

AVRUPA ANAYASAL ANTLAŞMASI'NDA MİLLİ MECLİSLERİN ROLÜ VE İKİNCİLLİK VE ORANSALLIK İLKELERİ¹

Zekeriya AKÇAM^(*)

1. Millî meclislerin Avrupa Birliği siyasi sistemindeki yeri ve önemi

Uzun zamandan beri Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyetinin aşındığına dair çok yaygın eleştiriler devam etmektedir. Bunun en temel sebebi, egemenlerin yani ulus-devletlerin tek ve yegane mümessili olan millî parlamentoların iktidarının ya da yetkilerinin bütünleşme ile birlikte giderek icra organlarına doğru kayması olgusunun yaşanmasıdır.

Bu çerçevede, Birliğin demokratik meşruiyetini güçlendirmeye yönelik olarak atılan ilk önemli adım, Anayasal Antlaşma Taslağı'nı hazırlamak üzere oluşturulan Konvansiyon'un diğer bir ifade ile Kurucu Meclis'in kompozisyonu ve temsilcilerin seçiminde gösterilen dikkattir. Aday ülkeler dahil olmak üzere, 28 ülke millî meclisleri ikişer üye ile temsil edilmişlerdir. Söz konusu adımla, meseleye en başından biçimsel olarak farklı ve önemli bir yaklaşım yeniliği getirilmiştir.

Avrupa Birliği'nin demokratik meşruiyetinin kaynağı iki önemli kurumdan gelmektedir. Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi. Avrupa Parlamentosu, Avrupa vatandaşlarının bütün Avrupa düzeyinde yapılan doğrudan seçimler neticesinde temsilcilerini göndermek suretiyle oluşturduğu siyasi yapıdır. Avrupa Parlamentosu kendisine verilen söz konusu kamusal otoriteyi, onay verme, ortak karar, işbirliği ve görüş oluşturma gibi çeşitli yöntemlerle kullanır.

Diğer yandan hepimiz biliyoruz ki, hiçbir Birlik mevzuatı Avrupa Birliği Konseyi'nin onayı olmadan yürürlüğe giremez. Avrupa Birliği Konseyi'ne demokratik meşruiyetini veren ve aynı zamanda denetimini sağlayan en temel kurum, millî parlamentolardır.

Millî parlamentoların diğer bir fonksiyonu da, Avrupa Antlaşmalarının kurulmasında ve evriminde merkezi bir rol oynamalarından kaynaklanır. AB Direktifleri örneğinde ise, millî parlamentolar, sadece söz konusu direktiflerin iç mevzuata uyarlanması ve uygulanması aşamalarında rol oynamaz. Aynı zamanda Birliğin bütün mekanizmasının işletildiği üye ülkelerin kurumsal ve hukuksal altyapılarını da belirler.

Millî parlamentoların Avrupa Birliği'nin genel işleyişi içerisindeki rolünü düşünürken, iki bakımdan öneminin vurgulanması kaçınılmazdır: Millî parlamentoların rolünü korumak ve güçlendirmekle Birliğin sadece demokratik meşruiyetinin güçlenmesine katkıda bulunmuş olmuyoruz; aynı zamanda Birliğin yasama sürecinin de daha demokratik olması yönünde önemli bir işlevi de yerine getirmesini sağlamış oluyoruz.

Avrupa Birliği'nde millî meclislerin, doğrudan doğruya demokratik meşruiyetle ilintili üç önemli fonksiyonu vardır: 1. Birliği oluşturan üye ülke vatandaşlarını temsil ederler. 2. Avrupa yasama ve bu yasaları uygulama sürecinin birincil aktörleridir ve 3. Birliğin kilit makamlarına aday gösterme de dahil olmak üzere, Millî hükümetlerin Avrupa Birliği politikalarının gözetimini ve denetimini yaparlar.

