentoların bu ilkeye uyumlu olmadığı yönündeki görüşlerinin, kendilerine ayrılan oyların üçte birine ulaşması durumunda taslağın yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir ki bu durum “*sarı kart prosedürü*” olarak adlandırılmaktadır.⁶⁴ Özgürlük, güvenlik ve adalet alanındaki taslak yasama metinlerinde bu baraj dörtte birde inmektedir. Söz konusu gözden geçirme sonrasında ilgili taslak karar, gerekçeli görüşle birlikte korunabilir, değiştirilebilir ya da geri çekilebilir. Komisyon'un taslağı koruma yönünde karar alması durumunda bunun gerekçesini de sunması gerekmektedir.

⁶¹ Lizbon Antlaşması'na ekli Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkındaki Protokol madde 5.

⁶² Ulusal parlamentoların bu protokol hükümleri çerçevesinde denetleme yetkileri sadece katmanlı yetki ilkesine uyum açısından söz konusudur. Bu ilkenin uygulama alanı, Üye devletler ile Topluluk arasında yetki paylaşımının olduğu alanlardır. Orantılılık ilkesi ise Topluluğa münhasır alanlarda da söz konusudur.

⁶³ Sanem Baykal (2008), a.g.k., s. 266.

⁶⁴ Chamber of Deputies, The Role of National Parliaments in the Draft Reform Treaty of the EU, General Secretariat EU Affairs Department, 15. Parliament-Intergovernmental Conference Bulletin 2007, No: 7, 16 November 2007., s. 2.

Bu aşama sonrasındaki süreçte Lizbon Antlaşması, Anayasal Antlaşma’dan farklı olarak yeni bir aşama daha getirmiştir. 7. Maddenin 3a ve 3b fıkralarına göre, ulusal parlamentoların yarısından fazlasının ilgili taslak kararının katmanlı yetki ilkesine uygun olmadığı yönünde görüş bildirmeleri durumunda ve Komisyon’un ise aynı taslağı korumada ısrar etmesi durumunda bu taslak metin ve her iki gerekçeli görüş AB’nin yasama organları olan AP ve Bakanlar Konseyi’nin önüne gelmektedir. Bu kurumlarda tasarının ilgili ilkelere uygun olmadığı yönünde çoğunluk oyu sağlanması durumunda ise öneri reddedilebilmektedir.⁶⁵ Avrupa yasama organlarının belirli bir çoğunluk sağlaması durumunda tasarımı düşürebilme yetkileri “*turuncu kart prosedürü*” olarak adlandırılmaktadır.⁶⁶

Protokol’de yer alan önemli bir başka yenilik, katmanlı yetki ilkesinin uygulanışını denetleme bakımından ulusal parlamentolara, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) nezdinde iptal davası açılması konusunda hükümetlerini harekete geçirmek suretiyle, yargısal denetimi başlatma imkanının sağlanmasıdır. Böylece Lizbon Antlaşması ile ulusal parlamentolara AB’nin yetkilerinin sınırlarına riayet edip etmediğinin ve özellikle katmanlı yetki ilkesine uygun davranıp davranmadığının sonradan yargısal denetimi konusunda da yetki verilmektedir.⁶⁷ Ancak burada ulusal parlamentolar doğrudan ATAD’da dava açmamakta, ulusal parlamentonun adına hükümeti ATAD’a başvuruyu yapmaktadır.

Lizbon Antlaşması’nda bir başka önemli farklılık, ilk defa Amsterdam Antlaşması ile getirilen Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkeleri Hakkında Protokol’de yer alan bu ilkelerin tanımı ve kapsamı ile ilgili açıklamaların yeni düzenleme çerçevesinde yer almamasıdır. Bunun nedeninin ise, özellikle katmanlı yetki ilkesinin uygulanmasının bir hukuk ya da yargısal denetim meselesi olmaktan çok, bir kurumsal ve siyasi denetim meselesi olduğu yönünde üye devletlerin taşıdıkları kanaat olduğu belirtilmektedir. Katmanlı yetki ilke-

⁶⁵ Chamber of Deputies , a.g.k., s. 2.

⁶⁶ House of Commons, Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty, Appendix: Government Response <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmeuleg/197/19704.htm>, (Erişim tarihi: 03.03.2010)

⁶⁷ Baykal (2008), a.g.k., s. 267.

sinin denetiminde Lizbon Antlaşması ile getirilen yeni sistemde önemli olan husus, ulusal parlamentoların bu yetkiyi ne ölçüde etkili ve yerinde kullanacağı ve AB organlarının da bu itirazları ne ölçüde dikkate alacağıdır.⁶⁸

C. Kurucu Antlaşmalarda Yer Alan Hükümler: Yukarıda belirtilen protokollerin yanında, Lizbon Antlaşması ile kurucu antlaşma metinlerindeki hükümlerde de ulusal parlamentolara yönelik değişiklikler getirilmiştir. Bu hükümler şu şekilde sıralanabilir:

– **Birliğin İşleyişine Katkıda Bulunma:** AB Antlaşmasının 12. maddesinde ulusal parlamentoların birliğin işleyişine ne şekilde etkin olarak katkıda bulunabilecekleri sıralanmıştır. İlgili hükme göre, ulusal parlamentolar Birliğin işleyişine;⁶⁹

“a- Birlik kurumları tarafından bilgilendirilmesi ve Birliğin taslak yasama faaliyetlerinin kendilerine iletilmesi yoluyla,

b- Katmanlı yetki ilkesine uyulması yoluyla,

c- Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı çerçevesinde, Birliğin belirli alandaki politikalarını değerlendirme mekanizması içinde yer alarak; Avrupa Polis Teşkilatı'nın (Europol) ve Avrupa Adli İşbirliğini Geliştirme Ajansı'nın (Eurojust) faaliyetlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi sürecine dahil olarak,

d- Antlaşmaların gözden geçirilmesi sürecinde yer alarak,

e- Birliğe yeni üyelerin katılım başvuruları hakkında bilgilendirilerek,

f- Ulusal parlamentolar ve AP ile parlamentolararası işbirliği mekanizmasında yer alarak” etkin bir şekilde katkıda bulunacaklardır.

