

## AVRUPA BİRLİĞİ'NDE "YENİ" KURUMSAL DENGE

Yard. Doç. Dr. Işıl KARAKAŞ\*

Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Andlaşmasının topluluk kurumlarına getirdiği değişikliklerin temelinde, Toplulukta sıklıkla dile getirilmiş "demokrasi açığı"ni<sup>1</sup> gidermeye yönelik olarak kurumların demokratik meşruiyetlerini güçlendirme isteği ve topluluk kurumlarının işleyişlerinin daha etkin olmasını sağlama amacı yer almaktadır. Ancak bu amaçlara Maastricht sistemi doğrultusunda ne derece ulaşıldığı tartışmalıdır.

Roma Andlaşmaları uyarınca basit bir danışma organı işlevini yüklenen Avrupa Parlamentosu'nu karar alma sürecinin etkin bir unsuru haline getirmek ve böylece Toplulukta demokrasi açığını gidermeye çalışmak, andlaşmalara getirilen her değişiklikte yapılmaya çalışılan<sup>2</sup> ancak bir türlü istenen

sonuca ulaşamayan çabalar olarak kalmıştır. Topluluk andlaşmalarının en son değişikliği olan Maastricht Andlaşması karar alma sürecine yeni usuller ilave ederek Avrupa Parlamentosu'nu sistemin içine bir ölçüde daha fazla yerleştirmeye çalışmış, ancak bu değişiklikler zaten karmaşık olan karar alma sistemini içinden çıkılmaz bir labirente<sup>3</sup> dönüştürmüştür.

Bu doğrultuda demokrasi açığını giderme yolunda ilave edilen karar alma usullerinin Birlik'in bu eksikğine fazla bir katkısı olmadığı hatta mevcut statu quo'yu bir ölçüde koruduğu, diğer bir ifade ile yeni bir kurumsal denge yaratmaktan uzak olduğu ileri sürülebilir.

## I.MAASTRICHT ANDLAŞMASI SONRASI AVRUPA PARLAMENTOSU - KONSEY- KOMİSYON İLİŞKİLERİ:

### A- AVRUPA PARLAMENTOSU- KONSEY :

Maastricht Andlaşması Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerini genişletme ve karar alma sürecinde etkinlik kazanması yolunda ortak karar (co-décision) mekanizması (Andlaşmanın 189 B maddesi) sisteme ilave etmekte, ayrıca Avrupa Tek Senedi'nin getirmiş olduğu işbirliği (coopération) ve uygun görüş bildirme prosedürlerinin uygulanma alanlarını genişletmektedir.<sup>4</sup>

Avrupa Parlamentosu'nun karar alma sürecine daha etkin katılımını sağlama adına getirilen ortak karar prosedürü<sup>5</sup> Komisyon'un Konsey ve Parlamento'ya bir öneri sunmasıyla başlar. Parlamento'nun görüşünü bildirmesiyle, Konsey nitelikli çoğunlukla bir ortak pozisyon saptar. Parlamento ortak pozisyonu kabul ederse ya da 3 ay içinde karar almazsa Konsey ortak

\* I.Ü. S.B.F. Uluslararası İlişkiler Bölümü Devletler Hukuku Anabilim Dalı

<sup>1</sup>P.Pescatore, "Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté Européenne" CDE, 1974, s.500 özellikle s.510 vd. D.Bocquet "The EC's Democracy Deficit" in *Global Issues in Transition* no.5 1993, s.157.

<sup>2</sup>Ör:1970 ve 1975 Lüksemburg Anlaşmaları uyarınca Avrupa Parlamentosu Topluluk bütçesinin zorunlu olmayan harcamalarında karar alma ve bütçenin tümünü reddetme yetkisine sahip olurken, 1987 Avrupa Tek Senedi Parlamentosu karar alma

sürecine daha fazla sokma doğrultusunda "İşbirliği" (Coopération) prosedürünü getirmiştir.