Avrupa antlaşmalarının tamamı millî hükümetlerin temsilcileri tarafından müzakere edilerek nihai şeklini almıştır. Ancak nihai olarak millî parlamentolarda onaylanmadıkça demokratik meşruiyeti sağlanmadığı gibi yürürlüğe de giremez. Kimi durumlarda, Almanya Anayasal sisteminde olduğu gibi, millî parlamentolara, Avrupa Antlaşmalarının değiştirilmesi de dahil olmak üzere, hükümetin Avrupa Birliği politikaları konusunda istisnai roller bile verildiği görülmüştür.

¹ AK Parti İzmir Milletvekili Zekeriya AKÇAM'ın 28 Nisan 2005 tarihinde Anayasa Mahkemesi'nin düzenlemiş olduğu panelde yapmış olduğu konuşmaya esas teşkil eden metindir.

^(*) İzmir Milletvekili.

Milli parlamentolarda, Avrupa antlaşmaları ile ilgili sürekli tartışmaların yanısıra, komisyon çalışmaları ve genel kurul konuşmaları önemli rol oynar. Hükümet temsilcileri sözkonusu tartışma ve konuşmaları müzakereleri yürütürken, ülke pozisyonlarını tespit etmede ve kanaat belirtmede dikkate almak zorunda kalırlar. Aksi takdirde, antlaşmanın onaylanması ve yürürlüğe girmesini zorlaştırmış olurlar.

Antlaşmaların revize edilmesi de bir anayasal hadisedir ve bu işlem de milli parlamento onaylarına bağlıdır. Dolayısıyla, milli parlamentoların rolü sadece Avrupa yasama süreciyle sınırlı değil; aynı zamanda, anayasal düzeyde antlaşmaların revize edilmesi ile de doğrudan iç içedir.

Sonuç olarak diyebiliriz ki, milli parlamentolar demokratik meşruiyetin kaynağı olmakla kalmayıp, Topluluk hukukunun milli düzeyde geçerli olması ve hüküm ifade etmesi açısından önemli bir fonksiyon da icra ederler.

Avrupa Parlamentosu'nun artan rolüne rağmen milli parlamentolar, en yüksek siyasi ve hukuksal organ olan Avrupa Konseyi'nin demokratik meşruiyetinin birincil ve esas kaynağıdır. Milli meclisler sadece milli hükümet temsilcilerini seçmekle kalmazlar; aynı zamanda ilgili hükümetlerin Avrupa yasa yapıcıları olarak uyguladıkları politikalar bakımından Topluluk hukukuna uyumunun da denetimini sağlarlar. Milli hükümetlerin ilgili bakanları da Bakanlar Konseyi'nde milli meclislerde önemli görülen politikaların seslendirilmesini temin ederler.

Anayasal Antlaşma'da ek protokol olarak yer alan, Avrupa Birliği'nde Milli Meclislerin Rolüne İlişkin Protokolü'n de amacı budur. Milli meclislerin kendi pozisyon ve görüşlerinin geliştirebilmelerini teminen Komisyon taslakları hakkında zamanında bilgilendirilmesi, bütün istişare dokümanları ile birlikte hükümetlere karar oluşturma imkanı tanınması ve bu bağlamda hükümet temsilcilerinin Konsey'de denetlenmesinin sağlanması amacına matuftur. Öte yandan, milli meclislerin Avrupa ilişkileri komite veya komisyonları ile Avrupa Parlamentosu temsilcilerinden oluşan COSAC'ın çalışmaları da önemlidir.

AB düzenlemelerinin % 80'inin ilgili ekonomik ve sosyal düzenlemelere ait Topluluk direktifleri olduğunu hesaba kattığımızda, Avrupa meselelerindeki esas tartışmaların merkezinin her üye ülkenin iç kamuoyu olduğunu fark ederiz. Bu itibarla, milli meclislerdeki tartışmaların ya da seçim kampanyaları sırasında yürütülen söylemlerin içerik olarak çok büyük oranda Avrupa meselelerini ilgilendiren hususlar olacağı aşikardır.