– **Antlaşmaların Revizyonu ile İlgili Hükümler:** Lizbon Antlaşması ile getirilen yeni düzenleme ile kurucu antlaşmalarda değişiklik yapılması hu-

⁶⁸ Baykal (2008), a.g.k., s. 268-269.

⁶⁹ Bkz. AB Antlaşması Konsolide Metin madde 12, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF>, (Erişim Tarihi: 19.04.2010)

susu ulusal parlamentoların bu değişikliği veto etmemesine bağlı kılınmıştır.⁷⁰ İlgili düzenlemeye göre, Antlaşmaların tadil edilmesine yönelik değişiklik önerileri konusunda ulusal parlamentoların da bilgilendirilmesi gerekmektedir. Ulusal parlamentonun bildirimden itibaren altı ay içerisinde muhalefetini belli etmesi durumunda değişiklik kararı alınamayacaktır. Bunun yanı sıra kurucu antlaşmaların değiştirilmesine oy çokluğu ile karar verilmesi durumunda, bu değişiklikleri inceleyerek Hükümetlerarası Konferans’a bir tavsiyede bulunmak üzere bir Konvansiyon oluşturulmasına karar verilecektir. Bu Konvansiyon’da üye devlet hükümet ve devlet başkanları, AP ve Komisyon temsilcilerinin yanı sıra ulusal parlamentolar da katılacaktır.⁷¹

– **Yeni Üyelerin Katılımı:** Ulusal Parlamentolar yeni düzenlemede, Birliğe üyelik başvurularından haberdar edileceklerdir.⁷²

– **Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Kontrolü:** Lizbon Antlaşması ile ulusal parlamentolar; sınır kontrolleri, sığınma ve göçe ilişkin politikalar ile sivil ve cezai konularda adli ve polis işbirliği politikalarını kapsayan özgürlük, güvenlik ve adalet alanına ilişkin konularda da bilgilendirilme ve bu alandaki önerilerin katmanlı yetki ilkesine uygunluğunu denetleme imkanına kavuşmuşlardır.⁷³ Yine bu Antlaşma’nın ilgili hükümlerine göre, ulusal parlamentolar, Europol’ün⁷⁴ ve Eurojust’ın⁷⁵ faaliyetlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi sürecine de dahil edileceklerdir.⁷⁶

⁷⁰ Göçmen, a.g.k., s. 303.

⁷¹ Bkz. AB Antlaşması Konsolide Metin madde 48.

⁷² Bkz. AB Antlaşması Konsolide Metin madde 49.

⁷³ Bkz. AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma Konsolide Metin madde 69, 70, 71 ve 81.

⁷⁴ Europol’ün görevi Üye devletlerin polis makamları ve diğer yasa uygulayıcı hizmetlerinin ve iki veya daha fazla üye devleti etkileyen ciddi suçlar, terörizm ve Birlik politikasının kapsadığı ortak menfaatleri etkileyen suç türlerinin önlenmesi ve ciddi suçlarla mücadelede ortak işbirliğini desteklemek ve güçlendirmektir.

⁷⁵ Eurojust’un görevi, yürütülen operasyonlar ve üye devlet makamları ve Europol tarafından sağlanan bilgi temelinde, iki veya daha fazla üye devleti ilgilendiren veya ortak kaynaklarda soruşturma gerektiren ciddi suçlara ilişkin soruşturma ve kovuşturma makamları arasındaki eşgüdüm ve işbirliğini desteklemek ve güçlendirmektir.

⁷⁶ AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma Konsolide Metin madde 85 ve 88, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 19.04.2010)

– **Esneklik Hükümü:** Ulusal parlamentoların katmanlı yetki ilkesini kontrol etmesi usulü esneklik hükmünün kullanıldığı durumlarda da geçerli olacaktır. Esneklik hükmü olarak adlandırılan maddeye⁷⁷ göre, Antlaşmalarda belirtilen amaçlardan birisine ulaşmak için girişimde bulunmak zorunda olan Konsey'e, gerekli yetkilerin sağlanamamış olması durumunda, Konsey, Komisyo'nun önerisi üzerine ve AP'nin da onayını aldıktan sonra gerekli düzenlemeleri oybirliği ile alabilmektedir. Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklikle bu sürece ulusal parlamentolar da dahil edilmiştir. İlgili hükme göre, Komisyon, bu maddeye dayanan önerileri, katmanlı yetki ilkesinin denetlenmesi usulü çerçevesinde, ulusal parlamentoların da dikkatine sunmak zorundadır.⁷⁸

