

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA PARLAMENTOSU

Uğur SAMANCI

Danışman

Prof. Dr. Melda SUR

2006

YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Uğur SAMANCI
Anabilim Dalı : Kamu Hukuku
Programı : Avrupa Birliği Hukuku
Tez Konusu : Avrupa Parlamentosu
Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 18.maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OY BİRLİĞİ ile
DÜZELTME O* OY ÇOKLUĞU
RED edilmesine O** ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir. Evet
Tez mevcut hali ile basılabilir.
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir.
Tezin basımı gerekliliği yoktur.

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

..... Başarılı Düzeltme Red

..... Başarılı Düzeltme Red

..... Başarılı Düzeltme Red

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “AVRUPA PARLAMENTOSU” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı dűşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden olduğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

...../...../.....

Uğur SAMANCI

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

AVRUPA PARLAMENTOSU

Uğur SAMANCI

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Avrupa Birliği Hukuku Programı

Avrupa Topluluklarının bir kurumu olarak Avrupa Parlamentosu, başlangıçta yalnızca bir danışma organıydı. Avrupa bütünleşmesi ilerledikçe, Parlamento da gelişmiş ve yasama sürecine katılan önemli bir kuruma dönüşmüştür. Bu dönüşüm kurucu andlaşmaları değiştiren yeni andlaşmalarla aşama aşama oluşmuştur. Çalışmamız, yasama, atama, denetim yetkilerine sahip olan Parlamentonun ayrıntılı olarak incelenmesi amacı taşımaktadır. Bu bağlamda, Avrupa Parlamentosunun oluşumu, örgütlenmesi ve işleyişi ile yetkileri asıl çalışma alanımızı oluşturmaktadır.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Avrupa Parlamentosunun tarihsel gelişimi açıklanmıştır. Bu bölümde, Avrupa Parlamentosunun Avrupa Birliğinin demokrasisine olan katkısına da değinilmiştir.

İkinci bölümde, Avrupa Parlamentosunun oluşumu ve örgütlenmesi incelenmiştir. Bu incelemede, üyelere ilişkin düzenlemeler, siyasî gruplar, Parlamentonun yönetsel yapılanması, Parlamento komisyonları, delegasyonlar ve sekreteryaya yer almaktadır.

Avrupa Parlamentosunun yetkileri üçüncü bölümde incelenmiştir. Bu incelemede yasama usulleri, bütçe süreci, atama yetkileri, denetim yetkileri ve dış ilişkiler konusundaki yetkiler yer almaktadır.

Anahtar Kelimeler: 1) Avrupa Birliği Hukuku 2) Avrupa Birliğinin Kurumları 3) Avrupa Parlamentosu 4) Avrupa Parlamentosunun oluşumu ve örgütlenmesi 5) Avrupa Parlamentosunun Yetkileri

ABSTRACT
Master Thesis

The European Parliament

Ugur SAMANCI

Dokuz Eylul University

Institute Of Social Sciences

European Union Law Programme

Initially the European Parliament was just a consultative body, as an institution of the European Communities. Throughout European integration process, the Parliament also has developed, and became an important institution which takes part in the legislative process. This change has come about step by step by new treaties amending the original treaties. Our study aims to examine the Parliament, which possesses legislative, appointment and scrutiny powers, in detail. In this context our essential workspace is composed of the composition, organisation and functioning, and powers of the European Parliament.

Our study consists of three chapters. In the first chapter of our study, historical development of the European Parliament has been examined. Also, in this chapter, the European Parliament's contribution to democracy of the European Union has been mentioned.

In the second chapter, the composition and organisation of the European Parliament has been analysed. Within this analysis, regulations related to members of the Parliament, political groups, Parliament's leadership structures, Parliamentary committees, delegations and secretariat are included.

Powers of the European Parliament have been analysed in third chapter. Legislative procedures, budget process, powers of appointment, scrutiny and powers related to foreign relations are included in this analysis.

Key Words: 1) European Union Law 2) Institutions of the European Union
3) The European Parliament 4) Composition and Organisation of the European
Parliament 5) Powers of the European Parliament

İÇİNDEKİLER

SINAV TUTANAĞI.....	II
YEMİN METNİ.....	III
ÖZET.....	IV
ABSTRACT.....	V
İÇİNDEKİLER.....	VII
KISALTMALAR.....	XIX
TABLolar LİSTESİ.....	XX
EKLER LİSTESİ.....	XX
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TARİHSEL SÜREÇTE AVRUPA PARLAMENTOSUNUN GENEL GÖRÜNÜMÜ

§ 1. Avrupa Birliğinin Temelleri.....	5
I. Avrupa Bütünleşmesi Düşüncesinin Gelişmesi.....	5
A) İki Dünya Savaşı Arasında Yaşanan Gelişmeler.....	5
B) İkinci Dünya Savaşı Sonrası Çabalar.....	6
1. Genel Olarak.....	6
2. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Avrupa'da Kurulan İlk Uluslararası Örgütler.....	6
a) Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OEEC).....	6
b) Savunma Amaçlı Örgütler (NATO ve BAB).....	7
c) Avrupa'daki İlk Siyasî İşbirliği Örgütü: Avrupa Konseyi (Council of Europe).....	8
II. Avrupa Topluluklarının Kurulması.....	9
A) Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) (1951).....	9
1. Topluluk Düşüncesinin Doğuşu ve Hayata Geçirilmesi.....	9
2. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu İçin Öngörülen Kurumsal Yapı.....	11

3. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Ortak Meclisinin Özellikleri	12
B) Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu(AAET).....	13
1. AET ve AAET Andlaşmalarının İmzalanması İhtiyacı.....	13
2. Yeni Topluluklar İçin Öngörülen Kurumsal Yapı.....	14
a) Genel Özellikler.....	14
b) Avrupa Parlamenter Meclisinin Özellikleri.....	14
III. Avrupa Birliğinin Kurulmasına Kadar Parlamentonun Gelişimi.....	15
A) Parlamentonun Yetkilerinin ve Üye Sayısının Kademeli Olarak Gelişmesi (1960-1979).....	15
1. Parlamentonun Kendi Kararlarıyla Elde Ettiği Kazanımlar.....	15
2. Bütçe Konusundaki Andlaşmalarla Elde Ettiği Kazanımlar.....	17
3. Topluluğun İlk Genişlemesi ve Parlamentonun Genel Durumu	17
B) İlk Doğrudan Seçimler ve Parlamento Yetkilerindeki Artış (1979-1986).....	19
1. 1979 Avrupa Parlamentosu Seçimleri ve Parlamentonun Kurumsal Yapıdaki Yeni Yeri.....	19
2. ATAD'ın <i>Isoglucose</i> Kararı ve Parlamentonun Yasamaya Yetkisindeki İlk Gelişim.....	20
3. Avrupa Konseyinin (Zirve) “Avrupa Birliğine İlişkin Resmî Bildirisi” (1983 Stuttgart Solemn Decleration) ve Parlamentonun Kazanımları.....	21
4. Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın Topluluklara Katılması...22	
C) Kurucu Andlaşmalardaki İlk Değişiklik: Avrupa Tek Senedi (1986).....	23
1. Avrupa Tek Senedinin İmzalanması.....	23
2. Avrupa Tek Senediyle Yapılan Parlamento İlişkin Düzenlemeler.....	23

§ 2. Avrupa Birliğinin Kurulması ve Parlamentonun

Günümüze Kadar Gelişimi..... 25

I. Avrupa Birliğini Kuran Andlaşma (1992 Maastricht Andlaşması)..... 25

A) Maastricht Andlaşmasının İmzalanması ve Genel Olarak Getirdiği Yenilikler.....	25
B) Avrupa Parlamentosunun Maastricht Andlaşmasındaki Durumu	26
II. Maastricht Andlaşması Sonrası Yaşanan Gelişmeler.....	27
A) Avrupa Birliğinin Kurulması Sonrasında İlk Genişleme.....	27
B) Amsterdam Andlaşması ve Parlamento(1997).....	27
C) Nice Andlaşması ile Parlatentonun Mevcut Durumunun Belirlenmesi.....	29
D) “Avrupa Birliği Anayasası”.....	30
1. Hazırlık Çalışmaları ve İmzalanması.....	30
2. Parlatentonun Gelecekteki Muhtemel Kazanımları.....	31
§ 3. Avrupa Parlamentosunun Tarihsel Gelişimine İlişkin Genel Değerlendirme ve Parlatentonun Geleceği.....	33
I. Parlatentonun Gelişmesi İle Avrupa Birliği Demokrasinin İlişkisi.....	33
A) Birliğin Demokratik Niteliğine Genel Bakış.....	33
1. Kurumsal Yapı Açısından Avrupa Birliği Demokrasisi.....	33
a) Genel Olarak.....	33
b) Konsey Bakımından.....	34
c) Avrupa Parlamentosu Bakımından.....	35
d) Komisyon Bakımından.....	35
2. Avrupa Birliğinin Özel Durumunun Dikkate Alınması Gerekliliği.....	36
B) Avrupa Parlamentosu Seçimlerinin Birlik İçi Demokrasiye Katkısı.....	37
1. Genel Olarak.....	37
2. Seçimlere Katılım Oranının Değerlendirilmesi.....	38
II. Avrupa Parlamentosunun Geleceğine Genel Bakış.....	41

İKİNCİ BÖLÜM
AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN OLUŞUMU, ÖRGÜTLENMESİ VE
İŞLEYİŞİ

§ 1. Avrupa Parlamentosu'nun Oluşumu.....	45
I. Üyeler.....	45
A) Üye Sayısı.....	45
B) Üyelerin Seçilmesi.....	48
1. Kurucu Andlaşmalardaki Düzenleme.....	48
2. Doğrudan Seçimlere İlişkin Karar ve Avrupa Parlamentosu	
Seçimlerinin Genel Özellikleri.....	49
a) Doğrudan Seçimlere İlişkin Kararın Kabulü.....	49
b) Seçim Sistemine İlişkin Genel Özellikler.....	51
c) Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde Seçme ve Seçilme	
Hakkı.....	53
C) Üyelerin Yetkileri ve Görevleri.....	54
1. Genel Olarak.....	54
2. Üyelerin Bireysel Olarak Kullanabilecekleri Yetkiler.....	56
3. Birden Fazla Üye Tarafından Kullanılabilecek Yetkiler.....	56
4. Siyasî Gruplar Tarafından Kullanılabilecek Yetkiler.....	57
D) Üyelerin Hakları ve Yükümlülükleri.....	57
1. Üyelikle Bağdaşmayan Durumlar ve Yetki Belgelerinin	
Onaylanması.....	57
a) Avrupa Parlamentosu Üyeliğiyle	
Bağdaşmayan Durumlar.....	57
b) Parlamento Üyelerinin Yetki Belgelerinin Onaylanması...59	
2. AP Üyelerine Sağlanan Olanaklar, Üyelere Verilen Maaş ve	
Ödenekler.....	59
a) Üyelere Sağlanan Olanaklar.....	59
b) Üyelerin Maaşları.....	60
c) Üyelere Verilen Ödenekler.....	61
3. AP Üyelerinin Ayrıcalık ve Bağışıklıkları.....	63
a) Genel Olarak.....	63

b) Avrupa Parlamentosu Üyelerinin (Yasama) Sorumsuzluğu ve Dokunulmazlığı.....	64
c) Avrupa Parlamentosu Üyelerinin Dokunulmazlıklarının Kaldırılması.....	65
4. Avrupa Parlamentosu Üyelerinin Gelirlerini Açıklama Yükümlülüğü.....	67
II. Siyasî Gruplar.....	68
A) Genel Olarak.....	68
B) AP İçtüzüğünde Siyasî Gruplara İlişkin Düzenlemeler.....	69
1. Siyasî Grup Kurabilmek İçin Gerekli Koşullar.....	69
a) Sayı.....	69
b) Siyasî Görüşlerdeki Benzerlik.....	70
2. Siyasî Gruplara İlişkin İçtüzükte Yer Alan Diğer Düzenlemeler.....	70
C) Parlamento İçindeki Mevcut Siyasî Grupların Görünümü.....	71
1. Genel Olarak.....	71
2. 2004 Seçimleri Sonucu Parlamentoda Yer Alan Siyasî Gruplar ve Siyasî Tutumları.....	72
a) Avrupa Halk Partisi (Hıristiyan Demokratlar) ve Avrupa Demokratlar Grubu (EPP-ED).....	72
b) Avrupa Sosyalist Parti Grubu (PES).....	73
c) Avrupa Liberaller ve Demokratlar İttifakı Grubu (ALDE).....	73
d) Avrupa Özgür İttifakı/ Yeşiller Grubu (EFA/G).....	74
e) Avrupa Birleşik Solu/İskandinav Yeşil Solu Konfederasyon Grubu (GUE/NGL).....	75
f) Bağımsızlık/Demokrasi Grubu (IND/DEM).....	75
g) Ulusların Avrupa'sı için Birlik Grubu (UEN).....	76
D) Siyasî Grupların Ortak Özellikleri ve Yararlandıkları Olanaklar	76
1. Siyasî Grupların Oluşumu.....	76
a) Siyasî Partilere Genel Bakış.....	76
b) Avrupa Düzeyindeki Siyasî Partilere İlişkin Düzenlemeler.....	77

2. Siyasî Grupların İç Sistematiği.....	79
a) İç Örgütlenme.....	79
b) Grup Disiplini.....	80
c) Siyasî Grupların Çalışma Konuları.....	82
d) Siyasî Gruplara Parlamento Bütçesinden Tahsis Edilen Ödenekler.....	82
§ 2. Avrupa Parlamentosu'nun Örgütlenmesi ve İşleyişi.....	83
I. Avrupa Parlamentosunun Yönetim Yapılanması.....	84
A) Başkanlık Divanı.....	84
1. Başkanlık Divanı Üyelerinin Seçilmesi ve Görev Süreleri	84
a) Başkanlık Divanı Üyelerinin Seçilmesindeki Ortak İlkeler.....	84
b) Başkanlık Divanı Üyelerinin Seçimlerinde Ayrı Ayrı İzlenen Usul.....	85
c) Başkanlık Divanı Üyelerinin Görev Süreleri.....	87
2. Başkanın Görevleri.....	87
3. Başkan Yardımcılarının ve İdare Amirlerinin (Quaestor) Görevleri.....	89
a) Başkan Yardımcılarının Görevleri.....	89
b) İdare Amirlerinin (Quaestor) Görevleri.....	89
4. Başkanlık Divanının Toplu Olarak Görevleri ve Denetlenmesi.....	90
a) Genel Olarak İdarî Görevler.....	90
b) Özel Olarak Avrupa Düzeyindeki Siyasî Partiler Konusundaki Görevleri.....	91
c) Başkanlık Divanının Denetlenmesi.....	92
B) Başkanlık Divanı Dışındaki Yönetim Organları.....	92
1. Başkanlar Konferansı.....	92
a) Oluşumu ve Çalışma Yöntemi.....	92
b) Görevleri.....	93
2. Komisyon Başkanları Konferansı.....	94
3. Delegasyon Başkanları Konferansı.....	94

II. Parlamento Komisyonları.....	95
A) Parlamento Komisyonlarının Türleri.....	95
1. Daimi Komisyonlar.....	95
2. Geçici Komisyonlar.....	95
3. Soruşturma Komisyonları.....	96
4. Alt Komisyonlar.....	97
B) Parlamento Komisyonlarının Oluşumu.....	97
1. Parlamento Komisyonlarının Asil Üyeleri.....	97
a) Üyelerin Belirlenmesinde İzlenen Usul.....	97
b) Üyeliklerde Boşalma ya da Üyelerden Birinin Dâhil Olduğu Siyasî Gruptan Ayrılması Durumunda İzlenecek Yöntem..	99
2. Parlamento Komisyonlarının Yedek Üyeleri.....	99
C) Parlamento Komisyonlarının Görevleri.....	100
D) Komisyonların İç İşleyişi.....	102
1. İç Örgütlenme Hakkında Alınan Kararlar ve Komisyonların Toplanması.....	102
a) İç Örgütlenme.....	102
b) Komisyon Toplantıları.....	102
2. Parlamento Komisyonlarının Çalışmaları.....	103
a) Genel Olarak.....	103
b) Parlamento Komisyonu Önüne Gelen Bir Konunun Geçirdiği Aşamalar.....	104
aa) Raportör ve Çalışmaları.....	105
bb) Hazırlanan Raporun Parlamento Komisyonu Toplantısında Görüşülmesi.....	106
III. Parlamento Delegasyonları.....	107
A) Delegasyonlara Genel Bakış ve Delegasyon Türleri.....	107
1. Genel Olarak.....	107
2. Delegasyon Türleri.....	108
B) Delegasyonların Oluşumu ve Görevleri.....	110
1. Delegasyonların Oluşumu.....	110
2. Delegasyonların Görevleri.....	110

C) AP-TBMM Karma Parlamento Komisyonu.....	112
IV. Avrupa Parlamentosunun Yerleşim Yeri.....	112
A) Parlamentonun Yerleşim Yeri Sorununun Ortaya Çıkması.....	112
1. Toplulukların Kurulması Döneminde Parlamentonun Yerleşim Yeri.....	112
2. Topluluk Kurumlarının Geçici Yerleşimine İlişkin Düzenleme ve Sonrasında Yaşanan Sorunlar.....	113
B) Parlamentonun Yerleşim Yeri Sorununun Çözülmesi.....	116
V. Parlamento Çalışmalarına İlişkin Genel Özellikler.....	117
A) Çalışma Dönemleri.....	117
B) Olağan ya da Çağrı Üzerine (Olağanüstü) Toplantılar.....	117
1. Parlamentonun Olağan Toplantıları.....	117
2. Parlamentonun Çağrı Üzerine (Olağanüstü) Toplanması.....	118
C) Parlamento Gündeminin Belirlenmesi.....	119
1. Olağan Süreç.....	119
2. Gündeme Olağandışı Maddelerin Eklenmesi.....	119
D) Genel Kurul Çalışmaları.....	120
1. Genel Kurulda Kullanılan Dil.....	120
2. Genel Kurulda Üyelerin Söz Almasına İlişkin Hususlar.....	120
3. Genel Kurulda Toplantı ve Karar Yetersayıları.....	121
VI. Sekreteryaya.....	121
A) Genel Özellikleri.....	121
B) Sekreteryanın İç Örgütlenmesi.....	122
1. Genel Sekreter.....	122
2. Hukuk Hizmetleri Bölümü.....	123
3. Genel Müdürlükler.....	123
a) Başkanlık Genel Müdürlüğü.....	123
b) İç Politikalar Genel Müdürlüğü.....	124
c) Dış Politikalar Genel Müdürlüğü.....	124
d) Enformasyon Genel Müdürlüğü.....	125
e) Personel Genel Müdürlüğü.....	125

f) Altyapı ve Tercüme Genel Müdürlüğü ile Tercüme ve Yayınlar Genel Müdürlüğü.....	126
g) Mali İşler Genel Müdürlüğü.....	126

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA PARLAMENTOSUNUN YETKİLERİ

§ 1. YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLER.....	128
I. Avrupa Parlamentosunun Yasamaya İlişkin Yetkilerinin Hukukî Dayanağı.....	129
II. Andlaşmada Öngörülen Yasama Usulleri ve Parlamentonun Yetkileri..	131
A) Danışma Usulü.....	131
1. Genel Olarak.....	131
2. Zorunlu Danışma ve İhtiyarî Danışma Kavramları.....	132
a) Zorunlu Danışma Kavramı ve Sınırları	132
aa. Zorunlu Danışma Kavramının ATAD İçtihadıyla Ortaya Çıkması.....	132
bb. Danışma Zorunluluğunun Sınırları.....	133
b) İhtiyarî Danışma.....	134
3. Danışma Usulü Çerçevesinde Bir Yasama Tasarrufunun Parlamentoda Geçirdiği Süreç.....	135
a) Parlamento Komisyonu Aşaması.....	135
b) Genel Kurul Aşaması.....	135
4. Yeniden Danışılması Zorunluluğu Bulunan Durumlar	137
B) İşbirliği Usulü Çerçevesinde Parlamentonun Yetkileri.....	138
1. İşbirliği Usulünün Kapsamı.....	138
2. İşbirliği Usulünde İzlenen Yöntem.....	140
a) Birinci Müzakere.....	140
b) İkinci Müzakere.....	141
aa. Parlamento Komisyonu Aşaması.....	141
bb. Genel Kurul Aşaması.....	141
C) Parlamentonun Onay Verme Yetkisi.....	144
1. Onay Usulünün Kapsamındaki Alanlar.....	144

2. Onay Usulüne Tâbi Alanlarda Parlamento İçin Aranan Karar Yetersayıları.....	145
D) Ortak Karar Usulü Çerçevesindeki Yetkiler.....	146
1. Ortak Karar Usulünün Parlamento Açısından Önemi.....	146
2. Ortak Karar Usulünün Uygulanacağı Alanlar.....	147
3. Ortak Karar Usulünde İzlenen Süreç.....	148
a) Birinci Müzakere Aşaması.....	148
b) İkinci Müzakere Aşaması.....	150
c) Uzlaştırma Aşaması ve Üçüncü Müzakere.....	152
E) Parlamentonun Yasama Sürecinin Başlatılmasına İlişkin Sahip Olduğu Yetki.....	154
§ 2. BÜTÇEYE İLİŞKİN YETKİLER.....	156
I. Bütçeye İlişkin Yetkilerin Kazanılması.....	156
A) Genel Olarak.....	156
B) Bütçe Konusunda Yapılan Özel Düzenlemeler.....	157
1. Topluluklar İçin Öz Kaynaklar Yaratılması ve 1970 Lüksemburg Andlaşması.....	157
a) Topluluklar İçin Öz Kaynaklar Yaratılması Kararı.....	157
b) 1970 Lüksemburg Andlaşması.....	158
2. 1975 Tarihli Kurumlar arası Mutabakat ve Brüksel Andlaşması.....	159
a) 1975 Tarihli Ortak Deklarasyon ve Bu Deklarasyonla Öngörülen Uzlaştırma Usulü.....	159
b) 1975 Brüksel Andlaşması.....	160
II. Avrupa Parlamentosunun Günümüzde Bütçeye İlişkin Yetkileri.....	160
A) Bütçenin Kabulü ve Parlamentonun Aşamalara Göre Yetkileri.....	160
1. Ön Tasarı Aşaması.....	160
2. İlk Müzakere Aşaması.....	161
3. İkinci Müzakere Aşaması.....	163
B) Zorunlu ve Zorunlu Olmayan Harcamalarla İlgili Tartışmalı Durum.....	165

§ 3. DENETİME İLİŞKİN YETKİLER.....	166
I. Soru Sorma.....	166
A) Genel Olarak.....	166
B) Sözlü Sorular.....	167
C) Yazılı Sorular.....	168
D) Soru Süreleri (Question Time).....	169
II. Gensoru Yetkisi (Motion of Censure).....	169
A) Parlamentonun Toplulukların Kurulması Döneminde Sahip Olduğu Gensoru Yetkisi.....	169
B) Parlamentonun Günümüzde Sahip Bulunduğu Gensoru Yetkisi	170
1. Gensoru Önergesi Verebilecek Kişiler ve Oylama.....	170
2. Gensoru Önergesinin Kabulü İçin Gerekli Yetersayı.....	171
3. Gensoru Önergesinin Kabulü Durumunda Komisyonun Toplu Olarak İstifa Etmesi Zorunluluğu.....	172
III. Parlamento'ya Sunulan Raporlar Aracılığıyla Denetim.....	173
A) Komisyon Tarafından Sunulan Raporlar.....	173
1. Topluluğun Faaliyetleriyle İlgili Yıllık Rapor ve İhtiyarî Raporlar.....	173
2. Yıllık Yasama Planı.....	174
B) Parlamento'ya Rapor Sunan Diğer Kurumlar.....	175
1. Avrupa Merkez Bankası Tarafından Sunulan Raporlar.....	175
2. Avrupa Konseyi ve Konsey Tarafından Sunulan Raporlar....	175
IV. Soruşturma Komisyonları Aracılığıyla Denetim.....	177
A) Parlamentonun Soruşturma Komisyonu Kurma Yetkisi.....	177
1. Tarihsel Açıdan	177
2. Soruşturma Komisyonu Kurulmasına İlişkin Karar.....	178
B) Parlamentonun Soruşturma Hakkını Kullanması	178
1. Soruşturma Komisyonlarının Çalışma İlkeleri.....	178
2. Soruşturma Komisyonlarının Yetkileri.....	179
V. Bütçenin Uygulanması Konusunda Komisyonun İbrası.....	181
VI. Dava Açılması Suretiyle Denetimin Sağlanması.....	184
A) Hareketsizlik Davası Açma Yetisi.....	184

B) İptal Davası Açma Yetkisi.....	185
VII. Kendisine Sunulan Dilekçeler Aracılığıyla Denetim.....	186
VIII. Kamu Denetçisi (Ombudsman) Aracılığıyla Denetim.....	188
§ 4. ATAMA KONUSUNDAKİ YETKİLER.....	189
I. Parlamentonun Komisyonun Atanması Sırasındaki Yetkileri.....	190
A) Yetkilerin Kademeli Olarak Artışı.....	190
B) Günümüzde Komisyonun Atanmasına İlişkin Parlamentonun Sahip Olduğu Yetkiler.....	191
II. Parlamentonun Avrupa Merkez Bankası Atamalarındaki Yetkisi.....	193
III. Parlamentonun Sayıştay Üyelerinin Atanmasındaki Yetkisi.....	194
IV. Parlamentonun Kamu Denetçisini (Ombudsmanı) Atama Yetkisi.....	195
§ 5. PARLAMENTONUN DIŞ İLİŞKİLER KONUSUNDAKİ YETKİLERİ	197
I. Tarihsel Süreç İçinde Parlamentonun Yetkilerindeki Artış.....	197
II. Parlamentonun Günümüzde Sahip Olduğu Yetkiler.....	200
A) Genel Olarak.....	200
B) Parlamentonun Onayını Gerektiren Anlaşmalar.....	200
C) Parlamentonun Uluslararası Anlaşmalarla İlgili Onay Dışındaki Yetkileri.....	202
SONUÇ.....	204
KAYNAKÇA.....	209
TABLolar.....	218
EK.....	226

KISALTMALAR

AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AAETA	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Andlaşması
AB	: Avrupa Birliği
ABA	: Avrupa Birliği Andlaşması
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
A(E)T	: Avrupa (Ekonomik) Topluluğu
A(E)TA	: Avrupa (Ekonomik) Topluluğu Andlaşması
AKÇT	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AKÇTA	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Andlaşması
AMB	: Avrupa Merkez Bankası
AP	: Avrupa Parlamentosu
ATAD	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
ATRG	: Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi
ATS	: Avrupa Tek Senedi
BAB	: Batı Avrupa Birliği Örgütü
bkz.	: Bakınız
EU	: European Union
KPK	: Karma Parlamento Komisyonu
m.	: Madde
MA	: Maastricht Andlaşması
NATO	: North Atlantic Treaty Organization
OECD	: Economic Cooperation and Development Organization
OEEC	: European Economic Cooperation Organization
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCRG	: Türkiye Cumhuriyeti Resmî Gazetesi
vd.	: Ve devamı
Vol.	: Volume

TABLÖLAR LİSTESİ

- TABLO I** : Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde Yıllara ve Üye Devletlere Göre Katılım (%) Oranları
- TABLO II** : 2004 AP Seçimlerinde Uygulanan Seçim Sistemleri
- TABLO III** : AP Üyelerinin Üye Devletlere ve Siyasi Gruplara Göre Dağılımı (2004-2009)
- TABLO IV** : Mevcut Andlaşmaların Avrupa Parlamentosuna Danışılmasını Öngören Başlıca Maddeleri
- TABLO V** : Mevcut Andlaşmalarda Ortak Karar Usulünün Uygulanacağı Öngörülen Maddeler

EKLER LİSTESİ

- EK** : Avrupa Parlamentosundaki Daimî Komisyonların Sorumluluk Alanları

GİRİŞ

Avrupa'nın bütünleşmesi düşüncesi uzun yıllar pek çok kişinin üzerinde kafa yorduğu ve dönemine göre kendince yöntemler geliştirdiği bir ideal olmuştur. Bu idealin eyleme geçirilmesi isteği, özellikle, kıtanın her iki Dünya Savaşının da merkezinde yer alması ve büyük yıkıma uğraması nedeniyle zirveye ulaşmıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın başlangıç nedeninin, Almanya ve Fransa arasındaki, dönemin sanayi hammaddeleri olan kömür ve çelik rezervlerinin elde edilmesi yönündeki çekişme olduğu gözetilerek, Avrupa bütünleşmesinde ilk adım 1951 yılında imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Andlaşmasıyla atılmıştır.

Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Andlaşmasıyla tüm uluslararası örgütlerde olduğu gibi, kurumsal yapılanma öngörülmüş ve Yüksek Otorite, Konsey, Ortak Meclis ile Adalet Divanı oluşturulmuştur. Bu Topluluğu ve dolayısıyla kurumlarının niteliklerini, aynı dönemde kurulan diğer uluslararası örgütlerden ve onların organlarından ayıran fark ise, uluslarüstü nitelikli olması; yani üye devletlerin egemenlik yetkilerinin kullanılmasını devrettikleri alanlarda Topluluk kurumları tarafından alınan kararların hem üye devletleri hem de onların vatandaşlarıyla belirli şartlarla ülkelerinde yaşayan kişileri bağlamasıdır.

Avrupa Kömür Çelik Topluluğu üyesi altı devlet (Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İtalya, Lüksemburg), daha sonra, bazı siyasî ve ekonomik nedenlerle, Avrupa'nın bütünleşmesi düşüncesinin ekonomik temelde olması gerektiğine karar vermişler ve 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu kuran Andlaşmaları imzalamışlardır. Yeni kurulan bu Topluluklar da uluslarüstü nitelik gösterecek şekilde tasarlanmış ve kurumsal yapıları da Avrupa Kömür Çelik Topluluğunun Kurumsal yapısına benzer şekilde düzenlenmiştir. 1957 tarihli bu Andlaşmaların imzalandığı tarihte Ortak Meclisin ve Adalet Divanının her üç Topluluk için ortak hâle getirilmesi kararlaştırılmıştır.

Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Andlaşmasıyla kurulan ve o dönem için üye devlet parlamentolarınca belirlenen temsilcilerden oluşan Ortak Meclis, yalnızca andlaşmayla kendisine verilen sınırlı denetim yetkilerini kullanan ve Topluluğa özgü konuların tartışıldığı bir platform; yani danışma organı niteliğindedir. Avrupa

Ekonomik Topluluğu ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunun kurulmasıyla eş zamanlı olarak her üç Topluluk için ortak hâle getirilen Meclis de, yasama sürecine danışma kurumu niteliğiyle katılımı, doğrudan seçimlere ilişkin bir plan hazırlaması görevi ve Yüksek Otoriteye göre daha zayıf yetkilere sahip Komisyonu istifaya zorlama dışındaki yetkileri bakımından, Ortak Meclisle aynı zayıflığı gösteren bir görünüm sergiliyordu.

İşte, kurumsal yapıda bu zayıf konumla çalışmalarına başlayan Avrupa Parlamentosunun yetkileri, zaman içinde Avrupa bütünleşmesinin gelişimiyle paralel olarak artmıştır. Başlangıçta, sınırlı ölçüde denetim fakat esas olarak bir danışma ve tartışma platformu niteliğindeki Parlamento, zamanla, Birlik kurumsal yapısında karar alma yetkisinin kullanılmasına aslî olarak katılan, önemli ve geniş denetim yetkilerine sahip bulunan, Birlik kurum ve organlarından bazılarının üyelerinin atanmasında söz sahibi olan geniş yetkilere sahip bir kurum durumuna gelmiştir. Şüphesiz, Parlamentonun yetkilerinin gelişmesinde en önemli etken Birlik içinde doğrudan seçimlerle işbaşına gelen tek kurum olmasıdır. Parlamento, hem iç örgütlenmesini akılcı bir şekilde yaparak, hem de üyelerinin Birlik vatandaşlarınca doğrudan seçilmesinin avantajını kullanarak yetkilerini belirttiğimiz şekilde arttırmayı başarmıştır.

Günümüzde, Avrupa Birliği kurumsal yapısı içinde, kurucu anlaşmalara değişiklik getiren ve Avrupa bütünleşmesini ilerleten her anlaşmayla, yetkileri en çok artan kurum olan Parlamento, Avrupa Birliği konularıyla ilgilenen öğretinin de ilgisini üzerine toplamıştır. Türkiye'nin de Avrupa Birliği üyeliğine aday bir devlet olması nedeniyle, bir Birlik kurumu olarak Avrupa Parlamentosunun ülkemizde de ayrıntılı olarak tanınmasında yarar bulunmaktadır. Çünkü Avrupa Parlamentosunun oluşumu, örgütlenmesi ve yetkileri bakımından ayrıntılı olarak incelenmesi, hem Avrupa Birliğinin geçmişten günümüze nasıl bir devinim içinde olduğunu göstermesi, hem de Birliğin önümüzdeki süreçte nasıl gelişeceğine ışık tutması bakımından önem taşımaktadır. Zira, Avrupa Parlamentosunun gelişimiyle Avrupa Birliğinin gelişimi daima paralel seyretmiştir.

“Avrupa Parlamentosu” başlığıyla hazırlanan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Her konuda, yeri geldikçe, Avrupa Toplulukları Adalet Divanının ilgili başlıca kararlarına da yer verilmeye çalışılmıştır. Ayrıca, mevcut durumda yürürlükte bulunmayan “Avrupa Birliği Anayasası” da çalışma içinde ilgili konularda yer bulmuştur.

Çalışmamızın “Tarihsel Süreçte Avrupa Parlamentosunun Genel Görünümü” başlıklı birinci bölümünde, öncelikle Avrupa’da bütünleşme hedefine ışık tutmaya çalışılmış ve Topluluklarla aynı dönemde Avrupa’da kurulan diğer uluslararası örgütlere kısaca değinilmiştir. Daha sonra Toplulukların kurucu anlaşmalarından başlayarak günümüze kadar akdedilen her anlaşmayla Avrupa Parlamentosunun ve yetkilerinin ne şekilde geliştiği açıklanmaya çalışılmıştır. Nihayet bu bölümün sonunda, doğrudan seçimlerle işbaşına gelen Parlamente’nin, mevcut yetkileriyle, Avrupa Birliği içindeki demokrasiye olan katkısı üzerinde durulmuş ve Avrupa Parlamentosunun gelecekte hangi yöne ilerleyebileceği konusunda bir öngörü sunulmaya çalışılmıştır.