Milli düzeyde politika yapan parlamenterlerin en fazla takip etmesi gereken husus da, milli hükümet başkanının ya da devlet başkanının Avrupa Birliği Konseyi'nde, ilgili bakanın da Bakanlar Konseyi'nde nasıl davrandığı meselesi olacaktır. Avrupa Birliği düzeyinde yürütülen politikalardan ve genel gidişattan haberdar olmak Avrupa sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların en doğal hakkıdır. Bu bilgilendirme ve aynı zamanda yönlendirme sorumluluğunu üzerine alması gereken kurum da tabiatı itibarıyla milli meclislerdir. Bu anlamda milli meclis seçimlerinin daha fazla Avrupa meseleleriyle içli dışlı olması zarureti de ortaya çıkmaktadır.

Önümüzdeki süreçte, Avrupa Birliği'nin gelişimini dikkate aldığımızda, milli meclislerle hükümetler arasında klasik olarak var olan işbölümü de giderek yapısal bir değişikliğe uğramaya başlamıştır. Hükümetler giderek Milli meclislerin elinden düzenleme yapma ya da yasama görevini peyderpey devralmaktadır. Daha çok düzenleme Avrupa direktiflerine konu oldukça, milli meclislere düşen görev, sadece bu mevzuatı üstlenmek, iç hukuka uyarlamak ve uygulanmasını sağlamak ya da onamak kalmaktadır. Bu noktada hükümetle milli meclislerin fonksiyonları yer değiştirmektedir. Şöyle ki, eskiden icracı olan hükümetler zamanla yasa koyucu ya da düzenleyici rolünü alırken, eskiden yasama görevini esas görev olarak yapan milli meclisler artık icracı bir rol üstlenmek durumunda kalmaktadırlar.

Topluluk direktiflerinin uygulanması için sadece yüksek nitelikli işgücü yetmiyor aynı zamanda milli hükümetleri temsil eden bakanların Konsey'de almış oldukları pozisyonlar da önem taşımaktadır parlamenterler için. Çünkü orada oluşturulacak olan normların milli hukuk

sisteminin bir parçası haline gelmeleri ve uygulanmalarının takibi ancak ve ancak milli meclisler tarafından yerine getirilebilecek hususlardır.

Milli meclislerin karşılaştığı en temel zorluklardan biri de, yeni sorumluluklarında Avrupa boyutunu takip edememeleridir. Milli meclisleri temsil eden parlamenterler için artık sadece sözkonusu ülkenin ihtiyaçları ve önceliklerinin ne olduğu sorusu önemini kaybetmiş durumdadır. Onlar için Avrupa düzeyinde karar alma mekanizmalarında etkin olmanın tek yolu, diğer üye ülkelerin stratejilerini ve ihtiyaçlarını, Avrupa çapındaki düzenlemeleri ve AB hukukunun ilkelerini takip ve tespit etmektir.

Milli meclisler sadece milli düzeyde bir sorumlulukları olduklarına inanmaktan vazgeçmeli; bir an önce Avrupa düzeyinde sorumluluklar almak için kendi altyapısını güçlendirmelidir. Milli parlamentolar arasındaki diyalog sadece ilgili parlamentoların Avrupa komisyonları arasında değil; şu veya bu şekilde görev ve sorumluluk alanlarında Avrupa meselelerinin yer aldığı bütün komisyonlar arasında yapılmalıdır.

Avrupa Birliği çok katmanlı bir siyasi yapıdır. Bu siyasi yapı içerisinde herkes farklı düzeylerde çok kimlikli olarak yer alırlar. Bu anlamda Avrupa kimliği de bu katmanlara ek bir en üst kimliktir. Aynı zamanda, milli meclisler ve hükümetler vasıtasıyla Avrupa vatandaşlığıdır ki, Avrupa Birliği gibi ulus-üstü *-supranational-* bir kamu otoritesi yaratılmasının en temel dayanağı ve böyle ulus-üstü bir düzenleyici gücün *-legislative power-* demokratik meşruiyetinin zeminini teşkil edebilmiştir. Milli anayasaların AB gibi bir ulus-üstü bir legal yapıya sözkonusu siyasi yapının antlaşmalarına uyumlaştırılması süreci; yalnızca devletlerin değil, aynı zamanda o devletleri kuran milletlerin de entegrasyonudur.