Lizbon Antlaşması ile getirilen düzenlemelerle bir yandan ulusal parlamentoların Birliğin karar alma sürecindeki rolünün artırılması amaçlanırken bir yandan da AB'nin en önemli sorunlarından biri olarak görülen demokrasi açığının önemli bir boyutunun giderilmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede en büyük yenilik, ulusal parlamentoların Birliğin yetkilerinin sınırı ve katmanlı yetki ilkesinin önceden (ex ante) siyasi denetimine – ve bu suretle Birliğin yasama sürecine – ve sonradan da (ex post) ATAD önündeki yargısal denetimine dahil edilmeleridir.⁷⁹ Ulusal parlamentoların denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi AB'nin karar alma sürecine önemli bir katkı sağlayacaktır. Ancak, getirilen bu düzenlemelerin ne şekilde etkili olabileceği büyük ölçüde üye ülkelerdeki uygulamalara bağlıdır. Parlamentoların AB işlerini denetleme konusunda sahip oldukları altyapı ve tecrübeleri ile ülkelerin yasal sistemleri açısından bakıldığında, üye ülkeler itibarıyla bu konuda önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu açıdan yapılan değerlendirmelerde, Danimarka parlamenter denetim bakımından en iyi ülke örneği olarak gösterilirken, çoğu ülkede parlamentoların sadece belirli konularda görüş bildirdiği, bazı ülkelerde ise hükümetlerin parlamentolara danışma yetkisinin bulunmadığı vurgulanmaktadır.⁸⁰

⁷⁷ AT'nu Kuran Antlaşma'da Madde 308 olan bu hükmün maddesi Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklikle 352 olmuştur.

⁷⁸ Bkz. AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma Konsolide Metin madde 352.

⁷⁹ Sanem Baykal (2008), a.g.k., s. 269.

⁸⁰ Zeynep Özler ve Can Mindek, AB'inde Anayasa Süreci ve Lizbon Antlaşması, İKV, Yayın

Bu konuda bir başka önemli sorun olarak, ulusal parlamentolar ile AB kurumları arasındaki karşılıklı etkileşimin artırılmasının, Birliğin karar alma sürecini yavaşlatabileceği ileri sürülmektedir. Bu durum zaten karmaşık olması nedeniyle eleştirilen bu sürecin daha da karmaşıklaşmasına ve zor işlemesine neden olabilecektir.⁸¹

4. Lizbon Antlaşması İle Getirilen Hükümlerin Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye’nin AB ile ilişkileri, Avrupa Topluluğu ile 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşmasının oluşturduğu ortaklık rejimi çerçevesinde başlamıştır. Bir çerçeve antlaşma niteliğindeki bu belge, Topluluk ile gelecekte kurulacak ilişkilerin genel esaslarını belirlemiş ve hukuksal temelini oluşturmuştur. Ankara Anlaşması yanında Türkiye ile AB arasındaki ilişkileri düzenleyen diğer temel hukuki metinler, uygulama anlaşması niteliğinde olan 1 Ocak 1973 tarihli Katma Protokol ile 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi Kararı’dır. Bunların yanı sıra ilişkilerin başından bu yana kabul edilen çok sayıda “Ortaklık Konseyi Kararı” hukuki çerçeveyi tamamlamaktadır.⁸²

Ankara Anlaşması ortaklık ilişkilerinde etkin bir kurumsal yapı oluşturmuştur. Anlaşma’nın 22-27 maddeleri ile getirilen hükümlere göre, ortaklık ilişkisinin yürütülmesi ve ilişkilerde ortaya çıkabilecek sorunların çözümü, Türkiye-AB Ortaklık Konseyi’ne bırakılmıştır. İlişkilerin yürütülmesi bakımından Ortaklık Konseyi iki tarafın Dışişleri Bakanları düzeyinde toplanarak gerekli kararları alma yetkisine sahiptir. Kararlarını oy birliğiyle alan Ortaklık Konseyi’nin bu kararları gerek Türkiye gerekse AET’ye üye devletler bakımından bağlayıcı niteliktedir. Ortaklık Konseyi’ne, ortaklık ilişkilerinin daha sağlıklı yürütülmesi amacıyla gerekli diğer organları kurma yetkisi de ve-

No: 218, s. 70-71.

⁸¹ Özler, a.g.k., s. 71..

⁸² Nurettin Bilici, Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi ve Mali Konular, Vergilendirme), Seçkin Yayınları 2005, s. 93.

rılmıştır. Nitekim Ortaklık Konseyi daha sonra almış olduğu kararlarla, Türkiye-AET ilişkilerinin kurumsal yapısı içinde önemli yer tutan diğer organları kurmuştur. Bu organlar, TBMM ve AP'den eşit sayıda üyeden oluşan Karma Parlamento Komisyonu (KPK), diplomat ve uzmanlardan oluşan ve karar yetkisi bulunmayan Ortaklık Komitesi ve Gümrük İşbirliği Komitesi'dir.⁸³

TBMM'de Avrupa Parlamentosu ve bu bağlamda AB ile ilişkilerin teminini KPK yürütmektedir. KPK'nın hukuki dayanağını, Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) arasında ortaklık ilişkisi yaratan 12 Aralık 1963 tarihli Ankara Anlaşması oluşturmaktadır. Ankara Anlaşması'nın 27. maddesine göre "*Ortaklık Konseyi, bir yandan Avrupa Parlamenter Asamblesi, Topluluğun Ekonomik ve Sosyal Komitesi ve öteki organları ile, öte yandan, TBMM ve Türkiye'nin yukarıdaki organları karşılayan organları arasında işbirliğini ve temasları kolaylaştırmak için her türlü yararlı tedbiri alır*". Bu hükme dayanılarak, Komisyon, 14 Mayıs 1965 tarihli Avrupa Parlamentosu, 22 Haziran ve 14 Temmuz 1965 tarihli TBMM ve Cumhuriyet Senatosu Kararları ve nihayet 27 Temmuz 1965 tarihli Türkiye-AET Ortaklık Konseyi Kararı ile faaliyetine başlamıştır.⁸⁴