“Avrupa Parlamentosunun Oluşumu, Örgütlenmesi ve İşleyişi” başlıklı ikinci bölümde, Parlamente’nin üyelerinin nasıl seçildiği, üyelerin yetkileri ve görevleri ile hakları ve yükümlülükleri ilk inceleme konusunu oluşturmuştur. Parlamente’nin oluşumu başlığı içinde ayrıca, Parlamente’de yer alan siyasî gruplar, genel olarak siyasî grupların özellikleri ve yararlandıkları olanaklar incelenmeye çalışılmıştır. Sonrasında Parlamente’nin yönetim yapılanması ile Parlamento çalışmalarının kalbi olarak nitelendirilebilecek Parlamento komisyonları üzerinde durulmuştur. Avrupa Parlamentosunun üçüncü devletlerin ve diğer uluslararası örgütlerin parlamente’leriyle ilişkilerini yürüten delegasyonlar, Parlamente’nin yerleşim yeri ve çalışmalarına ilişkin genel özellikler yine bu bölümde incelenen diğer konulardır.

Çalışmamızın “Avrupa Parlamentosunun Yetkileri” başlıklı üçüncü bölümünde ise, Parlamente’nin yasama sürecinde sahip olduğu yetkiler ayrı ayrı usuller belirtilerek incelenmiş ve bütçeye ilişkin yetkileri açıklanmıştır. Parlamente’nin denetim, atama ve dış ilişkiler konularındaki yetkileri de bu bölümde incelenen diğer konulardır. Çalışmamızın bu bölümünde, özellikle konu

bütünlüğünün bozulmaması amaçlanarak, her konunun başında, ilgili yetkinin tarihsel süreçte nasıl geliştiği de açıklamalarımız arasında yer almıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TARİHSEL SÜREÇTE AVRUPA PARLAMENTOSUNUN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Avrupa Parlamentosunun konumu ve yetkileri, kurumu olarak içinde bulunduğu Avrupa Topluluklarının ve sonrasında Avrupa Birliğinin sürekli olarak genişleyen yapısına ve artan yetkilerine paralel olarak zaman içinde gelişmiştir. Avrupa Parlamentosunun mevcut durumunun daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla, genel olarak Birliğin kurulmasına neden olan olaylar ile dönemin Avrupa'sının durumunu tarihsel açıdan genel olarak açıklamak zorunludur. Çalışmamızın ikinci ve üçüncü bölümlerinde konunun bütünlüğünü bozmamak ve daha rahat anlaşılabilmesini sağlamak amacıyla, incelenen konunun başında yeri geldikçe, Toplulukların kurulmasından günümüze ne şekilde geliştiği üzerinde daha ayrıntılı olarak duracağız. Burada ise Parlamentosunun tarihsel süreç içinde elde ettiği kazanımları adeta köşe taşları gibi düşünerek kısaca inceleyip, Parlamentosunun geleceğine ilişkin bir öngörü sunmaya çalışacağız.

§ 1. Avrupa Birliğinin Temelleri

I. Avrupa Bütünleşmesi Düşüncesinin Gelişmesi

A) İki Dünya Savaşı Arasında Yaşanan Gelişmeler

Avrupa'nın bütünleşmesi fikri 14. yüzyıldan itibaren düşünce bazında ortaya çıkmış ve zamanla aralarında *Rousseau*, *Kant*, *Saint Simon*, *Leibniz* ve *Bluntschli* gibi birçok filozof, tarihçi, hukukçu ve siyaset adamı tarafından dile getirilmiştir¹.

Birinci Dünya Savaşının ardından *Pan-Europa* adlı eserin yazarı *Count Coudenhove Kalergi* tarafından *Pan-Avrupa Hareketi* başlatılmış ve farklı siyasî görüşlerden siyasetçileri bir araya getirmeyi amaçlayan bir dizi kongre düzenlemiştir². Yine Fransız Dışişleri Bakanı *Aristide Briand*, 1929 yılında Milletler Cemiyetinde yaptığı bir konuşmada siyasî, sosyal ve ekonomik başarıya doğru bir işbirliği ile nihayetinde dayanışmaya dayalı bir Avrupa ulusları federasyonu

¹ TEKİNALP Ü. /TEKİNALP G., AB Hukuku, Beta, İstanbul 2000, s. 3.

² <<http://www.paneuropa.org/intl/en/aims.html>> (03.05.2006) ; TEKİNALP/TEKİNALP, s. 4.

düşüncesini dile getirmiş; Milletler Cemiyetinin talebi üzerine de 1930 yılında bir Avrupa Federal Birliği sisteminin oluşturulmasına ilişkin bildiriye hazırlamıştır³. Ancak dünyanın ve dolayısıyla kıtanın içinde bulunduğu ekonomik zorluklar ve sonrasında Almanya’da Hitler’in iktidara gelmesiyle, söz konusu düşünceler eyleme dönüştürülemedi.

B) İkinci Dünya Savaşı Sonrası Çabalar

1. Genel Olarak

Avrupa’nın bütünleşmesi yönündeki düşüncenin eyleme geçirilmesi, İkinci Dünya Savaşı’nın kıtada yol açtığı büyük yıkımın ardından Avrupa’daki uluslar arasında barışın daimî olması isteğiyle eşzamanlıdır⁴. Savaşın başladığı dönemde nasyonalizmin kıtaya hâkim olması ve savaşın kıtada yarattığı büyük yıkım, savaş sonrasında uluslar arasında işbirliği yapılabilmesi için gerekli ortamı yaratmıştır.

İngiliz eski Başbakanı *Winston Churchill*’in 19 Eylül 1946’da Zürih Üniversitesinde yaptığı konuşmada⁵ barışa, güvenliğe ve özgürlüğe dayalı bir “Avrupa Birleşik Devletleri”nden söz etmesi ve Avrupa ailesinin yeniden yaratılması için ilk adımın Fransız-Alman uzlaşısı olduğu⁶ tespitini yapması da bu aşamada zikredilmesi gereken önemli bir noktadır.

2. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Avrupa’da Kurulan İlk Uluslararası Örgütler

a) Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OEEC)

II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’da duyulan ihtiyaçlar çerçevesinde ve soğuk savaş dolayısıyla ekonomik, askerî ve siyasî işbirliği konularına ilişkin aşağıda başlıcalarına değineceğimiz bazı uluslararası örgütler kurulmuştur. Bir tarafında ABD’nin diğer tarafında ise SSCB’nin yer aldığı iki kutuplu Dünya modelinin oluşmaya başlamasıyla ve Avrupa devletlerinin savaş sonrası ekonomik sorunları

³ <<http://www.historiasiglo20.org/europe/antecedentes.htm>> (03.05.2006); Bildirinin İngilizce çevirisi için erişim <<http://www.ellopos.net/politics/briand-union.htm>> (03.05.2006)

⁴ CRAIG P./ DE BÚRCA G., EU LAW, Oxford University Press, New York 2003, s. 7.

⁵ Konuşmanın tam metni için bkz. “Speech by Winston Churchill (Zurich, 19 September 1946)” erişim <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (03.05.2006)

⁶ MATHÍJSEN P.S.R.F., A Guide to European Community Law, Sweet &Maxwell, London 1985, s.5.

nedeniyle ABD, dünya ticaretinin liberalleştirilmesi amacını taşıyan Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması'nın (GATT) imzalandığı 1947 yılında, Avrupa devletlerine malî yardım sağlamayı öngören *Marshall Planını* açıklamıştır⁷. Bu planı yürütmek için 1948 yılında kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OEEC)⁸ Avrupa düzeyinde nispeten geniş katılımı ile oluşturulan ilk örgütlerden biridir.

b) Savunma Amaçlı Örgütler (NATO ve BAB)

Bu dönemde oluşturulan savunma amaçlı örgütler NATO ve Batı Avrupa Birliği örgütleridir. 1948 yılında imzalanan Brüksel Andlaşmasıyla Fransa, İngiltere, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda savunma da dâhil olmak üzere ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda işbirliği yapmayı kararlaştırmışlardır⁹. Bu Andlaşma sonrasında hem Brüksel Andlaşması tarafları hem de Kanada, Danimarka, İzlanda, İtalya, Norveç ve Portekiz, ABD'nin öncülüğünde 4 Nisan 1949 tarihinde özellikle Sovyet Rusya'dan gelebilecek bir tehdide karşı savunma amaçlı Kuzey Atlantik Andlaşması Örgütünü (NATO) kurmuşlardır¹⁰.

Ayrıca Almanya'nın da Avrupa savunmasına katılmasını sağlamak amacıyla Mayıs 1952'de Avrupa Savunma Topluluğunu Kuran Andlaşma imzalanmışsa da Fransız Ulusal Meclisinin 1954 yılında bu andlaşmayı onaylamayı reddetmesi nedeniyle söz konusu Topluluk hayata geçirilememiştir¹¹. Bu girişimin başarısız kalması sonucunda Ekim 1954'te imzalanan ve 1948 Brüksel Andlaşmasını değiştiren Paris Andlaşmasıyla Almanya'nın da Avrupa'nın savunmasına katılımını sağlayan Batı Avrupa Birliği (BAB) Örgütü kurulmuştur¹².

⁷ CRAIG/DE BÚRCA, s. 7.

⁸ Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OEEC), 1961 yılında ABD ve Kanada'nın katılımıyla, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'ne (OECD) dönüşmüştür. Mathijsen s. 6. 02.08.1961 tarihinde örgüte üye olan Türkiye'nin üyeliği hakkında bkz. 29.03.1961 tarihli 293 sayılı Kanun. OECD Örgütü hakkında ayrıntılı bilgi için erişim <<http://www.oecd.org>>

⁹ "Origins of WEU: from the Brussels Treaty to the Paris Agreements (1948-1954)" erişim <<http://www.weu.int/>> (02.05.2006)

¹⁰ Türkiye'nin, NATO'ya katılması TBMM'nin 18.02.1952 tarihli 5886 sayılı onay Kanunuyla (TCRG, 19.02.1952, S. 8038) mümkün olmuştur. Örgüt hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <<http://www.nato.int/#>>

¹¹ "Origins of WEU: from the Brussels Treaty to the Paris Agreements (1948-1954)" erişim <<http://www.weu.int/>> (03.05.2006)

¹² "Origins of WEU: from the Brussels Treaty to the Paris Agreements (1948-1954)" erişim <<http://www.weu.int/>> (03.05.2006)

c) Avrupa'daki İlk Siyasî İşbirliği Örgütü: Avrupa Konseyi (Council of Europe)

Winston Churchill'in yukarıda zikrettiğimiz konuşmasının ardından ve o dönemde Avrupa'da yaygın olan düşünceler doğrultusunda Avrupa'da ekonomi ve savunma alanlarının yanı sıra siyasî alanda da bir bütünleşme gerektiği genel kabul görmekteydi. Bu çerçevede *Avrupa Bütünleşme Hareketleri Uluslararası Komisyonu (International Committee of the Movements for European Unity)* adıyla anılan bir oluşum şekillenmiş ve 7-10 Mayıs 1948 tarihleri arasında La Haye'de "Avrupa Kongresi" adı altında toplanmıştır¹³. Bu toplantıya yirmi kadar devletten yaklaşık bin kişi katılmış ve Avrupa bütünleşmesi için öneriler hazırlanmıştır¹⁴.

Bu toplantılarda hazırlanan öneriler sonrasında Fransa dışişleri bakanının çağrısı doğrultusunda 27-28 Ocak 1949'da toplanan Fransa, İngiltere, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda dışişleri bakanları, organları bir bakanlar konseyi ile bir danışma meclisi olan, Avrupa Konseyi'nin¹⁵ (*Council of Europe, Conseil de l'Europe*) kurulmasına karar vermişlerdir. İngiltere'nin hükümetler arası bir işbirliği örgütü olmasında belirttiği bu örgütün parlamenterlerden oluşan meclisinin, yalnızca danışma organı niteliği taşıması ve karar alma yetkisine sahip Bakanlar Konseyine tavsiyelerde bulunabilmesi kararlaştırılmıştır¹⁶. Federatif bir Avrupa isteyen devletlerin de görüşleri gözetilerek, meclisteki üyelerin ulusal parlamentolardan

¹³ <<http://portal.coe.ge/index.php?lan=en&id=million&sub=1>> (02.05.2006)

¹⁴ Bu öneriler esasen güvenliğin, sosyal gelişimin ve ekonomik bağımsızlığın temini için bir ekonomik ve siyasal birlik yaratılması, ulusal parlamentolar tarafından seçilen bir danışma meclisinin oluşturulması ile bir Avrupa İnsan Hakları Şartı oluşturulmasını ve bu şartın uygulanmasını sağlamak üzere bir mahkeme kurulmasını kapsıyordu. Ayrıca, La Haye toplantılarında Avrupa'nın bütünleşme yöntemi bakımından özellikle Fransa ve Belçika'nın bir Avrupa federasyonu taraftarı oldukları; buna karşılık özellikle İngiltere, İrlanda ve İskandinav devletlerinin bu düşünceye karşı çıkarak yalnızca olağan bir hükümetler arası işbirliğiyle öngörülen amaçların gerçekleştirilebileceğini düşündükleri ortaya çıkmıştır. Ayrıntılı bilgi için erişim: <<http://portal.coe.ge/index.php?lan=en&id=million&sub=1>> (02.05.2006); Söz konusu önerilerin tam metni için erişim "Political Resolution of the Hague Congress 7-10 May 1948" <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (05.05.2006)

¹⁵ "Avrupa Konseyi" terimi Toplulukların kurulması sonrasında yalnızca burada belirttiğimiz uluslararası örgütün adı olarak kullanılmaktan çıkmıştır. Zamanla bu terim AB kurumu olan Konsey için ve AB kurumu olmamakla birlikte toplantıları Avrupa Tek Senediyle bir düzene bağlanan ve Birliğe siyasî itici güç sağlayan AB devlet ve hükümet başkanlarının oluşumu içinde kullanılır olmuştur. Türkçe bakımından ortaya çıkan bu kavram karmaşasını gidermek için biz çalışmamızda uluslararası örgüt olan Avrupa Konseyi'nden (Council of Europe) bahsederken yanında İngilizce adını da belirteceğiz. AB kurumu olan Konseyden (Council of the European Union) bahsederken yalnız "Konsey", AB devlet ve hükümet başkanlarından oluşan Avrupa Konseyinden (European Council) bahsederken de yabancı dildeki karşılığını belirtmeksizin "Avrupa Konseyi" terimlerini kullanacağız.

¹⁶ CRAIG/DE BÜRCA, s. 8.

seçilen ya da ulusal parlamentolarca atanan temsilcilerden oluşacağı ve hükümetlerinden tamamen bağımsız olarak oy kullanma hakları bulunacağı kabul edilmiştir¹⁷.

Belirlenen bu şartlar çerçevesinde 5 Mayıs 1949 tarihinde on devlet¹⁸ tarafından Avrupa Konseyi Statüsü (*Statute of the Council of Europe*) imzalanmıştır¹⁹. Avrupa Konseyi'nin (*Council of Europe*) kurulmasıyla birlikte Avrupa çapındaki ilk parlamenter meclis 10 Ağustos 1949 tarihinde toplanmıştır²⁰. Temel amaçları²¹ insan haklarını, çoğulcu demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerini korumak, üye devletlerin vatandaşlarının daha iyi yaşam şartlarına kavuşmasını sağlamak olan Avrupa Konseyi, daha başlangıcında, günümüzde üye devletlerde geniş uygulaması bulunan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS 1950), Avrupa Sosyal Şartı (1961) gibi önemli bazı sözleşmeleri kabul etmiş; ayrıca AİHS'in uygulanmasını güvence altına alan etkin mekanizmayı yani Avrupa İnsan Hakları Mahkemesini hayata geçirmeyi başarmıştır. Avrupa Konseyi'nin ekonomik, sosyal, kültürel alandaki başarıları da yadsınamaz.

II. Avrupa Topluluklarının Kurulması

A) Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) (1951)

1. Topluluk Düşüncesinin Doğuşu ve Hayata Geçirilmesi

Hükümetler arası işbirliğini sağlamak bakımından önemli görevler üstleneceği belirgin olan Avrupa Konseyinin, bazı siyasetçilerin asıl amacı olan Avrupa bütünleşmesini sağlamaya yetmeyeceği açıktı. Zira Avrupa Konseyinin kurucu üyelerinden olan İngiltere en başından beri, örgütün bütünleşme amacı gütmeksizin işbirliği hedefiyle çalışması yönündeki istemini ortaya koymuştu.

¹⁷ <<http://portal.coe.ge/index.php?lan=en&id=million&sub=1#5>>(05.05.2006)

¹⁸ Avrupa Konseyi'nin kurucu üyeleri, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İsveç, İtalya, Lüksemburg ve Norveç'tir. Türkiye'nin de 9 Ağustos 1949'da katıldığı Avrupa Konseyi'nin Ekim 2004 tarihi itibarıyla kırk altı üyesi bulunmaktadır. <http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/default.asp>

¹⁹ WESTLAKE M., A Modern Guide to the European Parliament, Pinter Publishers, London 1994, s.6. Örgütün kurucu üyeleri arasında yer alan Türkiye, TBMM'nin 12.02.1949 tarihli 5456 sayılı onay Kanunu (TCRG, 17.12.1949, S. 7382) ile Avrupa Konseyi Statüsüne taraf olmuştur.

²⁰ WESTLAKE, s. 5.

²¹ <http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/orta/main_genel.html> (03.05.2006)

Ayrıca Almanya 13 Temmuz 1950’de Avrupa Konseyine katılmış²² bulunsa da, Fransa ile Almanya arasındaki çekişmenin asıl nedeni olarak görülen kömür ve çelik hammaddelerine ilişkin çözüm henüz ortaya konulamamıştı.

Bu şartlar altında, kendisi de bütünleşme taraftarı olan Fransız Dışişleri Bakanı *Robert Schuman*, katılmak isteyen diğer Avrupa devletleriyle birlikte Fransız-Alman kömür ve çelik kaynaklarının yönetiminin, kararları başta Almanya ve Fransa olmak üzere üye olacak diğer devletleri de bağlayan, uluslararası nitelikteki bir Yüksek Otorite’ye bırakılmasını önermiştir²³. Temelde, Avrupa’nın federal bir yapıda bütünleşmesi konusunda fikir önderliği yapan *Jean Monnet*’in tasarısına dayanan bu plan, 9 Mayıs 1950 tarihinde bir Fransız hükümet bildirisiyle açıklanmıştır²⁴. Bu bildiriye olumlu karşılayan altı devlet, yani bildirin sahibi Fransa yanında Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg 1950 yazında toplanıp Schuman Planını esas alarak yeni kurulacak örgüt hakkında görüşmüşlerdir²⁵. Nihayet 18 Nisan 1951 tarihinde imzalanan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) Andlaşması, 1952 yılında yürürlüğe girmiştir²⁶.

AKÇT Andlaşması egemen devletlerce bağlanmış bir uluslararası andlaşma olmakla birlikte, içinde o döneme kadar görülmemiş bazı özellikler barındırıyordu. Çünkü bu uluslararası andlaşmayla taraf devletler yalnızca birbirleri için karşılıklı yükümlülükler yaratmakla kalmamış²⁷, kendi egemenlik yetkilerini sınırlandırarak bu egemenlik yetkilerinin kullanımını kurdukları örgütün organlarına devretmişlerdir²⁸. Ayrıca bu örgüt tarafından alınan kararların yalnızca üye devletler için değil, aynı zamanda üye devlet vatandaşları ile orada yaşayan kişiler için de bağlayıcı olması

²² <http://www.coe.int/T/e/com/about_coe/member_states/e_all.asp#TopOfPage> (03.05.2006)

²³ CRAIG/DE BÜRCA, s. 8; RITTBÉRGER B., “The Creation and Empowerment of the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, 2003 Vol. 41/2, s. 211.

²⁴ TEKİNALP/TEKİNALP, s. 5; Söz konusu bildirin İngilizce tam metni için bkz. “The Schuman Declaration (Paris, 9 May 1950)” in <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (28.04.2006)

²⁵ KREPPÉL A., *European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge University Press, New York 2001, s. 54.

²⁶ TEKİNALP/TEKİNALP, s. 6; MATHİJSEN, s. 7.

²⁷ ATAD’ın 5 Şubat 1963 tarihli C-26/62 sayılı (*Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen*) Kararı (II/B 3. paragraf) erişim <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61962J0026> (28.04.2006)

²⁸ MATHİJSEN, s. 1.

uluslararası hukuktan ve iç hukuktan tamamen ayrı bir uluslarüstü hukuk alanının oluşmasını sağlamıştır²⁹.

2. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu İçin Öngörülen Kurumsal Yapı

Andlaşma öncesi görüşmelerde, Schuman Planında, dolayısıyla Jean Monnet'in önerilerinde bazı değişikliklere gidilmiş, Benelüks devletlerinin direktmesiyle, Yüksek Otoritenin yetkilerini dengelemek amacıyla üye devlet hükümetlerinin çıkarlarını temsil eden bir Konseyin de, söz konusu oluşumun kurumsal yapısına eklenmesi kararlaştırılmıştır³⁰. Ayrıca bağımsız olması kabul edilen Yüksek Otoritenin alacağı kararlara karşı itirazları incelemek ve olası uyuşmazlıkları çözümlmek üzere bir Adalet Divanı kurulması da kabul görmüştür³¹.

Jean Monnet'in düşüncesinde, üye devletler tarafından devredilecek siyasî ve ekonomik alandaki egemenlik yetkilerinin bağımsız Yüksek Otorite elinde toplanması ve bu organın yıllık bir rapor aracılığıyla gensoru yetkisine sahip Ortak Meclise karşı sorumlu olması yer almışken; Schuman Deklarasyonunda bir meclisten söz edilmemiş olması³² dikkat çeken önemli bir husustur. Ancak andlaşma için yapılan görüşmelerde temelde teknokratlardan oluşacak bir Yüksek otoritenin meşruiyeti de sorgulanmış ve nihaî amacın federal bir yapılanma³³ olduğunun kabul edilmesiyle, Yüksek Otoritenin yetkilerini dengelemek üzere oluşturulan Konsey yanında, karar almadan ziyade denetim yetkileri bulunan ve üye devletlerdeki parlamenter demokrasi ilkesini yansıtacak bir Ortak Meclisin kurulmasına karar verilmiştir³⁴. Böylece Ortak Meclis, yetkileri yasayla garanti altına alınmış ilk uluslararası parlamento olarak tarih sahnesinde yerini almıştır³⁵. Söz konusu meclisin üyelerinin atanması/belirlenmesi bakımından doğrudan seçim olanağını da kapsar şekilde düzenlenen ancak kural olarak tercihi üye devletlere bırakan bir sistem

²⁹ MATHIJSEN, s. 1.

³⁰ WESTLAKE, s. 9.

³¹ WESTLAKE, s. 10.

³² WESTLAKE, s. 8, 9.

³³ Asıl amacın federal bir kurumsal yapılanma olduğu yönünde bkz. RITTBERGER, s. 212.

³⁴ Üye devletlerin görüşmelerde açıkladıkları tutumlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. RITTBERGER, s. 211-213.

³⁵ WESTLAKE, s.11.

benimsenmiştir³⁶. Böylece organları Yüksek Otorite, Bakanlar Konseyi, Adalet Divanı ve Ortak Meclis olan AKÇT 1952 yılında hayatına başlamıştır.

3. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Ortak Meclisinin Özellikleri

AKÇT Andlaşmayla kurulan ve “Topluluğu bir araya getiren devletlerin halklarının temsilcilerinden oluşacağı” belirtilen Ortak Meclis, üye devletlerin ulusal parlamentoları tarafından atanan üyelere oluşan, yalnızca andlaşmayla kendisine verilen denetim yetkilerini kullanan ve kendisine sunulan genel rapor bağlamında Yüksek Otoriteye ilişkin gensoru önermesini kabul edebilen bir kurum olarak zayıf bir tablo çiziyordu (AKÇTA m. 20-25). Ancak özellikle ulusal parlamentolarla karşılaştırıldığında görülebilen bu zayıflık; aynı dönemde kurulan Avrupa Konseyinin Danışma Meclisi ile karşılaştırıldığında görülmemektedir. Zira AKÇT’nin Ortak Meclisi gensoru gibi bir silahı elinde bulunduran ve uygulamada olmasa da andlaşma maddesinde üyelerinin doğrudan seçilmesi olanağı düzenlenen bir kurumdur.

Ortak Meclise verilen bu zayıf yetkilere rağmen aslında Andlaşmadaki iki hüküm, onun zaman içinde gelişmesi için gerekli gücü içinde barındırıyordu. Bunlardan ilki yukarıda belirttiğimiz doğrudan seçim olanağını düzenleyen AKÇTA m. 21/1; ikincisi ise Meclise kendi içtüzüğünü düzenleme yetkisi veren AKÇTA m. 25’tir. İlk toplantısını 10-13 Eylül 1952 tarihleri arasında gerçekleştiren yetmiş sekiz üyeli Ortak Meclis³⁷, çalışma hayatına başladıktan çok kısa bir süre sonra ulusal bloklar ya da alfabetik sıra yerine siyasî benzerlikleri doğrultusunda mecliste yer almaya karar vermiş (Haziran 1953) ve Yüksek Otoritenin yetkisi dâhilindeki konuları yansıtan komisyonlar kurmayı kararlaştırmıştır (Ocak 1953)³⁸. Görüldüğü üzere, daha sürecin en başında Parlamento, yetki bakımından olmasa bile biçimsel açıdan ulusal parlamentolara benzer bir yapılanma içine girmiştir.

³⁶ WESTLAKE, s. 10.

³⁷ BOZKURT Ö., Avrupa Parlamentosu Yetkiler ve Usuller, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Yayınları, Ankara 1988, s. 1.

³⁸ KREPPEL, s. 55; WESTLAKE, s. 10, 11.

B) Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu(AAET)

1. AET ve AAET Andlaşmalarının İmzalanması İhtiyacı

AKÇT'nin kurulması sonrasında, Avrupa'da siyasî alanda ve savunma alanında bir birlik kurulması için çaba harcanmışsa da, hem yukarıda açıkladığımız Avrupa Savunma Topluluğu hem de Avrupa Siyasal Topluluğu³⁹ (European Political Community) Andlaşmalarının Fransız Meclisinde onaylanmaması nedeniyle bu çabalar başarısız kalmıştır⁴⁰. Bu girişimlerin başarısız olması sonucu siyasî anlamda bir Avrupa bütünleşmesi düşüncesinin eyleme dönüştürülmesi için, henüz üye devletlerin egemenlik yetkilerini geniş şekilde devretmeye hazır olmamaları nedeniyle gerekli iradenin oluşmadığı anlaşılmış ve olası bir Avrupa bütünleşmesinin ekonomik temelde başlaması gerektiği inancı doğmuştur.

Nihayet 1955 yılına gelindiğinde Benelüks devletlerinin bir bildiriyle daveti üzerine İtalya'nın Messina kentinde toplanan AKÇT'ye üye devletlerin dışişleri bakanları, ekonomik ve sosyal alanda ve atom enerjisinin barışçı amaçlarla kullanılmasına ilişkin olarak Avrupa devletleri arasında işbirliğini düzenleyen bir andlaşma taslağı hazırlanması konusunda uzlaşmışlardır⁴¹. Hükümetler arası görüşmeler sonunda 25 Mart 1957 tarihinde Roma'da AKÇT üyesi devletler, Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu (AAET) kuran Andlaşmaları imzalamıştır. AET Andlaşması'nın ilk hedefi, içinde sermayenin, işçilerin, hizmetlerin ve malların serbestçe dolaştığı Ortak Pazarın kurulması⁴² ve böylece ekonomik bütünleşmenin sağlanmasında ilk aşamanın tamamlanmasıydı.

³⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. RISSO L., "The (Forgotten) European Political Community 1952-1954", <<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EFPC/Papers/Risso.doc>> (22.04.2006)

⁴⁰ TEKİNALP/TEKİNALP, s. 7; Mathijsen bu toplulukların kurulmasındaki başarısızlığı 5 Mart 1953'te Stalin'in ölümü ve 27 Temmuz 1953'te Kore Savaşının sona ermesi sonucu uluslararası siyasetteki gevşemeye bağlamaktadır. Bkz. MATHİJSEN, s. 7.

⁴¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. KREPPEL, s. 56; CRAIG/DE BÜRCA, s. 10,11; MATHİJSEN, s. 7,8.

⁴² KODAKCI D., Genişleme, Avrupa Birliğinde Demokrasi Eksikliği ve Çözüm Önerileri, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (Uzmanlık Tezi), Ankara 2004, s. 34.

2. Yeni Topluluklar İçin Öngörülen Kurumsal Yapı

a) Genel Özellikler

Yeni kurulan bu iki Topluluğun kurumları AKÇT'nin kurumlarından biraz daha farklıydı. AKÇT için oluşturulan Yüksek Otorite korunurken yeni iki Topluluk için ayrı ayrı olmak üzere bir Komisyon ve bir Konsey oluşturulmuştu. Ancak üye devletler daha geniş alanları kapsayan bu andlaşmalarda egemenlik yetkilerinin devri konusunda daha temkinli davrandıklarından yine uluslarüstü nitelik taşıyan Komisyonun yetkilerini Yüksek Otoriteye göre daha sınırlı tutmuşlar buna karşılık hükümet temsilcilerinden oluşan Konseye daha geniş yetkiler vermişlerdir⁴³.

Bununla birlikte AET ve AAET'nin kurulmasıyla aynı tarihte her üç Topluluk için tek bir Meclis ve tek bir Adalet Divanı oluşturulmasına karar verilmiştir⁴⁴. Böylece AKÇT'nin 78 üyeli Ortak Meclisinin varlığı sona ermiş ve yerine her üç Topluluk için ortak olmak üzere 142 üyeli Meclis kurulmuştur⁴⁵. 8 Nisan 1965 tarihli Füzyon Andlaşması ile de Konsey ve Komisyon her üç Topluluk için ortak hale getirilmiştir⁴⁶.

b) Avrupa Parlamenter Meclisinin Özellikleri

Her üç Topluluk için ortak duruma getirilen Meclis, ilk toplantısını 19 Mart 1958 tarihinde yaparak, başkanlığına *Robert Schuman*'ı seçmiş⁴⁷; 20 Mart 1958 tarihli toplantısında da adını "Avrupa Parlamenter Meclisi" olarak belirlemiştir⁴⁸. Aslında AKÇT'nin Ortak Meclisiyle aynı gibi görünen Avrupa Parlamenter Meclisiyle ilgili düzenlemeler bakımından, yeni Toplulukların kurulmasında bazı farklılıklar göze çarpmaktadır.

AKÇT Ortak Meclisi üyelerinin doğrudan seçilebilmeleri (üye devletlere bağlı olarak) mümkünken, yeni düzenlemelerle doğrudan seçim bir zorunluluk olarak düzenlenmiş ve Meclise doğrudan genel seçimlere ilişkin bir plan hazırlama görev ve

⁴³ KREPPEL, s. 57.

⁴⁴ TEKİNALP/TEKİNALP, s. 9; BOZKURT, s. 1,2.

⁴⁵ BOZKURT, s. 2.

⁴⁶ MATHIJSEN, s. 8.

⁴⁷ KREPPEL, s. 57.

⁴⁸ MATHIJSEN, s. 13 (dipnot 11).

yetkisi verilmiştir (AETA m. 138/3). Ayrıca AKÇT Ortak Meclisinin Yüksek Otoriteyi istifaya zorlama yetkisi yalnız yıllık genel raporla sınırlandırılmışken, Parlamenter Meclis için Komisyonu istifaya zorlama yetkisinde herhangi bir sınır öngörülmemiştir (AETA m. 144). Yine AKÇTA ile Ortak Meclisin yalnız denetim yetkileri kullanması öngörülmüşken; AETA ve AAETA ile yeni oluşturulan Parlamenter Meclisin, andlaşmalarda öngörülen alanlarda, yasama tasarruflarına danışma usulü çerçevesinde yüzeysel de olsa katılması sağlanmıştır (AETA m. 137). Bununla birlikte, Parlamenter Meclisin görüşleri karar alma yetkisine sahip Konsey için bağlayıcı değildi. O dönem için önemli sayılabilecek bu gelişime rağmen Parlamenter Meclis üyelerinin halen üye devletlerin ulusal parlamentolarından atanması, Meclisin yasama tasarruflarının kabulünde gerçekten söz sahibi olmaması ve yeni kurulan Toplulukların bütçeleri üzerinde denetim yetkisi bulunmaması durumları da gözden kaçırılmaması gereken gerçeklerdir.

III. Avrupa Birliğinin Kurulmasına Kadar Parlamentonun Gelişimi

A) Parlamentonun Yetkilerinin ve Üye Sayısının Kademeli Olarak Gelişmesi (1960-1979)

1. Parlamentonun Kendi Kararlarıyla Elde Ettiği Kazanımlar

Parlamenter Meclis ilk olarak 1960 tarihli Dehousse raporuyla ve bunu takiben 1963 ve 1969 tarihli kararlarla andlaşmayla kendisine verilen doğrudan seçimlere ilişkin öneri hazırlama görevini yerine getirmişse de, Konseyde AETA m. 138'de aranılan oybirliği şartının sağlanamaması nedeniyle bu girişimlerden bir sonuç alamamıştır⁴⁹. Doğrudan seçimler önündeki bu engellerle karşılaşan Parlamento üyeleri, parti grupları şeklinde iç örgütlenmelerini resmen içtüzüğe dâhil etmişler ve andlaşmalarla kendilerine verilen kısıtlı yetkileri iç düzenlemeler yoluyla genişleterek, kurumsal yapı içinde zayıf olan konumlarını en baştan beri güçlendirmeye çalışmışlardır⁵⁰.

⁴⁹ KREPPEL, s. 60.

⁵⁰ Bu dönemde Parlamento tarafından Topluluğun diğer kurum ve organlarıyla ilişkileri konusunda alınan kararlarla ilgili detaylı bilgi için bkz. BOZKURT, s. 6-15.