<sup>3</sup>J.P.Jacqué, "Le Labyrinthe Décisionnel" *Pouvoirs*, 69, 1994, s.23

<sup>4</sup>J.Raux, "De la CEE à la Communauté Européenne: Ce qui change dans le Traité de Rome" in *Regards sur l'Actualité, La Documentation Française*, no.spécial 180 (Maastricht), 1992, s.40

<sup>5</sup>Madde 189 B, *Traité sur l'Union Européenne*, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1992

pozisyon uyarınca karar alır. Parlamentonun salt çoğunlukla ortak pozisyonu redetmesi halinde Konsey ve Parlamento'nun eşit sayıda temsil edildiği, Komisyon'un da katıldığı bir Uzlaştırma Komitesi kurulur.

Uzlaştırma Komitesinin görevi tarafların görüşleri arasında yakınlaşma sağlayarak ortak bir tasarıya ulaşmaktır. Ortak tasarımın kabulünden itibaren 6 hafta içinde Konsey nitelikli çoğunlukla, Parlamento salt çoğunlukla işlemi kabul edebilir. Parlamento salt çoğunlukla redederse ve Konsey hareketsiz kalırsa (6 hafta) işlem kabul edilmemekte, Konsey'in ortak pozisyonda ısrar etmesi ancak Parlamento'nun hareketsiz kalması halinde (6 hafta) işlem kabul edilmekte, Parlamento'nun redetmesi halinde ise işlem oluşmamaktadır.

Parlamento'nun ortak pozisyona değişiklik önerdiği hallerde ise, Konsey 3 ay içinde değişiklikleri kabul ederek nitelikli çoğunlukla işlemi sonuçlandırabilir. (Ancak Komisyon'un karşı çıktığı değişiklikler için oybirliği gerekir). Konsey'in değişiklikleri kabul etmemesi halinde Uzlaştırma Komitesinin yer aldığı süreç başlar.

Ortak karar prosedürü Maastricht Andlaşması uyarınca,

- Çalışanların serbest dolaşımı (madde 49)
- Yerleşim özgürlüğü (madde 54 ve 56)
- Diplomaların karşılıklı tanınması (madde 57)
- İç pazar (özellikle yasaların uyumlaştırılmasına ilişkin) (madde 100 A ve 100 B)
- Tüketicinin korunması (madde 129 A)
- Eğitim (madde 126), Kültür (madde 128)
- Kamu sağlığı (madde 129)
- Trans-Avrupa şebekeler (madde 129 D)
- Araştırma, geliştirme programları (madde 130), konularında<sup>6</sup> öngörülmüştür.

Ortak karar prosedürünün uygulandığı topluluk yasama işlemlerinin oluşmasında Avrupa Parlamentosu, doğrudan normu ortaya koyamasa da, işlemi redetme hakkını<sup>7</sup> kazanmıştır. Ancak, Uzlaştırma Komitesinde

<sup>6</sup>Ibid.

<sup>7</sup>Jacqué, op.cit. s.27, D.Lasok "The Maastricht Treaty on European Union" *Avrupa Araştırmaları Dergisi*, M.Ü. AT Enstitüsü, 1993/94, sayı:1-2, s.4'de Avrupa Parlamentosu'nun veto yetkisi kazandığını ifade etmektedir.

doğrudan diyaloga giren Parlamento ve Konsey'in, Komisyon'un da arabuluculuğu ile, ortak bir metin üzerinde anlaşmaya varmaları daha olasıdır.

Maastricht Andlaşması, ortak karar prosedürü ile Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerini bu girift sistem dahilinde genişletirken bu genişlemenin Konsey'in esas karar organı konumunu değiştirmemesine özen göstermiştir. Kurumsal denge değiştirilmeden Parlamento'nun yetkileri arttırılmak istenmiştir.<sup>8</sup> Bu durumda Parlamento'nun yetkilerini genişletme adına sisteme eklenen karmaşık karar alma usullerine<sup>9</sup> bir yenisi daha katılmıştır.