AB siyasi yapısı içerisinde yer alan devletlerin milli anayasaları ancak ve ancak daha üst bir yapı olan Avrupa siyasi ya da anayasal sisteminin bir parçası olarak düşünüldüğünde anlamlıdır. Avrupa antlaşmalarının nihai hale getirilmesi ya da revize edilmelerinden sonra, milli anayasalar uyarlanması süreci, bir anayasal süreçtir ve bu süreç milli meclisler tarafından yürütülür. Sözkonusu süreci biz Avrupa entegrasyonunu, devletlerin değil ancak devletlerin anayasalarının bir entegrasyonu olarak düşündüğümüzde milli meclislerin kilit rolünü daha iyi anlamış oluruz.

Avrupa Konvansiyonu çalışmaları sırasında yeni Avrupa sistemine şekil verilirken, milli meclislerin durumunu etkileyecek birkaç önemli görüş ortaya atıldı. Bunlardan ilki, 2000 yılında Alman Dışişleri Bakanı Joscka Fischer'in Humboldt Üniversitesi'nde vermiş olduğu konferansta, iki kameralı bir Avrupa Parlamentosu oluşturulması yönündeki görüştü. Bu yaklaşım daha çok Alman ve Amerikan siyasi sistemlerini andırıyordu. Avrupa Parlamentosu'nun 1976'dan önceki durumuna döndüreceği için kabul görmedi.

Bir Avrupa Kongresi kurulması yönündeki ikinci görüş ise Fransa Başbakanı'ndan geldi. Aynı görüş bir süre Almanlar tarafından da desteklendi. Diğer bir görüş ise, şimdi Fransız Dışişleri Bakanı olan eski AB Komisyoneri Michel Barnier'den geldi. Onun teklifi ise, milli meclisleri doğrudan Avrupa kurumlarının yasama sürecinin içine çekmeyi hedefleyen, Bakanlar Konseyi'nde hükümetlerin yanı sıra milli meclislerden de temsilcilerin katılmasını sağlayacak yeni bir Bakanlar Konseyi yapısının oluşturulmasıydı.

Bununla yalnızca daha şeffaf bir yasama süreci sağlanmış olmakla kalınmayacak aynı zamanda Konsey'in işleyişinin milli parlamentolar tarafından kontrolünü de kendiliğinden sağlanmış olacaktı. Ancak, milli meclisleri temsilen katılacak parlamenterin yine aynı hükümetin temsilcisi olması ihtimalinin çok yüksek olması, bunu önlemeye dönük yapılacak herhangi bir düzenlemenin daha fazla karışıklığa sebep olacağı hususları değerlendirildiğinde bu görüş de çok taraftar bulamamıştır.

Avrupa Anayasası'nda milli meclislerin rolünü belirlemeye yönelik çalışmalarda, meclislerin rolünü artırmaya çalışırken, Avrupa kurumlarının daha fazla demokrasi, şeffaflık ve etkinlik ilkelerinden ödün verilmemesi en temel görüştü. Avrupa Anayasası'nın en temel üç prensibi, daha demokratik, daha şeffaf, daha etkin ve daha basit bir Avrupa siyasi sistemi yaratmaktı.

Avrupa Anayasası'nda milli meclisler hakkında doğrudan çok şey yok. Parlamento ile hükümet arasındaki ilişkinin düzenlenmesi konusunda her bir üye devlet kendisi yetkili kılınmıştır. Bununla birlikte, Anayasal Antlaşma'nın 45'nci maddesi doğrudan milli parlamentolara ilişkin hükme yer vermiştir:

'Birliğin çalışması temsili demokrasi üzerine kurulmuştur. Vatandaşlar, Avrupa Parlamentosu'nda doğrudan temsil edilirler. Üye Devletler, Avrupa Konseyi'nde ve kendi vatandaşları tarafından seçilen ve ulusal Parlamentolara karşı sorumlu olan kendi hükümetleri tarafından Konsey'de temsil edilirler.'