Yukarıda belirtilen çabalar bağlamında Parlamento, Komisyon başkanının yıllık programını onay almak üzere kendisine sunmasını istemiş; Konseyden de Parlamento sorularını yanıtlamasını ve Topluluk faaliyetleriyle ilgili olarak düzenli biçimde rapor vermesini talep etmiştir⁵¹. AETA m. 149/2’de Komisyonun sunduğu önerileri Parlamentonun görüşleri de dikkate alarak şekillendirmesi gerektiği belirtildiğinden, Parlamento bu hükme Komisyon tarafından düzenli olarak uyulması gerektiğini açıklamıştır. Yine 1964 yılında Parlamento, Komisyondan kendisi tarafından önerilen değişikliklerin ne kadarının yasama önerilerine eklediğini ve eklenmeyenlerin de neden dikkate alınmadığını kendine bir raporla bildirmesini istemiştir. Ekim 1966’da aldığı kararla Parlamento, kendisi tarafından önerilen değişikliklerin, AETA m. 149/2’ye göre Komisyon önerilerinin nihaî metnine dâhil edilmesini resmen isteyebileceğine karar vermiş ve özellikle önemli yasama tasarruflarına ilişkin olarak Komisyonun faaliyetlerini ve son önerisini izlemek üzere bir Parlamento komisyonu kurmuştur⁵².

Parlamento ayrıca, Topluluk içindeki yetkilerini ve etkisini arttırma niyetinin “sembolik yansıması”⁵³ olarak, 1962 yılının Mart ayında bir karar kabul ederek andlaşmalarda resmen “Meclis (*Assembly*)” olarak geçen adını “Avrupa Parlamentosu (*European Parliament*)” olarak değiştirmiştir⁵⁴. Bir kurumun yeniden adlandırılmasının ancak kurucu andlaşmalarda yapılacak değişiklikle mümkün olabileceği görüşünü benimseyen Konsey dışında, tüm kurumlar bu yeni adlandırmayı benimsemişlerdir⁵⁵. Bununla birlikte Meclisin kendisini Parlamento olarak tanımlaması sonucu ortaya çıkan yeni terim, 1986 tarihli Avrupa Tek Senedine (ATS) kadar andlaşmalarda resmen yer alamamıştır. Yeni Toplulukların kurulması sonrasında Parlamentonun gelişiminin yavaş olmasının nedeni, üye devletlerin karar alma yetkisini hükümet temsilcilerinden oluşan Konseyin elinde bulundurma isteği ve özellikle Fransa’da 1958 yılında iktidara gelen *General de*

⁵¹ KREPPEL, s. 61.

⁵² KREPPEL, s. 61.

⁵³ BOZKURT, s. 2.

⁵⁴ MATHIJSEN, s. 13.

⁵⁵ TEKİNALP/TEKİNALP, s. 196, MATHIJSEN, s. 13.

Gaule'nin uluslarüstü bütünleşme karşıtı tutumu nedeniyle Topluluk içinde yaşanan sıkıntılarla⁵⁶ bağdaştırılabilir.

2. Bütçe Konusundaki Andlaşmalarla Elde Ettiği Kazanımlar

1970'li yıllara gelindiğinde Parlamentonun kurumsal yapıda resmen gelişiminin temelleri atılmıştır. 1970 yılında Konsey, Topluluklar için öz kaynaklar yaratma kararı almış (70/243 sayılı Karar) ve bunu takiben 1970 Lüksemburg ve 1975 Brüksel Andlaşmalarıyla Parlamento ilk kez Toplulukların bütçesi üzerinde söz sahibi olmuştur⁵⁷. Bu andlaşmalarla Topluluk bütçesinden yapılacak harcamalar zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalar olarak sınıflandırılmış ve Parlamento'ya zorunlu olmayan harcamalar bakımından son sözü söyleme yetkisi verilmiştir. Yine aynı andlaşmalarla Parlamento'ya bütçeyi nihaî olarak reddetme yetkisi de tanınmıştır. Böylece Topluluk vatandaşlarının temsilcisi olarak görünen Parlamento ilk kez Topluluk bütçesi üzerinde söz sahibi olmuştur.

Bu değişikliklerle birlikte Konsey, Komisyon ve Parlamentonun yer aldığı 1975 tarihli bir kurumlar arası deklarasyonla, bütçe bakımından önemli etkileri bulunan bir yasama tasarrufunun kabulünde, yasama yetkilerine sahip bulunan Konsey ile bütçeye ilişkin yetkileri bulunan Parlamentonun görüşlerinin örtüşmediği durumlarda bir uzlaştırma komisyonunun kurulması kabul edilmiştir⁵⁸. Söz konusu komisyon eşit sayıda Parlamento ve Konsey üyesinden oluşacaktır. Bu komisyonda alınan kararların ya da karar alınamamasının Konsey bakımından bağlayıcı bir etkisi bulunmamasıyla birlikte, en azından bütçeye ilişkin yetkilerindeki artış dolayısıyla Parlamento'ya, Konseyle eşit şartlarda ve yüz yüze görüşme olanağı tanınmış olması Parlamento bakımından önemlidir.

3. Topluluğun İlk Genişlemesi ve Parlamentonun Genel Durumu

1969 yılında La Haye'de alınan kararlar İngiltere, İrlanda, Danimarka ve

⁵⁶ *General de Gaule*'nin iktidarda bulunduğu dönemde Avrupa Topluluklarında yaşanan olumsuzluklara (özellikle Fransa'nın oy çoğunluğuyla karar alınmasına karşı çıkması sonucu 1966 tarihli Lüksemburg Uzlaşısıyla, bir üye devletin hayatî bir çıkarımın olduğunu belirtmesi durumunda Konseyde ancak oybirliğiyle karar alınabilmesinin kabulü) ve İngiltere'nin topluluğa katılmasının 1963 ve 1967 yıllarında iki kez Fransa tarafından veto edildiği yönünde detaylı bilgi için bkz. KREPPEL, s. 62-64.

⁵⁷ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 4.

⁵⁸ BOZKURT, s. 4.

Norveç’le tam üyelik için müzakerelere başlanmış, Norveç dışındaki üç devlet 1973 yılında Avrupa Topluluklarının üyesi olmuşlardır⁵⁹. Böylece altı üyeli Avrupa Toplulukları’nın üye sayısı dokuzaya yükselmiş, Avrupa Parlamentosunun üye sayısı 142’den 198’e arttırılmıştır. İngiltere’nin Topluluktaki yerini almasıyla İngiliz Parlamento geleneğinin bir parçası olan “soru zamanları” (*question time*) uygulaması Avrupa Parlamentosunda da yer bulmuştur⁶⁰.

Görüldüğü üzere, bu döneme kadar Parlamento sınırlı da olsa bütçe üzerinde yetkiler kazanmış, ancak halen yasama usulünde yalnızca danışma usulüyle sınırlı bir görev üstlenmiştir. AKÇT’nin kuruluşunda çok geniş yetkilere sahip Yüksek Otorite, AET ve AAET Andlaşmalarının ve Füzyon Andlaşmasının imzalanması sonrasında özellikle karar alma sürecindeki geniş yetkilerini üye devletlerin hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan Konseye bırakmıştır. Buna karşılık Parlamentonun özellikle yasama sürecinde gereği gibi yer alamaması uluslarüstü nitelik gösteren Toplulukların yasama tasarruflarının demokratik meşruiyetinin halen ulusal makamlara dayanması gibi ilginç bir tablo ortaya çıkarmıştır.

Kurumsal alandaki bu değişik dengeleri normale döndürmek ve gerçek bir Avrupa bütünleşmesine yönelmek amacıyla, 1970’li yıllarda özellikle genişleme ile doğabilecek sorunlarda düşünülerek Topluluğun kurumsal yapısı hakkında bazı raporlar hazırlanmıştır. Hazırlanan ilk rapordan biri Komisyon tarafından oluşturulan bir kurul tarafından hazırlanan *Vedel Raporu*⁶¹’dur. Raporda Topluluk karar alma sürecinde özellikle yasama ve yürütme erkleri bakımından klâsik anlamda bir ayırım yapılmadığı vurgulandıktan sonra, özellikle o dönem için yasama erkini kullanan başlıca organın Konsey olduğuna vurgu yapılmış ve bir kurumun diğerinin yerini alması yerine Parlamenta Konsey kararlarını kabul ya da reddetmesi

⁵⁹ Norveç’te yapılan referandumda “hayır” oylarının çoğunlukta olması nedeniyle bu devlet ilk genişlemenin içinde yer alamamıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. BAYDAROL C., Avrupa’nın Yeniden Yapılanması Sürecinde Genişleme, erişim <<http://www.deltur.cec.eu.int/kitap/onbesler.rtf>> (21.04.2006)

⁶⁰ KREPPEL, s. 68.

⁶¹ Tam adı “Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament” olan Vedel Raporunun tam metni için erişim <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (21.04.2006)

şeklinde “ortak karar” yetkisi⁶² verilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur (Vedel Raporu IV. Bölüm, II. Kısım, m. 1). Bu dönemde kurumsal yapılanma ve bütünleşmenin geliştirilmesi için benzer raporlar hazırlanmışsa da üye devletlerdeki bazı siyasî ve ekonomik sıkıntılar nedeniyle hayata geçirilememiştir⁶³.

B) İlk Doğrudan Seçimler ve Parlamento Yetkilerindeki Artış (1979- 1986)

1. 1979 Avrupa Parlamentosu Seçimleri ve Parlamentonun Kurumsal Yapıdaki Yeni Yeri

Kurucu Andlaşmalarda öngörülen, Parlamento üyelerinin doğrudan seçimle işbaşına gelmeleri hususu, nihayet Konseyin 20 Eylül 1976 tarihli kararıyla çözüme kavuşmuş ve 7- 10 Haziran 1979 tarihleri arasında Avrupa Parlamentosu seçimleri gerçekleştirilmiştir⁶⁴. Böylece Parlamento Dünya üzerinde doğrudan seçimle işbaşına gelen ilk ve tek parlamento unvanına sahip olmuşsa da; teklik özelliğini günümüzde yitirmiştir⁶⁵. Üyelerinin, üye devletlerin ulusal parlamentoları tarafından atandığı dönemde 198 üyeye sahip bulunan Parlamento, doğrudan seçimlerle birlikte 410 üyeli daha geniş bir platform haline gelmiştir⁶⁶.

Doğrudan seçimlerin yapılmasıyla birlikte Parlamentonun yetkileri hemen artmamışsa da, Avrupa Parlamentosu Topluluğun kurumsal yapısı içinde daha önemli bir yer kazanmış ve yetkilerinin artırılması için daha avantajlı konum elde etmiştir. Zira atama yoluyla gelen Komisyon üyelerinin seçmenle doğrudan bir sorumluluk ilişkisi bulunmamakta; üye devlet hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan Konseyin seçmenle bağı ise yalnızca ulusal düzeyde gerçekleştirilen ve dolayısıyla

⁶² Vedel Raporuyla Avrupa Parlamentosuna ortak karar yetkisi verilmesi önerilen başlıca alanlar, aslında Parlamentoya günümüze kadar verilen yetkilere ışık tutacak şekilde, kurucu andlaşmalarda yapılacak değişiklikler, yeni üye devletlerin kabulü ve Topluluk tarafından akdedilen andlaşmaların onaylanması olarak belirtilebilir (Vedel Raporu IV. Bölüm, II. Kısım, m. 2)

⁶³ Bu dönemde hazırlanan benzer raporlar arasında Ocak 1976 tarihli Tindemans Raporunu ve Eylül 1979 tarihli Spierenburg Raporunu sayan Kreppel, bu raporların hayata geçirilememesinin nedenini ise Fransa'nın içinde bulunduğu ekonomik krizler, İngiltere'nin siyasî istikrarsızlığı ve Komisyonun o dönemde zayıf bulunmasıyla açıklamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. KREPPEL, s. 69, 70.

⁶⁴ MATHIJSEN, s. 9, 10.

⁶⁵ Günümüzde Orta Amerika Parlamentosunun (The Central American Parliament) üyelerinin de bir kısmı doğrudan seçimlerle belirlenmektedir. Ancak bu Parlamentonun yetkileri danışma işlevleriyle sınırlı kaldığından, doğrudan seçim dışında Avrupa Parlamentosuyla başka bir benzerliği bulunmamaktadır. Orta Amerika Parlamentosuyla ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. “The Central American Parliament”, erişim <www.parlacen.org.gt> (20.04.2006)

⁶⁶ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 4.

seçmenin Avrupa sorunlarından ziyade ulusal sorunlar bağlamında düşünerek kullandığı oylarla sınırlı kalmaktaydı. Buna karşılık Parlamento tüm üye devletlerde yapılan doğrudan genel seçimlerle göreve geldiğinden, Avrupa düzeyindeki konulara ilişkin olarak hem çoğunluğun hem de azınlığın sesini duyurabildiği demokratik bir kurum haline gelmişti. Böylece Parlamentonun ve dolayısıyla Topluluğun dolaylı meşruiyeti doğrudan meşruiyete dönüşmüştür⁶⁷.

2. ATAD'ın *Isoglucose* Kararı ve Parlamentonun Yasamaya Yetkisindeki İlk Gelişim

Doğrudan seçimlerin hemen sonrasında önüne gelen “*Isoglucose*” davasında verdiği kararda Divan, halkın, yetkilerin kullanımına (sınırlı düzeyde de olsa) temsili bir meclis aracılığıyla katılmasının Topluluk düzeyinde kabul edilen temel bir ilke olduğuna vurgu yapmıştır⁶⁸. Dolayısıyla Divanın da Topluluğun yasama sürecinin sınırlı ölçüde de olsa, demokrasinin gereği olarak yönetilenlere dayanması gerektiğini belirtmesi Toplulukta alınan kararların demokratik meşruiyete ihtiyaç gösterdiğinin açık ifadesidir. Zira Avrupa Topluluğu gibi bir uluslararası yapılanmada, üye devletlerde vatandaşlara doğrudan uygulanacak kuralların vatandaşların sürece dolaylı katılımı dahi olmaksızın alınmasının, bu kararların meşruiyetini sorgulanır duruma getireceğini Divan öngörebilmiştir. Nitekim üye devletler tarafından atanan Komisyonun yasama sürecini başlatması ve sonrasında Konseyin kapalı kapılar ardında kararlar alması, özellikle soğuk savaş döneminde güdülen kaygıların azalmasıyla birlikte “demokrasi açığı” sorunu olarak kafalarda soru işaretleri oluşturmuştur.

Divanın bu kararı sonrasında Parlamento, o dönem yasama sürecine ilişkin olarak elinde bulundurduğu tek yetki olan danışma görüşünü kendi lehine kullanmayı bilmiştir. Özellikle Divanın yukarıda belirtilen kararında, Konseyin andlaşmada öngörülen bir durumda Parlamentonun görüşünü beklemezsizin yasama tasarrufunu

⁶⁷ KODAKCI, s. 35; MATHIJSEN, s. 10.

⁶⁸ ATAD'ın C-138/79 ve C-139/79 sayılı, 29.10.1980 tarihli (*SA Roquette Frères v Council of the European Communities: Isoglucose*) Kararı için erişim <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61979J0138> (15.03.2006); 139/79 sayılı karar için erişim: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61979J0139> (15.03.2006).

kabul edemeyeceği belirtildiğinden, Parlamento bizzat kendi içtüzüğünü değiştirerek yasama sürecindeki yetkisini arttırabilmiştir. Buna göre Parlamento, bir yasama tasarrufuna ilişkin değişiklik önerilerini belirleyerek bunu Komisyona bildireceğini; Komisyonun bu önerileri metne dâhil etmeyeceğini açıklaması durumunda da nihâf oylama öncesinde konuyu yeniden sorumlu Parlamento komisyonuna yönlendireceğini içtüzüğüyle düzenlemiştir⁶⁹. Böylece Parlamento kendi içtüzüğüyle kendisine yasama sürecini geciktirme yetkisi tanımış ve yasama sürecine katılan diğer kurumlar karşısında durumunu güçlendirmiştir.

3. Avrupa Konseyinin (Zirve) “Avrupa Birliğine İlişkin Resmî Bildirisi” (1983 Stuttgart Solemn Declaration) ve Parlamentonun Kazanımları

Elbette yasama süreci bakımından “*Isoglucose*” kararıyla elde dilen bu ilk küçük ama önemli kazanım, doğrudan seçimle işbaşına gelmiş ve “Parlamento” adını taşıyan bir kurum için yeterli değildi. Alman ve İtalyan dışişleri bakanları tarafından hazırlanan ve sırasıyla kendi adlarıyla anılan 1981 tarihli *Genscher-Colombo Planı*, Topluluğun geliştirilmesiyle ilgili bir öneri olarak Konseye sunulmuştur⁷⁰. Bu plan Avrupa Parlamentosuna o dönem için önemli denilebilecek yetkiler tanıyan, Avrupa Konseyinin Stuttgart’da yaptığı toplantı sonrası açıkladığı, 1983 tarihli *Avrupa Birliğine ilişkin resmî bildiriye*⁷¹ (*Solemn Declaration on European Union*) temel oluşturmuştur.

1983 Stuttgart bildirisiyle, Avrupa Birliğinin geliştirilmesinde Parlamentonun temel bir rol oynayacağı (2.3.1. paragraf) Konsey tarafından kabul edilmiştir. Bildiride ayrıca Komisyon başkanının atanması öncesinde Parlamenteoya danışılması, o dönemde üye devlet hükümetlerince atanan Komisyonunun programını Parlamenteoya sunması ve Parlamenteoda Komisyon programının görüşülerek oylanması kabul edilmiştir(2.3.5). Bunların yanı sıra, Toplulukça bağitlanacak önemli uluslararası anlaşmalar ya da yeni üyelerin katılımı konularında Parlamenteonun görüşünün alınacağı (2.3.7), Konsey başkanlığının her dönem

⁶⁹ KREPPEL, s. 72, 73.

⁷⁰ KREPPEL, s. 73.

⁷¹ Solemn Declaration on European Union, bildirinin tam metni için erişim: <http://aei.pitt.edu/1788/01/stuttgart_declaration_1983.pdf> (12.03.2006)

başında ve dönem içinde bazı konularda Parlamentaoya düzenli olarak bilgi vereceği (2.3.4) ve hem Konseyin hem de Komisyonun Parlamentodan gelecek sözlü ya da yazılı soruları yanıtlayacağı (2.3.3) da bu bildiriyle kabul edilen diğer hususlardır.

1983 tarihli bildirin kabul edilmesinden hemen sonra Parlamentonun kendi iç örgütlenmesi dâhilinde oluşturduğu kurumsal işler komisyonu, *Altiero Spinelli* başkanlığında çalışarak *Spinelli* raporu olarak da bilinen seksen yedi maddelik “Avrupa Birliğini Kuran Andlaşma Taslağını⁷²” hazırlamıştır⁷³. Parlamentaoya sunulan bu taslak metin genel kurulun 14 Şubat 1984 tarihli kararıyla⁷⁴ kabul edilerek incelemeleri için üye devletlerin ulusal meclislerine ve hükümetlerine iletilmiştir. Üye devletler tarafından doğrudan benimsenmeyen bu taslak 1986 tarihli Avrupa Tek Senedinin öncüsü olarak nitelenebilmesi ve bir Avrupa Birliği Andlaşması taslağını ilk kez Parlamentonun hazırlamış olması bakımından Parlamento tarihinde önemli yer tutmaktadır.

Bu gelişmelerden de anlaşıldığı üzere, Parlamentonun doğrudan genel seçimlerle oluşması nedeniyle, 1980’li yılların başından itibaren üye devletler de, kanımızca özellikle ATAD tarafından da belirtilen ortak demokrasi ilkelerine vurgu yapmak amacıyla, Parlamentonun yetkilerini arttırma eğilimi içine girmişlerdir. Zira 1983 tarihli Stuttgart Bildirisiyle her ikisinin de vatandaşlarla en azından Avrupa konularına yönelik doğrudan bağı bulunmayan Konseyin ve Komisyonun, vatandaşları doğrudan temsil eden Parlamentaoya karşı sorumluluklarını arttıran düzenlemeler yapmışlardır. Ancak üye devletlerde görülen bu eğilim yavaş gelişmiştir. Bu yavaşlığın nedeni, dünya üzerinde başka örneği bulunmayan uluslarüstü yapılanma modelinde, Topluluklara devredilen egemenlik yetkilerinin kullanılmasını tamamen ellerinden bırakmama, yani kendi hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan Konseyde tutma, kaygısıyla açıklanabilir.

4. Yunanistan, Portekiz ve İspanya’nın Topluluklara Katılması

Bir yanda yukarıda belirttiğimiz gelişmeler yaşanırken, diğer taraftan 1981

⁷² Söz konusu taslağın tam metni için erişim “Draft Treaty Establishing the European Union” <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (15.03.2006).

⁷³ CRAIG/DE BÚRCA, s. 17.

⁷⁴ “Resolution on the draft Treaty establishing the European Union (14 February 1984)” erişim: <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (29.04.2006)

yılında Yunanistan'ın Topluluğa üye olmasıyla Parlamento üyelerinin sayısı 410'dan 434'e; 1986 yılında da Portekiz ve İspanya'nın üyeliğiyle 434'ten 518'e yükselmiştir⁷⁵. Özellikle üye olmalarından kısa süre öncesine kadar otoriter rejimlerle yönetilen bu devletlerden seçilen temsilcilerin Parlamentoda yer alması, bunların demokrasiye olan özlemlerini giderebilmeleri açısından, doğrudan seçimle işbaşına gelen ve Topluluk içinde demokrasinin yansıması olan Parlamentonun yetkilerinin artırılmasına destek vermelerini sağlamıştır⁷⁶.

C) Kurucu Andlaşmalardaki İlk Değişiklik: Avrupa Tek Senedi (1986)

1. Avrupa Tek Senedinin İmzalanması

1984 yılında toplanan Avrupa Konseyi (Zirve), Topluluk sisteminin daha iyi işlemesi için hangi önlemlerin alınması gerektiği konusunda çalışmak üzere bir komisyon oluşturmuş ve komisyonun raporunu kendisine sunmasından sonra bir hükümetler arası konferans toplanmasına karar vermiştir⁷⁷. 1986 yılına gelindiğinde ise hükümetler arası konferansta yapılan çetin görüşmeler⁷⁸ sonucu şekillenen Avrupa Tek Senedi⁷⁹ (ATS) imzalanmıştır.

1987 yılında yürürlüğe giren ATS Toplulukların kurucu andlaşmalarında değişiklik yapan ilk önemli belgedir. Metnin Tek Senet olarak adlandırılmasının nedeni ise aynı metinle iki amaca birden ulaşılmış olmasıdır⁸⁰. Bu amaçlar Toplulukların kurucu andlaşmalarının değiştirilmesi ve üye devletler arasında dış politika konusunda işbirliğinin sağlanmasıdır.

2. Avrupa Tek Senediyle Yapılan Parlamenteoya İlişkin Düzenlemeler

ATS ile Parlamentonun kazanımlarına bakıldığında, en başta sembolik bir kazanım olarak, ilk kez bu belge ile kendisinden Avrupa Parlamentosu olarak söz edildiği görülmektedir. Böylece Parlamento bir kez daha kendi açtığı yolda başarılı

⁷⁵ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 8.

⁷⁶ KREPPEL, s. 73.

⁷⁷ KODAKCI, s. 37.

⁷⁸ İngiltere, Danimarka ve Yunanistan'ın Toplulukların kurucu andlaşmalarında yapılacak değişikliklere karşıt tavır aldıkları ancak yine de uzlaşma sağlanabildiği yönünde bkz. KREPPEL, s. 75, 76.

⁷⁹ ATRG, L 169 29.06.1987, s. 1-29.

⁸⁰ TEKİNALP/TEKİNALP, s. 13.

olmuş ve üye devletlerin de kendisini “Parlamento” olarak tanımlamasını sağlamıştır. Üstelik bu tanımlama yalnız sözde kalmamış, Avrupa Parlamentosuna ilk kez ulusal parlamentoların yetkilerine benzer yetkiler verilmesine de aracılık etmiştir.

Temel hedeflerinden biri Parlamentonun etkinliğinin artırılması yoluyla Topluluğun karar alma sürecindeki demokrasi eksikliğinin giderilmesi olan⁸¹ ATS ile, Topluluk yasama sürecinde onay usulü getirilmiş ve katılım anlaşmaları ile bazı ortaklık anlaşmalarının onaylanması için ilk kez Parlamentonun onayının alınması düzenlenmiştir (ATS m. 8 ve 9). Böylece Parlamento ilk kez çok sınırlı fakat hayati alanlarda veto yetkisine sahip olmuştur.

Parlamento'nun ATS ile elde ettiği bir diğer önemli kazanım, Topluluk yasama süreci için “işbirliği usulünün⁸²” öngörülmesidir (ATS m. 7). Böylece Parlamento yalnızca danışma organı niteliğinden kurtulup, Anlaşmada öngörülen belirli alanlardaki yasama taslaklarında bizzat değişiklik yapma olanağını elde etmiştir. Danışma usulünde Parlamentonun bir yasama önerisine ilişkin olarak, bir kez görüşme yapıp görüş bildirmesi düzenlenmişken, işbirliği usulünde birbirini izleyecek şekilde iki kez görüşme yapması düzenlenmiştir. İkinci görüşmesi sonunda Parlamentonun yasama tasarrufu taslağını reddetmesi durumunda, taslağın yasama tasarrufuna dönüşmesi için, kural olarak nitelikli çoğunlukla hareket edebilen Konseyin bu taslağı oybirliğiyle kabul etmesi gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla bu usul bakımından Parlamentonun veto hakkından söz etmek mümkün değildir. Bununla birlikte, Parlamento, istemediği bir taslağın yasama tasarrufuna dönüşmesini deyim yerindeyse yokuşa sürebilmektedir. Ancak yine de son söz Konseye aittir.

⁸¹ KODAKCI, s. 38.

⁸² İşbirliği usulünün ne şekilde uygulandığı konusu çalışmamızın III. Bölümünde daha detaylı olarak incelenecektir.

§ 2. Avrupa Birliğinin Kurulması ve Parlamentonun Günümüze Kadar Gelişimi

I. Avrupa Birliğini Kuran Andlaşma (1992 Maastricht Andlaşması)

A) Maastricht Andlaşmasının İmzalanması ve Genel Olarak Getirdiği Yenilikler

Avrupa Tek Senediyle edindiği kazanımlar, andlaşma düzeyindeki yetkilerinin artması bakımından ilk olması nedeniyle önemli olmakla birlikte, halen yasama yetkileri açısından zayıf konumda olduğu açık olan Avrupa Parlamentosu, Tek Senedin yürürlüğe girmesinden hemen sonra istediği yetkileri elde etmek üzere yeni girişimlere başlamıştır⁸³. Bununla birlikte, Toplulukların kurucu andlaşmalarında daha yeni değişiklik yapılmış olması, bu konudaki beklentilerin olanak dâhilinde olup olmaması bakımından soru işaretleri yaramıştır. Ancak tam bu döneme denk gelen ve dünya üzerindeki siyasî dengeleri değiştiren birbiriyle bağlantılı iki olay, yani Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi⁸⁴ (1989) ve Sovyetler Birliği'nin dağılma sürecine girmesi, o dönemde Topluluğa üye devletlerin siyasî bütünleşmeye sıcak bakmasını sağlamıştır.

Bu süreçte toplanan hükümetler arası konferans Avrupa Birliği Kurucu Andlaşması üzerinde uzlaşmış ve nihayet 7 Şubat 1992'de Maastricht'te imzalanan Andlaşma 1 Kasım 1993'te yürürlüğe girmiştir⁸⁵. Söz konusu Andlaşmayla siyasî bütünleşme yolundaki en büyük adım atılmıştır. Zira Maastricht Andlaşmasıyla Topluluklar dışlanmaksızın "Avrupa Birliği" yaratılmıştır (ABA m.1). Böylece ekonomik ve parasal birliğin yanında, üye devletlerin Ortak Dış ve Güvenlik Politikalarını birlikte belirlemesi ve Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği yapmaları olanakları tek çatı yani Avrupa Birliği çatısı altında toplanmıştır. Ayrıca aynı andlaşmayla Avrupa Ekonomik Topluluğunun adı Avrupa Topluluğu olarak değiştirilmiştir. Bunun yanı sıra üye devlet vatandaşlığının yerine geçmeyecek fakat ona bağlı olacak şekilde bir "Avrupa vatandaşlığı" kavramı düzenlenmiştir. Tüm bu

⁸³ Maastricht Andlaşmasına giden süreçte Parlamentonun yaptığı çalışmalar hakkında detaylı bilgi için bkz. KREPPEL, s. 79-81.

⁸⁴ Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi Parlamento'ya da yansımış ve üye sayısı 518'den 579'a yükselmiştir.

⁸⁵ <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Maast_Rat.htm> (28.04.2006)

değişiklik ve yeniliklerle bütünleşme hedefinin artık yalnız ekonomik olmaktan çıktığı ve ekonomi yanında siyasî alanı da kapsadığı teyit edilmiştir.

B) Avrupa Parlamentosunun Maastricht Andlaşmasındaki Durumu

Avrupa'da arzulanan bütünleşme açısından bu derece önemli olan Maastricht Andlaşmasıyla (MA) Parlamento'ya yeni yetkiler tanınmıştır. Bu andlaşmayla Parlamento'ya yasama girişimi başlatma yetkisi verilmemesine karşılık, Komisyondan belirli konularda yasama girişimi başlatmasını isteme (MA ile değişik ATA m. 138b), dilekçeler kabul etme (ATA m. 138d) ve Ombudsmanı atama (ATA m. 138e) gibi önemli yetkiler verilmiştir. Andlaşmayla oluşturulan Avrupa Merkez Bankasının başkanının, başkan yardımcılarının ve yönetim kurulu üyelerinin atanmasında Parlamento'ya danışılması da bir zorunluluk olarak düzenlenmiştir (ATA m. 109a).

Komisyunun atanması sırasında üye devletlerin Komisyon başkanı olarak seçecekleri aday hakkında Parlamentodan görüş alınması gerektiği ve Komisyon üyelerinin tamamının Parlamentodan onay aldıktan sonra üye devletlerin uzlaşısıyla atanabileceği Andlaşmada belirtilmiştir (ATA m. 158). Dolayısıyla, Birlik içinde önemli yasama ve yönetsel görevleri bulunan Komisyunun atanmasında öngörülen bu sürece resmen Parlamentonun da dâhil edilmesiyle bu kurumun meşruiyeti arttırılmıştır. Birlik içinde üye devlet vatandaşlarını temsil eden Parlamento'ya karşı sorumlu bulunan Komisyunun bu sorumluluğunu vurgulamak üzere, Komisyunun görev süresi Parlamentonun görev süresiyle eşitlenmiş ve beş yıl olarak belirlenmiştir.

Ayrıca, ATA'ya eklenen 138a maddesiyle, Avrupa düzeyindeki siyasî partilerin Birlik içinde bütünleşme unsuru olarak önemli oldukları vurgulanmış; bunların Birlik vatandaşlarının siyasî isteklerini açıklamaya ve bir Avrupa bilinci şekillendirilmesine katkıda bulunacakları belirtilmiştir. Siyasî partilere ilişkin bu hükmün Andlaşmaya eklenmesi, aslında üye devletlerin daha ABA'nın giriş kısmında belirttiği demokrasiye bağlılıklarının göstergesi olarak kabul edilebilir.

Maastricht Andlaşmasıyla, ayrıca, yasama sürecinde Parlamentonun bu alandaki yetkilerini güçlendiren işbirliği usulünün kapsadığı alanlar genişletilmiş ve *ortak karar usulü* adı altında yepyeni bir yasama prosedürü düzenlenmiştir. Ortak karar usulü ile Parlamento, işbirliği usulü çerçevesinde kazandığı yasama taslağı üzerinde bizzat değişiklik yapabilme yetkisinin yanında, bir yasama taslağını veto edebilme yetkisini de kazanmıştır. Böylece, Andlaşmada bu usulün uygulanacağı öngörülen alanlarda Parlamento, Konseyle eşit şartlarda hareket etme olanağına kavuşmuş olup; uygun görmediği bir tasarinın yasama tasarrufuna dönüşmesini engelleme olanağına kavuşmuştur. Bunun yanı sıra, ilk kez Avrupa Tek Senediyle öngörülen onay usulünün kapsamı da genişletilmiş, böylece Parlamentonun belirli bazı kararlara tam anlamıyla katılımı sağlanmıştır.

Yine Parlamento bu andlaşmayla verilen bir diğer yetki belirli konularda soruşturma komisyonu kurma yetkisidir (ATA m. 138c).

II. Maastricht Andlaşması Sonrası Yaşanan Gelişmeler

A) Avrupa Birliğinin Kurulması Sonrasında İlk Genişleme

1995 yılında Birliğe üç yeni devlet katılmıştır. Her genişlemede olduğu üzere, Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in Birliğe katılımıyla Parlamentonun sandalye sayısında artış olmuştur. En son Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesiyle 579'a çıkan üye sayısı yeni üye devletlerin katılımıyla 626'ya yükselmiştir.

B) Amsterdam Andlaşması ve Parlamento(1997)

29 Mart 1996'da Torino'da yapılan Avrupa Konseyi toplantısıyla eş zamanlı olarak yeni bir hükümetler arası konferans toplanmış ve çalışmalarını 17 Haziran 1997 tarihinde tamamlamıştır⁸⁶. Bu çalışmalar bağlamında hazırlanan andlaşma metni 2 Ekim 1997'de Amsterdam'da üye devletlerce imzalanmış ve Mayıs 1999'da yürürlüğe girmiştir⁸⁷. Amsterdam Andlaşmasıyla işbirliği usulünün uygulanacağı alanlar oldukça sınırlandırılmışken, ortak karar usulünün uygulanacağı alanlar

⁸⁶ <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Amst_Neg.htm> (27.04.2006)

⁸⁷ TEKİNALP/TEKİNALP, s. 25.

genişletilmiş ve usul Maastricht Andlaşmasındaki durumuna göre basitleştirilmiştir. Böylece Parlamentonun yasama sürecindeki etkinliği arttırılmıştır.

Amsterdam andlaşması öncesinde doğrudan seçimlerin tüm ye devletlerde tek tip usule göre yapılması için Parlamentonun bir öneri hazırlaması düzenlenmişti (ATA m. 138). Ancak Amsterdam Andlaşmasıyla Parlamenteoya bu olanağın yanında doğrudan seçimlerin tüm ye devletler için ortak ilkeler uyarınca yapılabilmesi amacıyla öneri hazırlama yetkisi de verilmiştir (ATA m. 190). Böylece tüm ye devletlerde geçerli olacak tek tip bir seçim usulü benimsenmesinin zorluğu aşılıp, asgarî standartların belirlenmesine olanak tanınmıştır. Yine Amsterdam Andlaşmasıyla aynı maddeye yapılan yeni bir eklemeye Parlamenteonun, Komisyonun görüşünü ve Konseyin onayını aldıktan sonra üyelerinin görevlerini yerine getirmesi için genel koşulları belirleyebileği ve gerekli düzenlemeleri yapabileği kararlaştırılmıştır.