Komisyonun yapısı ve çalışma esasları içtüzükle düzenlenmiştir. Komisyon İchtüzüğü'nün 2. maddesinde belirtildiği üzere, Komisyon Türkiye ile AET arasında ortaklık yaratan Ortaklık Anlaşması'nın yürütülmesine ilişkin meseleleri incelemekle görevlidir. Yine aynı maddeye göre, Ortaklık Konseyi'nin TBMM ve AP Başkanlarına iletceği yıllık raporu özellikle ele alacak olan Komisyon, bunun yanı sıra TBMM veya AP tarafından verilen yetki çerçevesinde her türlü meseleyi inceleyebilecektir.

İlk öngörüldüğü şekliyle her iki taraftan on sekiz'er üyeden oluşan KPK'nın üye sayısı, varılan mutabakat ile yirmi dört olarak sabitlenmiştir.⁸⁵ İlke olarak yılda üç kez toplanan Komisyon AP'ye ve TBMM'ye tavsiye ka-

⁸³ Haluk Günüçür, Türkiye'nin Avrupa Yolculuğu, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara, 2007, s. 10.

⁸⁴ Bkz. Türkiye-AET Karma Parlamento Komisyonu İchtüzüğü, <http://www.tbmm.gov.tr/ulkom/kpk/ictuzuk.htm>, (Erişim Tarihi: 09.03.2010)

⁸⁵ TBMM, Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu (Broşür), s. 2-3.

rarları sunabilir. Ancak KPK İçtüzüğü’nün 6. maddesine göre, Komisyon’un bu tavsiye kararlarının gerek TBMM üyelerinin gerekse AP heyeti üyelerinin çoğunluğunun oylarını almış olması gerekmektedir.

Türkiye-AB ortaklığının demokratik denetim organı olarak düşünülen KPK, ilk toplantısını 16-17 Mayıs 1966 tarihleri arasında Brüksel’de yapmıştır.⁸⁶ Türkiye ile AET arasındaki ortaklık ilişkilerini Hazırlık, Geçiş ve Son Dönem olmak üzere üç döneme ayıran Ankara Anlaşması’nın 27. maddesinde, hazırlık sürecinde ilişkilerin yalnız Avrupa Parlamenter Asamblesi ile TBMM arasındaki ilişkilerle sınırlanacağı hükme bağlanmıştır. Bu hüküm uyarınca Türkiye-AB ilişkileri bu dönem boyunca KPK aracılığı ile yürütülmüştür. AP, son genişleme sürecinde diğer aday ülkelerin ulusal parlamentoları ile de karma parlamento komisyonları aracılığı ile ilişkilerini sürdürmektedir. Bir ülkenin Birliğe üye olmasıyla birlikte karma komisyonun görevi de sona ermektedir.⁸⁷

1990’lı yıllardan itibaren bir taraftan AB’nin yeni genişleme dalgası bir taraftan da AB gündeminin ilk sıralarına yerleşen demokrasi açığı sorunu, parlamentolar arasındaki ilişkilerde önemli bir artışa neden olmuştur. Genişleme süreci paralelinde Birliğe yeni katılacak ülkelerin AB mevzuat uyumunu sağlama gereksinimi yoğun bir parlamenter faaliyeti de beraberinde getirmiştir. Genişleme sürecinin yanı sıra, Birliğin yetki alanlarının ve politikalarının artması şeklinde ifade edilebilen derinleşme süreci de parlamentolar arasındaki işbirliği mekanizmalarının geliştirilmesinde önemli bir etken olmuştur.

10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki’de yapılan Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi’nde Türkiye’nin aday ülke statüsü kazanması AB ile ilişkilerimizde yeni bir dönemin başlamasına neden olmuş ve bunun neticesinde AB’deki yoğun parlamenter faaliyet sürecine TBMM de dahil olmaya başlamıştır. Aday ülke statüsü verilmesi ile Türkiye bir taraftan diğer aday ülke-

⁸⁶ KPK’nun 1966 yılından günümüze kadar yaptığı toplantıların tarihi için Bkz. Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu web sitesi, http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/kpk/oncekitoplar.htm, (Erişim tarihi: 12.04.2010)

⁸⁷ TBMM, Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu (Broşür), s. 2, http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/kpk/KPKBrosur.doc, (Erişim tarihi: 09.03.2010)

ler için hazırlanan katılım öncesi stratejisinden yararlanma imkanına kavuşurken bir taraftan da Topluluk mevzuatına uygun davranma yükümlülüğü altına girmiştir.⁸⁸

AB'ye adaylık sürecinin resmen başlaması ülkemizde kurumsal yapılanmaları da hızlandırmıştır. Mevzuat uyumu ile ilgili çalışmaların eşgüdümünü sağlamak amacıyla 4 Temmuz 2000 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4587 sayılı Kanun ile Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) kurulmuştur. Bunun yanı sıra Türkiye'nin mevzuat taraması sürecine hazırlanmasını sağlamak için Türkiye-AB Ortaklık Komitesi'ne bağlı 8 adet alt komite kurulmuştur.