Her andlaşma değişikliğinde Parlamento'nun karar alma sürecine daha etkin katılımını sağlamak adına sisteme sokulan yeni usuller Topluluktaki kurumsal dengeyi yerinden oynatmama çabasının bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Doğal olarak Parlamento'nun yetkilerinin arttırılması diğer kurumların, özellikle Konsey'in, yetkilerinin azaltması sonucunu doğuracağından, temel denge bozulmadan, demokrasi açığı kapatma uğraşı Toplulukta farklı, ancak ölçüde de karmaşık karar alma usullerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ayrıca bu usullerde kurumlardan herhangi birinin hareketsizliğine bağlanan sonuçlarla sistemin tıkanmadan işlemesi güvenceye alınmıştır.

Maastricht Andlaşmasının 189 C maddesi Avrupa Tek Senedi'nin getirmiş olduğu (madde 149/2) işbirliği prosedürünü uygulanacağı yeni alanlar ilave ederek<sup>10</sup> düzenlemiştir. Ayrıca Avrupa Tek Senedi'nin Topluluğun genişlemesinde ve 3. devletlerle yapılan ortaklık anlaşmalarında Parlamento'ya tanıdığı, Konsey'i bağlayıcı, uygun görüş bildirme yetkisi (madde 237 ve 238) Maastricht Andlaşması ile genişletilmiştir.<sup>11</sup>

<sup>8</sup>Jacqué, op.cit. s.28

<sup>9</sup>Bu konuda bkz. M.Dominick "La procédure de décision dans la Communauté et le nouveau règlement du Parlement Européen" *RMC*, 1981, s.274, J.P.Jacque, "L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct", *Mélanges Teitgen*, Paris, 1984, s.183, özellikle s.193 vd.

<sup>10</sup>Ör: Uzlaştırma (mad.75/1), Sosyal fonlar (mad.125), Trans-Avrupa şebekeler (mad.129-Ortak karar mekanizması dışında kalan düzenlemelerde), Özgün araştırma ve geliştirme programları (mad.130 O)

<sup>11</sup>Avrupa yurttaşlarının serbest dolaşımı (mad. 8 A), Yapısal fonlar (mad.130 D), Avrupa Parlamentosu üyelerinin seçim sistemi (mad.138/3)

Maastricht Andlaşmasının 138 C maddesi uyarınca Avrupa Parlamento'su topluluk hukukunun uygulanmasında kötü yönetim veya suç iddialarını (eğer yargı önünde değilse) araştırmak için Geçici Soruşturma Komisyonu kurabilmekte, ancak soruşturma hakkının kullanım şekillerinin Avrupa Parlamento'su, Konsey ve Komisyon'un ortak anlaşması ile düzenleneceği hükme bağlanmaktadır. Bu durumda soruşturmanın ne gibi sonuçlar doğuracağı henüz belli değildir.

Andlaşmanın J 7 maddesi ise Avrupa Parlamentosu'na Ortak Dış Politika ve Güvenlik konularında Konsey'e soru sorma ve tavsiyede bulunma yetkisini vermektedir.

Parlamento'nun uzun çabalar sonucu içtihat yoluyla "Kurumsal Denge" adına elde ettiği iptal davası açabilme yetkisi<sup>12</sup> Maastricht Andlaşmasının 173.maddeyi bu yönde düzenlemesiyle, içtihadı Andlaşma değişikliğinden Andlaşma maddesi haline dönüşmüştür.

## B - AVRUPA PARLAMENTOSU - KOMİSYON:

Maastricht Andlaşması Komisyon'un görev süresini Avrupa Parlamentosu'nunki ile eşleştirerek 5 yıla çıkarmıştır. (Madde 158/1). Komisyon başkanı üye devletlerin hükümetleri tarafından Avrupa Parlamentosu'na danışıldıktan sonra belirlenmektedir. (Madde 158/2). Hükümetler Komisyon başkanına danışarak diğer Komisyon üyelerini belirlemekte ve tümü birden Parlamento'nun onayına sunulmaktadır. Ancak Parlamento'nun onayından sonra Komisyon başkanı ve üyeler üye devletlerin ortak anlaşması sonucu atanmaktadır. (Madde 158/2).

Bu yolla Avrupa Parlamentosu Komisyon'un oluşum sürecinde kısıtlı da olsa söz sahibi olmaktadır.<sup>13</sup> Yeni prosedürün

<sup>12</sup> 70/88, Parlement Européen c/ Conseil, 22.5.1990 tarihli karar. Ayrıca bkz. M. Darmon, "Le Statut Contentieux du Parlement Européen" in *L'Europe et le Droit, Mélanges Boulouis*, Dalloz, Paris, 1991, s.75, özellikle s.91 vd.