Amsterdam Andlaşmasıyla getirilen bir başka yenilik de Komisyon başkanının belirlenmesi sırasında Parlamenteonun onayının alınmasının şart koşulmasıdır. Böylece Komisyonun demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesi bakımından Maastricht Andlaşmasına göre bir adım daha ileri gidilmiştir. Çünkü Maastricht Andlaşması Komisyon başkanının belirlenmesinde yalnızca Parlamenteoya danışılmasını öngörüyordu.

Amsterdam Andlaşmasıyla AB'nin gelecekteki genişlemeleri de göz önünde bulundurularak Parlamenteodaki ye sayısı 700 ile sınırlandırılmıştır. Avrupa Birliğine dönem dönem yeni ye devletlerin katılımı ile Parlamenteonun ye sayısı zaman içinde artmış ve 626'yı bulmuştur. Parlamenteodaki ye sayısının herhangi bir sınıra bağlı olmadan sürekli artmasının, Parlamenteonun çalışmasını güçleştireceği düşüncesiyle ATA m. 189'a bu yönde bir hüküm eklenmiřtir⁸⁸. Yine bu andlaşmayla ATA m 190'a eklenen hükümle, ye devletlerden seçilecek Parlamento yelerinin sayısının, Topluluk içinde bir araya gelen devletlerin halklarının uygun temsilini sağlaması gerektiği belirtilmiřtir⁸⁹.

⁸⁸ TEKNALP/TEKNALP, s. 35.

⁸⁹ DEMR, s. 26.

C) Nice Andlaşması ile Parlamentonun Mevcut Durumunun Belirlenmesi

AB'nin 2004'teki genişlemesi öncesinde, on yeni üye devletin daha katılacak olması ve Romanya ve Bulgaristan'ın da 2007'de üye olarak yerini alacak olması nedeniyle özellikle kurumların nasıl daha etkin çalışabileceği ile ilgili yeni arayışlara girilmiştir. Haziran 1999'da yapılan Avrupa Konseyi zirvesinde hükümetler arası konferansın toplanmasına karar verilmiş⁹⁰; Aralık 1999'da yapılan Helsinki zirvesinde de hükümetler arası konferansın hangi konular üzerinde çalışacağı açıklanmıştır⁹¹. 14 Şubat 2000 tarihinde başlayan hükümetler arası konferans toplantıları aynı yılın Aralık ayında sona ermiş ve 26 Şubat 2001 tarihinde Nice Andlaşması üye devletlerce imzalanmıştır⁹².

2003 yılında yürürlüğe giren Nice Andlaşması, kurucu andlaşmalarda değişiklik yapan son andlaşma olduğundan, günümüzde uygulanan kurallar bu andlaşmayla belirlenmiştir. Bu andlaşmayla en azından Parlamento için getirilen yenilikler aslında "kurumsal reform"⁹³ söylemleriyle pek bağdaştırılabilir nitelikte değildir. Zira bu andlaşmayla Parlamento bakımından üzerinde durulan asıl konu Parlamentonun oluşumudur. Nice Andlaşmasıyla, Birliğe yeni katılacak üye devletler de hesaba katılarak Parlamentonun üye sayısının üst sınırı 732 olarak belirlenmiş ve yeni üye devletlere Parlamentoda ne kadar sandalye tahsis edileceği kararlaştırılmıştır (ATA m. 189).

Nice Andlaşmasıyla Parlamentoyla ilgili olarak yapılan diğer değişiklikler ise üye devletler, Konsey ve Komisyonun yanında Parlamento'ya da ATAD önünde herhangi bir koşula bağlı olmaksızın iptal davası açma yetkisinin verilmesi (ATA m. 230) ve bağitlanan bir uluslararası anlaşmanın ATA ile bağdaşırılığı konusunda ATAD'dan görüş isteme olanağının tanınmasıdır. Yine bu andlaşmayla ATA m. 191'e eklenen 2. fıkra hükmüyle Avrupa düzeyindeki siyasî partilerin statüsünün ve özellikle finansmanlarıyla ilgili kuralların ortak karar usulüne göre Konsey ve

⁹⁰ <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Nice_Prep.htm> (21.04.2006)

⁹¹ Türkiye'nin adaylık statüsünün de teyit edildiği 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesinin nihaî bildirisini için erişim <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm> (10.06.2006)

⁹² "Who is who in the European Union", Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001, s. 4.

⁹³ 10-11 Aralık 1999 Helsinki Avrupa Konseyi toplantısının nihaî bildirisini 5. paragrafında hükümetler arası konferansın amacının "kurumsal reform" olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Parlamento tarafından düzenleneceği belirtilmiştir. Ayrıca Parlamento üyelerinin statüsünün belirlenmesi bakımından Konseyin oybirliğiyle onay vermesi gerekliliği, kural olarak ağırlıklı çoğunlukla onay vermesi yönünde değiştirilmiştir(ATA m. 190/5).

Nice Andlaşmasıyla Parlamentonun yasamaya ilişkin yetkilerinde önemli değişiklikler olmamıştır. Yalnızca az sayıdaki bazı andlaşma maddelerinde daha ortak karar usulünün uygulanacağı öngörülmüş olup, bu usul halen kural haline getirilememiş istisna olarak kalmıştır. Görüldüğü üzere, en azından Parlamento açısından, yapılan bu değişiklikler bir “kurumsal reform”dan daha çok kurumların genişleyen AB’ye uyarlanması olarak nitelendirilebilir. Zira Avrupa Parlamentosu da Nice Andlaşmasının imzalanması sonrasında aldığı kararlar bu değişikliklerin yeterli olmadığını vurgulamış ve demokratik, şeffaf ve etkin çalışan bir AB için yeni bir reform sürecinin gerekli olduğunu açıklamıştır⁹⁴.

D) “Avrupa Birliği Anayasası”

1. Hazırlık Çalışmaları ve İmzalanması

Nice Andlaşmasına ekli 23 No’lu AB’nin geleceğine ilişkin deklarasyonla⁹⁵, genişleme için kurumsal yapı konusunda gerekli değişikliklerin yapıldığını düşünen üye devletler, AB’nin geleceğine ilişkin daha geniş ve daha derin bir tartışmanın başlatılması ve kurucu andlaşmaların daha ciddi biçimde revize edilebilmesi hususunda görüş birliğine varmışlardır⁹⁶. Zira, özellikle Avrupa Tek Senedinden bu yana bağitlanan ve kurucu andlaşmalarda değişiklik yapan andlaşmalar artık karmaşık bir hal almış ve tüm bu andlaşmaların sadeleştirilerek tek bir metinde toplanması gereksinimi kaçınılmaz olmuştur.

Deklarasyonla sürece ilişkin düzenlenen üç aşamadan ilki, yani her kesimden katılımın sağlanacağı tartışmalar Aralık 2001’de yapılan Leaken Zirvesine kadar sonuçlanmış ve bu zirvede Avrupa Birliğinin geleceğine ilişkin *Leaken*

⁹⁴ Avrupa Parlamentosunun 31 Mayıs 2001 tarihli “The Treaty of Nice and the Future of the European Union” başlıklı kararı için bkz. ATRG, 21.02.2002, C 47E, s. 108-112.

⁹⁵ <http://europa.eu/constitution/futurum/documents/offtext/declaration_en.pdf> (10.06.2006)

⁹⁶ TEZCAN E., “Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ve Öngördüğü Yenilikler”, Stradigma.com, Eylül 2003, S.8, s. 1.

*Deklarasyonu*⁹⁷ kabul edilmiştir. Bu deklarasyonla, AB'nin ve mevcut kurumlarının demokratik meşruiyetinin, şeffaflığının ve etkinliğinin nasıl arttırılabileceği soruları gündeme taşınarak Anayasanın hazırlanması için bir kurultay toplanması kararlaştırılmıştır. Şubat 2002 ila Temmuz 2003 tarihleri arasında Valery Giscard d'Estaing başkanlığında çalışmalarını sürdüren kurultay bir taslak andlaşma (anayasa) hazırlamış ve bu taslak 4 Ekim 2003 tarihinde toplanan hükümetler arası konferansın çalışmalarına temel teşkil etmiştir⁹⁸. 17 -18 Haziran 2004 tarihinde Brüksel'de yapılan Avrupa Konseyi toplantısında kabul edilen AB Anayasası nihayet 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da imzalanmıştır⁹⁹.

2. Parlamantonun Gelecekteki Muhtemel Kazanımları

Fransa ve Hollanda'da onay sürecinde yapılan referandumlarda reddedilen AB Anayasasının geleceği tamamen belirsizdir. Yeniden canlanıp canlanamayacağını önümüzdeki süreçte daha net olarak göreceğimiz bu “Anayasa” metniyle Parlamento'nun ne şekilde düzenlendiğine bakmak, Parlamantonun bundan sonraki gelişimi hakkında tahmin yürütebilmek bakımından oldukça önemlidir.

Anayasada AP bakımından yapılan değişiklikler temelde iki nokta üzerinde yoğunlaşmıştır¹⁰⁰. Bunlardan ilki Birlik karar alma sürecinde Parlamantonun

⁹⁷ Leaken zirvesinde kabul edilen 15.12.2001 tarihli Deklarasyon için erişim <http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm> (11.05.2006)

⁹⁸ <http://europa.eu.int/constitution/futurum/treaty_history_en.htm> (11.05.2006)

⁹⁹ 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da, Birliğe üye devletlerin devlet ya da hükümet başkanları ile gözlemci statüsüyle üç aday devletin devlet ya da hükümet başkanları tarafından imzalanan “AB Anayasası” için, diğer uluslararası andlaşmalarda olduğu gibi her üye devletin kendi iç hukuku çerçevesinde belirlenen yöntemlerle bağlayıcı güç kazanması amacıyla çalışmalara başlanmıştır. Bilindiği gibi özellikle Fransa'da ve Hollanda'da bu andlaşmanın bağlayıcı güç kazanması için gerekli referandumlarda “hayır” oylarının yüksek çıkması nedeniyle söz konusu “Anayasa” hakkında tereddütler doğmuş ve bazı üye devletler bu andlaşmanın bağlayıcı güç kazanması için gerçekleştirilecekleri prosedürü askıya almıştır. Bu nedenle ilgili metnin gelecekte yürürlüğe girip giremeyeceği tartışmalı olmakla birlikte, biz çalışmamızda yeri geldikçe bu metnin 29 Ekim 2004 tarihinde imzalanan son şeklini esas alarak açıklamalarda bulunacağız. Söz konusu metin Avusturya, Belçika, Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Estonya, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Slovakya, Slovenya ve İspanya'da onaylanmış; Fransa ve Hollanda da ise reddedilmiştir. Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, İrlanda, Polonya, Portekiz, İsveç ve İngiltere'de ise onay süreci askıya alınmıştır. 10 Mayıs 2006 tarihi itibarıyla geçerli olan bu veriler ve detaylı bilgi için erişim <http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm> (15.06.2006) ; “AB Anayasası”nın İngilizce tam metni için bkz. The European Parliament and the European Constitution, Office for Official Publications of the European Communities, Lüksemburg 2005; bir uluslararası andlaşmanın yapılması süreci konusunda detaylı bilgi için bkz. SUR M., Uluslararası Hukukun Esasları, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İzmir 2000, s. 20-33.

¹⁰⁰ <http://europa.eu/scadplus/constitution/parliament_en.htm> (11.04.2006)

yetkilerinin genişletilmesi, ikincisi ise üye devletlerin Parlamentodaki sandalye dağılımı için yeni bir sistem öngörülmesidir. Anayasa m. I-20/2'ye göre Parlamentodaki üye sayısı yedi yüz elli ile sınırlandırılmıştır. Aynı maddede Parlamentonun oluşumu hakkındaki ayrıntılı düzenlemenin, Parlamentonun hazırlayacağı taslak üzerine, Avrupa Konseyi tarafından oybirliğiyle kabul edilecek ve sonrasında Parlamento tarafından onaylanacak bir kararla yapılacağı düzenlenmiş ancak ayrıntıya girilmemiştir. Böylece Parlamentonun daha etkin çalışabilmesi için sınırlandırılan sandalye sayısının, gelecekte arttırılabilmesi için yalnızca siyasi pazarlıklar değil, Parlamentonun da onayı zorunlu kılınmıştır.

Anayasa m. I-20/1'de Parlamentonun, Konseyle birlikte, yasama ve bütçe işlevlerini yürüteceği belirtilmiştir. Parlamentonun yasamaya ilişkin yetkileri asıl olarak Anayasa m. I-34'te düzenlenmiştir. Buna göre Birlik yasama tasarrufları için kural olarak ortak karar usulü öngörülmüştür. Böylece Anayasada açıkça aksi öngörülme durumlarında, Parlamento ve Konsey yasama tasarruflarının kabulünde eşit duruma getirilmiştir.

Yine Parlamento ve Konseyin eşit konuma getirildiği bir diğer husus Anayasa m. III-403 ila III-409 arasında düzenlenen Birlik bütçesidir. Söz konusu maddelerde yapılan düzenlemelerle, bütçeye ilişkin (halen var olan) zorunlu ve zorunlu olmayan gider ayrımı kaldırılmış ve bütçenin kabulünde olağan yasama usulünün uygulanmasına benzer bir yöntem düzenlenmiştir (m. III-404). Böylece Parlamento tüm bütçe üzerinde gerçekten etkili olabilecek bir konuma taşınmış olacaktır. Bunun yanı sıra, Parlamentonun, Komisyonun atanması sırasındaki durumu da güçlendirilmiştir. Anayasa m. I-27 ile getirilen yeni düzenlemede Komisyon başkanının Avrupa Konseyi tarafından, Parlamento seçimleri de hesaba katılarak, seçilmek üzere Parlamentoya önerileceği açıklanmıştır.

§ 3. Avrupa Parlamentosunun Tarihsel Gelişimine İlişkin Genel Değerlendirme ve Parlamentosunun Geleceği

I. Parlamentosunun Gelişmesi İle Avrupa Birliği Demokrasisinin İlişkisi

A) Birliğin Demokratik Niteliğine Genel Bakış

1. Kurumsal Yapı Açısından Avrupa Birliği Demokrasisi

a) Genel Olarak

Parlamentosunun tarihsel gelişim süreci içinde, çoğunlukla kendi çabalarıyla ve özellikle Maastricht Andlaşması sonrası üye devletler tarafından da desteklenir şekilde önemli yetkiler kazandığında şüphe yoktur. Alman Dışişleri Bakanı *Joschka Fischer* “ AB bugün yalnızca bir devletler birliği değil, bundan çok daha öte vatandaşların birliğidir. Fakat halen Avrupa’ya ilişkin kararların neredeyse tamamı münhasıran devletler tarafından alınmaktadır. Doğrudan meşruiyetin kaynağı olan seçilmiş Avrupa Parlamentosunun rolü yeterince gelişmemiştir. Birliğin demokrasi açığının üstesinden gelecekse Parlamentosunun rolü güçlendirilmelidir...¹⁰¹” sözleriyle Avrupa Parlamentosunun gelişimine üye devletlerin neden destek verdiğini ve ileride Parlamentosunun daha da gelişebileceğini özet olarak anlatmaktadır.

Avrupa Birliği’nde demokrasi açığı iddiaları özellikle siyasal birlik konusundaki en önemli adım olan Maastricht Andlaşması sonrasında pek çok kişi tarafından daha fazla dile getirilmiştir¹⁰². Bu kavramın AB açısından tek bir anlamı yoktur¹⁰³. Bizim çalışmamız, kapsamı ve boyutları bakımından hem demokrasi hem de Birlik içinde var olduğu iddia edilen demokrasi açığı kavramlarını ayrıntılı olarak incelemeye elverişli değildir. Ancak AB içindeki demokrasi açığı söylemlerinin en

¹⁰¹ NOURY A. G./ROLAND G., “European Parliament Should it have more power?”, *Economic Policy*, October 2002, s. 281.

¹⁰² Avrupa Birliğinde varlığı öne sürülen “demokrasi açığı” ile ilgili bir çok çalışma bulunmaktadır. Örnek olarak bkz. CROMBEZ C., “The Democratic Deficit in the European Union”, *European Union Politics*, 2003 Vol. 4(1), s. 101-120; MORAVCSIK A., “In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, 2002 Vol. 40(4), s. 603-624.

¹⁰³ FOLLESDAL A./HIX S., “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, *European Governance Papers*, 2005 No C-05-02, s. 4. erişim: < <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf> > (17.05.2006)

önemli nedenlerinden birinin, Birliğin karar alma sürecindeki vatandaşlardan kopukluk (sorumluluk) ve kapalı kapılar ardında alınan kararlar¹⁰⁴ olduğu söylenebilir¹⁰⁵.

b) Konsey Bakımından

Demokratik yönetimlerde vatandaşların yönetime katılma ve iktidarda bulunanları değiştirme hakkı bulunmaktadır. Oysa kurumsal yapı dikkate alındığında AB’de böyle bir doğrudan haktan söz etmek mümkün değildir. Çünkü Birlik içinde yasama sürecine katılan üç kurumdan yani Konsey, Komisyon ve Parlamentodan yalnızca biri doğrudan seçimlerle işbaşına gelmektedir. Dolayısıyla Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ortaya çıkan sonuçlar Birlik yasama sürecine katılan diğer kurumlarda değişikliğe yol açmamaktadır¹⁰⁶.

Üye devlet hükümetlerinin bakanlarından oluşan Konseyle Birlik vatandaşları arasındaki AB konularına ilişkin sorumluluk bağı oldukça zayıf ve dolaylıdır. Üye devlet vatandaşlarınca seçilen ulusal parlamentolar, ulusal hükümetlerin ve dolayısıyla Konseyi oluşturan bakanların atanmasını onaylamaktadırlar¹⁰⁷. Dolayısıyla Birlik içinde kararların alınmasında çok önemli role sahip Konsey, üye devletlerin vatandaşlarının seçimler yoluyla belirlediği ancak genellikle Avrupa düzeyindeki sorunlardan ziyade ulusal düzeydeki konuları gözeterek lehinde oy kullandığı ve nihayetinde ilgili üye devletteki çoğunluğu temsil eden hükümetlerin bakanlarından oluşmaktadır¹⁰⁸. Bu nedenle çoğulcu demokrasinin gereği olarak, azınlıkta kalan seçmenin de yönetimde temsil edilmesi ve alınan kararlarda etkili olabilmesi, Birlik kurumu olan Konsey bakımından sağlanamamaktadır. Bunun yanı sıra Konsey kurum olarak, herhangi bir diğer Birlik kurumuna karşı da sorumlu değildir. Konsey üyelerinin ayrı ayrı sorumlu oldukları tek makam ulusal parlamentolarıdır. Ancak AB’nin uluslararası niteliği gereği

¹⁰⁴ CROMBEZ C/STEUNENBERG B/CORBETT R., “Understanding the EU Legislative Process”, European Union Politics, 2000 Vol. 1(3), s. 367, 368.

¹⁰⁵ CRAIG/De BÚRCA, s. 168.

¹⁰⁶ CRAIG/De BÚRCA, s. 168, 169.

¹⁰⁷ CROMBEZ/STEUNENBERG/CORBETT, s. 366.

¹⁰⁸ FOLLESDAL/HIX, s. 5.

onlarında özellikle devredilen yetkiler bakımından doğrudan ilgili Bakanların ya da Hükümetin sorumluluğuna gidebilmeleri oldukça zayıf bir olasılıktır¹⁰⁹.

c) Avrupa Parlamentosu Bakımından

Konseyde beliren ve çoğulcu demokrasiyle pek bağdaşmayan bu yapı Parlamentosunun yetkilerinin zaman içinde artmasına neden olmuştur. Parlamentosunun, Birlik vatandaşlarının hem çoğunlukta bulunan hem de azınlıkta kalan kesiminden temsilcilerden oluşması onun demokratik niteliğini güçlendirmektedir.

Vatandaşların yönetimde söz sahibi olma hakkı, doğrudan seçimlerle işbaşına gelen Parlamentosunun başta yasama sürecindeki yetkileri olmak üzere önemli yetki artışına neden olmuştur. Nitekim Avrupa Tek Senedi ile getirilen işbirliği usulü bu alanda önemli bir ilerleme sağlamışken Maastricht'le getirilen ve Amsterdam'la basitleştirilen ortak karar usulü Konseyle Parlamentosu bu usule dâhil alanlarda eşit kılmıştır. Hatta ortak karar usulü AB Anayasasıyla kural yasama usulü durumuna getirilecektir. Ancak halen danışma usulüne tabi alanların bulunması ve her ne kadar Parlamentosunun bütçeyi bir bütün olarak reddetme yetkisi bulursa da AB bütçesi bakımından Parlamentosunun yalnızca “zorunlu olmayan harcamalar” üzerinde son sözü söyler durumda olması Birliğin karar alma sürecinin demokrasi açısından eleştirilebilecek önemli noktalarıdır¹¹⁰.

d) Komisyon Bakımından

Nice Andlaşmasına kadar üye devletler, Nice Andlaşmasından sonra ise Konsey tarafından atanan Komisyonun, yürütme alanında önemli görevler sürdürmesine ve yasama sürecini başlatma yetkisine münhasıran sahip olmasına karşılık vatandaşlarla doğrudan bir bağı bulunmamaktadır. Parlamentosunun, Komisyonun atanması bakımından zaman içinde kazandığı yetkiler bu kurumun demokratik meşruiyetini bir nebze olsun güçlendirmiştir. Zira artık hem devlet ve hükümet başkanları düzeyinde toplanan Konseyin belirlediği aday Parlamentosunun onayını almakta hem de atanmadan önce Komisyon bir bütün olarak Parlamentodan güvenoyu almaktadır.

¹⁰⁹ WESTLAKE, s. 107.

¹¹⁰ FOLLESDAL./HIX, s. 5; WESTLAKE, s. 109.

Komisyon bakımından söz konusu olan bu boşluğu daha iyi bir şekilde gidermek üzere, AB Anayasasının I-27. maddesinde, Avrupa Konseyinin, *AP seçimlerini de dikkate alarak*, Parlamento'ya, *seçilmek üzere* bir Komisyon başkanı önermesi düzenlenmiştir. Böylece, mevcut durumda, Komisyon başkanı olarak belirlenen kişinin Parlamentodan onay alması gerekirken (ATA m. 214/2), Anayasada Parlamento tarafından “seçileceği” ifade edilmiştir. Her ne kadar seçim ifadesi kullanılmışsa da, yine tek kişi belirleneceğinden durum bu noktada pek değişmemiştir. Ancak, Anayasaya göre, Avrupa Konseyi tarafından Parlamento'ya önerilecek Komisyon başkanının, Parlamento seçimleri dikkate alınarak belirleneceği ifadesi kanımızca çok daha önemli bir değişikliktir. Zira böylece, aşağıda açıklayacağımız üzere vatandaşlardan çok fazla ilgi görmeyen Parlamento seçimleri daha önemli duruma getirilmekte ve Komisyonun demokratik meşruiyetinin arttırılmasına katkı sağlanmaktadır. Ayrıca Komisyonun Birlik vatandaşlarının temsilcisi olan Parlamento'ya karşı sorumluluğunun en baştan beri kabul edilmesi de bu kurumun ve dolayısıyla aldığı kararların demokratik meşruiyetine önemli katkı sağlayan bir diğer husustur.

2. Avrupa Birliğinin Özel Durumunun Dikkate Alınması Gerekliliği

Yukarıda kurumsal açıdan yaptığımız genel belirlemelerle birlikte, AB'nin “ne klasik anlamda bir uluslararası örgüt ne de bir devlet”¹¹¹ olduğu akıldan çıkarılmamalıdır. Dolayısıyla Birliğin kurumsal yapısı ne klasik anlamda bir uluslararası örgütün ne de bir devletin kurumsal yapısıyla örtüşmektedir. Klasik anlamda bir uluslararası örgüt hükümetler arasında işbirliğini öngördüğünden, kurumsal yapısı da bu amaca göre şekillenmekte ve kural olarak üye devletlere yönelik bağlayıcı kararlar üye devletlerin temsilcilerinin yer aldığı kurumda/organda oybirliğiyle alınmaktadır¹¹². Bir devletin kurumsal yapısında ise, ilgili devletin benimsediği yönetim sistemine göre farklılıklar göstermekle birlikte, genellikle yasama ve yürütme erklerini kullanma yetkisi değişik kurumlar/organlar arasında paylaştırılmış durumdadır.

¹¹¹ CRAIG/De BÚRCA, s. 171.

¹¹² HAKYEMEZ Y. Ş., Mutlak Monarşiden Günümüze Egemenlik Kavramı, Seçkin Yayınları, Ankara 2004, s. 215, 216.

AB'nin kurumsal yapısı, bu iki türden hiçbirine dâhil olmayıp tamamen Konsey, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon arasındaki kurumsal denge üzerine inşa edilmiştir¹¹³. Yani yasama ve yürütme erklerinin kullanım yetkisi ayrı ayrı kurumlara verilmemiş¹¹⁴; anlaşmalarla belirlenen görevlere göre, farklı kurumlar arasında bir denge gözetilerek dağıtılmıştır. Bu kurumsal modelin kabulü, uluslarüstü yapılanmanın ve Avrupa Birliğinin dinamik yapısının bir sonucudur. Zira bu yapılanma çerçevesinde alınan kararlar hem üye devletler hem de üye devletlerde yaşayan kişiler üzerinde bağlayıcı etkiye sahiptir. Dolayısıyla AB'nin demokratik meşruiyeti hem halklara hem de kendisini oluşturan üye devletlere dayanmaktadır¹¹⁵. Nitekim bu husus AB Anayasası m. I-1'de "Avrupa vatandaşlarının ve Avrupa devletlerinin ortak bir gelecek yaratma isteklerini yansıtarak..." sözleriyle ifade edilmiştir. Birlik kurumsal yapısı içinde halklar bakımından bunu sağlayan kurum Parlamento iken, üye devletler bakımından Konseydir. AB Anayasası m. I-46 "Temsilî demokrasi ilkesi" başlığı altında Birliğin işleyişinin temsili demokrasi ilkesi üzerine kurulduğunu belirterek, vatandaşların Birlik düzeyinde AP tarafından doğrudan temsil edileceğini; üye devletlerin de hem ulusal parlamentolarına hem de kendi vatandaşlarına karşı siyasî sorumluluğu bulunan hükümetlerce Konseyde temsil edileceğini düzenlemiştir.

B) Avrupa Parlamentosu Seçimlerinin Birlik İçi Demokrasiye Katkısı

1. Genel Olarak

Yukarıda açıklananlar Parlamentosunun tarihsel gelişim süreci içinde kazandığı yetkilerin, AB'nin kendine özgü uluslarüstü ve demokratik niteliğinden kaynaklandığını göstermektedir. Ancak vatandaşların sınırlı da olsa Birlik yönetimine katılımını sağlayan Parlamentosunun kendisi gerçekten vatandaşları temsil edebilmekte midir? Bu soruya çok değişik yönlerden yanıt verilebilir. Ancak vurgulamak istediğimiz nokta, AP seçimlerinde kullanılan oyların Parlamentosunun temsil yeteneğini sağlamaya yeterli olup olmadığıdır. Bir başka deyişle bir uluslararası örgütün organı/kurumu olan ve hukukî meşruiyetini kurucu

¹¹³ CRAIG/De BÚRCA, s. 172.

¹¹⁴ CRUM B., "Legislative-Executive Relations in the EU", Journal of Common Market Studies, 2003 Vol. 41(3), s. 376.

¹¹⁵ WESTLAKE, s. 108; CRAIG/De BÚRCA, s. 172.

andlaşmalardan alan Parlamento, temelinde demokrasi olan uluslarüstü bir oluşumun seçimle işbaşına gelen tek kurumu olarak gerçekten Avrupa halk(lar)ını temsil etmekte midir?

Bize göre bu sorunun yanıtı Parlamento seçimlerine katılım oranıyla yakından ilgilidir. 1979 yılında yapılan ilk seçimlerde AB düzeyindeki katılım oranı %63 iken, bu oran 1999’da %49.8’e, 2004 yılında ise %45.7’ye düşmüştür¹¹⁶. 2004 seçimleri öncesinde yapılan son ulusal genel seçimlerde yirmi beş üye devlette görülen katılım ortalaması ise %72 civarındadır¹¹⁷.

2. Seçimlere Katılım Oranının Değerlendirilmesi

Avrupa Parlamentosunun sürekli artan yetkileriyle ters orantılı olarak devamlı azalan katılım oranı düşündürücüdür. Parlamantonun ATS öncesinde taşıdığı, geniş kapsamlı bir düşünce ve tartışma forumu olma niteliği zamanla bir ortak yasama meclisi (*co-legislature*) niteliğine doğru ilerlemiştir. Ancak bu önemli gelişmeye rağmen üye devletlerde yapılan ulusal seçimlere nazaran oldukça düşük katılımla gerçekleşmesinden dolayı Parlamento seçimleri “ikinci derece öneme sahip seçimler” olarak nitelendirilmektedir¹¹⁸. Bu nitelendirme yapılırken ve düşük katılım oranları değerlendirilirken seçmenlerin oy kullanmada herhangi bir çıkarlarının bulunmadığını düşünmesi, siyasete ve siyasîlere güvenmemeleri, bilgi eksikliği ya da AP seçim sürecine ilişkin duydukları memnuniyetsizlik gibi birçok sosyolojik neden üzerinde durulmaktadır¹¹⁹.

Söz konusu sosyolojik nedenler dışında AP seçimlerindeki katılım oranları bir üye devlette oy kullanmanın zorunlu olup olmamasına, Parlamento seçimlerinin üye devletlerde yapılan genel ya da yerel seçimlerle aynı gün yapılıp yapılmamasına,

¹¹⁶ <http://www.za.uni-koeln.de/data/en/eurobarometer/ec_reports/fl162_post_elections2004_en.pdf> (27.05.2006), s.9; Tüm AP seçimlerinde yıllara ve üye devletlere göre katılım oranları için bkz. TABLO I.

¹¹⁷ “Europe Expands, Turnout Falls: The Significance of the 2004 European Parliament Election”, Publications Office of International Institute for Democracy and Electoral Assistance, İsveç 2004, s. 4.

¹¹⁸ KOEPKE J.R./RINGE N., “The Second-Order Election Model in an Enlarged Europe”, erişim: <http://www.pitt.edu/~nir6/PDF/KoepkeandRinge_EP-EE.pdf> (07.05.2006) .

¹¹⁹ MARSH M., “Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections, <http://www.tcd.ie/Political_Science/elections/Marsh_SOE.pdf> (07.05.2006); Avrupa Parlamentosu seçimlerine ilişkin geniş bilgi için bkz. BLONDEL J./SINNOTT R./ SVENSSON P., *People and Parliament in the European Union*, Clarendon Press, Oxford 1998.

seçimlerin tatil gününe denk gelip gelmemesine göre değişiklik göstermektedir. Örneğin, oy kullanmanın zorunlu olduğu Belçika, Yunanistan, İtalya (1994 yılına kadar) ve Lüksemburg’da AP seçimlerine katılım oranının diğer üye devletlerdekine göre daha fazla olduğu görülmüştür¹²⁰. Yine ulusal ya da yerel seçimlerle aynı tarihlere denk gelen AP seçimlerinde katılım oranı daha yüksektir¹²¹.

Uluslarüstü bir oluşumun kurumu olan AP’nin üyeleri ulusal düzeyde yapılan seçimlerle ve ulusal düzeyde örgütlenmiş siyasî partilerce¹²² gösterilen adaylar arasından belirlenmektedir¹²³. Dolayısıyla seçmen de AP seçimlerinde oy kullanıp kullanmama ya da hangi yönde oy kullanma hususlarında karar verirken elbette ulusal düzeyde partilerin ve siyasetçilerin güvenilirliğini baz almaktadır.

Yukarıda belirttiğimiz verilerden ortaya çıkan sonuç aslında açıktır. Avrupa Parlamentosu seçimleri ulusal siyasetin etkisinde kaldığından ve üye devletlerin vatandaşlarında halen tam anlamıyla oluşmuş bir Avrupa bilincinden söz edilemediğinden katılım oranlarının düşük olması normaldir. Ayrıca uluslarüstü kurumsal yapılanmanın sonucu olarak Parlamento seçimlerinin iktidar belirleme ya da mevcut iktidarı değiştirme gibi bir sonucu olmaması da katılımın düşük olmasının bir diğer önemli nedenidir¹²⁴. *Kaleağası*, Parlamento seçimlerinde “Kim kazanacak?” merakının yerine ‘Seçmenin yüzde kaç oy verecek?’ gerginliğinin...¹²⁵” yaşandığını belirterek durumu özetlemiştir.

Görüldüğü üzere, yalnızca kurucu andlaşmalarda değişiklik yapılması yoluyla Parlamentosunun yetkilerinin artırılması, vatandaşların AB’ye ilgi duymaları ve bu oluşumu desteklemeleri için yeterli gelmemiştir. Bir başka deyişle *Monnet*’nin daha Toplulukların kuruluş aşamasında sarf ettiği “Topluluğun yapısı hakkında geçmişte pratik deneyimleri olmayan Avrupa halklarına danışmanın yanlış olacağını

¹²⁰ BLONDEL/SINNOTT/SVENSSON, s. 36.

¹²¹ BLONDEL/SINNOTT/SVENSSON, s. 37.

¹²² VAN DER EIJK C./VAN EGMOND M., “ Effects of Low Turnout on Election Outcomes Evidence from the European Election Studies 1989, 1994, 1999 and 2004”, s. 3, 4. erişim: <http://www.europeanelectionstudies.net/Papers/Papers%20Lisbon/Paper_vanderEijk_vanEgmond.pdf> (05.05.2005)

¹²³ “Europe Expands, Turnout Falls”, s. 5.

¹²⁴ JONES A. R., *The Politics and Economics of the European Union*, Edward Elgar, UK 1996, s. 92.