Tüm bu gelişmelerin Türkiye'nin AB'ne üyeliği yönünde çok yoğun bir uyum çalışması ve yasama faaliyeti sürdürmesini gerektirmesi üzerine TBMM bünyesinde bir Avrupa Birliği Komisyonu'nun kurulmasına karar verilmiştir.⁸⁹

15 Nisan 2003 tarihinde 4847 Sayılı Kanun ile hem Türkiye'nin AB'ye katılım sürecine ilişkin gelişmeleri izlemek ve müzakere etmek, hem de AB'deki gelişmeleri takip ederek bu gelişmeler konusunda TBMM'yi bilgilendirmek üzere TBMM bünyesinde Avrupa Birliği Uyum Komisyonu kurulmuştur. İlgili Kanununun 3. maddesinde Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nun görevleri şu şekilde sıralanmıştır:⁹⁰

- a) Başkanlığın talebi üzerine ya da istenildiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararname ve Avrupa Birliği Mevzuatına uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak,*
- b) Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım sürecine ilişkin gelişmeleri izlemek ve müzakere etmek,*
- c) Her yasama yılının sonunda Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım sürecin-*

⁸⁸ Bilici, a.g.k., s. 97.

⁸⁹ Bkz. Sıra Sayısı: 111, Avrupa Birliği ile İlişkiler Komisyonu Kanunu Teklifi Gerekçesi, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 22, Yasama Yılı: 1, Cilt: 12, 66. Birleşim Sonuna Ekli, 15.04.2003, s. 2-3.

⁹⁰ Bkz. 15.4.2003 Tarih ve 4847 Sayılı "Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu", http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/ab_anayasa.htm, (Erişim Tarihi: 09.03.2010)

deki gelişmelere ve Komisyonun o yılki faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme raporu hazırlamak ve bunu Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve Hükümetin bilgisine sunmak,

d) Avrupa Birliğindeki gelişmeleri takip etmek, gerektiğinde yurt dışında incelemelerde bulunmak ve bu gelişmeler konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisini bilgilendirmek,

e) Avrupa Birliği kurumları ile diğer üye ve aday ülke eş parlamentoları ve Avrupa Birliği komisyonlarıyla ilişkileri yürütmek,

f) Avrupa Birliğine katılım konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarına ilişkin gerekli bilgi ve dokümanları temin etmek,

g) Avrupa Birliğine katılım konusunda kamuyu bilgilendirici etkinlikler yapmak.

4847 Sayılı Kanun’un 2. maddesi’nde, siyasi parti gruplarının, Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu üyelikleri için adaylarını AB Uyum Komisyonu üyeleri arasından bildirecekleri hükmü getirilmiştir. KPK üyelerine aynı zamanda AB Uyum Komisyonu üyesi olma imkanını da getiren bu maddenin nedeni, Kanun gerekçesinde de belirtildiği gibi, hem aynı alanda çalışan iki komisyon arasında daha etkin bir bilgi akışının ve koordinasyonun sağlanması hem de AB konusunda komisyon ve üyeler bazında uzmanlaşmanın artırılmasıdır.⁹¹

Üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanan ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alan Uyum Komisyonu, AB mevzuatına uygunluk yönünde ABGS’den görüş isteyebilmektedir.

2005 yılında Türkiye’nin AB ile katılım müzakerelerinin başlaması, iki taraf arasındaki ilişkilerin hem kapsam hem de sayı olarak artmasına yol açmıştır. Bu gelişme paralelinde TBMM’de AB ile ilgili konularda bilgi sağlamak üzere 26 Temmuz 2007 tarihinde AB İşleri Birimi oluşturulmuştur. Bu birimin görevi, başta AB Uyum Komisyonu olmak üzere Parlamento’yu AB ile ilgili konularda bilgilendirmek olarak belirlenmiştir.⁹²

17 Ağustos 2007 tarihinde, AB Komisyonu tarafından, TBMM’nin ku-

⁹¹ Bkz. Avrupa Birliği ile İlişkiler Komisyonu Kanunu Teklifi Gerekçesi, a.g.k., s. 3.

rumsal kapasitenin güçlendirilmesi amacıyla bir Eşleştirme Projesi kabul edilmiştir. TBMM'nin AB'ye üyelik sürecinde, AB ve müktesebatı konularında daha fazla bilgilendirilmesi ve AB ile ilgili birimlerin güçlendirilmesi amacıyla yönelik olarak başlatılan bu projenin sonunda hazırlanan nihai raporlarda, TBMM'nin bu alandaki durumu tespit edilmiş ve çeşitli öneriler getirilmiştir. TBMM bünyesinde yer alan AB İşleri Birimi hakkında hazırlanan nihai raporda,⁹³ bu birimin yapısının, AB faaliyetlerini sistematik olarak izleme ve düzenli bilgi akışını sağlamaya yönelik olarak güçlendirilmesi ve daha işlevsel hale getirilmesi önerilmiştir. AB Uyum Komisyonu hakkında hazırlanan nihai raporda⁹⁴ ise TBMM'nin etkin olarak AB işlerine katılmasına olanak sağlayan bu Komisyon'un işlev ve yetkilerinin artırılarak, rolünün güçlendirilmesi ve diğer daimi komisyonlarla eşit statüde yer alması gerektiği belirtilmiştir. Değerlendirmelere göre, tüm üye ülkelerde AB ile ilgili komisyonların bir başka önemli görevi, hem katılım sürecinde hem de üyelik sürecinde, AB ile ilgili konularda temel inisiyatifte sahip olan hükümetlerinin, bu alandaki faaliyetlerinin siyasi denetimini yapmaktır. Rapor'da bu siyasi denetimin ancak ülke parlamentolarının müzakere sürecini yakından takip etmeleri halinde etkin olabileceği vurgulanmıştır.