Buradan da anlaşıldığı üzere, milli parlamentolar, Avrupa Birliği'nin birlik düzeyinde bir esas kurumu niteliğinde değildir. Ancak, Birliğin yasama sürecinde dolaylı olarak yer alırlar. Bununla birlikte, Anayasal antlaşma milli meclislere, Avrupa meselelerini etkileme konusunda üç önemli imkan sunmuştur: İkincilik ilkesinin uygulanmasının denetlenmesi, AB konularının milli düzeyde hazırlanması ve Avrupa Parlamentosu ile işbirliğinin yürütülmesi imkanlarıdır. Bunlar Anayasal Antlaşma metninde yer almamış ancak metne eklenen 2 protokolle hüküm altına alınmıştır.

İkincilik ve Oransallık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol ile Birlik düzeyindeki düzenleme alanlarının milli meclislerin yetki ve görev alanlarına müdahale etmesi, ya da taşmasının önlenmesi mekanizması yaratılmıştır. İlk defa Anayasal Antlaşma düzeyinde Birliğin nasıl ve ne düzeyde bir yasama ve düzenleme yetkisine sahip olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

Bu Protokolle, milli meclislere, Komisyon taslağında düzenlemeye konu olan hususun gerçekten Birliğin yetkili olduğu düzenleme alanına mı ait olduğu yoksa milli ya da bölgesel meclislerin yetki alanına mı ait olduğu konusunda bir görüş oluşturmaları için 6 haftalık bir süre verilmiştir. Bu AB'nin yasama sürecinin daha adaletli olması noktasında çok önemli bir adımdır.

Milli Parlamentoların Rolüne İlişkin Protokol ise, milli parlamentoların AB konularında daha aktif rol almalarını ve Birliğin yasama sürecinde görüşlerini daha yüksek sesle ifade etme imkanı vermesi bakımından teşvik edici mahiyettedir. Bu protokolle birlikte, Komisyona, bütün tasarı ve ilgili dokümanları sadece hükümetlere değil aynı zamanda doğrudan milli parlamentolara göndermesi yükümlülüğü getirilmiştir. Bir tasarrının milli meclislere gönderilmesinden itibaren 6 haftalık bir süre geçmedikçe Bakanlar Konseyi'nde görüşülmesine başlanamayacaktır. Bu süre meclislere kendi görüşlerini oluşturma konusunda hukuki bir manevra alanı sağlamaktadır.

Ayrıca Bakanlar Konseyi'nde görüşülen her türlü konuya ilişkin belgeler de doğrudan milli meclislere gönderilecektir. Ancak, milli meclislerin bu mekanizmayı nasıl işleteceklerine dair ilke ve kurallar, yani Avrupa konularına ilişkin gözetim ve denetim mekanizmalarının nasıl oluşturulacağı üye devletlerin yetki alanına girmektedir.

2. İkincilik ve Oransallık İlkelerinin Yansıması

İkincilik, bir siyasi sistemde etkinlik bakımından kararların en alt düzeyde alınması ilkesi demektir. Federalizmin kılavuz ilkelerinden olan bu ilke, Avrupa Birliği'nin Birlik düzeyinde kullandığı yetkilerin sınırlandırılmasında da bir ilke olarak kabul görmüş durumdadır. Diğer yandan, genel anlamda kararların vatandaşlara en yakın mercilerde alınması ilkesi olarak da anlaşılmaktadır.

Oransallık ise, Topluluğun yetkilerini kullanırken sözkonusu amaca yönelik olarak alınacak kararların ya da uygulamaların amacın gerçekleştirilmesine yönelik minimum seviyede kalmasını, amacını aşan yetki kullanımına girmemesi ilkesidir. İkincilik ilkesi ile birlikte kullanılabilir bir yaklaşımdır.