¹²⁵ KALEAĞASI B., “Katılım Sorunu Ürkütüyor”, 12.06.2004 tarihli Radikal Gazetesi, erişim <<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=119115>> (22.06.2006)

düşünüyorum.¹²⁶” sözleri pek de haklı çıkmamıştır. Son yıllarda AB’ye kuşkuyla yaklaşanların sayısındaki artış da Parlamento seçimlerindeki düşük katılımın bir diğer önemli nedeni ve sonucudur¹²⁷. Ayrıca Maastricht Andlaşmasıyla oluşturulan Birlik vatandaşlığının da tek başına bir “Avrupa Halkı” oluşturmaya yetmediği açıktır. *Weiler* “Avrupa, halktan (demos) ziyade, halklardan (demoi) oluşmaktadır.” ifadesiyle bunu belirterek, “Demos yoksa, demokrasi de yoktur” sonucuna varmaktadır¹²⁸. Bize göre, bu kadar kesin bir hükme katılmak zordur. Zira bir siyasî birliğe doğru sürekli devinim içinde olan AB’de bir “Avrupa Halkının” oluşması/oluşturulması ilerleyen dönemlerde mümkün olabilir. Nitekim buna ilişkin çabalar AB Anayasası metninde de görülmektedir. Örneğin, mevcut durumyla Andlaşmada yer alan, Parlamentonun “Topluluk bünyesinde bir araya gelen devletlerin halklarının temsilcilerinden” oluşacağı ifadesi, Anayasa m. 1-20 ile Parlamentonun “Birlik vatandaşlarının temsilcilerinden” oluşacağı ifadesiyle değiştirilmiştir.

Bu değerlendirmeleri yaparken göz ardı edilmemesi gereken önemli bir diğer nokta Avrupa ülkelerinde ve Amerika’da seçmenlerin demokrasinin olmazsa olmazı seçimlere genel bir ilgisizliği olduğudur. Hatta *İnsel* haklı olarak bu durumun “Seçmeni olmayan demokrasiler devri mi başladı?” sorusunu akıllara getirdiğini söylemektedir¹²⁹. *Zweifel*’e göre de yalnızca AP seçimlerine katılım oranının düşüklüğü demokrasi açığını ya da demokratik meşruiyetinin azlığını göstermemektedir; önemli olan toplum desteğidir¹³⁰. Avrupa Parlamentosuna toplumun güven oranı ise 2004 yılı itibariyle %54 düzeyindedir¹³¹. Katılımın %49 düzeyinde olduğu 1999 AP seçimleri sonrası, o dönemki Parlamento başkanı Pat Cox da “Avrupa çapındaki katılım, son ABD başkanlık seçimlerindeki katılıma oranla daha fazladır; ama insanların ABD başkanının meşruiyetini sorguladıklarını hiç

¹²⁶ BLONDEL/SINNOTT/SVENSSON, s. 3.

¹²⁷ VAN DER EIJK/VAN EGMOND, s. 5.

¹²⁸ WEILER J.H./HALTERN U./MAYER F. (1995) ‘European Democracy and Its Critique’, West European Politics Vol. 18(3): 4–39 in ZWEIFEL T.D., “Who is without Sin Cast First Stone: The EU’s Democratic Deficit in Comparison”, Journal of European Public Policy, 2002 Vol. 9(5), s. 818.

¹²⁹ İNSEL A., “Sandıktan Çıkmak Artık “Out” mu?”, 27.02.2005 tarihli Radikal 2, erişim <http://www.radikal.com.tr/ek_haber.php?ek=r2&haberno=4411> (23.05.2006)

¹³⁰ ZWEIFEL, s. 819.

¹³¹ Avrupa Parlamentosu ve genel olarak AB kurumlarıyla ilgili geniş kapsamlı kamuoyu araştırmalarının sonuçları hakkında bkz. Eurobarometer Spring 2004 Public Opinion in the European Union, erişim <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf> (22.05.2006)

duymadım.¹³²” sözleriyle, değişen siyaset arenasını anlatmaya çalışmıştır. *Nicoll/Salmon* ise 1999 AP seçimlerine ilişkin değerlendirmelerinde, yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde yapılan seçimlerde tüm Avrupa çapında azalan bir katılım olduğunu kabul etmiş; ancak yine de AP seçimlerindeki katılımın düşüklüğünün seçmenin bütünleşme sürecine olan inancını yitirdiğini ya da seçimlere karşı ilgisizliğini veya ulusal kimliklerine ve egemenliklerine karşı yapılan müdahaleye (özellikle tek paranın kullanılmaya başlaması) karşı oluşan tepkiyi yansıttığını ileri sürmüştür¹³³.

Kanımızca, AP seçimlerindeki düşük katılım oranı, bizi doğrudan, Parlamentonun Birlik vatandaşlarını yeterli düzeyde temsil edemediği sonucuna götürmemektedir. Zira bu durum dünya çapında, özellikle Avrupa’da ve Amerika’da yapılan seçimlerde görülen genel bir durumdur ve büyük olasılıkla yakın gelecekte farklı sonuçlarla karşılaşılacaktır. Ancak seçimlere katılım oranının düşük olmasına karşılık Avrupa Parlamentosu, yukarıda da belirttiğimiz üzere seçmen kitlesinin hem çoğunluğunu hem de azınlıkta kalan kısmını içinde barındırdığından ve AB içinde doğrudan seçimle işbaşına gelen tek kurum olduğundan, AB kurumsal yapısı içinde Birlik düzeyindeki demokrasiye olan katkısı nedeniyle ayrı bir yere sahiptir.

II. Avrupa Parlamentosunun Geleceğine Genel Bakış

Avrupa Parlamentosunun gelecekte nasıl bir yön çizeceği ancak “Nasıl bir Avrupa?” sorusuna verilecek yanıtla bağlıdır. Yani Maastricht Andlaşması sonrası siyasal bütünleşme hedefine yöneldiğini belirttiğimiz Avrupa Birliğinin bu bütünleşmeyi ilerleterek bir “Avrupa Birleşik Devletleri”ne mi dönüşeceği; yoksa “Egemen devletlerin Birleşik Avrupa’sı” olarak kalıp yoluna mevcut konumuyla mı devam edeceği sorularına verilecek yanıtlar Parlamentonun da geleceğini belirleyecektir. Zira bugüne kadar Parlamentonun evrimi tamamıyla Avrupa Birliğinin gelişimine göre şekillenmiştir.

¹³² MULVEY S., “The EU’s Democratic Challenge”, BBC News Online, erişim <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3224666.stm>> (22.05.2006)

¹³³ NICOLL S. W./ SALMON T.C., *Understanding the European Union*, Longman, Harlow 2001, s. 95.

İlk olarak belirtmek gerekir ki mevcut durumda yirmi beş üyeli Birlik Romanya ve Bulgaristan'ın katılımıyla yirmi yedi üyeye, sonrasında aday Hırvatistan ve Türkiye'nin katılımlarıyla yirmi dokuz üyeye doğru genişleyecektir. Hatta ilerleyen dönemlerde eski Yugoslavya'nın dağılmasıyla ortaya çıkan diğer devletlerin de AB'ye katılımı söz konusu olabilecektir. Dolayısıyla, otuz hatta belki daha fazla sayıda farklı ekonomik gelişmişlik düzeyine sahip, farklı dilleri konuşan ve farklı kültürel ve tarihsel özelliklere sahip bir Avrupa Birliğinin, tümüyle bir "Avrupa Birleşik Devletleri"ne dönüşme olasılığı, en azından görülebilir gelecek için söz konusu değildir.

Bu nedenle artık daha farklı senaryolar üzerinde durulmaktadır. Bu senaryolardan en dikkat çekici olanı "ulus devletler federasyonu" olarak dile getirilenidir. Söz konusu senaryo, başta Almanya ve Fransa ile bir ölçüde İtalya tarafından desteklenmektedir¹³⁴. Hatta bu çerçevede "çekirdek Avrupa" ya da "çok vitesli Avrupa" düşünceleri doğmuş; bütünleşme taraftarı olan üye devletlerin kendi içlerinde daha hızlı bir entegrasyona girmeleri, diğer devletlerin de tercihleri ve gelişimleri doğrultusunda sonradan bu gruba dâhil olabilecekleri ileri sürülmüştür¹³⁵.

AB'nin geleceğine ilişkin tartışmaların alevlenmesi ise Alman Dışişleri Bakanı *Joschka Fischer*'in 2000 yılında Humboldt Üniversitesi'nde yaptığı konuşmanın sonrasına rastlamaktadır¹³⁶. Zira bu konuşmasında *Fischer*, üye devletlerin ulus devlet niteliklerini kaybetmeksizin Birlik kurumsal yapısının federatif biçimde şekillendirilmesi gerektiğini belirtmiş ve ağırlık merkezi (*centre of gravity*) olacak bir grup devletin bu şekilde diğerlerini beklemeksizin daha hızlı ilerleyebileceğini savunmuştur¹³⁷. "Ağırlık merkezi" olmayan devletlerin de tam anlamıyla hazır olduklarında bu gruba dahil olabileceklerini belirtmiştir. *Fischer*'e göre ağırlık merkezi olacak devletler, bir federasyon anayasasının çekirdeği olmak

¹³⁴ İZBUL A.İ., "Avrupa Birliğinin Geleceği: Konvansiyon, Taslak Anayasal Antlaşma ve Hükümetler arası Konferans", Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran 2003 S. 49, s. 90, 91.

¹³⁵ İZBUL, s. 90.

¹³⁶ LEBEN C., "A Federation of Nation States or a Federal State?", Harward Law Scholl Jean Monnet Working Paper 2000, s. 1. Erişim <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0301EN.rtf>> (03.05.2006)

¹³⁷ Joschka Fisher'in bu bölümde aktardığımız düşünceleri için bkz. LEBEN, s. 7; ZIELONKA J., "Enlargement and the Finality of European Integration", Harward Law Scholl Jean Monnet Working Paper 2000. Erişim <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0801.rtf>> (07.05.2006)

üzere yeni bir Avrupa çerçeve andlaşması bağtılamalı ve bu andlaşma temelinde Federasyon kendi kurumlarını oluşturmalıdır. Nitekim *Fischer* bu kurumların olabildiği kadar geniş konularda üyelerin sesini duyuracak bir hükümet, yasama yetkilerini elinde bulunduran güçlü bir parlamento ve doğrudan seçilen bir başkan olması gerektiğini belirtmiştir. Böyle bir “ağırlık merkezi” siyasî bütünleşmenin tamamlanması için öncü grup olacak ve gelecekteki federasyonun unsurlarını en başından içinde barındıracaktır.

Aslında burada belirtilen düşüncelerin yasal dayanağı olacak dinamikler hem ABA m. 43 vd. hem de ATA m. 11 ve 11A’da yer bulmuştur. Amsterdam Andlaşmasıyla yakın/sıkı işbirliği (close cooperation) adı altında yer alan bu düzenlemeler, Nice Andlaşmasıyla güçlendirilmiş işbirliği (enhanced cooperation) adıyla anılmıştır. Söz konusu düzenlemeler çerçevesinde en az sekiz üye devlet bir araya gelerek, Birliğin ve Topluluğun yetki alanına giren fakat Topluluğun münhasır yetki alanında bulunmayan konulara ilişkin olarak güçlendirilmiş işbirliğine gidebilecektir. Bu devletler güçlendirilmiş işbirliği alanındaki konularda karar alırken ABA ve ATA’daki kurumsal düzenlemelere bağlı kalınacak ve kararların kabulünde yalnız güçlendirilmiş işbirliğine katılan devletlerin üyeleri oy kullanabilecektir (ABA m. 44).

Tüm bu tartışmalar ve andlaşmalarda yer alan güçlendirilmiş işbirliğine ilişkin hükümler aslında AB’nin gelecekteki olası gelişmesinin ne yönde olacağı sorusunu yanıtlamayı daha da güçleştirmektedir. Zira AB mevcut durumuyla halen federal sistemden farklı bazı özellikler barındırmaktadır¹³⁸. Birlik üyesi devletler özellikle dış ilişkiler, güvenlik ve savunma gibi konularda uyum içinde hareket etmekten uzaktır. Nitekim bu durumun son örnekleri Kosova krizi ve Irak savaşı sırasında açıkça görülmüştür. Ayrıca sürekli genişleyen ve “farklılıkta birleştik” sloganıyla hareket eden Avrupa Birliği’nin, bu şekilde bir öncü devletler grubuyla değişik bir entegrasyon sürecine girmesi, kanımızca Avrupa’da yeni bir bölünmüşlüğün habercisi olacaktır¹³⁹. Ancak, başta İngiltere olmak üzere bazı

¹³⁸ HAKYEMEZ, s. 254.

¹³⁹ Bu tür bir senaryonun hayata geçmesi hâlinde özellikle önceden doğu bloğuna dahil olup AB’ye yeni katılan üye devletlerin, eskiden olduğu gibi bir sistemin uydusu durumuna gelecekleri konusunda bkz. ZIELONKA, s. 3.

devletler zaten daha ileri bir bütünleşme hedefine en azından şu aşamada sıcak bakmamaktadır¹⁴⁰.

AB'nin geleceğine ilişkin tartışmalarda Parlamento bakımından dikkat çeken nokta ise Avrupa Parlamentosunun çift meclisli bir duruma getirilmesi ve yetkilerinin mevcut durumuna göre artırılması talebidir¹⁴¹. İmzalanan Anayasa metniyle ortak karar usulünün olağan yasama usulü durumuna getirilmesi bu istemleri bir ölçüde karşılayabilecek olsa da, Anayasanın referandumlarda reddedilmesi bunu engellemiştir. AB Anayasasının Fransa ve Hollanda'daki referandumlarda reddedilmesi AB'nin geleceği problemini daha içinden çıkılmaz bir duruma sürüklemiştir.

Kanımızca, yukarıda açıkladığımız nedenlerle, AB için yakın bir gelecekte daha ileri bir bütünleşme pek mümkün görünmemektedir. Ancak Birlik içinde yakın gelecekte derinleşme olmasa da genişlemenin süreceği belirgindir. Zira Bulgaristan ve Romanya'nın önümüzdeki birkaç yıl içinde üye olacağı kesindir. Ayrıca şu an itibariyle aday statüsündeki Türkiye ve Hırvatistan'ın yanına eski Yugoslavya'nın dağılmasıyla ortaya çıkan devletlerin de eklenmesi kuvvetle muhtemeldir. Dolayısıyla, genişlemeyle birlikte, Avrupa Parlamentosu da gelişecektir. Aslında bugüne kadar genişleme, Parlamento için doğrudan bir yetki artışı anlamına gelmemiştir. Bununla birlikte genişlemeye hazırlık için yapılan çalışmalar genellikle kurumsal yapının sık sık gözden geçirilmesini sağlamıştır. Kurumsal yapıdaki bu gözden geçirme faaliyetlerinde de sürekli olarak Birlik demokrasisinin Parla mentonun yetki artırımıyla birlikte gelişeceği düşüncesi hâkim olmuştur. Parla mentonun gelecekteki gelişimi, üye devletlerin mevcut tutumları karşısında, ulusal parlamentoların yetkileriyle tam anlamıyla eşit yetkilere sahip olmasını sağlayamayacaksa da, Parlamento AB demokrasisine olan katkıları nedeniyle mevcut konumundan daha ileriye gidebilecektir.

¹⁴⁰ ZIELONKA, s. 3,4.

¹⁴¹ DEMİR N., Avrupa Birliği Parlamentosu, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 52.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA PARLAMENTOSU'NUN OLUŞUMU, ÖRGÜTLENMESİ VE İŞLEYİŞİ

§ 1. Avrupa Parlamentosu'nun Oluşumu

I. Üyeler

A) Üye Sayısı

ATA m. 189'a göre AP "Topluluk bünyesinde bir araya gelen devletlerin halklarının temsilcilerinden oluşmaktadır" ve AP'nin üye sayısı, Nice Andlaşmasında bu madde de yapılan değişikliğe göre, 732'yi geçemeyecektir¹⁴². AP üyeleri beş yıllık görev süresi için doğrudan genel seçimlerle seçilmekte olup, aynı kişilerin sonraki seçimlerde de aday olmaları mümkündür¹⁴³. Seçilen bu temsilciler "Avrupa Parlamentosu üyesi" (İçtüzük¹⁴⁴ m. 1/2) Unvanına sahip olmaktadırlar. İçtüzükte "Avrupa Parlamentosu üyesi" Unvanının belirlenmesine karşın, ATA'nın AP'yi düzenleyen kısmında bazı maddelerde "temsilciler" (m.189 ve 190) ve çoğunlukla diğer bazı maddelerde "üyeler" (m. 189, 192, 193, 195, 196, 197, 199, 201) ifadelerine yer verilmiştir. *Weatherill ve Beaumont*, Andlaşmanın değişik maddelerindeki bu farklı ifade tarzının, Avrupa modeli üyelerden oluşan bir parlamento mu, yoksa Amerika Birleşik Devletleri'nde olduğu gibi bir temsilciler meclisi mi oluşturulmak istendiği konusunda başlangıçtan bu yana var olan görüş ayrılıklarını yansıtıp yansıtmadığı sorusunu gündeme taşımaktadır. Dolayısıyla buradaki ayrımın, Parlamento'yu oluşturan kişilerden, yalnızca kendilerini seçen kişilerin görüşlerini ortaya koymaları mı, yoksa kendi vicdanî değerlerine ve siyasî görüşlerine göre bir parlamento üyesi olarak mı hareket etmelerinin bekleneceği sorusunun yanıtıyla sıkı bir bağlantı içinde olduğunu ifade etmektedirler¹⁴⁵. Birinci

¹⁴² DOUGLAS-SCOTT S., *Constitutional Law of the European Union*, Longman, London 2003, s. 86.

¹⁴³ McCORMICK J., *The European Union Politics and Policies*, Westview Press, Colorado 1999, s.142.

¹⁴⁴ ATA m. 199'da Parlamento'nun, üye tamsayısının çoğunluğu ile İçtüzük'ünü kabul edeceği belirtilmiştir. AP İçtüzük'ünün bu çalışmada yararlanılan versiyonu için bkz. ATRG, L 44, 15.02.2005, s. 1-140.

¹⁴⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. WEATHERILL S./BEAUMONT P., *EU LAW*, Penguin Books Ltd., GB 1999, s. 101, dipnot 9.

bölümde açıkladığımız üzere, AB kurumsal yapısı içinde üye devletlerin çıkarları Konseyde yer alan hükümetlerce, vatandaşların çıkarları ise Parlamentoda kendileri tarafından doğrudan seçilen üyelerce temsil edilmektedir. Madde metninde yer alan “temsilciler” ifadesi de kanımızca Birlik içinde üye devletler yanında vatandaşların da temsil edildiğini vurgulamak amaçlıdır. Bu nedenle, doğrudan genel seçimle işbaşına gelen Parlamento üyeleri, yalnız seçmenlerini temsil etmekle sınırlı bir görevden öte, bir parlamento üyesi bilinciyle ve kendi siyasî kanaatleri doğrultusunda tüm Birlik vatandaşlarının çıkarlarını korumaya çalışmalıdır. Nitekim *Kapteyn* de, Andlaşmanın diğer maddelerinde genel olarak kullanılan “üye devletler” ifadesinin yerine ATA m. 189’da “ Topluluk bünyesinde bir araya gelen devletlerin...” ifadesinin kullanıldığını belirtmekte; bu ifadeyle üye devletlerin kolektif niteliğine vurgu yapıldığını açıklamaktadır¹⁴⁶. Yazar ayrıca, çoğul kullanılan “halkların” ifadesinin de, farklı özelliklere sahip halkların Birlik vatandaşları olarak bir araya gelmiş tek bir bütün şeklinde değerlendirilmesi için özellikle kullanıldığını belirterek, Parlamento üyelerinin yalnızca kendi seçmenlerinin değil, tüm Birlik vatandaşlarının temsilcileri olduğu sonucuna varmaktadır.

AB Anayasasında da, AP’nin Birlik vatandaşlarının temsilcilerinden oluşacağı, Parlamentodaki üye sayısının 750’yi aşmayacağı ve üye devlet başına en az altı en fazla doksan altı AP üyesinin bulunabileceği belirtilmiştir¹⁴⁷ (I-20/2). Görüldüğü üzere, yukarıdaki tartışmaya Anayasa bir ölçüde çözüm getirmiş ve Parlamentonun Birlik vatandaşlarının temsilcilerinden oluşacağını açıklıkla ifade etmiştir.

AP’nin halen 732 üyesi¹⁴⁸ bulunmakta olup, Birlik üyesi devletlere göre sandalyelerin dağılımı şu şekildedir¹⁴⁹: Belçika 24, Çek Cumhuriyeti 24, Danimarka

¹⁴⁶ Bkz. KAPTEYN P.J.G./VAN THEMAAT V.L., Introduction to the Law of the European Communities, Kluwer International, London 1998, s. 210.

¹⁴⁷ “A Constitution for Europe/Presentation to Citizens”, Office for Official Publications of the European Communities, Lüksemburg 2004, s. 15.

¹⁴⁸ Amsterdam Andlaşmasıyla en fazla 700 olarak belirlenen üye sayısı 2004 yılında gerçekleşen genişleme öncesinde Nice Andlaşmasıyla 732 olarak belirlenmiştir. Bkz. TEZCAN Arcüment, Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku, Beta, İstanbul 2001, s. 206-208. 2004-2009 döneminde Parlamentonun üye sayısının, Bulgaristan ve Romanya’nın Birliğe katılımıyla 786’ya yükseleceği ancak 2009 seçimleri ile birlikte yeniden Andlaşmada öngörülen sayıya indirgeneceği yönünde bkz. BOLTON Rohan, “European Parliament Election, June 2004, March 2004”, erişim: <[http://www.knoweurope.com/search/doc Topic Guide ById. do? ItemID = 066/0000471](http://www.knoweurope.com/search/doc%20Topic%20Guide%20By%20Id.%20do%3FItemID%3D%20066%2F0000471)> (15.01.2006).

¹⁴⁹ <<http://www.europarl.eu.int/members/expert/groupAndCountry.do?language=EN>> (02.02.2006).

14, Almanya 99, Estonya 6, Yunanistan 24, İspanya 54, Fransa 78, İrlanda 13, İtalya 78, Güney Kıbrıs Rum Kesimi 6, Letonya 9, Lituanya 13, Lüksemburg 6, Macaristan 24, Malta 5, Hollanda 27, Avusturya 18, Polonya 54, Portekiz 24, Slovenya 7, Slovakya 14, Finlandiya 14, İsveç 19, İngiltere 78. Bu sayı göz önüne alındığında, Parlamentodaki salt çoğunluk 367 olmaktadır.

Aslında her üye devletten seçilen Parlamento üyelerinin sayısı ile üye devletlerin halklarının uygun şekilde temsilinin sağlanması amaçlanmaktadır¹⁵⁰. Zira ATA'nın 190. maddesinde, her üye devletten seçilen temsilcilerin sayısının Topluluğu oluşturan devletlerin halklarının uygun bir şekilde temsil edilmesini sağlaması gerekliliği açıkça vurgulanmıştır. Ancak, üye devletlerin nüfusları Lüksemburg örneğinde olduğu gibi beş yüz binin altında ya da dört büyük üye devlet örneğinde olduğu gibi elli milyonun üzerinde olabilmektedir¹⁵¹. Çeşitli üye devletlerin nüfusları başına düşen AP üyelerinin sayısında da önemli ölçüde eşitsizlik bulunmaktadır¹⁵². Örneğin, 2004 seçimleri sonucunda Almanya açısından, her 832.000 Alman vatandaşı bir AP üyesi tarafından temsil edilmekteyken, Lüksemburg'da bu sayı 77.000 vatandaşı için bir AP üyesi olarak tespit edilmiştir¹⁵³. Bu olumsuz tablonun üstesinden gelmek amacıyla kurucu andlaşmalarda genellikle, Parlamento yetkilerinin kullanılmasında Parlamento üyelerinin basit çoğunluğunun yeterli olmayacağı öngörülmektedir. Böylece, söz konusu hükümlerle özellikle önemli kararların, genel olarak Birlik nüfusunu temsil etmeyen Parlamento üyelerinin oluşturacağı koalisyonlar tarafından alınması engellenmektedir¹⁵⁴.

¹⁵⁰ EVANS A., A Textbook on EU LAW, Hart Publishing, Oxford 1998, s. 47; AP'de her üye devlet için belirlenen temsilci sayısının, üye devletlerin demografik özellikleriyle bağlantılı olduğu yönünde bkz. USHER A. J., EC Institutions and Legislation, Longman, Harlow 1998, s. 61, 62; KARLUK R., Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta, İstanbul 2005, s. 212.

¹⁵¹ Üye devletlerin nüfuslarına ilişkin veriler için erişim: <<http://www.ntvmsnbc.com/news/288891.asp>> (07.01.2006).

¹⁵² KACZOROWSKA A., EU Law Today, Old Bailey Press, London 1998, s. 209; McCORMICK, s.143. NICOLL/SALMON ise üye devletlerin nüfusları başına düşen AP üyesi sayısının küçük üye devletler lehine olduğunu kabul etmekte, ancak bunu üye devletlerin, birbirlerinin egemen eşitliği karşısında "saygı gösterme" niyetlerine dayandırmaktadır. Bkz. NICOLL/SALMON, s. 94; KARLUK, s. 214.

¹⁵³ CORBETT R., JACOBS F. and SHACKLETON M., The European Parliament, John Harper Publishing, UK 2005, s.26

¹⁵⁴ EVANS, s. 47.

B) Üyelerin Seçilmesi

1. Kurucu Andlaşmalardaki Düzenleme

AKÇTA'nın 21. maddesinin ilk hâlinde, Meclisin her üye devletin kendisinin belirleyeceği usule göre, ulusal parlamentolar tarafından kendi üyeleri arasından, bir yıllığına belirlenen temsilcilerden ya da her bir âkit tarafça düzenlenen usule göre doğrudan genel seçimle seçilen kişilerden oluşacağı belirtilmekteydi. 1957 yılında AET ve AAET Andlaşmalarının imzalanması ve bunlarla birlikte 25 Mart 1957'de imzalanan "Bazı Topluluk Kurumlarının Ortak Hale Getirilmesine ilişkin Sözleşmenin"¹⁵⁵ 2/2. maddesiyle bu maddede değişiklik yapılmış ve dolayısıyla her üç kurum için ilgili madde ortak hâle getirilmiştir.

Buna göre, Meclis, yine üye devlet parlamentolarının kendi üyeleri arasından belirledikleri temsilcilerden oluşacak¹⁵⁶, seçimlerin doğrudan genel oyla tüm üye devletlerde tek tip bir usule göre gerçekleştirilmesi için öneriler hazırlayacak ve Konsey oybirliğiyle hareket ederek üye devletlerin kendi anayasal gerekliliklerine göre kabul etmelerini önereceği düzenlemeleri belirleyecektir¹⁵⁷. Bu hüküm aynı şekilde AETA m. 138 ve AAETA m. 108'de yerini almıştır. Ancak kurucu andlaşmalar dolayısıyla ortaya çıkan, Parlatentonun "seçilmiş değil atanmış"¹⁵⁸ temsilcilerden oluşmasına neden olan ve AP üyeliklerinin ulusal parlamento üyeliğine bağlı bulunmasını ifade eden bu "çifte görev" zorunluluğu, AP üyelerinin o dönemde ulusal çıkarlarını Avrupa'nın ortak çıkarlarına tercih etmelerine neden olabileceği gerekçesiyle eleştirilmekteydi¹⁵⁹.

¹⁵⁵ <<http://europa.eu.int/servlet/portail/EudorCall>> adresinden istek üzerine, 25.01.2006 tarihinde mail yoluyla edinilmiştir. Bu konuda açıklama için bkz. TEKİNALP Ünal, (TEKİNALP/TEKİNALP) AB Hukuku, Beta, İstanbul 2000, s. 9.

¹⁵⁶ VINCENZI C., Law of the European Community, Financial Times Management, London 1999, s.21; MOUSSIS N., Access to European Union : law, economics, policies, Rixensart: European Study Service, 2001, s. 38; KAPTEYN/VAN THEMAAT, s. 211.

¹⁵⁷ LASOK K P E/LASOK D, Law and Institutions of the European Union, Butterworths, London 2001, s. 215; GLÖCKLER G./JUNIUS L./SCAPPUCI G./USHERWOOD S./VASSALO J. (GLÖCKER ve diğerleri), Guide to EU Policies, Blackstone Press Limited, London 1998, s.45.

¹⁵⁸ BOZKURT E./ ÖZCAN M./ KÖKTAŞ A., Avrupa Birliği Hukuku, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2001, s. 53; TEKİNALP/TEKİNALP, s.198.

¹⁵⁹ McCORMICK, s.138.

2. Doğrudan Seçimlere İlişkin Karar ve Avrupa Parlamentosu Seçimlerinin Genel Özellikleri

a) Doğrudan Seçimlere İlişkin Kararın Kabulü

Parlamento doğrudan seçimlere ilişkin ilk önerisini 17 Mayıs 1960 tarihinde (Dehousse raporu) sunmuş¹⁶⁰ ve bunu 1963 ile 1969 tarihli kararlar izlemiş, ancak bu girişimler 9- 10 Aralık 1974 tarihinde Paris’te gerçekleştirilen, doğrudan seçimlerin mümkün olan en kısa sürede gerçekleştirilmesi yönünde siyasî karar alınan ve bu doğrultuda Parlamentodan önerilerinin beklenildiği belirtilen Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesine kadar herhangi bir sonuç vermemiştir¹⁶¹. Parlamento doğrudan seçimlere ilişkin (Patijin raporu) önerisini Ocak 1975’de kabul etmiştir¹⁶². Bunun üzerine Konsey 76/787 sayılı Kararıyla¹⁶³ “ Meclisteki temsilcilerin doğrudan genel oyla seçilmesine ilişkin tasarruf”u¹⁶⁴ onaylamıştır. Konseyin doğrudan seçimlere ilişkin aldığı karar bazı rakamsal farklılıklar ve seçimlerin yapılacağı günler dışında temel olarak Parlamentonun önerisiyle örtüşmüştür¹⁶⁵. İlk doğrudan seçimlerin Mayıs/Haziran 1978’de yapılması planlandıysa da, bu plan bir yıl civarında ertelenmek zorunda kalmıştır¹⁶⁶. Bundan ötürü de farklı ulusal seçim sistemlerine göre 7-10 Haziran 1979 tarihinde ilk doğrudan seçimler gerçekleştirilmiştir¹⁶⁷.

¹⁶⁰ NICOLL/SALMON, s. 91; KICIK Eren, How the European Parliament is Elected?, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2001, s. 1.

¹⁶¹ WEATHERİLL/BEAUMONT, s. 100; McCORMİC, s. 138.

¹⁶² “A Parliament for Europe — origins and transition”, Lëtzebuerger Journal, 28.01.1977 erişim: <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (19.02.2006); GLÖCKLER ve diğerleri, s.45; KAPTEYN/VAN THEMAAT, s. 211.

¹⁶³ Karar için bundan sonra “doğrudan seçimlere ilişkin karar” ifadesi kullanılacaktır. ATRG, L 278, 08.10.1976, s. 1-4. Bu karar için erişim: <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976D0787:EN:HTML>> (10.01.2006).

¹⁶⁴ 76/787 sayılı Konsey Kararı, ATRG, L 278, 08.10.1976, s. 5-11; bu karar için erişim: <[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976X1008\(01\):EN:HTML](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976X1008(01):EN:HTML)> (10.01.2006).

¹⁶⁵ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 13-14

¹⁶⁶ Doğrudan seçimlerin 1979 yılında yapılmasına neden olan onaylama sürecindeki gecikmenin, kısmen de olsa İngiltere’deki geniş seçim bölgesinin sınırlarının tespitinin uzun zaman alması dolayısıyla İngiltere’deki gecikmeden kaynaklandığı ve bu dönemde İngiltere’nin Parlamentodaki sandalye dağılımını da eleştirdiği yönünde bkz. WEATHERİLL/BEAUMONT, s.100, dipnot. 4.; DEMİR, s. 11; KÖKTAŞ Arif, Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 1999, s. 28.

¹⁶⁷ KARLUK, s. 214; SUR, s.157; LASOK and LASOK, s.215; McCormic, s. 139; KENT P., Law of the European Union, Longman, Harlow 2001, s.16.

Doğrudan seçimlerin yapılmasıyla birlikte o dönemde eleştirilen çifte görev zorunluluğu ortadan kalkmış ve böylece Parlamento üyeleri çalışmalarını tam zamanlı olarak Avrupa Topluluklarına hasredebilmişlerdir. Ayrıca, çifte görev zorunluluğunun kaldırılmasıyla AP üyelerinin, üye devletler bazında iktidardaki partilerin yanı sıra muhalif partilerden seçilme olasılığı da artmış¹⁶⁸, böylece Avrupa düzeyindeki sorunlara ilişkin olarak üye devlet vatandaşlarının hem çoğunluğunun hem de azınlığının sesini duyurma olanağı yükselmiştir.

Doğrudan seçimlere ilişkin Konsey kararı, kabul edildiğinden bu yana pek çok değişikliğe uğramıştır¹⁶⁹. Konseyin 76/787 sayılı Kararı yalnız seçimlerin doğrudan genel oyla yapılmasına ilişkindir. Oysa yukarıda da belirtildiği üzere, kurucu Andlaşmalarda aslında seçimlerin tüm üye devletlerde tek tip bir seçim usulüne göre yapılması öngörülmüştür¹⁷⁰. Dolayısıyla, bu alanda da çalışmalar yapılmış¹⁷¹ ve fakat bu yönde bir kararın alınabilmesi için Konseyin oy birliği ve Maastricht Andlaşmasından bu yana Parlamentonun onayı gerektiğinden başarıya ulaşamamıştır¹⁷². Bu konuda yeni bir çözüm arayışı içine girilmiş ve Amsterdam Andlaşmasıyla ATA'nın mevcut 190/4. maddesinde değişiklik yapılmıştır. ATA'nın söz konusu maddesinde gerçekleştirilen bu değişiklikle, tüm üye devletlerde geçerli tek tip bir seçim usulü kabul edilmesi hükmü korunmuş, ancak buna alternatif olarak tüm üye devletlerde geçerli ortak ilkelere göre seçimlerin gerçekleştirilmesine yönelik bir karar alınabilmesine de fırsat tanınmıştır¹⁷³. Bu fırsat Konsey tarafından Parlamentonun da onayı alınarak 2002/772 sayılı Konsey Kararıyla¹⁷⁴ değerlendirilmiş ve 76/787 sayılı Karar, 2002/772 sayılı seçim sisteminde ortak

¹⁶⁸ Kapteyn ve Van Themaat, doğrudan seçimler nedeniyle Parlamento üyelerinin, üye devletler bazında iktidardaki partilerin yanı sıra muhalif partilerden seçilme olasılığının artmasının, Toplulukların yalnızca hükümetler arası nitelikte olmadığını ve özerk niteliğine vurgu yaptığını belirtmektedir. Bkz. KAPTEYN/VAN THEMAAT, s. 216.