<sup>13</sup> Avrupa Parlamentosu'nun Komisyon'un oluşum sürecine katılmasının, bu güne kadar etkin bir şekilde kullanılmayan güvensizlik oyu ile Komisyon'u düşürme yetkisini Parlamento'nun daha rahat kullanabilmesi sonucunu doğuracağı ileri sürülmektedir. Maastricht öncesinde, güvensizlik oyu verilen kişiler hükümetlerce yeni seçilen bir Komisyon'da, Parlamento'nun iradesi dışında, tekrar görev alabilirlerdi. Komisyon'un

önemi Parlamento'nun yetkisini arttırmasından ziyade, Komisyon'un oluşum sürecini daha demokratikleştirmesindedir.

Avrupa Parlamentosu - Komisyon ilişkilerinin bir diğer önemli noktası da, Parlamento'nun Komisyon'dan Andlaşmanın uygulanabilmesi için bir topluluk mevzuatının oluşturulmasını gerekli gördüğü konularda öneri hazırlamasını isteyebilmesidir. (Madde 138 B). Topluluk yasamasının oluşmasında öneri sunma yetkisi olmayan Parlamento bu düzenleme uyarınca ancak "Önerinin Önerisi"ni<sup>14</sup> getirebilmektedir. Yetkileri konusunda her zaman atak bir tutum sergileyen Avrupa Parlamentosu'nun getirilen bu sınırlı düzenlemeyi en uç noktaya kadar zorlaması beklenmelidir.

## II. DİĞER KURUMLAR:

Maastricht Andlaşması ile Topluluk kurumları (Konsey, Komisyon, Avrupa Parlamentosu, Adalet Divanı) arasına, 1975 Brüksel Anlaşması ile kurulmuş olan Sayıştay da katılmıştır. (Madde 4).

Bölge ve yerel yönetimlerin Birlik'in unsurları arasına katılması doğrultusunda Konsey ve Komisyon'a danışma görevi yapmak üzere bir Bölgeler Komitesi kurulmuştur. (Madde 4/2)<sup>15</sup>

Birlik yurttaşlarının ve tüzel kişilerinin Avrupa Parlamentosu'na dilekçe hakkını düzenleyen Andlaşma (madde 138 d), bu doğrultuda yurttaşların şikayette bulunabilecekleri Ombudsman'ı Topluluk sistemine yerleştirmiştir. (Madde 138 e) Avrupa Parlamentosu'nun kendi görev süresi boyunca görev yapmak üzere atadığı ve Komisyon'un görüşü ve Konsey'in nitelikli çoğunlukla oylaması üzerine görevlerini belirlediği Ombudsman kendisine iletilen topluluk kurumları ile ilgili (Adalet Divanı ve Bidayet Mahkemesi dışarda kalmak üzere) şikayetleri (yargı önünde olanlar dışında) inceleyecektir. Soruşturma sonuçlarına ilişkin olarak her yıl Avrupa Parlamentosu'na rapor veren Ombudsman, Parlamento'nun başvurusu üzerine Adalet Divanı tarafından görevinden

yeni oluşma sürecinin Parlamento'nun denetimini arttıracığı iddia edilmektedir. Bu konuda bkz. J. Raux, *op.cit.*s.39 vd.

<sup>14</sup> Ibid.s.40. Bu öneriye uyulmadığı takdirde Parlamento'nun hareketsizlik davası açma yetkisi olduğu (mad.175) gözden uzak tutulmamalıdır.

<sup>15</sup> Bölgeler Komitesinin görevleri 196/3, 198/1, 198 B ve 198 C maddelerinde düzenlenmiştir.

alınabilmektedir. Maastricht Andlaşmasının Ombudsman'a ilişkin düzenlemesi demokratik yapılardan birinin Topluluk sistemine dahil edilmesi açısından yerinde ve önemlidir.