Birlik ile üye ülkeler arasındaki görev ve yetki -bu aynı zamanda iktidarın bölüşümü anlamına da gelmektedir- sınırlarının çizilmesi, Avrupa Birliği'nin meşruiyet meselesinin en önemli boyutunu oluşturmuştur. Yetkilerin belirlenmesi ve açık bir şekilde Anayasal

Antlaşma'da yer alması hususu, en başta İkincillik ilkesi konusunda yapılması zaruri hale gelen yeni reformu da beraberinde getirmiştir.

Demokratik meşruiyet konusunda Kurucu Meclis üyeleri arasında da farklı yaklaşımlar vardı. Bu farklı yaklaşımlar da haliyle farklı siyasal yapıları öngören beklentileri körüklemiş oldu. Meşruiyet kavramını Birliği oluşturan devletlerin meşruiyetine ve egemenliklerine duyulan saygıya ve bu suretle amaçlarına hizmet etme kriterlerine göre değerlendirenler, Birliğin hükümetlerarası boyutuna daha çok önem verenlerdi.

Bu görüşe göre Birliğin demokratik meşruiyeti ancak yetkileri sarıh bir şekilde tanımlandığında ve milli meclislere Hükümetlerarası Konferans'ta yer alan hükümetlerin politikaları konusunda tam bir denetim fırsatı verildiğinde mümkün olabilecektir.

İkinci görüşte olanlar ise, siyasi olarak daha federal bir şekilde örgütlenmiş bir Avrupa'nın, Birliğin demokratik meşruiyeti sorununu çözeceğine inananlardı. Bu görüşü benimseyenler, Komisyon'un ve Avrupa Parlamentosu'nun, Avrupa Birliği Konseyi karşısındaki gücünün artırılmasını destekliyordu. Komisyonu bir federal hükümet olarak farzeden bu grup, Komisyon'un doğrudan vatandaşların işiyle ilgilenmesini de görmek istiyorlardı.

İkincillik ilkesinde yapılması gereken temel yaklaşım değişikliği şöylece özetlenebilir: Daha önce Maastricht ve Amsterdam antlaşmalarında İkincillik ilkesi tanımlanmıştı. Bununla birlikte, Anayasal Antlaşma Taslağı'nda milli meclisler ilk defa Avrupa Birliği hukuku içerisinde yerini almıştır. Bu çerçevede, İkincillik ilkesinin uygulanıp uygulanmadığının Avrupa Birliği kurumları tarafından denetlenmesinin hüküm altına alınması gerekiyordu. Diğer yandan İkincillik ilkesinin işlevinin yavaş yavaş yetki alanından meşruiyet alanına doğru kaydığını da işaret etmek yerinde olacaktır.

Birliğin yetki sistemi yalnızca karışık olmakla kalmayıp aynı zamanda pek çok bakımdan sadece kendine özgüdür. Hükümetlerarası yönetişimin dinamikliği yetkilerin sürekli olarak kim tarafından, nasıl ve ne zaman kullanılacağı meselesini de sürekli değişime uğratmıştır. Bu noktada kurumsal, hukuksal ve yöntemden kaynaklanan bir yapısal etkileme sürecinin her zaman varlığı da önemli rol oynamıştır.

Öte yandan, Birliği üye ülkelerle arasındaki yetki paylaşımı veya kullanımı meselesi özellikle 1990'ların başından itibaren kamuoyu tarafından yakından izlenen ve aynı zamanda Avrupa Birliği'nin önemli problemlerinden biri olarak addedilen bir husustu. Bu sebepten dolayı da Nice ve Laeken deklarasyonlarında yer almıştır.

Birliğin yetki sistemini bir bütünlük içerisinde ele aldığımızda, gerçekte bu sistemde yetki ya da erkin-iktidarın paylaşımında bir sınır çizilmesinin başlıbaşına bir problem olarak karşımıza çıktığını görürüz. Birliğin yetkileri çoğunlukla paylaşılan ya da ortak kullanılan yetkililerdir. Zamanla yetkilerin kullanımında bir kaymanın olduğunu da biliyoruz.