¹⁶⁹ Konseyin 76/787 sayılı doğrudan seçimlere ilişkin Kararında çeşitli tarihlerde değişiklikler gerçekleştirilmiş olup, ayrı ayrı değişiklikler ve tarihleri için erişim: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/consleg/pdf/1976/en_1976X1008_do_001.pdf> (17.01.2006).

¹⁷⁰ KAPTEYN/VAN THEMAAT; s.212; TEKİNALP/TEKİNALP, s. 199; TEZCAN, s. 11.

¹⁷¹ Bu alandaki çalışmalar konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. NICOLL/SALMON, s. 91.

¹⁷² USHER, s.62.

¹⁷³ MOUSSIS, s.38; USHER, s. 62; TEZCAN, s. 12.

¹⁷⁴ Konseyin 2002/772 sayılı 25 Haziran 2002 ve 23 Eylül 2002 tarihli Kararı için erişim: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32002D0772&model=guichett> (17.01.2006)

ilkeleri düzenleyen Karar ile değiştirilerek bugünkü hâlini almıştır. Kararın bu son hâli de 2004 seçimlerinden itibaren uygulamaya konulmuştur¹⁷⁵.

b) Seçim Sistemine İlişkin Genel Özellikler

Doğrudan seçimlere ilişkin karara göre, Konsey Parlamenta danıştıktan sonra oy birliğiyle hareket ederek ilk seçimler için seçim dönemini belirler; sonraki seçimler de her beş yıllık dönemlerin sonunda yapılır¹⁷⁶. Ancak belirtilen bu dönemlerde Toplulukta seçimlerin gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı kanıtlanırsa, Konsey AP'ye danıştıktan sonra ve oybirliğiyle hareket ederek söz konusu beş yıllık dönemin sona ermesinin bir ay öncesinde bir başka seçim dönemi belirleyebilir. Belirlenen bu yeni seçim dönemi önceden belirlenen seçim tarihinden en fazla iki ay öncesi ya da bir ay sonrası olabilir (m.11). Burada belirtilen beş yıllık sürenin başlangıcı ise her seçimi izleyen ilk oturumun açılış günüdür (m.5).

Doğrudan seçimlere ilişkin Karara göre, AP üyeleri her üye devlette devredilebilir tek oy ya da liste sistemi kullanılarak, nispi temsil esasına dayalı olarak seçilecektir¹⁷⁷. Üye devletler kabul ettikleri usule göre tercihli bir liste sistemine dayalı oylamaya da izin verebilirler. Nispi temsil sisteminde farklı partilere verilen oyların temsili büyük oranda sağlanmakta, böylece tek bir partinin çoğunluğu sürekli olarak elinde bulundurmasının önüne geçilmekte ve belirli konularda karar alınabilmesi için bir bakıma partiler uzlaşmaya mecbur kalmaktadır¹⁷⁸. Ancak *McCormick*, nispi temsil sistemi ile tek seçim bölgesinden tek üye sistemini

¹⁷⁵ Bundan sonraki açıklamalarımız Kararın son durumuna dayanılarak yapılacaktır. Kararın son durumu için erişim: "Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage (18 November 1999, version of 11 February 2004)" <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (17.01.2006)

¹⁷⁶ JONES, s.83

¹⁷⁷ Nispi temsil sistemini 1999 öncesinde uygulamayan tek istisnaî üye devlet İngiltere'dir. Bkz. CUTHBERT M., E.U. Law in a Nutshell, Sweet & Maxwell, London 2003, s. 3; KÖKTAŞ, s. 29. Ayrıca İrlanda'da, Kuzey İrlanda'da ve Malta'da halen "devredilebilir tek oy sistemi (Single Transferable Voting System)" uygulanmakta, ancak bu sistem de nispi temsil sistemi içinde yer almaktadır. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 17,18; McCORMICK, s.143. Devredilebilir tek oy sistemi ve daha genel olarak nispi temsil sistemi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.GÖZLER K., Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, 2004, s. 141 vd.; TEZİÇ E., Anayasa Hukuku, Beta, İstanbul 2003, s. 283-293.

¹⁷⁸ McCORMICK, s.143. Bu konuda ayrıca bkz. FARRELL D./SCULLY R., "Electing the European Parliament: How Uniform are 'Uniform' Electoral Systems?", Journal of Comon Market Studies, 2005 Vol. 43, Number 5, s. 970.

karşılaştırmış ve tek üye sisteminde bireysel olarak AP üyelerinin seçildikleri bölgeye bağlı bulduklarını, yani kendilerini seçen seçmenlere karşı sorumlu hale geldiklerini belirtmiştir¹⁷⁹. Yazar, nispi temsil sisteminde seçmenlerin, farklı partilerden AP üyeleri tarafından temsil edildiğine dikkat çekerek, belirli bir AP üyesiyle seçmen arasında özel bağlar gelişemediğini vurgulamıştır. Ancak kanımızca Parlamentonun günümüzde sahip olduğu yetkileri ve dolayısıyla Parlamentonun Birlik vatandaşlarının tümünün çıkarlarını temsil etmesi gerektiği düşünüldüğünde, AP üyelerinin yalnız kendilerine oy veren seçmene karşı sorumlu olması yeterli görünmemektedir. Bu nedenle AP seçimlerinde nispi temsil sisteminin zorunlu hale getirilmesini olumlu bir gelişme olarak değerlendirmekteyiz.

Oylamaların doğrudan genel oyla, özgürce ve gizli olarak yapılması zorunludur (m.1). Her üye devlet kendi özel durumuna göre AP seçimleri için seçim bölgeleri oluşturabilecek ya da mevcut seçim bölgelerini farklı türde alt seçim bölgelerine ayırabilecektir. Ancak yapılan bu işlemlerin oylama sisteminin nispi özelliğini etkilememesi zorunludur (m.2). Üye devletlerin çoğunluğu kendi ülkelerini tek bir seçim bölgesi olarak değerlendirmekle birlikte, Belçika, İrlanda, İtalya ve İngiltere kendi ülkelerini AP seçimleri bakımından dört ya da beş seçim bölgesine ayırmakta, Almanya ise her bir eyaletini farklı seçim bölgeleri olarak nitelendirmektedir¹⁸⁰.

Üye devletler kendi ülkeleri bakımından sandalye dağılımları için bir baraj belirleyebilecekler, ancak bu baraj kullanılan oyların %5'inden fazla olamayacaktır (m.3). Doğrudan seçimlere ilişkin kararda öngörülen hükümlere tâbi olmak koşuluyla, seçim usulü her üye devletin kendi ulusal mevzuatı çerçevesinde belirlenecektir. Ancak burada da sınır, seçim sisteminin nispi özelliğinin esasının etkilenmemesi gereğidir (m.8).

AP seçimleri her üye devlet tarafından belirlenen tarih ve saatlerde gerçekleştirilecek olup, tüm üye devletler için bu tarih aynı dönemde Salı günü sabahı başlayacak ve Pazar günü sona erecektir¹⁸¹. Üye devletlerin kendi ülkelerindeki seçim sonuçlarını, son üye devletteki seçimler sona erene dek, resmî

¹⁷⁹ McCORMICK, s. 143.

¹⁸⁰ McCORMICK, s.143; KICIK, s. 30.

¹⁸¹ BOZKURT/ÖZCAN/KÖKTAŞ, s. 55.

olarak açıklaması da yasaklanmıştır (m.10). AB Anayasasında Parlamento üyelerinin seçilmesine ilişkin düzenlemede üyelerin, mevcut durumda olduğu gibi beş yıllık görev süresi için, serbest ve gizli oyla, doğrudan genel oylama yoluyla seçileceği belirtilerek mevcut durumun ötesine gidilmemiştir (m. I-20/3; II-99).

c) Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde Seçme ve Seçilme Hakkı

Seçme ve seçilme haklarının kullanılmasına ilişkin temel düzenleme ise “Birlik Vatandaşlığı” başlığı altında ATA m. 19’da öngörülmüştür. Bu hükme göre uyruğu olmadığı bir üye devlette ikamet eden tüm Birlik vatandaşları, ikamet ettikleri üye devlette, o üye devletin kendi vatandaşları ile aynı koşullarda AP seçimlerinde oy kullanma ve seçilme haklarına sahiptir¹⁸². Bu hakların Komisyonun önerisi üzerine ve AP’ye danıştıktan sonra Konsey tarafından oybirliğiyle gerçekleştirilecek düzenlemeler çerçevesinde kullanılacağı da aynı hükümlerle öngörülen bir diğer husustur. Bu bağlamda 6 Aralık 1993 tarihli 93/109 sayılı Konsey yönergesi¹⁸³, AP seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı konusunda önem teşkil etmektedir. Zira bu yönergeye kadar adayların genellikle seçilmek istedikleri üye devletin vatandaşı olması ya da ikamet ettiği üye devletin mevzuatının ilgili kişinin aday olmasına cevaz vermesi gerekmekteydi¹⁸⁴. Ancak Maastricht Andlaşmasıyla ATA’da yapılan değişiklik ve bu çerçevede hazırlanan söz konusu yönergeyle birlikte, artık tüm üye devletlerde, o üye devlette ikamet etmesi şartıyla her AB vatandaşının o üye devletin kendi vatandaşlarıyla eşit koşullarda seçimlere katılmasına olanak sağlanmıştır¹⁸⁵. Maastricht Andlaşmasıyla AB vatandaşlığı kavramının getirilmesinin bu sonucu doğurduğu açıktır. AB’nin gelecekteki gelişimi doğrultusunda büyük ihtimalle asıl hedefin, tüm AB vatandaşlarının yerleşim yerlerine ya da ulusal vatandaşlıklarına bakılmaksızın istedikleri üye devlette AP seçimleri için aday olabilmelerinin ya da seçme haklarını kullanabilmelerinin sağlanması olduğu söylenebilir. Ancak öngördüğümüz bu aşamaya “AB Anayasası” ile dahi henüz gelinebilmiştir. Zira bahsedilen anayasa metninin Birlik vatandaşlığını düzenleyen I-10. maddesinde ve “Temel Haklar Şartının” oluşturduğu ikinci bölümün vatandaşlık haklarını

¹⁸² KACZOROWSKA, s. 209; BOZKURT/ÖZCAN/KÖKTAŞ, s. 56.

¹⁸³ ATRG, L 329, 30.12.1993, s. 34-38.

¹⁸⁴ KAYA G., Avrupa Vatandaşlığı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2003, s. 94, 95.

¹⁸⁵ GLÖCKLER ve diğerleri, s.45; TEZCAN, s. 16.

düzenleyen V. Kısımının II-99. maddesinde, Birlik vatandaşlarının ikamet ettikleri üye devlette, o devletin vatandaşlarıyla aynı koşullar altında, AP seçimlerinde oy verme ve aday olma hakkına sahip oldukları belirtilmiş; yani ATA'nın yukarıda açıkladığımız mevcut 19. maddesinden ileriye gidilememiştir.

AP seçimlerinde aday olunabilmesi için yönergeyle açığa kavuşturulan vatandaşlık ve yerleşim yeri dışındaki seçilme yaşı, AP üyeliğiyle bağdaşmayan haller, seçilme hakkını kullanacak kişileri kimlerin (siyasî partiler mi yoksa bireysel olarak mı) aday gösterebileceği gibi şartlar¹⁸⁶ bakımından her üye devletin kendi mevzuatı doğrultusunda oldukça farklı uygulamalar gözlenmektedir¹⁸⁷.

Seçmen olma bakımından da 93/109 sayılı yönergeyle ulusal vatandaşlığına bakılmaksızın her birlik vatandaşına kendi ikamet ettiği ülkede oy kullanma ve aday olma hakkı verilmiştir (m. 3, m. 8). Ancak seçimlerde aday olabilmek için kişinin, vatandaşı olduğu ya da yerleşik bulunduğu üye devlet hukukuna göre bir ceza ya da hukuk mahkemesi kararıyla bu haktan yoksun bırakılmamış olması zorunludur (m. 6/1). Yerleşik bulunduğu üye devlette oy kullanmak isteyen kişi için de, vatandaşı olduğu üye devlette ceza ya da hukuk mahkemesi tarafından onu bu haktan yoksun bırakacak bir karar alınıp alınmadığı, bu kişinin ikamet ettiği üye devlet tarafından incelenmektedir (m. 7). Oy kullanma yaşının alt sınırı ise tüm üye devletlerde on sekizdir¹⁸⁸.

C) Üyelerin Yetkileri ve Görevleri

1. Genel Olarak

AP üyeleri görevlerini yerine getirirken tamamen bağımsızdırlar; hiçbir talimat ve emir almazlar; oylarını kullanırken kişisel olarak ve bireysel görüşleri doğrultusunda hareket ederler (İçtüzük m.2, Doğrudan seçimlere ilişkin karar m.

¹⁸⁶ Seçilme açısından yaş sınırı Danimarka, Finlandiya, Almanya, Macaristan, Malta, Hollanda, Portekiz, Slovenya, İspanya ve İsveç'te on sekiz; Avusturya'da on dokuz; Belçika, Çek Cumhuriyeti, Estonya, İrlanda, Letonya, Lituanya, Lüksemburg, Polonya, Slovakya ve İngiltere'de yirmi bir; Fransa'da yirmi üç; G.K.R.K, Yunanistan ve İtalya'da ise yirmi beştir. Her üye devlette uygulanan seçim sistemi hakkında ayrıntılı bilgi için erişim: <<http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/yourvoice/>> (20.02.2006); ayrıca bkz. TABLO II.

¹⁸⁷ Üye devletlerin uygulamaları bakımından ayrıca bkz. Kıcık, s. 30-111.

¹⁸⁸ McCORMICK, s.145.

6/1). Bu düzenlemeler doğrultusunda üyeler hangi yönde oy kullanacakları, işlerini nasıl yürütecekleri ve çalışmalarını sırasında neleri dile getirecekleri konusunda dışarıdan gelebilecek her tür sınırlamaya ya da dayatmaya karşı korunmuş olmaktadır. Bilindiği üzere, AP üyeleri tıpkı ulusal parlamentolarda olduğu gibi siyasî gruplar halinde çalışmaktadır. Ancak ulusal parlamentolardaki durumun aksine AP’de grup disiplini ve grup kararlarına uygun davranılması yönündeki baskı çok da fazla değildir¹⁸⁹. Çünkü ulusal parlamentolarda hem hükümet hem de muhalefet üyeleri yer aldığından, siyasî gruplarda genellikle parti başkanın ya da bir bakanın görüşleri doğrultusunda grup kararları alınması söz konusu olmaktadır. Oysa AP’de iktidar ve muhalefet gibi karşılıklı iki grup yer almadığından ve gruplar çok değişik bölgesel ve ulusal partilere dâhil üyelerden oluştuğundan grup disiplini zayıftır¹⁹⁰. Bu nedenle üyeler diledikleri takdirde siyasî gruplarında alınan kararın aksi yönünde oy kullanabilmektedirler ve uygulamada bazen bunun örnekleri görülmektedir¹⁹¹. Ayrıca Parlamento içindeki siyasî gruplarda üyelerin bazen grup kararlarının aksine hareket etmesi, seçildikleri ulusal partinin, kendisi için özel önemi bulunan konularda Parlamento üyesine baskı yapması sonucu da gündeme gelebilmektedir¹⁹².

Parlamento üyelerinin görevleri genel olarak, ayda bir hafta Strasbourg’daki genel kurul toplantılarına katılmak ve genellikle kalan üç hafta içinde de dâhil oldukları komisyonun çalışmalarına, siyasî grup toplantılarına ve diğer toplantılara katılmak, şeklinde belirtilebilir¹⁹³.

Parlamento üyelerinin yetkileri AP İçtüzüğüyle ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. İçtüzüğün bazı hükümlerinde üyelere bireysel olarak kullanabilecekleri, bazı hükümlerinde de belirli sayıda üyenin bir araya gelerek kullanabilecekleri yetkiler düzenlenmiştir.

¹⁸⁹ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 55.

¹⁹⁰ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 104.

¹⁹¹ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 55-56.

¹⁹² Bu durumun, özellikle AB’ye şüpheyile yaklaşan ve adayları merkezden belirleyen ulusal partilerden ya da iktidarda bulunan ulusal partilerden seçilen Parlamento üyelerinin bazı konularda grup kararlarına uymamaları yönünde baskılara maruz kaldığı hatta bu durumun üyelerin daha sonra Parlamento içinde üstlenecekleri görevleri de etkilediği yönünde bkz. FAAS T., “To Defect or not to Defect? National, Institutional and Party Group Pressures on MEPs and Their Consequences for Party Group Cohesion in the European Parliament”, *European Journal of Political Research*, Vol. 42 2003, s. 860.

¹⁹³ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 57

2. Üyelerin Bireysel Olarak Kullanabilecekleri Yetkiler

Üyelerin bireysel olarak kullanabilecekleri yetkiler İçtüzükte; Komisyona, Konseye ve AMB'ye sorular yöneltebilmesi (ATA m. 197/3; İçtüzük m. 109, 110, 111), bir karar alınması için girişimde bulunabilmesi (m. 113/1) ya da yazılı açıklama yapabilmesi (İçtüzük m.116), komisyonlarda görüşülen bir metne ilişkin olarak değişiklikler önerilmesi (m. 185/1), oylamayla ilgili açıklamalarda bulunabilmesi (m. 163/1), Parlamentonun yönetim kadrosuna (başkanlar konferansı, başkanlık divanı ve idareci üyeler (quaestorlar)) çalışmalarıyla ilgili sorular yöneltebilmesi (md 28/2), İçtüzükle ilgili değişiklik önerileri sunabilmesi (m. 202/1), usule aykırılıkların ileri sürülebilmesi (m. 166/1) ya da bir konunun görüşülmesinin kabul edilmemesi gerektiğinin savunulması (m. 167/1) olarak özetlenebilir. Ayrıca üyeler özellikle kendilerine cevap hakkı doğuran eleştirilere yönelik olarak da kişisel açıklamalarda bulunabilmektedir¹⁹⁴. Bunların yanı sıra üyelere tanınan ve her aylık toplantı devresinin (*part session*) ilk oturumunda Parlamentonun dikkatini çekmek istedikleri konulara yer verilen toplamda otuz dakikayı aşmayan bir dakikalık konuşma süreleri de (*one minute speeches*) (m.144) üyeler bakımından önem taşımaktadır.

3. Birden Fazla Üye Tarafından Kullanılabilecek Yetkiler

Üyelerin bireysel olarak kullanabilecekleri yetkilerin yanında belirli sayıda üyenin bir araya gelerek kullanabilecekleri yetkiler de mevcuttur. Bu yetkileri kullanabilecek üye sayısı İçtüzükte genellikle üyelerin yüzde beşi (mevcut sayıyla 37 üye) ya da bazı maddelerde üyelerin onda biri, beşte biri, dördte biri veya üçte biri olarak düzenlenmiştir. Örneğin, otuz yedi üye bir araya gelerek her yasama döneminin başında yapılan seçimlerde başkan, başkan yardımcısı ve idareci üye (quaestor) aday gösterebilirler (m.12), ya da ortak karar usulünde Konseyin ortak tutumunun reddedilmesi yönünde öneri sunabilirler (m. 61/1); üyelerin onda biri bir araya gelerek Komisyon hakkında gensoru önergesi verebilir (m. 100/1) ya da Ombudsmanın görevden alınmasını isteyebilir (m. 196/1); üyelerin beşte biri talepte

¹⁹⁴ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 56

bulduğunda Parlamentoda gizli oylama yapılabilir (m. 162/2); üyelerin dörtte birinin talebi üzerine soruşturma komisyonu kurulabilecektir (m. 176/1).

Yukarıda örnek olarak saydığımız bu yetkilerin kullanılmasının siyasî gruplara hasredilmemiş olması önem taşımaktadır. Zira bu yetkiler bazen bir siyasî grup içindeki muhalifler tarafından ya da bazen değişik siyasî gruplardan üyelerin bir araya gelmesiyle kullanılabilir ve önemli sayılabilecek bu konular tek tek siyasî grupların tekeline bırakılmamaktadır.

4. Siyasî Gruplar Tarafından Kullanılabilecek Yetkiler

Yine yukarıda açıkladıklarımıza benzer türde bazı yetkiler siyasî gruplar tarafından kullanılabilir. Siyasî gruplar da Başkanlık Divanı üyelerinin seçimi öncesinde aday gösterme (İçtüzük m. 12), ortak karar usulünün işleme sırasında kararlara ilişkin değişiklik önerileri verme (m.61,62) ve Konseye ve Komisyona sorular yöneltebilme (m. 108 vd.) gibi birçok yetkilere sahiptirler¹⁹⁵.

Siyasî gruplar ayrıca değişik türlerde Parlamento kararlarının ve usule ilişkin bazı kararların alınabilmesi için önerilerde bulunma yetkisini de ellerinde bulundurmaktadır. Siyasî gruplar bu bağlamda, katılım anlaşmalarına ilişkin İçtüzük m. 82, uluslararası anlaşmalara ilişkin m. 83, ODGP çerçevesinde tavsiyelere ilişkin m. 90, Komisyonun seçimine ilişkin m.99, AMB Yönetim Kurulu üyelerinin atanmasına ilişkin m. 102 ve diğer birçok içtüzük maddesiyle hem karar alınması için hem de Parlamentonun iç işleyişine ilişkin önerilerde bulunma konusunda yetkilendirilmişlerdir.

D) Üyelerin Hakları ve Yükümlülükleri

1. Üyelikle Bağdaşmayan Durumlar ve Yetki Belgelerinin Onaylanması

a) Avrupa Parlamentosu Üyeliğiyle Bağdaşmayan Durumlar

1976 tarihli doğrudan seçimlere ilişkin Konsey Kararının değişik hâlinin 7. maddesinde Avrupa Parlamentosu üyeliğiyle bağdaşmayan işler şu şekilde

¹⁹⁵ Ayrıca bkz. WESTLAKE, s. 189.

sayılmıştır¹⁹⁶: bir üye devlet hükümetinde üyelik, Komisyon üyeliği, ATAD'da ya da İlk Derece Mahkemesinde yargıçlık, genel savcılık veya kâtiplik, AMB Yönetim Kurulu üyeliği, Sayıştay üyeliği, Ombudsmanlık, Ekonomik ve Sosyal Komisyon üyeliği, Bölgeler Komisyonu üyeliği, AT ve AAET'yi kuran Andlaşmalara göre Toplulukların fonlarının yönetilmesi ya da doğrudan sürekli bir idarî görevin yürütülmesi amacıyla kurulan komisyonlara ya da diğer organlara üyelik, AYB Yönetim Kurulu ya da İdari Komisyonu üyeliği veya bu kuruluştta çalışmak, Avrupa Toplulukları kurumlarında ya da bunlara bağlı uzmanlık organlarında veya AMB'de aktif olarak görev almak veya buralarda memur olarak çalışmak.

Doğrudan seçimlere ilişkin kararın ilk halinde sayılan bağdaşmazlık durumlarıyla burada açıkladığımız bağdaşmazlık durumları aslında örtüşmektedir. Aradaki fark, yalnızca, Karardan sonra oluşturulan kurumlara üyeliklerin de değişikliklerle ilgili maddeye eklemesi olmuştur. Ancak esas önemli değişiklik yine 2002/772 sayılı Konsey Kararıyla getirilmiş ve 2004 seçimlerinden itibaren ulusal parlamento üyeliğinin de AP üyeliğiyle bağdaşmayacağı bugünkü durumuyla doğrudan seçimlere ilişkin kararın 7/2. maddesinde yerini almıştır¹⁹⁷. Bu önemli bir düzenlemedir. Zira başlangıçta zorunlu olan çifte göreve, doğrudan seçimlerden sonra üye devletlerin düzenlemeleri çerçevesinde ihtiyarî olarak izin verilmişken, bugün için böyle bir durum tamamen yasaklanmıştır. Bu belirleme öncesinde de İspanya ve Belçika gibi bazı üye devletlerce yasaklanan çifte görevin kaldırılması eğilimi, hem AP üyelerinin itibarlarının artmasına yardımcı olması hem de Parla mentonun bağımsız işleyişine katkıda bulunması açısından olumlu karşılanmaktaydı¹⁹⁸. Bunların yanı sıra her üye devlet ulusal mevzuatındaki parlamento üyeliğiyle bağdaşmazlık hükümlerini AP üyeliğine de teşmil edebilecektir¹⁹⁹ (m. 7/3).

¹⁹⁶ KAPTEYN/THEMAAT, s. 213, 214.

¹⁹⁷ İlgili maddede İrlanda ve İngiltere için istisnalar öngörülmüştür. Buna göre İrlanda Ulusal Parlamentosu üyelerinden 2004 seçimlerinde AP'ye seçilenler bir sonraki İrlanda Ulusal Parlamentosu seçimlerine kadar çifte görev yapabileceklerdir. AP üyesi olan Birleşik Krallık Parlamentosu üyeleri 2009 yılında yapılacak AP seçimlerine kadar çifte görev yapabileceklerdir.

¹⁹⁸ McCORMICK, s.149.

¹⁹⁹ TEZCAN, s. 16; KAPTEYN/ VAN THEMAAT, s. 214.

b) Parlamento Üyelerinin Yetki Belgelerinin Onaylanması

Doğrudan seçimlere ilişkin kararda AP'nin, Parlamento üyelerinin yetki belgelerini onaylayacağı öngörülmüştür²⁰⁰. Bu amaçla Parlamento, üye devletler tarafından açıklanan resmî sonuçları dikkate alır ve doğrudan seçimlere ilişkin kararın düzenlemelerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar hakkında karar verir (m.12). Ancak doğrudan seçimlere ilişkin kararın ulusal düzenlemelere atıfta bulunan bir maddesinden kaynaklanan uyuşmazlıklar bu kuralın istisnasıdır.

Parlamentonun üyelerin yetki belgelerini onaylaması içtüzükle ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İçtüzüğe göre, Parlamento, sorumlu komisyonunun (hukuk işleri komisyonu) raporunu esas alarak, gecikmeksizin yetki belgelerini onaylar; yeni seçilen her bir üyenin vekilliğinin geçerliliğine karar verir; seçimlere ilişkin ulusal mevzuat dışında doğrudan seçimlere ilişkin karardan kaynaklanan konulara ilişkin uyuşmazlıkları da karara bağlar. Burada bahsedilen komisyonunun raporu da esas itibariyle her bir üye devlet tarafından gerçekleştirilen ve seçilen adayların kimlik bilgilerinin de yer aldığı seçim sonuçlarının tamamını belirten resmî bildirimde dayanmaktadır (İçtüzük m.3).

İçtüzükte özellikle yukarıda belirtilen bağdaşmazlık hallerine ve İçtüzüğün 1. ekinde yer alan mal bildirimine ilişkin yazılı beyanlar verilmedikçe bir üyenin vekilliğinin geçerliliğinin onaylanmayacağı belirtilmiştir (İçtüzük m. 3/2). Ancak belirtmek gerekir ki, bir üyenin yetki belgesinin onaylanmasına ya da bu husustan kaynaklanan herhangi bir uyuşmazlığın karara bağlanmasına kadar, söz konusu üye hem Parlamentoda hem de Parlamentonun organlarında yerini almakta ve bu süre boyunca üyelere sağlanan haklardan yararlanmaktadır (İçtüzük m. 3/5).

2. AP Üyelerine Sağlanan Olanaklar, Üyelere Verilen Maaş ve Ödenekler

a) Üyelere Sağlanan Olanaklar

Parlamentoda göreve başlayan üyelere ilk olarak Parlamentoda gerçekleştirilecek elektronik oylamalarda kullanmak üzere bir oy kartı ve Birlik çapında başka bir

²⁰⁰ KAPTEYN/ VAN THEMAAT, s. 214.

belgeye gerek kalmaksızın dolaşımını sağlayacak “laissez-passer”²⁰¹ adı verilen özel bir pasaport verilmektedir²⁰². Dolayısıyla verilen bu “laissez-passer”lerle üyeler tüm Birlik alanı içinde serbestçe dolaşabilecekler ve Parlamento üyesi olduklarını kanıtlayabileceklerdir. Bunların yanı sıra üyelerin çalışmaları için hem Brüksel’de hem de hem de Starsbourg’da kendilerine birer büro tahsis edilmektedir. Ayrıca üyelerin kendi devletlerinin başkentlerindeki AP Bürolarında da çalışma olanakları bulunmaktadır.

b) Üyelerin Maaşları

AP üyelerinin maaşları ve aldıkları ödenekler oldukça tartışmalı konulardan biridir. Zira henüz bu hususlar hakkında düzenleme yapan “AP üyelerinin statüsü” yürürlüğe girmediğinden, bu konular doğrudan doğruya ulusal mevzuatlara göre belirlenmektedir. Aslında AP üyelerine ödenen maaşların oranlarında olmasa bile bu maaşların belirlenmesi yönteminde nispeten bir yeknesaklığın sağlandığı söylenebilir. Zira her AP üyesi seçilmiş olduğu üye devletteki ulusal parlamento üleriyle aynı maaşı almaktadır²⁰³. Ancak ulusal düzeyle doğrudan bağlantılı bu belirleme, ayrı ayrı üye devletlerden gelen AP üyelerinin yıllık maaşlarında önemli farklılıklar doğurmaktadır. Örneğin İtalya’dan seçilen bir AP üyesinin yıllık brüt maaşı ortalama 144.000 Euro iken Fransa’dan gelen bir üyenin yıllık brüt maaşı ortalama 81.000 Euro civarındadır; en düşük yıllık maaş ise ortalama 10.000 Euro ile yeni üye devletlerden Macaristan’dan gelen AP üyelerine ödenmektedir²⁰⁴.

²⁰¹ “Laissez-passer”lar aslında Topluluk kurumlarının üyelerine ya da memurlarına verilen, üye devletlerin ilgili makamları tarafından geçerli birer seyahat belgesi olarak tanınmış ve şekli Konsey tarafından belirlenmiş belgelerdir. Ayrıca Komisyon üçüncü devletlerle anlaşmalar bağitlayarak söz konusu belgelerin üçüncü devletlerin ülkelerinde de geçerli bir seyahat belgesi olarak tanınmasını sağlayabilecektir (8 Nisan 1965 tarihli Avrupa Topluluklarının Ayrıcalık ve Bağışıklıklarına İlişkin Protokol m. 7).

²⁰² DEMİR, s. 72.

²⁰³ KARLUK, s. 231; TEZCAN, s. 16; DOUGLAS-SCOTT, s. 87,88; KACZOROWSKA, s.211. Ancak Kapteyn ve Van Themaat, AP üyelerinin maaşlarının ve bazı diğer ödeneklerin ulusal düzenlemelerle yakından bağlantılı şekilde belirlenmesinin “Topluluğun halklarını” temsil eden bir kurumla bağdaşmayacağı ve mali açıdan ulusal düzenlemelere bağlılığın AP üyeleri üzerinde baskı oluşturmak gibi suiistimallere neden olabileceğini vurgulamaktadır. Bkz. KAPTEYN/VAN THEMAAT, s. 215.

²⁰⁴ Burada yararlanılan veriler Aralık 2004 tarihi itibariyle geçerli olup, ayrıntılı tablo için bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 61.

Amsterdam Andlaşmasıyla, Parlamento üyelerinin statüsünün belirlenmesi konusunda bir hüküm ATA'ya dâhil edilmiş, ancak Konseyin oybirliği zorunlu kılındığından bir sonuca varılamamıştır. Nice Andlaşmasıyla kurucu andlaşmalarda yapılan değişiklikle, Parlamento üyelerinin statüsünün Komisyonun görüşü ve Konseyin kural olarak nitelikli çoğunlukla vereceği onaydan sonra AP tarafından belirleneceği açıklanmıştır²⁰⁵ (ATA m. 190/5). Bu amaçla Parlamentonun çalışmaları olmuştur. Son olarak Parlamento tarafından hazırlanan statü taslağı Komisyonun görüşü ve Konseyin onayı alınarak, AP tarafından 28 Eylül 2005 tarihinde 2005/684 sayılı kararla kabul edilmiştir²⁰⁶. Ancak Parlamentonun Kararı, 2009 seçimlerinden sonraki Parlamento döneminde yürürlüğe girecektir (m. 30). Üyelerin statüsüne ilişkin bu kararda parlamenterlerin, bağımsızlıklarının korunmasını sağlayacak derecede, uygun bir maaş alacakları belirtilmiştir. Bu amaçla öngörülen aylık miktarı ise ATAD'da görev yapan bir yargıcın aylık maaşının %38,5'i kadardır (m. 9/1 ve m. 10). Böylece eleştirilen en önemli nokta olan, görevde bulunan üyelerin aldıkları maaşların üye devletlerin ulusal düzenlemelerine göre belirlenmesi sistemi son bulacaktır.

c) Üyelere Verilen Ödenekler

Üyelerin aldıkları ödenekler ve üyelere ödenen masraflar ise Parlamentonun Başkanlık Divanı tarafından belirlenmektedir (İçtüzük m. 8). Ancak üyelere verilecek ödeneklerin Parlamentonun bir organı tarafından belirlenmesi eleştirilere hedef olmuştur²⁰⁷. Bununla birlikte, Parlamentonun ATA m. 190/5'e uygun olarak aldığı, üyelerin statüsünü belirleyen 2005/684 sayılı Kararla konu hakkındaki eleştiriler azalacaktır. Zira söz konusu Karar Komisyonun görüşü ve Konseyin kararı sonrası kabul edilmiş ve Parlamento üyelerine hangi ödeneklerin ne şekilde verileceği belirlenmiştir.

²⁰⁵ Nice Andlaşması öncesinde bu konuda Konseyin oybirliğiyle onayı gerektiği yönünde bkz. CRAIG /DE BURCA, s.79

²⁰⁶ ATRG, 7.10.2005, L 262, s. 1-10

²⁰⁷ AP üyelerine verilen ödeneklerin Amsterdam Andlaşmasından sonra da halen Başkanlık Divanı tarafından belirlenmesinin ATA m. 190/5'in ihlalini oluşturduğu, bu ödenekler üzerinde demokratik denetim yetkisinin kullanılmasını imkânsız kıldığı, kamu fonlarının kötüye kullanılmaması ve vergilendirmede eşitlik ilkeleriyle bağdaşmayan düzenlemelere yol açtığı yönünde bkz. HERBERT von A. H., "“Fraudulent and Unacceptable”? The Uncontrolled Growth in Allowances in the European Parliament", *European Law Review*, October 2004, s. 698-710.