Nitekim 2009 yılının Şubat ayında hazırlanan TBMM İçtüzük Taslağında da daha etkin bir hale getirilmesi için AB Uyum Komisyonu'nun Kanunu'nda da değişiklik yapılması önerilmiştir. AB'ye üye ülke ve aday ülkelerdeki uyum komisyonlarının kuruluş ve işleyişleri göz önünde bulundurularak hazırlanan Kanun değişikliği teklifinde de belirtildiği gibi, 4847 sayılı Kanun'la kurulu bulunan AB Uyum Komisyonu'nun ihtisas komisyonlarına görüş sunmak ile görevlendirilmesi Komisyonu işlevsiz hale getirmektedir. İlgili ihtisas komisyonunun görüşü benimseme zorunluluğu bulunmaması ne-

⁹² IPEX web sitesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi, <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/links/pid/43>, (Erişim Tarihi: 09.03.2010)

⁹³ Bkz: TBMM'nin Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Programı, TBMM'de AB İşleri Birimi'nin Kurulması Hususunda Uzmanlar Tarafından Hazırlanan Değerlendirme Raporu, http://tbmm.intranet/dis_iliskiler/belgeler/11_rap_tur.pdf, (Erişim Tarihi: 09.03.2010)

⁹⁴ Bkz: TBMM'nin Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Programı, AB Uyum Komisyonu Hakkında Uzmanlar Tarafından Hazırlanan Nihai Rapor, http://tbmm.intranet/dis_iliskiler/belgeler/35_rap_tur_01.pdf, (Erişim Tarihi: 09.03.2010)

deniyle bir uyum yasasının AB müktesebatına uyumlu olup olmadığını AB Uyum Komisyonu değil, asıl işlevi konunun uyum dışındaki yönlerini incelemek olan bir ihtisas komisyonu belirlemiş olmaktadır.⁹⁵

Gerekçe’de belirtilen bir başka husus, bu Komisyon’un çalışma usul ve esaslarının diğer ihtisas komisyonlarından farklı olmasıdır. Teklif ile Komisyon’un oluşumu, çalışma esas ve usulleri ile görev ve yetkilerinin diğer daimi ihtisas komisyonları ile paralel hale getirilmesi önerilmiştir.⁹⁶

Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecinin gelişimi paralelinde TBMM’nin AP ile ve diğer üye ülke parlamentoları ile siyasi işbirliği mekanizmalarına katılımı giderek çeşitlenmekte ve artmaktadır. Bu kapsamda TBMM, AP’nin aday ülkelerle yaptığı tüm işbirliği mekanizmalarında yer almaktadır. Yine bu mekanizma açısından güzel bir örnek olan Avrupa Konvansiyonu çalışmalarında da TBMM, diğer üye ve aday ülkeler gibi, iki parlamento üyesi ile temsil edilmiştir. TBMM sadece siyasi işbirliği mekanizmalarında yer almamakta, idari birimler arası işbirliği çerçevesinde, parlamentolararası bilgi alışveriş imkanının artmasını sağlayan ECPRD ve IPEX platformlarında da etkin bir şekilde yer almaktadır.

⁹⁵ Bkz. TBMM İç Tüzük Taslak Metni ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Taslağı Gerekçesi, s. 20, http://www.tbmm.gov.tr/ic-tuzuk/taslak_2009/6_kanunlarda_degisiklik_taslagi.pdf, (Erişim Tarihi: 20.04.2010)

⁹⁶ A.g.k., , s. 20.

5. Sonuç

Lizbon Antlaşması’nda ulusal parlamentolar ile ilgili olarak getirilen düzenlemeler büyük ölçüde bu kurumların Birliğin işleyişine yapacakları katkıların arttırılmasına yönelik olmuştur. Getirilen düzenlemelerle ulusal parlamentoların Birlik faaliyetleri konusunda daha fazla bilgi sahibi olma ve taslak yasama metinlerini, katmanlı yetki ilkesine aykırılık nedeniyle kısmen de olsa engelleme imkanı getirilmiştir. Ancak ulusal parlamentoların bu yetkilerini etkin bir şekilde kullanabilmeleri kendi iç yapılarını güçlendirmelerine, ilgili birimleri etkin bir şekilde harekete geçirebilmelerine ve hükümetleri ile aralarındaki ilişkileri belirleyen anayasal sistemlerine bağlıdır. Parlamenter denetim imkanları daha güçlü olan ve AB ile ilgili konularda daha etkin birimlere sahip olan parlamentolar, Lizbon Antlaşması’nın getirdiği yetki imkanından çok daha fazla yararlanabilecek ve böylece AB karar alma sürecinde daha fazla yer alabileceklerdir. Ancak ulusal parlamentoların AB karar alma sürecine etkin bir şekilde katılımı konusunda bir başka önemli husus, AB belgelerini zamanında inceleyip etkin bir şekilde değerlendirebilecek ve gerektiğinde diğer ülkelerdeki değerlendirmeleri izleyebilecek nitelikte yeterli insangücüne ve kurumsal kapasiteye sahip olmasına da bağlı olduğudur. Bu durum AB ile müzakere sürecinde bulunan ülkemiz açısından da önem taşımaktadır.