Avrupa Birliği'nin yetki sistemini tartışırken vurgulanması gereken noktaların başında, klasik anlamda bir yetki/erk paylaşımından söz etmenin pek mümkün olmadığı gerçeğinin bilinmesidir. Bunun yerine her zaman milli veya Birlik düzeyinde olsun, daha önceki anlaşmalarla hep birlikte işbirliği içerisinde bu yetkilerin kullanımı düzenlenmiştir. Bahse konu olan daha çok ortaklık modelinin güçlendirilmesi anlamında bir beklenti ve bu beklentiye ilişkin tavsiyenin öngörülmesidir.

Kurucu Meclis yetkilerin açık bir şekilde belirlenmesi amacına yönelik olarak 3 ayrı çalışma grubu oluşturmuştur: Tamamlayıcı yetkilerin belirlenmesi, milli meclislerin Birliğin yeni siyasi yapısı içindeki rolü ve İkincillik ilkesi. Söz konusu üç çalışma grubu da somut hükümler içeren önergeler hazırlamak yerine görüşlerini raporlar halinde Konvansiyon'un Başkanlık Divanı'na ve Sekreteryaya bildirmeyi daha uygun buldular. Sonuçta bu raporlarda belirtilen hususlar daha sonra somut madde hükümleri olarak Anayasal Antlaşma Taslağı'na yansımıştır.

Tamamlayıcı Yetkiler başlıklı Çalışma grubu raporunda ise, yetkilerin kullanımının daha açık ve net olarak belirtilmesi konusunda tavsiye yer almaktaydı. Anayasal Antlaşma'ya bir başlığın konulması bu anlamda atılan önemli bir adım olmuştur. Birliğin temel sistemi ve fonksiyonlarının belirtilmesi talep edilmiştir. Bu çerçevede, bazı maddelerde değişiklik yapılarak tamamlayıcı yetkilerin tanımlanması ve yasamayla ilgili düzenleme ve enstrümanlar konusunda bir hiyerarşi kurulması gerektiği vurgulanmıştır.

İkincillik İlkesi başlıklı raporda, bu ilkenin güçlü bir şekilde taslak metinde yer alması önemsenmiştir. Bu ilkenin tatbikinin siyasi ve/veya yargısal denetim altına alınması, sözkonusu ilkenin genel bir yetki bölüşümü konusundaki etkisinden daha önemli görülmüştür.

Milli Meclislerin Rolü adlı Çalışma grubu ise, milli düzeyde gözetimin karşılaştırmalı olarak nasıl test edilip izlenebileceği hususuna yoğunlaşmıştır. Ve ayrıca yeni Avrupa siyasi mimarisinde milli meclisler nasıl bir rol yüklenebilir hususuna yoğunlaşmıştır. COSAC'ın rolünün artırılması başta olmak üzere pek çok husus, neticede İkincillik ilkesine bağlanmıştır.

İkincillik İlkesi en güçlü pozisyonunu, milli meclislerin rolü Çalışma Belgesi'nin sonuçta Başkanlık Divanı'nın "Erken Uyarı Sistemi"ni içeren İkincillik ve Oransallık ilkelerinin uygulanmasına ilişkin Protokolün eklenmesinde sağlamıştır. Bu Protokolle milli parlamentolara kendi milli icra organlarını -hükümetlerini- denetlemelerinin yanı sıra, AB kurumlarının çalışmalarını doğrudan izleme/denetleme rolü de verilmiştir.

Yeni açılan bu saha tamamen Topluluğun elinde gücü/yetkiyi elinde bulunduran yasama görevini ifa edenler ve komisyondur. Böylelikle sözkonusu alan artık bir ortak ve tamamlayıcı yetkilerin kullanıldığı alan olarak denetime açılmış bulunmaktadır. Milli parlamentolara verilen izleme/denetleme/gözetim yetkisi ve görevi, AB kurumlarında hazırlık aşamasında olan bütün yasal düzenlemeleri kapsamaktadır.