Üyelerin maaşlarında yukarıda belirttiğimiz şekilde ciddi farklılıklar olmakla beraber, üyelerin aldıkları dört temel ödenekte tüm Parlamento üyelerine eşit davranılmaktadır. Parlamento üyelerinin aldıkları dört temel ödenek ise şu şekilde özetlenebilir²⁰⁸: konaklama ve iâşeyi de kapsayan günlük ödenekler, Parlamento çalışmalarına katılmak amacıyla yapılan yolculuklar ile görevlerini yerine getirirken kendi ülkeleri dışına çıktıklarında yolculuk için sarf ettikleri miktarların belli bir bölümünü kapsayan yol harcamaları için verilen ödenekler, büro malzemeleri ile telefon ve posta giderleri için verilen genel harcama ödenekleri ve son olarak yanlarında çalışmak üzere görevlendirecekleri sekreter ya da asistanları için personel ödenekleri.

AP tarafından Parlamento üyelerine iâşe ve yolculuklar için toptan olarak yapılan ödemeler AT fonlarından karşılanmakta olup üye devletler tarafından bu gelirler için vergi olarak herhangi bir kesinti yapılamamaktadır²⁰⁹. Tüm bunlara ek olarak AP üyeleri sağlık konularını da kapsayan sigortadan, malullük ya da emekli aylığından ve ayrıca görev sürelerinin sona ermesinden itibaren üç ay süreyle de geçici bir büro ödeneğinden yararlanmaktadırlar²¹⁰.

2009 seçimlerinden sonra başlayacak Parlamento döneminde yürürlüğe girecek olan üyelerin statüsünde, aynen mevcut durumda olduğu gibi, üyelere görevlerinin bitiminde geçici bir ödenek verilmesi ve emekli maaşı bağlanması öngörülmüştür. Üyelere (eski üyeler dâhil) bağımlı yaşayan kişilere de bu türden bir aylık bağlanacağı aynı düzenlemede yer alan bir diğer husustur. Bahsedilen bu maaşlardan Topluluk yararına vergi alınabilecek olup, bu hüküm çifte vergilendirmeden kaçınılması şartıyla, üye devletlerin söz konusu maaşları ulusal vergi mevzuatı hükümlerine tabi tutma yetkilerine de hâlel getirmemektedir (m. 12). Parlamentonun eski üyelerinin altmış üç yaşından itibaren, başka aylık alıp almadıklarına bakılmaksızın, emekli aylığı almaya hak kazanacakları, ancak gerekli durumlarda

²⁰⁸ HERBERT, s. 701 vd.

²⁰⁹ ATAD'ın 15 Eylül 1981 tarihli C- 208/80 sayılı (*Lord Bruce of Donington / Aspden*) Kararı. Karar için erişim: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61980J0208> (27.02.2006)

²¹⁰ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 62.

denkleştirme yapılabileceği düzenlenmiştir (m. 14). Görev süresi boyunca iş görmez hale gelen üyelere de aylık bağlanacağı, statüde yer bulan bir başka husustur (m.15).

Ayrıca AP üyelerine görevlerinin ifası sırasında oluşabilecek tehlikeleri de kapsayan sigorta sağlanmakta ancak üyelerin söz konusu sigortanın primlerinin üçte birini ödemesi gerekmektedir (m. 19).

Üyeler görevlerinin ifası sırasında yaptıkları masraflar ile çalışma yerlerine ve iş seyahatlerine geliş gidişlerindeki yolculuk masraflarını Parlamentodan tahsil edebileceklerdir (m.20). Parlamento üyeleri çalışmalarında kendilerine yardım edecek kişileri de serbestçe seçebilecekler ve bu kişiler için söz konusu olacak harcamalar da Parlamento tarafından ödenecektir (m. 21). Kabul edilen statüyle mevcut uygulama arasında aslında çok büyük farklılıklar yoktur. Statünün 23. maddesinde tüm ödemelerin AB Bütçesinden karşılanacağı öngörülmüştür.

3. AP Üyelerinin Ayrıcalık ve Bağışıklıkları

a) Genel Olarak

AP üyeleri, “hizmet ettikleri kurumun itibarına yakışacak şekilde”²¹¹ ayrıcalık ve bağışıklıklardan yararlanmaktadır²¹². AP üyelerinin ayrıcalık ve bağışıklıkları 8 Nisan 1965 tarihli “Birleşme (füzyon) Andlaşmasının”²¹³ eki olan Avrupa Topluluklarının Ayrıcalık ve Bağışıklıklarına ilişkin Protokolün III. Bölümünde düzenlenmiştir²¹⁴. Yukarıda söz edilen ve 2009 seçimlerinden sonraki dönemde yürürlüğe girecek olan üyelerin statüsünde ise bu konuya ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamakta ve ödenekler vs. ilişkin bazı maddelerde, bahsedilen Protokolün diğer bazı hükümlerine atıfta bulunmaktadır. Buradan AP üyelerinin ayrıcalık ve bağışıklıklarının önümüzdeki dönemlerde de belirtilen Protokol çerçevesinde ele alınacağı sonucuna varılabilir. Bu protokolde üyelere tanınan ayrıcalık ve bağışıklıklara bakıldığında, öncelikle Parlamentonun toplantı yerlerine gidiş ve dönüşlerinde AP üyelerinin serbest dolaşımına engel teşkil edebilecek idarî

²¹¹ LASOK/LASOK, s. 216.

²¹² KACZOROWSKA, s. 210.

²¹³ Birleşme (Füzyon) Andlaşmasıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. TEKİNALP/TEKİNALP, s. 9.

²¹⁴ TEKİNALP/TEKİNALP, s. 199; EVANS, s. 48.

kısıtlamalar da dahil her tür kısıtlamanın getirilmesi yasaklanmıştır (Protokol m.8). Böylece Parlamento üyelerinin bağımsız çalışması amacına hizmet edilmiş, üyelerin Parlamento çalışmalarına katılmalarında söz konusu olabilecek zorluklar engellenmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere, AP üyelerine ve diğer Topluluk memurlarına “laissez-passer” adı verilen belgeler sağlanmakta, bunlar da üyelerin serbest dolaşım haklarından rahatça yararlanmalarını mümkün kılmaktadır (Protokol m. 7).

Gümrükler ve döviz kontrolü bakımından ise AP üyelerine, kendi hükümetleri tarafından yurt dışına geçici görevle giden resmi görevlilerine verilen olanakların aynısını verilmektedir. Diğer üye devletler de gümrük ve döviz kontrolü ile ilgili hususlarda AP üyelerine, kendi ülkelerine geçici görevle gelen yabancı hükümet temsilcilerine sağladıkları olanakların aynısını sağlamaktadırlar. (Protokol m.8)

b) Avrupa Parlamentosu Üyelerinin (Yasama) Sorumsuzluğu ve Dokunulmazlığı

Avrupa Parlamentosu henüz tam olarak bir yasama meclisi olmamakla birlikte, üyeler bağımsızlık kavramı içinde hem yasama sorumsuzluğundan hem de yasama dokunulmazlığından yararlanmaktadır. Yasama sorumsuzluğu parlamenterlerin çalışmaları sırasında söyledikleri söz, ileri sürdükleri düşünce ve kullandıkları oylar nedeniyle Parlamento dışındaki herhangi bir makama karşı sorumlu tutulamamasını ifade eder²¹⁵. Yasama dokunulmazlığı ise, parlamenterlerin parlamenter fonksiyonları dışındaki fiilleri nedeni ile gereksiz suçlamalarla karşılaşip toplantılara katılmalarının engellenmemesi için bir güvencedir²¹⁶.

AP üyelerin yasama sorumsuzluğuna ilişkin hüküm yukarıda adı geçen protokolün 9. maddesiyle düzenlenmiştir. Buna göre, üyeler, görevlerini yerine getirirken kullandıkları oylar ya da açıkladıkları görüşler nedeniyle herhangi bir soruşturmaya, kovuşturmaya tabi tutulamazlar ve tutuklanamazlar.

²¹⁵ İBA Ş./BOZKURT R., 100 Soruda Parlamento, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2004, s. 14.

²¹⁶ TEZİÇ, s. 382.

Yasama dokunulmazlığı konusunda ise AP üyelerinin parlamenter faaliyetleri dışındaki fiilleri nerede işlediklerine bakılarak farklı uygulamalar benimsenmiştir. Protokolün 10. maddesine göre, Parlamento oturumları süresince²¹⁷ parlamento üyeleri, kendi devletlerinin ülkelerinde o devletin parlamenterlerinin yararlandığı bağışıklıklardan; bir başka üye devlet ülkesinde ise herhangi bir tutuklama önleminden ya da yasal kovuşturmadan bağışıklıktan yararlanmaktadırlar. Yani bir AP üyesinin dokunulmazlığı, Parlamento oturumları süresiyle sınırlı olmak üzere, kendi devletinde yalnızca, bu devletin ulusal parlamento üyeleri için bir dokunulmazlık öngörülmüşse söz konusu olacaktır. Ancak bir başka üye devlet ülkesinde bulunan bir AP üyesi, yine Parlamento oturumları süresiyle sınırlı olmak üzere, o üye devletin kendi parlamenterlerine dokunulmazlık tanıyıp tanımadığına bakılmaksızın, dokunulmazlık hakkına sahiptir. Yine Protokolün 10. maddesinde aynı bağışıklıkların, üyelerin, Avrupa Parlamentosunun toplantı alanlarına gidiş ve dönüşlerindeki yolculukları sırasında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Bir üyenin suçüstü halinde yakalanması durumunda bağışıklık öne sürülemeyeceği gibi, Avrupa Parlamentosunun bir üyesinin dokunulmazlığını kaldırma hakkına başvurması da bağışıklıklar gerekçe göstererek engellenemez. (Protokol m.10)

c) Avrupa Parlamentosu Üyelerinin Dokunulmazlıklarının Kaldırılması

Yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı kavramlarının yukarıda belirttiğimiz kısa tanımlarından, dokunulmazlığın aslında parlamenter faaliyetle bir ilişkisi olmadığı, yalnızca parlamento üyelerinin, keyfi olarak görevlerini sürdürmesinin engellenmesine karşı tanınan bir ayrıcalık olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle parlamenter faaliyetlerle ilgili yasama sorumsuzluğu mutlakken, yasama

²¹⁷ Parlamento, yıllık oturum süresi sona erene kadar gerçekte toplantı yapılmasa bile yıl boyunca oturum hâlinde olarak değerlendirilmektedir. Zira Parlamento oturumları belirli tarihlerde yapılsa dahi Parlamento organlarının genel kurul için hazırlık amaçlı faaliyetleri yıl boyunca sürdürülmektedir. Bkz. ATAD'ın, C101/63 sayılı, 12 Mayıs 1964 tarihli, (*M. Albert Wagner v MM. Jean Fohrmann and Antoine Krier*) Kararı <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61963J0101> (19.01.2006); ATAD'ın C149/85 sayılı, 10 Temmuz 1986 tarihli, (*Roger Wybot v Edgar Faure and others*) Kararı <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61985J0149#SM> (19.01.2006)]

dokunulmazlığı kaldırılabilir²¹⁸.

Avrupa Parlamentosu üyelerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması konusundaki karar AP'ye aittir²¹⁹. Üyelerin dokunulmazlıklarının kaldırılması istemi ise üye devletlerin yetkili makamları tarafından AP başkanına iletilmektedir. Parlamento başkanlığına bu yönde bir talep ulaştıktan sonra konu Parlamento'ya duyurulur ve ilgili komisyona havale edilir (İçtüzük m. 6). Söz konusu komisyon vakit kaybetmeksizin konuyu inceler ve dokunulmazlığın kaldırılması talebinin reddi ya da kabulü yönünde karar verilmesi için önerisini sunar. Bir üyenin dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin istemin dokunulmazlığın birden fazla yönünü kapsadığı durumlarda, sorumlu komisyon raporunda istisnaen dokunulmazlığın yalnızca yargılama aşaması bakımından kaldırılmasını ve yargılama sonucunda verilecek hüküm kesinleşinceye kadar tutuklama, iade ya da üyenin görevini yerine getirmesini engelleyebilecek benzer türde bir tedbir için dokunulmazlığının sürdürülmesi yönünde karar verilmesini önerebilir. Herhangi bir üyenin dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin komisyon raporu, raporu izleyen ilk genel kurul toplantısında ve gündemin ilk maddesi olarak görüşülür. Görüşme sonrasında yapılan oylama ile alınan karar hem dokunulmazlığının kaldırılması istenen üyeye hem de bu yönde istemde bulunan üye devletin yetkili makamlarına bildirilir. (İçtüzük m. 7)

Uygulamada AP üyelerinin dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin olarak Parlamento bazı ilkeler benimsemiştir. Bu ilkelerden en önemlisi, ilgili AP üyesinin dokunulmazlığının kaldırılması istemine konu olan fiilinin o kişinin siyasî faaliyetleriyle bağlantılı olması durumunda üyenin dokunulmazlığının kaldırılmamasıdır. Örneğin, bir AP üyesinin ihtilafı beyanları ya da izinsiz gösterileri ile ilgili durumlarda Parlamento, dokunulmazlığın kaldırılması istemini reddetmektedir. 1979 ve 2004 seçimleri arasında geçen sürede, ulusal makamlar tarafından Parlamento'ya 114 kez dokunulmazlığın kaldırılması yönünde talepte bulunmuş ve Parlamentoda bu taleplerin yalnızca 24'ü kabul edilmiştir. Kabul edilen bu 24 konu ise daha çok yolsuzluk iddiaları ya da zimmet, dolandırıcılık,

²¹⁸ TEZİÇ, s. 387.

²¹⁹ LASOK and LASOK, s. 217.

organize suç şebekesi üyeliği gibi cezayı gerektiren önemli faaliyetlere ve trafik kazası vb. adi suçlara ilişkindir²²⁰.

4. AP Üyelerinin Gelirlerini Açıklama Yükümlülüğü

AP İçtüzüğünde Parlamentonun üyeleri için “davranış kuralları” (*code of conduct*) belirleyebileceği ve belirlenen kuralların İçtüzüğün eklerinde yer alacağı düzenlenmiştir (m. 9/1). Bu düzenleme çerçevesinde bugüne kadar kabul edilen tek metin İçtüzük Ek I’de yer alan “Şeffaflık ve Üyelerin Malî Çıkarları” başlıklı belgedir. AP üyeleri malvarlıklarını açıklama konusunda, seçildikleri üye devlet mevzuatına uygun hareket etmek durumundadır (Ek I m. 4). Parlamento üyelerinin malvarlıklarını açıklaması yükümlülüğü ulusal bazda farklılıklar göstermekle birlikte, İngiltere ve Almanya gibi devletlerde nispeten katı kurallara bağlanmışken diğer bazı üye devletlerde bu konuda daha esnek kurallar söz konusudur²²¹. Ülkemizde ise, 19.04.1990 tarihli 3628 sayılı Kanunla²²² milletvekillerinin ve diğer bazı kamu görevlerinin mal bildiriminde bulunması düzenlenmişse de (m. 2), yasanın 9. maddesinde kural olarak mal bildirimlerinin gizliliği ilkesi benimsenmiştir.

Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü Ek I’de, AP’nin her üyesinin mesleki faaliyetleri, gelir getiren diğer faaliyetleri ve Parlamento tarafından sağlananlar dışında aldıkları malî ve teknik destekler (yardımcılar ya da malzeme gibi...) ile ilgili bildirimde bulunması gerektiği düzenlenmiştir (m.2). Ayrıca, AP üyeleri Parlamentoda ya da organlarında konuşma yapmadan önce veya raportör olarak önerildiklerinde görüşülen konuyla ilgili doğrudan bir mali çıkarı bulunmaktaysa bu durumu sözlü olarak toplantıda açıklamalıdır (m.1). Üyelerin gelirlerine ve malvarlıklarına ilişkin açıklamaları idare amirleri (quaestor) tarafından tutulan bir sicile kaydedilmektedir. Sicildeki bu kayıtlar kamuoyuna açık olup, konu hakkındaki açıklamalar tamamen üyenin sorumluluğundadır ve bu açıklamalar her yıl yenilenmektedir. Ayrıca üyelerin görevlerinin ifası sırasında hediye ya da benzeri bir çıkar kabul etmekten de kaçınmaları gerektiği, düzenlenen bir başka husustur. (m.2)

²²⁰ Bu paragrafta kullanılan veriler ve ayrıntılı bilgi için bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 64.

²²¹ DEMİR, s. 74

²²² TCRG, 04.05.1990, S. 20508, s. 95.

Üyelerin yukarıda belirtilen bildirim yükümlülüğüne uymamaları durumunda, Parlamento başkanı tarafından ilgili üyeye yükümlülüklerini yerine getirmesi ya da tamamlaması için iki aylık süre verilmektedir. İlgili üye, kendisine verilen bu iki aylık süre içinde de gerekli bildirim yapmazsa, üyenin adı, ihlal ettiği yükümlülüğü de gösterir şekilde, her oturum kısmının ilk günkü toplantı tutanaklarında yayınlanır. İlgili üye bundan sonra da yükümlülüğünü ihlal etmeye devam ederse, Başkan durumu genel kurula bildirip, söz konusu üye için idarî bir yaptırım olan Parlamentodan geçici olarak uzaklaştırılması amacıyla karar alınmasını sağlayabilir. (m.2/5 ve İçtüzük m. 147)

II. Siyasî Gruplar

A) Genel Olarak

AP üyeleri Parlamentoda ulusal gruplar halinde değil, Avrupa çapında oluşturdukları siyasî gruplar halinde oturmaktadırlar²²³. Bu siyasî gruplar esasen üye devletlerin politik sistemlerindeki çeşitli siyasî ve ideolojik yönelimleri ve farklılıkları yansıtmaktadır²²⁴. Siyasî gruplar her AP seçiminden sonra ve hatta parlamento dönemi içinde değişikliğe uğrayabilmektedir²²⁵. Siyasî gruplar Parlamento çalışmalarında oldukça önemli bir yere sahiptirler. Zira Parlamento üyeleri seçildikleri üye devletlerin değil Birlik vatandaşlarının temsilcileri olup²²⁶, kendi siyasî görüşleri doğrultusunda oluşturdukları gruplar aracılığıyla seçmenlerin seçimlerdeki siyasî tercihlerini Parlamento'ya ve dolayısıyla Birlik politikalarına yansıtmaktadırlar.

Siyasî gruplar Parlamento içinde başkanın, başkan yardımcılarının ve komisyon başkanlarının seçiminde ağırlıklarını hissettirmektedirler. Yine Parlamento gündeminin belirlenmesinde, komisyon çalışmalarında raportörlerin seçilmesinde ve konuşma sürelerinin tahsisinde önemli etkileri bulunan siyasî gruplar, Parlamentodan

²²³ “How the European Union Works”, Office for Official Publications of the European Communities, Germany 2005, s. 10; WEATHERILL and BEAUMONT, s. 103; JONES, s. 85; BOZKURT/ÖZCAN/KÖKTAŞ, s. 54.

²²⁴ GLÖCKLER ve diğerleri, s.47.

²²⁵ NICOLL/SALMON, s. 95

²²⁶ KAPTEYN/VAN THEMAAT, s. 209.

önemli ölçüde maddi destek de almaktadırlar²²⁷. Siyasî gruplardan her biri kendi başkanını, başkanlık divanını ve sekretaryasını belirlemekte ve kendi iç örgütlenmelerini kendileri kararlaştırmaktadır²²⁸.

B) AP İçtüzüğünde Siyasî Gruplara İlişkin Düzenlemeler

1. Siyasî Grup Kurabilmek İçin Gerekli Koşullar

a) Sayı

Siyasî gruplara ilişkin düzenlemeler, Parlamento İçtüzüğünün 29 ila 32. maddeleri arasında yer almaktadır. Bir siyasî grup kurabilmek için üye devletlerin en az beşte birinden (bu gün için beş üye devletten) seçilen on dokuz üyenin bir araya gelmesi gerekmektedir (m. 29/2). Bu hüküm öncesinde, siyasî grupların kurulabilmesi ile ilgili içtüzük kuralı daha karmaşık olmakla birlikte, o dönemde en az iki üye devletten seçilen üyelerin dahi siyasî grup kurması olanaklıydı²²⁹. Ancak bunun için daha fazla sayıda üyenin bir araya gelmesi gerekmektedir.

Yapılan son değişikliğe rağmen siyasî grup kurabilmek için gerekli mevcut sınır, halen ulusal parlamentolarda siyasî grup kurabilmek için gerekli sınıra nazaran nispeten daha düşüktür²³⁰ ve AP'de bu sınırın arttırılmasına yönelik her girişim özellikle küçük siyasî gruplardan gelen önemli direnişle karşılaşmaktadır²³¹. Grup kurabilmek için gereken sayıların belirlenmesinde, Birlik çapında, yani daha fazla üye devletten daha fazla AP üyesinin bulunduğu, grupların oluşturulmasının teşvik edilmesi ve içtüzükle gruplara sağlanan olanaklardan yararlanmak için siyasî benzerlikler öne sürülerek ulusal bloklar oluşturulmasının engellenmesi amacı güdülmektedir²³².

²²⁷ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 70.

²²⁸ <<http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=4&language=EN>> (27.02.2006)

²²⁹ LASOK and LASOK, s. 220; TEZCAN, s. 17; TEKİNALP/TEKİNALP, s. 200.

²³⁰ WESTLAKE, s. 184.

²³¹ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 70.

²³² EVANS, s. 52.

b) Siyasî Görüşlerdeki Benzerlik

İçtüzük m. 29/1'e göre AP üyeleri kendi siyasî görüşlerindeki benzerlikler (*affinities*) doğrultusunda siyasî gruplar oluşturabileceklerdir. Dolayısıyla siyasî grupların oluşturulması için yeter sayının sağlanmasından sonra ikinci önemli nokta, "siyasî benzerlik" koşulunun sağlanmasıdır. Aslında normal olarak Parlamentonun bir grubu oluşturan üyelerin siyasî benzerliklerini değerlendirmesine gerek bulunmamaktadır. İçtüzük m. 29'a göre bir siyasî grup oluşturulurken ilgili üyeler, kendilerinin siyasî benzerlikleri bulunduğunu tanımlayarak bunu kabul etmektedirler. Yalnızca bu benzerliğin ilgili üyeler tarafından kabul edilmemesi halinde, Parlamentonun grubun içtüzüğe uygun olarak oluşturulup oluşturulmadığını değerlendirmesi gerekmektedir. (İçtüzük m. 29/1)

2. Siyasî Gruplara İlişkin İçtüzükte Yer Alan Diğer Düzenlemeler

Siyasî gruplar görevlerini Birlik faaliyetlerinin bir parçası olarak, içtüzükle kendilerine verilen görevler çerçevesinde sürdürmektedirler. Siyasî gruplara görevlerini yerine getirebilmelerini için bir sekretarya, idarî olanaklar ve Parlamentonun bütçesinde bu amaçlarla yer alan ödenekler tahsis edilmektedir (m. 30/1). Bir siyasî grup oluşturulduğunda Parlamento başkanına, grubun adını, üyelerini ve başkanlık divanını açıklayan bir bildirimde bulunulması gerekmekte olup; söz konusu bildirim Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayınlanmaktadır²³³ (m. 29/4, 5).

Bir parlamento üyesinin herhangi bir siyasî gruba dâhil olması zorunlu olmayıp²³⁴; bir üye en fazla bir siyasî grupta yer alabilmektedir (m. 29/3). Herhangi bir siyasî gruba dâhil olmayan üyelere bağımsız üyeler denilmekte ve bu üyelere de tıpkı siyasî gruplar gibi sekretarya desteği ve idarî olanaklar sağlanmaktadır (m. 31).

Bir siyasî gruba dâhil üyenin grup değiştirmesi ya da gruptan ayrılıp bağımsız olarak çalışmalarını sürdürmesine herhangi bir engel bulunmamaktadır. Bu şekilde grup değiştiren ya da bağımsız kalan üyelerin Parlamenteoda sürdürdükleri görevleri

²³³ LASOK and LASOK, s. 220.

²³⁴ DOUGLAS-SCOTT, s. 87.

(başkan yardımcılığı, komisyon başkanlığı gibi...) aynen devam eder. Zira bu tür görevlere Parlamento içi seçimle gelindiğinden, oylamanın yapıldığı dönemde gerekli oyu sağlamış olmak yeterli olmaktadır. Parlamento komisyonlarındaki üyelik bakımından da bu kural geçerli kabul edilmekle birlikte, bir üyenin grup değiştirmesi sonucu ilgili komisyon içindeki siyasî görüşlerin âdil temsili olumsuz yönde etkileniyorsa, Başkanlar Konferansı tarafından komisyonun oluşumu için yeni öneriler sunulabilir (m.177/1). Siyasî grupların ve bağımsız üyelerin Parlamentoda ne şekilde yerleşeceği ise Başkanlar Konferansı tarafından kararlaştırılmaktadır (m. 32).

C) Parlamento İçindeki Mevcut Siyasî Grupların Görünümü

1. Genel Olarak

AKÇT Ortak Meclisi üyeleri ilk olarak 1953 yılında o dönemin Avrupa'sındaki geleneksel siyasî eğilimleri yansıtan Hıristiyan Demokratlar, Sosyalistler ve Liberaller olmak üzere üç siyasî grup oluşturmuşlar ve böylece üyeleri siyasî görüşlerindeki benzerlikler doğrultusunda yerleşen ilk uluslararası meclisi şekillendirmişlerdir²³⁵. Diğer Toplulukların da kurulmasıyla meclisin her üç Topluluk için ortak hale getirilmesinden ve zamanla Birliğin genişlemesi sonucu AP'nin üye sayısının artmasından sonra siyasî grup kurabilmek için gerekli üye sayıları dönem dönem artmış ve bu süreçte birçok siyasî grup ortaya çıkmıştır²³⁶.

2004 seçimleri sonrasında ise Parlamentoda aşağıda inceleyeceğimiz yedi siyasî grup kurulmuştur²³⁷. Bu yedi siyasî grup içinde yirmi beş üye devletten yüz seksen üç siyasî parti yer almıştır²³⁸. Bu siyasî grupların sağ ve sol siyasî görüşlere ayrıldıkları düşünüldüğünde, 2004 seçimleri sonrasında Parlamentoda ne sağ siyasî görüşten grupların ne de sol siyasî görüşten grupların bir koalisyon oluşturarak ortak hareket etmeleri, önemli konular hakkında Parlamentoda kendi görüşleri

²³⁵ WESTLAKE, s. 184, 185; CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 71.

²³⁶ Parlamentonun kurulmasından bugüne Parlamentoda oluşturulan siyasî gruplar için bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 71-75.

²³⁷ Bkz. TABLO III.

²³⁸ KARLUK, s. 224.

doğrultusunda karar alınması için yeterli olmaktadır. Dolayısıyla bu gruplar her halükarda bir uzlaşma aramak zorunda kalmaktadır²³⁹.

2. 2004 Seçimleri Sonucu Parlamentoda Yer Alan Siyasî Gruplar ve Siyasî Tutumları

a) Avrupa Halk Partisi (Hıristiyan Demokratlar) ve Avrupa Demokratlar Grubu (EPP-ED) : EPP-ED, yirmi beş üye devletten temsilcileri içinde barındıran tek grup olup, 264 üyesiyle Parlamentodaki en büyük siyasî gruptur²⁴⁰. Yirmi beş üye devletten elliden fazla siyasî parti bu gruba dahil bulunmaktadır²⁴¹. Merkez sağ çizgideki²⁴² bu grup, Parlamentoda siyasî grupların kurulmasından (1953) bu yana varlığını sürdürmektedir²⁴³. Grup içerisinde hem AB'de bütünleşmeye sıcak bakan Hıristiyan Demokratlar hem de bu bütünleşmeye şüpheyle yaklaşan İngiliz Muhafazakârlar birlikte yer almaktadır²⁴⁴.

Bu grubun siyasî tutumuna bakıldığında, grup tüm Avrupalıların ortak çıkarına hizmet edecek sürekli ilerlemeleri sağlamak için, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayalı, ikincillik ilkesinin ve yetki paylaşımının verimli bir şekilde uygulandığı ve bağımsız demokratik kurumlar üzerine kurulu bir AB hedefine doğru sürekli olarak çalışmaktadır. Grubun temel hedefi tek pazar çerçevesinde refahın sağlandığı ve fırsatların yaratıldığı, dünya çapında rekabet kabiliyeti olan bir Avrupa'nın yaratılmasına katkıda bulunmak ve böylece yalnız Avrupalıların değil, tüm dünya insanların, Maastricht Andlaşmasıyla da öngörülen sürdürülebilir kalkınma ilkesi uyarınca refah içinde yaşamasını sağlamaktır. Grubun diğer bir isteği de Birliğin ortak dış ve güvenlik politikasının sürekliliğinin sağlanması ve verimliliğinin artırılmasıdır²⁴⁵.

²³⁹ USHER, s. 63.

²⁴⁰ <http://www.epp-ed.org/group/en/howwework_2.asp> (25.02.2006).

²⁴¹ Gruba dahil siyasî partilerin listesi için bkz. <<http://www.epp-ed.org/Links/en/default.asp>> (25.02.2006)

²⁴² NICOLL/SALMON, s. 95.

²⁴³ YÜCESOY M. H., Avrupa Parlamentosunun Gelişimi ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerindeki Rolü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2000, s. 53.

²⁴⁴ KARLUK, s. 223, 224.

²⁴⁵ Grubun siyasî tutumu konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz. <<http://www.epp-ed.org/group/en/politicalposition.asp>> (25.02.2006)

b) Avrupa Sosyalist Parti Grubu (PES) : Sosyalist grup da 1953 yılında kurulmuştur²⁴⁶. 2004 seçimleri sonrasında yirmi üç üye devletten iki yüz üyesi ile Parlamentodaki ikinci büyük siyasî gruptur. Aslında bu grup doğrudan seçimlerden itibaren 1999 seçimlerine kadar AP'deki en büyük siyasî grup sıfatına sahip olmuş; ancak Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in tam üyeliği ve İngiltere'nin seçim sistemini değiştirmesi dolayısıyla bu üstünlüğünü kaybetmiştir²⁴⁷. Bu grup, ılımlı ve merkeze yakın sosyal demokrat söylemlerle "Parlamento içindeki eski komünistlerden kaynaklanan görüşlerin Parlamentodaki gölgeleri"²⁴⁸ olarak değerlendirilmektedir.

Grubun siyasî önceliklerine bakıldığında, AB çapında yaşam ve çalışma şartlarının sürekli olarak iyileştirilmesi, herkes için daha fazla olanak yaratılması ve daha iyi bir koruma, çevrenin daimi olarak korunması, başarılı bir ekonomik büyüme ve iş imkânlarının arttırılması, Temel Haklar Şartının gerçekten uygulanmasının sağlanması, Avrupa'da özgürlük, güvenlik ve adaletin geliştirilmesi başlıca hedefler olarak öngörülmektedir²⁴⁹.

c) Avrupa Liberaller ve Demokratlar İttifakı Grubu (ALDE) : Bu grup da ilk olarak 1953 yılında Liberal Grup adı altında oluşturulmuş, 1976 yılında Liberal ve Demokrat Grup, 1986 yılında Liberal, Demokrat ve Reformcu grup adı altında faaliyetlerini sürdürmüştür²⁵⁰. 2004 seçimleri itibariyle de Avrupa Liberaller ve Demokratlar İttifakı Grubu olarak Parlamentoda yerini almıştır²⁵¹. Grup, bünyesinde, Avrupa Liberal Demokrat ve Reformcu Partisi (ELDR) ile 2004 yılında kurulan Avrupa Demokrat Partisi'ni barındırmaktadır. Üye devletlerin yirmisinden²⁵² gelen temsilcilerle Parlamentodaki üçüncü büyük grup olan ALDE'nin doksan üyesi bulunmaktadır²⁵³.

²⁴⁶ YÜCESOY, s. 52.

²⁴⁷ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 81

²⁴⁸ McCORMICK, s. 147.

²⁴⁹ Grubun siyasî tutumu konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz. <<http://www.socialistgroup.org/gpes/presentation.do?lg=en>> (27.02.2006).

²⁵⁰ DEMİR, s. 121.

²⁵¹ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 82

²⁵² <<http://alde.europarl.eu.int/content/default.asp?PageID=34>> (26.02.2006).

²⁵³ <<http://alde.europarl.eu.int/content/default.asp?PageID=731>> (26.02.2006).

Grubun siyasî tutumu doğrultusunda temel hedefleri, AB’de ve Avrupa’da Liberal Demokrat hareketini güçlendirmek, Avrupa’daki Liberal Demokrat siyasetçilerin ortak bir siyasî vizyon tanımlamalarına yardım etmek ve Avrupa Parlamentosu seçimleri için ortak bir sistem oluşturup kabul etmektir²⁵⁴. Grubun güncel siyasî öncelikleri arasında Türkiye ile müzakerelerin desteklenmesi ve Türkiye’nin de AB’de yer alması, yasalara uygun şekilde AB’ye gelen göçmenlerin entegrasyonunun sağlanması, çevresel konular, AB Anayasasının onay sürecinde desteklenmesi, insan haklarına saygının dünya çapında sorunsuz olarak işleyişi, AB yasama işlevlerinin kamuoyuna açık olarak yürütülmesi yer almaktadır²⁵⁵.

d) Avrupa Özgür İttifakı/ Yeşiller Grubu (EFA/G): Bu grup on üç üye devletten kırk iki AP üyesinin dahil bulunduğu, AP’nin dördüncü büyük grubudur²⁵⁶. Grup içinde Yeşiller ve Avrupa Özgür İttifakı olmak üzere iki ayrı siyasî parti grubu bulunmaktadır. Bu grubun oluşum tarihine bakıldığında 1984-1989 parlamento döneminde Gökkuşuğu Grubu içinde yer alan Yeşillerin Haziran 1989 yılında yapılan seçimlerden sonra müstakil bir grup olarak ortaya çıktığı görülmektedir²⁵⁷. 1995 yılında oluşturulan Avrupa Özgür İttifakının kökeni ise içinde milliyetçi, bölgesel ve özerklik yanlısı partileri barındıran Avrupa Radikal İttifakına dayanmaktadır²⁵⁸. Yeşiller Grubu ile Avrupa Özgür İttifakının AP’de güçlerini birleştirerek tek bir grup halini alması ise Temmuz 1999’da gerçekleşmiştir²⁵⁹.