Maastricht Andlaşması Adalet Divanı'nın yargı yetkisini de içtihadı gelişme doğrultusunda güncelleştirmiştir. Avrupa Parlamentosu'nun 3. kişiler nezdinde hukuki etkiler doğuran işlemlerini denetlemenin "Hukuk Topluluğu"nu sağlama doğrultusunda yetkisinde olduğunu ifade eden Adalet Divanı'nın içtihadı<sup>16</sup> 173.maddenin içine yerleştirilmiştir.

Ayrıca yeni 173. madde Adalet Divanı'nın Avrupa Merkez Bankası'nın işlemlerinin de hukukilik denetimini yapacağını ifade etmektedir. Aynı madde, Parlamento ve Avrupa Merkez Bankası'nın kendi haklarını koruma doğrultusunda iptal davası açabileceklerini hükme bağlamaktadır.

Ancak, ne Adalet Divanı'nın ne de Sayıştay'ın Dış Politika, Ortak Güvenlik, Adli ve İçişlerine ilişkin konularda İşbirliği alanlarında yetkileri yoktur.<sup>17</sup> Tamamen hükümetlerarası işbirliği doğrultusunda düzenlenen bu alanlarda Divan ve Sayıştay denetimi söz konusu olamamakta, Avrupa Parlamentosu'na bilgi verilmekte ve danışılmakta, Komisyon ise çalışmalarına katılmakla birlikte, ancak sınırlı bir karar önerme yetkisi kullanabilmektedir.<sup>18</sup>

Avrupa Tek Senedi ile (madde 2) yazılı hukukta yerini alan Avrupa Kurulu (Conseil Européen) ise Maastricht Andlaşması ile Topluluk politikalarını yönlendirmeye devam etmekte ve Topluluğun ulusalüstü niteliğini azaltıcı bir unsur olma işlevini sürdürmektedir.

### III.DEĞERLENDİRME:

Topluluk içinde varlıklarını artarak sürdüren birbirinden farklı ve karmaşık karar alma usulleri Topluluğun kurumsal dengesinin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurumlararası denge Topluluk içinde birarada varolan Devlet ve Topluluk çıkarlarının bir sonucu olarak çeşilli andlaşma değişikliklerine rağmen korunmuş, bu değişikliklerin son örneği olan Maastricht Andlaşması da çatışan çıkarların uzlaştığı bir belge olarak mevcut yapıda önemli değişiklikler getirememiştir.

Ancak Avrupa halklarının temsil edildiği bir kurum olarak Parlamento'nun karar alma sürecine dahil edilmesi gereği yeni karmaşık karar alma usullerinin sisteme yerleştirilmesi sonucunu doğurmuştur. Avrupa Birliği'nin hükümetlerarası işbirliği ve bütünleşme unsurlarını birarada taşıyan bu çift görünümlü sui generis yapısı Maastricht Andlaşması ile de korunmuştur.

Karar alma mekanizmalarında demokratikleşme yolunda atılmış olduğu adımlara rağmen, Maastricht Andlaşması Birlik'in kurumsal geleceğini belirlemekten çok uzaktır. 1996 yılında andlaşmaları değiştirme doğrultusunda yapılacak olan hükümetlerarası konferansın da kurumsal yapıya ilişkin köklü değişiklikler getirmesini beklemek fazla iyimserlik gibi görünmektedir.

<sup>16</sup>294/73, Les Verts c/ Parlement Européen, 23.4.1986; Rec.1986, s.1355. Bu konuda bkz. I. Karakaş, "La légitimation passive du Parlement Européen", *Sosyal Bilimler Dergisi*, sayı 1, 1993, s.63

<sup>17</sup>Maastricht Andlaşması'nın K 3/c maddesi, adli ve içişlerine ilişkin olarak öngörülen alanlarda Konsey'in üye devletlerce kabul edilmek üzere sözleşmeler hazırlayabileceği ve bu sözleşmelerde, sözleşme hükümlerinin Adalet Divanı tarafından yorumlanacağı ve uygulamaya ilişkin sorunlarda Divan'a başvurulabileceği hükmünü getirebileceğini ifade etmektedir.

<sup>18</sup>Madde J 8.K 4, K 9.