1999 yılında Türkiye’ye adaylık statüsünün verilmesi neticesinde TBMM’de de AB’ye üyelik süreci kapsamında kurumsal yapıyı güçlendirme yönünde önemli girişimler olmuştur. Ancak katmanlı yetki ilkesi bağlamında ulusal parlamentoların görevinin artması, üyelik süreci ile birlikte AB ile ilgili konularda TBMM’nin faaliyetlerinin de önemli ölçüde artmasına neden olacaktır. AB ile müzakere sürecinde, ülkemizdeki hemen hemen tüm kurumlarda kapasiteyi güçlendirme yönünde önemli girişimlerin yapıldığı bu dönemde, TBMM’nin de bu yöndeki girişimlerini artırması gerekmektedir. AB içinde, ulusal parlamentoların Birlik faaliyetlerini inceleme ve denetleme yetkileri açısından en iyi ülke örneklerinin saptanması ve bu ülke uygulamalarının kendi parlamenter sistemimize uyarlanması, müzakere sürecinde bulunan ülkemizin üyeliğe hazırlanmasında önemli bir adım olacaktır.

KAYNAKÇA

- 15.4.2003 tarih ve 4847 Sayılı “Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu”, http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/ab_anayasa.htm, (Erişim Tarihi: 09.03.2010)
- Anayasal Antlaşma, Treaty Establishing a Constitution for Europe, Official Journal C 310, 16/12/2004, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML>, (Erişim tarihi: 04.03.2010)
- Anayasal Antlaşma’ya ekli Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkındaki Protokol, Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0204:0206:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 17.12.2007)
- Anayasal Antlaşma’ya ekli Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Protokolü, Bkz. Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 17.12.2007)
- Amsterdam Antlaşması’na Ekli Ulusal Parlamentoların AB’indeki Rolüne Dair Protokol Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0113010016>, (Erişim Tarihi: 04.03.2010)
- Amsterdam Antlaşması’na Ekli Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkında Protokol Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0105010010>, (Erişim Tarihi: 07.04.2010)
- Açıkmeşe, Sinem Akgül. “Avrupa Birliği’nde Demokratik Meşruiyet Sorunu”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 2, No: 4, (Bahar 2003), (ss. 23-45)
- Arsava, Füsun Arsava. “AB’nin Karar Mekanizmasında Ulusal Parlamentoların Yeri”, Nice Antlaşması Sonrası AB’nin Geleceği, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi, No: 18, Ankara, 2003.
- Baykal, Sanem. Avrupa Birliği Hukukunda Yetki, Ankara Üniversitesi AB Hukuku Uzmanlık Programı Ders Notu.
- Baykal, Sanem (2004). “Avrupa Birliği’nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasalaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine”, Uluslararası İlişkiler, Cilt 1., Sayı 1, Bahar 2004, (ss. 119-153)
- Baykal, Sanem (2007). “Reform Antlaşması ve Getirdikleri: Kurumsal Yapı Çerçevesinde Genel Bir Değerlendirme”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 7, No: 1, Güz 2007, (ss. 45-67)

- Baykal, Sanem. (2008), “Avrupa Birliği’nde Yetki Hukuku ve Lizbon Antlaşması”, Avrupa Birliği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Der. Belgin Akçay, Sevilay Kahraman ve Sanem Baykal, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008, (ss. 236-273)
- Bilici, Nurettin. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi ve Mali Konular, Vergilendirme), Seçkin Yayınları, 2005.
- Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi, Council of the European Union, Brussels European Council: Presidency Conclusions, 21/22 June 2007, s. s. 16, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf, (Erişim Tarihi: 12.04.2010)
- Chamber of Deputies, “The Role of National Parliaments in the Draft Reform Treaty of the EU”, General Secretariat EU Affairs Department, 15. Parliament-Intergovernmental Conference Bulletin 2007, No: 7, 16 November 2007.
- COSAC. History of COSAC, July 2009, <http://www.cosac.eu/en/cosac/histor.pdf> (Erişim Tarihi: 07.04.2010)
- ECPRD web sayfası, <http://www.ecprd.org> , (Erişim tarihi: 14.04.2010)
- ECPRD. European Affairs Committees – The Influence of National Parliaments on European Policies, Brussels, September 2002.
- Fraga, Ana. “After the Convention: The Future Role of National Parliaments in the European Union”, The Journal of Legislative Studies, Vol. 11, No 3/4 . Autumn/Winter 2005, s. 496, http://pdfserve.informaworld.com/986191731457433_727192366.pdf, (Erişim tarihi: 03.03.2010) (ss. 490-507)
- Göçmen, İlke. “Ulusal Parlamentoların Avrupa Bütünleşmesindeki Rolü ve Lizbon Antlaşması”, Avrupa Birliği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Der. Belgin Akçay, Sevilay Kahraman ve Sanem Baykal, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008, (ss. 275-316)
- Günüğür, Haluk. Türkiye’nin Avrupa Yolculuğu, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara, 2007.
- House of Commons, Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty, Appendix: Government Response, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmeuleg/197/19704.htm>, (Erişim tarihi: 03.03.2010)
- İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Topluluğu Antlaşması’nı Tadil Eden Lizbon Antlaşması, (Resmi Olmayan Çeviri), <http://www.ikv.org.tr/pdfs/LizbonAnt-13.12.07-tr.pdf> (Erişim tarihi: 17.12.2007)
- İKV, İktisadi Kalkınma Vakfı Tarafından Hazırlanan Lizbon Antlaşması’na İlişkin Bilgi Notu, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/LizbonAntlasmasi-ikvbilginotu.pdf>