Buna ek olarak, milli parlamentoların İkincillik ilkesinin uygulanmasının kontrolünde rolünün nasıl güçlendirileceği ve yargısal veya siyasi mekanizmalarla uygulanmasının denetlenmesi mekanizması üzerinde de geniş bir şekilde durulmuştur. Bu noktada İkincillik İlkesi'nin bir anayasal ilke olmasıyla ilgili herhangi bir iddia ve açıklamaya yer verilmemiştir. Çalışma grubu raporu daha çok bu ilkenin uygulanması konusuna yoğunlaşmıştır.

İkincillik ilkesinin uygulanmasının Milli meclisler tarafından gözetimi, düzenlemelerin içeriğine ya da tercihlerine ilişkin değil, sadece İkincillik ve oransallık ilkelerinin yeterince doğrudan Komisyon tarafından ancak dolaylı olarak Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi tarafından gözetilip gözetilmediğine ilişkindir.

Milli meclislere verilen izleme, denetleme, gözetleme yetkisi ve görevi, Avrupa Birliği kurumlarında hazırlık aşamasında olan bütün yasal düzenlemeleri kapsar. Ortak-karar, ortak yetki kategorileri ve aynı zamanda geniş bir alanı kapsayan politika teklif ve taslaklarını da kapsamaktadır. Bunların içine yeşil ve beyaz belgeler ile, Komisyon'un yıllık çalışma Programı da dahildir. Bunun yanı sıra, değiştirilen 308'nci madde kapsamına giren taslaklara da teşmil edilmiş durumdadır.

3. Sonuç

Günümüze kadar milli meclisler, Birliğin siyasi serüveninin hukuki çerçevesini oluşturan Avrupa anayasacılığında en önemli rolü üstlenmiştir. Bu süreçte yerine getirmiş olduğu işlevin ne yazık ki henüz farkına varılamamıştır. Bu fark edilmeyişin en önemli sebeplerinin başında, milli parlamentoların Birliğin bütünleşmesi ve derinleşmesi sürecinde kurban edildiğine dair bir kanaatin giderek yaygınlaşmasıdır.

Milli meclislerin Avrupa siyasal sisteminde, özellikle demokratik olarak daha meşru ya da daha demokratik meşruiyeti güçlü bir Avrupa'nın kurulmasında oynadığı rolün önemi mutlaka hatırdta tutulmalıdır. Bundan sonra iki düzeyli -milli anayasalar ve Avrupa Anayasası- bir anayasacılığın varlığının meşru olarak kabulü ve işlerlik kazanması, ancak milli meclislerin bu sistem içerisinde güçlü bir şekilde yer alması ve fonksiyonlarını icra etmesiyle mümkündür. Aksi taktirde, vatandaşların ve devletlerin birlikte fonksiyon icra edebileceği

daha demokratik daha meşru ve daha vatandaşlarına yakın bir Avrupa'nın yaşaması mümkün olmayacaktır.

İkincilik ve Oransallık ilkelerinin Anayasal Antlaşma'ya yansımalarına gelince, İkincilik ilkesi yetki kaymasına bir güvence olarak öngörülmüş; ortak ve tamamlayıcı yetkilerin kullanımında ve Topluluğun yetki alanını milli meclislerin yetki alanı aleyhine genişletmesine karşı kurulan denetim mekanizmasını yöneten bir ilke olarak yer almıştır.

Avrupa Birliği'nin siyasal sisteminde son zamanlarda ortaya çıkan yetkilerin kullanımı konusundaki hassasiyet, İkincilik ilkesinin uygulanmasını milli parlamentoların rolü ile ilişkilendirme mecburiyetini ortaya çıkarmıştır. Bu çerçevede, İkincilik ilkesi sadece prosedür olarak biçimsel anlamda milli meclislerin Avrupa hukuk sisteminde yer almasına hizmet etmiştir. Erken uyarı sistemi ise, milli meclislere bir yetki devrinden ziyade, daha çok demokratik meşruiyete katkı yapması yönünde bir işlev yüklenmiştir.