(Erişim tarihi: 20.02.2008)

IPEX web sitesi, <http://www.ipex.eu> , (Erişim tarihi: 14.04.2010)

IPEX, Türkiye Büyük Millet Meclisi, <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/links/pid/43>, (Erişim Tarihi: 09.03.2010)

Knudsen, Morten. Danimarka’da Avrupa İşlerinin Koordinasyonu, TBMM’nin Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Programı çerçevesinde yapılan sunumdan alıntı)

Lizbon Antlaşması için, Treaty of Lisbon: Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, 13 December 2007, Official Journal, 17 December 2007, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>, (Erişim tarihi: 04.03.2010)

Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklikleri içeren AB ve AB’nin İşleyişine Dair Antlaşmaların Konsolide metinleri, Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 83 of 30.03.2010, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>, (Erişim tarihi: 16.04.2010)

Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklikleri içeren AB Antlaşması Konsolide Metin <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF>, (Erişim Tarihi: 19.04.2010)

Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklikleri içeren AB’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma Konsolide Metin, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF>, (Erişim Tarihi: 19.04.2010)

Lizbon Antlaşması’na ekli Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Protokol için (1 Nolu Protokol), Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:EN:PDF>, (Erişim tarihi: 03.03.2010)

Lizbon Antlaşması’na ekli Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkındaki Protokol (2 nolu Protokol), Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality , <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:EN:PDF>, (Erişim tarihi: 03.03.2010)

Maastricht Antlaşması ile Getirilen AB Antlaşması, Treaty on European Union, Official Journal, C 191, 29 July 1992, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>, (Erişim tarihi: 07.04.2010)

Maastricht Antlaşması’na ekli AB’inde Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Bildiri, Declaration on the Role of National Parliaments in the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0100000033>, (Erişim tarihi: 14.12.2007)

- Maastricht Antlaşması'na ekli Parlamentolar Konferansı Hakkında Bildiri, Declaration on the Conference of the Parliaments, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0100000033> (Erişim tarihi: 14.12.2007)
- Maurer, Andreas ve Wolfgang Wessels. National Parliaments on Their Ways to Europe, Baden 2001, [http://aei.pitt.edu/1476/01/National Parliaments Losers or Latecomers.pdf](http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf), (Erişim tarihi: 16.04.2010)
- Maurer, Andreas (2002). National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing Best Practice Mechanism", Avrupa Konseyi'nin Ulusal Parlamentoların Rolü konusunda Çalışan IV nolu Çalışma Grubuna Sunulan Rapor, Brussell, 9 July 2002, <http://european-convention.eu.int/docs/wd4/1380.pdf>, (Erişim tarihi: 15.04.2010)
- Nice Antlaşması'na ekli Birliğin Geleceğine İlişkin (23 Nolu Bildiri için) Bildiri, Declaration on the Future of the Union, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080EN.007001.html, (Erişim tarihi: 08.04.2010)
- Özler, Zeynep ve Can Mindek, AB'inde Anayasa Süreci ve Lizbon Antlaşması, İKV, Yayın No: 218.
- Pratt, Timothy. "The Role of National Parliaments in the Making of European Law", The Cambridge Yearbook of European Legal Studies içinde, Der. Alan Dashwood and Angel Ward, Volume One, 1998, Cambridge, s. 217.
- Sıra Sayısı: 111, Avrupa Birliği ile İlişkiler Komisyonu Kanunu Teklifi Gerekçesi, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 22, Yasama Yılı: 1, Cilt: 12, 66. Birleşim Sonuna Ekli, 15.4.2003.
- TBMM İç Tüzük Taslak Metni ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Taslağı, http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/6_kanunlarda_degisiklik_taslagi.pdf, (Erişim Tarihi: 20.04.2010)
- TBMM, Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu, http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/kpk/KPKBrosur.doc, (Erişim tarihi: 09.03.2010)
- TBMM'nin Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Programı, TBMM'de AB İşleri Birimi'nin Kurulması Hususunda Uzmanlar Tarafından Hazırlanan Değerlendirme Raporu, http://tbmm.intranet/dis_iliskiler/belgeler/11_rap_tur.pdf, (Erişim Tarihi: 09.03.2010)
- TBMM'nin Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Programı, AB Uyum Komisyonu Hakkında Uzmanlar Tarafından Hazırlanan Nihai Rapor, http://tbmm.intranet/dis_iliskiler/belgeler/35_rap_tur_01.pdf, (Erişim Tarihi: 09.03.2010)
- The European Convention, Final Report of Working Group IV on the National Par-

liaments, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00353_en02.pdf, (Erişim tarihi: 01.03.2010)

Türkiye-AET Karma Parlamento Komisyonu İçtüzüğü, http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/kpk/ictuzuk.htm, (Erişim Tarihi: 09.03.2010)

Varlı, Bahar. Avrupa Bütünleşme Sürecinde Ulusal Parlamentoların Rolü ve Avrupa Parlamentosu ile İlişkiler, Şubat 2008, TBMM, Araştırma Merkezi Raporu, http://10.100.24.16/uplFiles/File_64.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2010).

Yapıcı, Havvana. Avrupa Bütünleşmesinde Demokrasi Açığı Sorunu ve Ulusal Parlamentoların Rolü, A. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, AB ile İlişkiler Yüksek Lisans Tezi (Yayınlanmamış Tez), 2006.