Grubun siyasî tutumuna bakıldığında, temel insan haklarına ve herkesin sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına saygılı bir toplum oluşturmak, bir yandan işsizlikle mücadele ederek diğer yandan insanların çalışma alanları konusunda seçim olanaklarını geliştirerek dünya çapında çalışma özgürlüğünün artırılmasına katkıda bulunmak, bireylerin karar alma sürecine doğrudan katılımını ve yerinden yönetimi sağlayarak ve Konsey ve Komisyonun yönetimdeki açıklığını/şeffaflığını güçlendirip Komisyonun tamamen Parlamento’ya karşı sorumlu olmasını da sağlayarak

²⁵⁴ <http://www.elder.org/images/upload2/le_parti/text%20internet%20partiesTUok.pdf> (27.02.2006).

²⁵⁵ <<http://alde.europarl.eu.int/content/default.asp?pageid=465>> (27.02.2006).

²⁵⁶ <<http://www.greens-efa.org/cms/default/rubrik/6/6552.members@en.htm>> (28.02.2006).

²⁵⁷ DEMİR, s. 123; JONES, s.85.

²⁵⁸ KARLUK, s.216.

²⁵⁹ <<http://www.greens-efa.org/cms/default/rubrik/6/6646.project@en.htm>>(28.02.2006).

demokrasiyi derinleştirmek, ikincillik ilkesi esasına dayalı olarak özgür bireylerin Avrupa Birliğini inşa etmek temel hedefler arasındadır²⁶⁰.

e) Avrupa Birleşik Solu/İskandinav Yeşil Solu Konfederasyon Grubu (GUE/NGL): Bu grup on üç üye devletten gelen kırk bir Parlamento üyesiyle AP içindeki beşinci büyük gruptur²⁶¹. Grubun siyasî anlamda en temel hedefi, mevcut Birlik modelinden farklı olarak öngördüğü ve karşı karşıya bulunulan önemli sorunların ortadan kaldırılmasını amaçlayan yeni bir kalkınma modelini üstlenecek, tamamen demokratik kurumlara dayalı bir Avrupa Bütünleşmesini sağlamaktır. Artarak süren işsizlikle mücadele edilmesi, çevreye saygı gösterilmesinin sağlanması, tüm yurttaşlara en yüksek düzeyde eşit haklar sağlanacak ortak bir sosyal alan yaratılması ve kendi ülkelerindeki yoksulluk nedeniyle geçimlerini Birlik içinde sağlamaya mecbur kalan vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması, grubun Birlik içinde çözümlenmesini gerekli gördüğü önemli konulardır. Grup, üye devletlerin ekonomilerinin sürekli olarak yakınlaştırılması amacıyla tam bir dayanışma içinde işleyen bir Avrupa oluşumunu arzulamakta ve güçlü üye devletlerin kendi politikalarını diğerlerine dayatmalarına karşı çıkmaktadır. Grubun bir diğer hedefi de AB’de demokrasi açığının giderilmesi amacıyla vatandaşlara sürekli olarak danışılması ve AP ile üye devlet parlamentolarının bir araya geldiği toplantılar yapılmasıdır²⁶².

f) Bağımsızlık/Demokrasi Grubu (IND/DEM): Temmuz 2004’te kurulan²⁶³ bu grup, on üye devletten otuz üç üye ile Parlamentoda temsil edilen altıncı gruptur. Grup siyasî görüşleri doğrultusunda, merkezileştirme yönündeki tüm çabalara karşı çıkmakta bu nedenle AB Anayasasının yürürlüğe girmesini istememektedir²⁶⁴. Hatta grup içinden bazı üyeler kendi devletlerinin tamamen AB oluşumundan ayrılması

²⁶⁰ Grubun siyasî tutumu konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz. <<http://www.greens-efa.org/cms/default/rubrik/6/6646.project@en.htm>> (28.02.2006).

²⁶¹ <<http://www.guengl.org/showPage.jsp?ID=130&PR=0&AREA=2&GRP=0&SITE=0&CH=1&TYPE=0&FILENAME=showPage.jsp&INTERNAL=1&ISSUE=0&POPUP=0>> (28.02.2006).

²⁶² Grubun siyasî tutumu konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz. <<http://www.guengl.org/showPage.jsp?ID=639>> (01.03.2006).

²⁶³ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 89,90.

²⁶⁴ KARLUK, s. 224.

gerektiğini savunmaktadır²⁶⁵. Yönetimde şeffaflık ve demokrasinin geliştirilmesi grubun diğer hedefleri arasında bulunmaktadır. Grup, parlamenter demokrasi ile BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesini kabul eden ve egemen ulus devletlerin Avrupa'sını savunan tüm AP üyelerini kendisine katılmaya davet ederek²⁶⁶, aslında AB'nin siyasî birliğe doğru mevcut ilerleyişi karşısındaki olumsuz tutumunu açığa çıkarmakta ve yalnızca egemen devletler arasında demokrasi ve özgürlük temellerine dayalı bir işbirliği arzulamaktadır.

g) Ulusların Avrupa'sı için Birlik Grubu (UEN): Temmuz 1999'da kurulan grup içinde, altı üye devletten otuz üye bulunmaktadır. Grubun siyasî tutumuna bakıldığında ulusal kimliklere saygılı, kültürel mirasın ve dilsel farklılıkların korunduğu bir AB'nin inşası temel hedeftir²⁶⁷. Grubun diğer siyasî öncelikleri arasında insan haklarına saygı, çevrenin korunması, Topluluk kurumlarıyla sivil toplum örgütleri arasındaki bağların güçlendirilmesi, yeni iş olanaklarının yaratılması ve yeni dış yatırımların sağlanması, yabancı düşmanlığının ve her türlü ayrımcılığın önlenmesi, uluslararası sorunlarla mücadele için ABD ile ilişkilerin güçlendirilmesi, tüm uluslarda demokrasinin yerleşmesini destekleyen bir AB arzusu yer almaktadır²⁶⁸.

D) Siyasî Grupların Ortak Özellikleri ve Yararlandıkları Olanaklar

1. Siyasî Grupların Oluşumu

a) Siyasî Partilere Genel Bakış

Parlamentodaki siyasî gruplar siyasî partilerden²⁶⁹ ya da siyasî parti ittifaklarından²⁷⁰ oluşmaktadır²⁷¹. ATA m. 191/1'de Avrupa düzeyinde siyasal

²⁶⁵ KARLUK, s. 224; <<http://www.europarl.eu.int/inddem/political%20program.htm>> (01.03.2006).

²⁶⁶ <<http://www.europarl.eu.int/inddem/political%20program.htm>> (01.03.2006).

²⁶⁷ <<http://www.uengroup.org/home.html>> (01.03.2006).

²⁶⁸ Grubun siyasî tutumu konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz. <<http://www.uengroup.org/home.html>> (02.03.2006).

²⁶⁹ Aşağıda değinilecek olan 2004/2003 sayılı Tüzükte siyasî parti, "vatandaşlarca siyasî amaçlar izlemek için kurulan ve en az bir üye devletin hukuk düzenince tanınan ya da bu düzen çerçevesinde oluşturulan örgütlenme" olarak tanımlanmıştır (m.2/1).

²⁷⁰ 2004/2003 sayılı Tüzükte siyasî partiler ittifakı ise, "en az iki siyasî parti arasındaki yapısal işbirliği olarak tanımlanmıştır (m.2/2).

²⁷¹ NICOLL/SALMON, s.95.

partilerin, Birlik içinde bütünleşme için önemli unsurlar olduğu; bunların bir Avrupa bilincinin oluşmasına ve Birlik vatandaşlarının siyasî iradelerini ifade etmelerine katkıda buldukları vurgulanmıştır²⁷². Ancak çalışmamızın birinci bölümünde de yüzeysel olarak incelediğimiz üzere, ulusal düzeyde örgütlenen bu partiler bir Avrupa Birliği politikasından ziyade ulusal siyaset düzeyinin ötesine geçememektedir. Nitekim *Jones*, bu partilerin AP'nin seçim dönemlerinde ortak bir bildiri üzerinde uzlaşmalarına rağmen, ulusal boyutlarının her zaman ağır bastığına dikkat çekmiş ancak AP üyelerinin meşruiyetini AP içindeki siyasî gruplardan değil, ulusal düzeydeki seçmenlerden ve ulusal düzeydeki faaliyetleri ağır basan bu partilerden aldığını belirterek, yine de bu partilerin önemini vurgulamıştır²⁷³. *Jones*'un bu tespitine katılmakla birlikte, bizce bu partilerden oluşan Parlamento içi siyasî grupları ayrı bir köşeye koymak doğru değildir. Zira Parlamento çalışmalarının önemli bir bölümü söz konusu siyasî gruplara bağlı olarak yapılmaktadır. Ancak bu noktada, siyasî partilerin faaliyetlerini temelde ulusal politikalar çerçevesinde yürütmesi bizce hatalıdır. *Jones*'unda belirttiği üzere, bu partiler AP seçim dönemlerinde ortak bir bildiri üzerinde uzlaşmakta, ancak geri kalan sürede gerçek bir Avrupa vizyonu ortaya koyamamaktadır. Nitekim yukarıda politikalarına değindiğimiz siyasî gruplardan özellikle EPP-ED, PES ve ALDE benimsediği politikalar bakımından neredeyse birbirinin aynıdır. Dolayısıyla, kökenlerindeki siyasî partilerin Avrupa düzeyindeki sorunlara yüzeysel yaklaşımları nedeniyle bu kadar benzeşen siyasî grupların Parlamento içinde yeterli tartışma ortamı sağlayamayacağı ve Avrupa Birliği'ni geleceğe taşıyamayacağı kanaatindeyiz.

b) Avrupa Düzeyindeki Siyasî Partilere İlişkin Düzenlemeler

ATA'nın 191. maddesine Nice Andlaşmasıyla eklenen hükümle Konsey, Avrupa düzeyindeki siyasî partilere ilişkin düzenlemeleri yapma konusunda

²⁷² EVANS, s.52; USHER, s. 62; TEKİNALP/TEKİNALP siyasî partilerin ATA m. 191'de belirtilen katkılarının Avrupa halkının oluşumuna da hizmet etmekte olduğunu vurgulamıştır. Avrupa halkının oluşması ise Birliğin federal bir yapılanmaya doğru ilerlemesinde çok önemli bir adımı oluşturacaktır. Bkz. TEKİNALP/TEKİNALP, s. 200. Burada bahsedilen anlamda bir "Avrupa halkı" kavramının gelişmekte olduğu yönünde bkz. LOKRANTZ/BERNİTZ H., "Avrupa Vatandaşlığı ve Avrupalı Kimliği", Avrupa Birliği Hukuku (çeviren: GÜL İ./TOKUZLU L.), Şefik Matbaası, İstanbul 2002, s. 56-66; KARLSSON I., "Bir Avrupalı Kimliği Var mıdır?", Avrupa Birliği Hukuku (çeviren: GÜL İ./TOKUZLU L.), s. 67-79.

²⁷³ Bkz. JONES, s. 85.

yetkilendirilmiştir²⁷⁴. Bu yetkilendirme çerçevesinde ortak karar usulü uyarınca, AP ve Konsey 2003 yılında 2004/2003 sayılı “*Avrupa Düzeyinde Siyasî Partilere ve Bunların Finansmanına İlişkin Tüzüğü*”²⁷⁵ kabul etmiş ve bu düzenleme Şubat 2004 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Tüzüğün düzenleme konusu Avrupa düzeyinde siyasî partilerin kurulması ve bunların yararlanacakları idarî ve mali olanaklardır. Bu tüzük çerçevesinde bir siyasî partinin ya da siyasî partiler ittifakının “Avrupa düzeyinde siyasî parti” olarak nitelendirilebilmesi için, merkezinin bulunduğu üye devlette tüzel kişiliğe sahip olması; üye devletlerin en az dörtte birinden gelen üyeler tarafından AP’de ya da aynı sayıdaki üye devletin ulusal parlamentolarında, bölgesel parlamentolarında veya bölgesel meclislerinde temsil edilmesi ya da bu koşulları sağlamıyorsa üye devletlerin en az dörtte birinde gerçekleştirilen son AP seçimlerinde her bir üye devlette kullanılan oyların en az %3’ünü elde etmiş olması; ve AP seçimlerine katılmış ya da katılmaya niyetli olması gerekmektedir (m.3/a,b,d). Bu koşulların yanı sıra, ilgili parti ya da ittifakın programında ve faaliyetlerinde Avrupa Birliğinin üzerine kurulu bulunduğu özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerini izlemesi de bir başka zorunluluk olarak düzenlenmiştir (m.3/c). Ayrıca bu gerekliliklerin başlangıçta sağlandığının ve sonradan korunduğunun da AP tarafından düzenli olarak incelenmesi ve aykırılık durumlarında ilgili parti ya da ittifakın bu tüzük çerçevesinde elde edeceği mali olanakların²⁷⁶ durdurulması öngörülmüştür (m. 5).

Düzenleme konusu siyasî partilerin, hesaplarını yayınlamaları zorunlu olup, bu hesapların AB Sayıştayınca kontrolünden önce dış denetim kurumlarınca denetlenmesi gerekmektedir (m.9). Yine bu partiler kendilerine 500 Euro’nun üzerinde bağışta bulunan kişilerin adlarını açıklamak zorunda olup, tek bir şahıstan

²⁷⁴ DOUGLAS-SCOTT, s. 88.

²⁷⁵ ATRG, L 297, 15.11.2003, s. 1-4

²⁷⁶ 2004/2003 sayılı Tüzüğün kapsamına aldığı siyasî partilerin ya da ittifakların AB genel bütçesinden pay alabilmeleri için her yıl AP’ye başvuruda bulunmaları gerekmektedir. AP’de bu başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde gerekli değerlendirmeleri yaparak bu partilerin genel bütçeden finansmanı konusunda izin veren bir karar almaktadır (m.4/1). Partilerin bu kararın alınmasına yol açan belgelerde herhangi bir değişiklik meydana gelmesi durumunda yine bu değişiklikleri Parlamente’ye bildirme yükümlülükleri bulunmaktadır; aksi takdirde fonlardan yararlanma durumları askıya alınacaktır(m.4/3).

12.000 Euro'dan fazla ya da isimsiz bağışları kabul etmeleri de yasaklanmıştır²⁷⁷ (m.6). Burada amacın, söz konusu siyasî partilerin temelde belirli çıkar gruplarının menfaatine hareket etmelerini engellemek, siyasî partilerin gerçekten halktan kaynaklanan ve halkın isteklerini ortaya koyan örgütlenmeler olarak kalmasını güvence altına almak olduğu söylenebilir. Avrupa düzeyindeki bu siyasî partilerin kendi kaynaklarıyla, özellikle halen üye devletlerin iç hukuk düzenlemelerine tâbi olan ulusal siyasî partileri finanse etmesi de düzenlemeyle yasaklanmıştır (m.7).

Düzenleme konusu siyasî partilere AB genel bütçesinden yıllık olarak tahsis edilen miktarın %15'i tüm partilere eşit olarak dağıtılmakta olup, kalan %85'lik kısım ise Avrupa Parlamentosunda seçilmiş üyeleri bulunanlar arasında, Parlamentodaki üye sayılarıyla orantılı olarak dağıtılmaktadır (m.10/1). Bir partiye aktarılacak kaynağın, o partinin toplam bütçesinin %75'ini aşması yasaklanmıştır²⁷⁸. AB'nin genel bütçesinden aktarılan mali kaynakların kullanımı yalnızca Avrupa düzeyindeki siyasî partinin parti programındaki amaçlarıyla dorudan bağlantılı (idarî harcamalar, teknik yardım, toplantılar, araştırma faaliyetleri, bilgilendirme, yayınlar ve benzer çalışmalar ile bağlantılı harcamalar) harcamalar için kullanılabilir (m.8).

2. Siyasî Grupların İç Sistematiği

a) İç Örgütlenme

Siyasî grupların siyasî partilerden oluştuğu tespitini yaptıktan sonra, siyasî grupların ne şekilde örgütlendiğine bakıldığında, her siyasî grubun kendi içinde benzer nitelikte bir iç örgütlenmesi bulunduğu görülmektedir. Bu iç örgütlenme çerçevesinde her bir siyasî grupta başkan, başkan yardımcıları, başkanlık divanı, ilgili grup içinde aynı üye devletten gelen Parlamento üyelerinin oluşturdukları ulusal delegasyonlar, sekreteryaya gibi siyasî ve idarî çalışmaları yürüten oluşumlar bulunmaktadır.

²⁷⁷ Ancak Avrupa düzeyindeki bir siyasî partiye üye bulunan siyasî partilerden gelen mali katkılar, Avrupa düzeyindeki siyasî partinin yıllık bütçesinin %40'ını aşmaması kaydıyla kabul edilebilmektedir (m. 6/son).

²⁷⁸ KARLUK, s. 233.

Parlamentodaki siyasî grupların özellikle başkanlık divanları önem taşımaktadır. Zira başkan, başkan yardımcıları, sayman ve diğer bazı üyelere oluşan grup başkanlık divanları önemli sorumluluklar üstlenmekte ve ilgili grubun herhangi bir konuya ilişkin siyasî tutumunun belirlenmesinde temel rolü oynamaktadır²⁷⁹. Başkanlık divanları ayrıca grup içi idarî uygulamalar ve grubun sekreteryasına ilişkin hususlarda da kararlar almaktadır. Siyasî grupların her birinin, grubun kendisi tarafından seçilen ve siyasî liderliği yürüten bir ya da bazı gruplarda eş zamanlı olarak birden fazla başkanı bulunmakta; bu kişi AP'nin Başkanlar Konferansı ile diğer gruplarla yapılan görüşme ve toplantılarda gruplarını temsil etmekte; dolayısıyla Parlamento içinde ya da dışında grupları adına konuşmalar yapabilmektedir.

Siyasî gruplar içinde aynı üye devletten seçilen üyelerin oluşturduğu ulusal delegasyonların da grup içinde önemli yeri bulunmaktadır. Zira ulusal delegasyonlar siyasî grupların tutumlarının belirlenmesinde oldukça etkindir. Ulusal delegasyonlarda belirlenen ortak tutum gereği bazen grupların istenilen yönde karar alamaması ve dolayısıyla Parlamentodaki oylamalarda grubun aynı yönde oy kullanamaması sonucu doğabilmektedir²⁸⁰.

b) Grup Disiplini

Siyasî partiler sınıflandırılırken disiplinli olup olmamalarına göre serbest partiler ya da disiplini partiler olarak iki grupta incelenmektedir²⁸¹. Bu sınıflandırma yapılırken göze alınan temel kriter parlamento içi siyasî gruplardaki disiplindir. Bu çerçevede serbest siyasî partiler, çeşitli sorunlar karşısında üyelerinin belli bir yönde tutum benimsemeleri için bağlayıcı ve zorlayıcı kararlar almayıp; yalnızca üyelerini etkilemeye çalışırlar. Disiplinli partilerse, parlamentoda alınan grup kararlarının kesinlikle üyelerini bağladığı ve tersine davranışların disiplin cezalarına konu olduğu partilerdir.

²⁷⁹ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 97,98.

²⁸⁰ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 102,103.

²⁸¹ Bu konuda daha genel bilgi için bkz. TEZİÇ, s. 337-342.

Avrupa Parlamentosunda da siyasî gruplar kendi toplantılarında Parlamento genel kurulunda görüşülecek öneriler hakkında hangi yönde oy kullanılacağı konusunda üyelerine yönelik kararlar alabilmektedirler. Ancak bu kararlar tavsiye niteliğinde olup, üyeler açısından herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, yukarıda yaptığımız sınıflandırmaya göre, Parlamentodaki siyasî grupların kural olarak serbest gruplardır. Aslında AP'deki grup kararları ulusal parlamentolardaki grupların kararlarıyla özellikle bağlayıcılık açısından karşılaştırıldığında, daha esnek olmaları mantık gereğidir²⁸². Zira ulusal parlamentolarda hükümeti ya da muhalefeti oluşturan siyasî grubun/grupların üyelerinin grup kararı doğrultusunda oy kullanmaları hem hükümetin hem de muhalefetin elinde bulundurduğu çoğunluğu göstermesi bakımından önemli olup, AP'de ise bu yönde bir hükümet ya da muhalefet talebi söz konusu değildir²⁸³.

Ayrıca, grup kararına uymayan üyelerin karşılaşılabileceği siyasî baskılar ve disiplin yaptırımları grup içi liderlik yapılanmalarının daha zayıf olması nedeniyle ulusal parlamentolardakine oranla AP'de daha az etkilidir²⁸⁴. Ancak bu esnekliğe rağmen grup üyelerinin temelde benzer siyasî görüşler doğrultusunda bir araya gelmeleri nedeniyle uygulamada grup kararlarına uyulduğu gözlenmektedir²⁸⁵. Grup kararlarına uyulmasının her üyenin hem grup hem de Parlamento içindeki çalışmalarını nedeniyle ilgili konu hakkında ayrıntılı bilgi sahibi olamamasından ve dolayısıyla konuyu grup içinde hazırlayan raportörün görüş ve önerileri doğrultusunda temelde görüşme sırasında öğrenmesinden de kaynaklandığını söylemek her halde yanlış olmayacaktır.

²⁸² DOUGLAS-SCOTT, s. 88.

²⁸³ Hatta Hollanda eski başbakanı Ruud Lubbers'in başbakanlık döneminde yaptığı bir konuşmada Batı Avrupa parlamentolarında hem hükümetin ve hem muhalefetin bulunduğunu, Doğu Bloku devletlerinin parlamentolarında yalnız hükümetin bulunduğunu, Avrupa Parlamentosunda ise yalnız muhalefetin bulunduğunu söylediği, Sir William Nicoll tarafından aktarılmıştır. Dolayısıyla kendisi için bu yönde bir tespit yapılmış Parliamentoda, üyelerin genellikle vatandaşların çıkarlarını savunduğu gözetilerek durumu değerlendirmek ve bu nedenle belirli bir konuda grup kararı alınmasa da zaten benzer siyasî görüşlerle bir araya gelmiş parlamento üyelerinin genel olarak aynı yönde görüş belirteceklerini kestirmek çok güç değildir. Ruud Lubbers'in konuşmasıyla ilgili olarak bkz. NICOLL/SALMON, s. 87; KACZOROWSKA, s. 211.

²⁸⁴ DOUGLAS-SCOTT, s. 88.

²⁸⁵ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 104.

c) Siyasî Grupların Çalışma Konuları

Siyasî grupların çalışma sistemlerine ve çalışma konularına bakıldığında ise, gruplar genellikle Brüksel’de toplanmaktadır. Gruplar bu toplantılarda hem sonraki haftaların genel kurul gündem maddeleri üzerinde tartışmakta, hem de grubun kendi faaliyetleri hakkında görüşmeler yapmaktadır. Grupların bu genel toplantılarının öncesinde ve sonrasında ise grup içinde kısım kısım örgütlenen ve hem siyasî hem de teknik konulara ilişkin hazırlıkları yapan çalışma gruplarının ve ulusal delegasyonların toplantıları yapılmaktadır.

Siyasî gruplar bu ön çalışmalarının yanı sıra AP’deki genel kurul haftası süresince de çalışmalar yapmakta ve grubun gündem konularına ilişkin tutumu belirlenmekte; bu çalışmalar da her bir grubun kendi belirlediği kurallar çerçevesinde yürütülmektedir. Aynı şekilde Parlamento komisyonlarına dâhil grup üyeleri de, komisyon toplantıları öncesinde, görüşülecek konulara ilişkin tutumları üzerinde müzakerelerde bulunmaktadır. Parlamento komisyonlarında yer alan grup üyeleri kendi aralarından bir grup başkanı seçmekte, bu grup liderleri de ilgili komisyonlarda grup adına sözcülüğü üstlenmekte ve grubun politikasının komisyon kararlarına yansıtılması için çaba harcamaktadırlar. Grupların buraya kadar belirttiğimiz Parlamento çalışmaları dışında, ancak bu çalışmalarla bağlantılı diğer bazı faaliyetleri de bulunmaktadır. Siyasî gruplar diğer ülkelerdeki benzer siyasî görüşe sahip siyasî partilerle AB ve ulusal siyasî partiler arasında iletişimi sağlamaktadırlar.

d) Siyasî Gruplara Parlamento Bütçesinden Tahsis Edilen Ödenekler

Siyasî gruplara ve bağımsız üyelere AP bütçesinden doğrudan ödenek tahsis edilmektedir. Tahsis edilen bu ödeneklerle siyasî grupların ve bağımsız üyelerin sekreteraryalarının, idarî işlemlerinin ve işleyişinin, AB’nin siyasî faaliyetleriyle bağlantılı olarak yürütülen siyasî faaliyetler ile bilgilendirme faaliyetleri için yapılan harcamalarının finansmanının sağlanması amaçlanmaktadır²⁸⁶. Bu çerçevede, Parlamentodaki siyasî gruplara bilgilendirme faaliyetleri için tahsis edilen ve AT bütçesinde ayrı bir kalemde yer alan ödeneğin seçim propagandalarında da

²⁸⁶ Bu ödenekler için 2005 yılı bütçesinden 45,9 milyon Euro tahsis edilmiştir. Hem 2005 yılı hem de geçmiş yıllarda tahsis edilen ödenek miktarları için erişim: <http://europa.eu.int/eur-lex / budget / data / D2005_VOL2/EN/nmc-titleAACDA/nmc-chapterAACDG/articles/index.html>(23.02.3006)

kullanılması, ATAD'ın 1986 yılında verdiği karara kadar sürmüştür. Ancak ATAD 1986 tarihli C-294/83 tarihli kararında²⁸⁷ tüm üye devletlerde geçerli tek tip bir seçim usulü belirlenmesine ilişkin karara kadar, seçim usulünün her üye devletin kendi yetki alanında kalması nedeniyle, seçim kampanyalarında yapılan harcamaların geri ödenmesi hususunun Topluluk bütçesi ile değil, üye devletlerin ulusal düzenlemeleri doğrultusunda belirleneceğine hükmetmiştir. Gruplara Birlik bütçesinden aktarılan bu fonlar üzerinde, düzenli olarak gerçekleştirilen AB denetimlerinden önce, Başkanlık Divanı tarafından onaylanmış on bir dış denetim şirketinden grupça seçilen biri tarafından denetim yapılmaktadır²⁸⁸.

Siyasî gruplara kendi görevlilerinin belirlenmesi, kullanacakları büro ve toplantı mekânları ve teknik olanaklar bakımından da Parlamento tarafından destek sağlanmaktadır (İçtüzük m. 30). Siyasî gruplar için istihdam edilecek idarî görevliler siyasî gruba dâhil üye sayısına ve bu grupta kullanılan dil sayısına göre belirlenmektedir. Gruplarca istihdam edilen bu görevliler hem idarî hem de teknik işlerin yanı sıra grup politikalarının oluşturulmasına kadar olan süreçte hazırlık çalışmalarını da gerçekleştirmektedirler. Hatta bu çalışmaları bazen o derece yoğun olabilmektedir ki bu kişiler açısından siyasete atılanlar ve dolayısıyla AP'de ya da ulusal parlamentolarda yer alanlar bulunmaktadır²⁸⁹.

§ 2. Avrupa Parlamentosu'nun Örgütlenmesi ve İşleyişi

Avrupa Parlamentosu, kendi iç örgütlenmesini düzenlemesi hususunda özerktir²⁹⁰. Bu hak bağlamında Parlamento, ATAD kararlarıyla²⁹¹ da onaylandığı üzere AB'nin kurumsal yapılanması çerçevesinde özerk bir kurum olarak kendi iç

²⁸⁷ ATAD'ın 23 Nisan 1986 tarihli C- 294/83 sayılı (*Parti écologiste "Les Verts" /European Parliament*) Kararı, 49-54. paragraflar. Karar için erişim: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61983J0294> (22.02.2006)

²⁸⁸ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 95

²⁸⁹ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 97.

²⁹⁰ EVANS, s.49

²⁹¹ ATAD'ın 15 Eylül 1981 tarihli C-208/80 sayılı (*Rt. Hon. Lord Bruce of Donington v Eric Gordon Aspden*) kararı, 15. paragraf. Karar için erişim: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61980J0208> (12.02.2006); ATAD'ın 4 Haziran 1986 tarihli C-78/85 sayılı (*Group of the European Right v European Parliament*) kararı, 11. paragraf. Karar için erişim: < http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61985O0078> (12.02.2006).

örgütlenmesi ve işleyişini içtüzüğü aracılığıyla belirlemiştir²⁹². Aşağıda parlamentonun yerleşim yeri başlığı altında verilecek ATAD kararlarından da anlaşılacağı üzere Parlamento bu özerkliğini iyi bir biçimde savunmuş ve bunun ATAD içtihatlarına da yansımaları sağlamıştır.

I. Avrupa Parlamentosunun Yönetim Yapılanması

A) Başkanlık Divanı

Avrupa Parlamentosunun Başkanlık Divanının oluşumu, İttüzüğün 21. maddesi ile belirlenmiştir. Buna göre Divan, Parlamento başkanı ile on dört başkan yardımcısından oluşmaktadır. Bu kişilerin yanı sıra danışman statüsünde bulunan ve dolayısıyla oy kullanma hakkına sahip bulunmayan beş idare amiri de Başkanlık Divanının üyeleri arasında yer almaktadır. Burada öncelikle Başkanlık Divanını oluşturan üyelerin seçimleri ve görev süreleri ile ayrı ayrı görevleri incelenecek olup, sonrasında Başkanlık Divanının genel olarak görevleri hakkında bilgi verilmeye çalışılacaktır.

1. Başkanlık Divanı Üyelerinin Seçilmesi ve Görev Süreleri

ATA m. 197/1'de (ve AB Anayasası m. I-20/4'te) Avrupa Parlamentosunun, Başkanını ve Başkanlık Divanını kendi üyeleri arasından seçeceği düzenlenmiş; bu seçimlere ilişkin kurallar da içtüzükle ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, Avrupa Parlamentosunun hem seçimlerden sonraki ilk toplantıda hem de başkan ve başkanlık divanı üyelerinin seçileceği ara toplantılarda, o Parlamento dönemindeki en yaşlı üye başkanlık görevini yürütmektedir²⁹³ (İttüzük m. 11/1). En yaşlı üyenin Parlamento başkanı olduğu bu dönemde üyelerin yetki belgelerinin onaylanması ve başkan seçimi dışındaki hiçbir konuda müzakere yapılamamaktadır (m.11/2).

a) Başkanlık Divanı Üyelerinin Seçilmesindeki Ortak İlkeler

AP İttüzüğünün 12. maddesinde başkan, başkan yardımcıları ve idare amirlerinin (quaestor) seçilmesinde uygulanacak ortak birtakım ilkeler benimsenmiştir. Buna

²⁹² LASOK and LASOK, s. 217.

²⁹³ LASOK and LASOK, s. 219.

göre bu kişilerin seçimi ancak gizli oyla yapılmaktadır²⁹⁴. Bu görevler için aday gösterilmesi aday gösterilecek kişinin rızasına bağlı olup, aday gösterme işlemi bir siyasî grup ya da en az otuz yedi üye tarafından gerçekleştirilebilmektedir. Ancak aday sayısı görevlendirilecek kişi sayısından fazla değilse, bu takdirde seçim açık kabul yoluyla gerçekleştirilebilir.

Başkan, başkan yardımcıları ve idareci üyelerin (quaestor) seçiminde üye devletlerin ve siyasî görüşlerin adilâne biçimde temsilinin sağlanması gerekliliği dikkate alınmaktadır. Nitekim Anayasamızın 94/2. maddesinde de bu yönde bir hüküm öngörülmüş ve TBMM Başkanlık Divanının, meclisteki siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulacağı belirtilmiştir. Bu kuralın kabulünde siyasî grupların seçim sonuçlarına göre şekillendiği ve dolayısıyla halk iradesinin parlamentoların yönetimine de orantılı biçimde yansması ve parlamentoların asıl yönetim organı olan başkanlık divanlarının tarafsızlığının sağlanması²⁹⁵ düşüncesinin etkili olduğu söylenebilir.

b) Başkanlık Divanı Üyelerinin Seçimlerinde Ayrı Ayrı İzlenen Usul

Öncelikle başkanlık için seçim yapılmaktadır. Gizli oylamada kullanılan oyların salt çoğunluğunu elde eden aday Başkan seçilmektedir²⁹⁶. Üçüncü tur oylama sonunda adaylardan hiçbirisi kullanılan oyların salt çoğunluğunu elde edememişse; dördüncü tur oylama, üçüncü turda en çok oy alan iki aday arasında gerçekleştirilir. Dördüncü tur oylamada eşitlik halinde daha yaşlı olan aday başkan seçilmiş sayılır (m.13). Başkanın seçilmesiyle birlikte, o ana kadar başkanlığı yürüten en yaşlı üye başkanlığı bırakır ve seçilen başkan açılış konuşmasını gerçekleştirir²⁹⁷. Anayasamızın 94. maddesinde TBMM başkanının seçiminde de dört türlü bir oylama sistemi öngörülmüştür. Avrupa Parlamentosu başkanının seçiminde ilk üç tur oylamada salt çoğunluk aranmaktayken, TBMM başkanının seçiminde ilk iki turda

²⁹⁴ NICOLL/SALMON, s.102.

²⁹⁵ İBA/BOZKURT, s. 101.

²⁹⁶ WEATHERILL/BEAUMONT, s.103; DOUGLAS-SCOTT, s.88.

²⁹⁷ 2004-2009 Parlamento döneminin 2,5 yıllık ilk dönem başkanı Katalan asıllı İspanyol Joseph Borell Fontelles (PES)'dir. Fontelles 20 Temmuz 2004 tarihinde gerçekleştirilen seçimde kullanılan 700 oydan 388'ini alarak iki buçuk yıl süre için Parlamento başkanlığına seçilmiştir. 2004- 2009 parlamento döneminin ikinci yarısında ise PES ile EPP/ED arasındaki anlaşma göre Alman Prof. Dr. Hans-Gert Pottering başkanlık görevini yürütecektir. Ayrıntılı bilgi için bkz. KARLUK, s. 235, dipnot 155.

üçte iki çoğunluk üçüncü turda salt çoğunluk aranmaktadır. Dikkat çeken farklılık dördüncü tur oylama bakımından ortaya çıkmaktadır. Zira dördüncü tur oylama bakımından Avrupa Parlamentosu başkanlığı için eşitlik durumunda daha yaşlı olanın seçilmiş sayılacağı belirtilmişken, TBMM başkanlığı seçimi konusunda dördüncü tur oylamada eşitlik durumunda ne olacağından söz edilmemiştir. Bu noktada İba ve Bozkurt dördüncü tur oylamada eşitlik durumunda anayasa koyucunun amaçladığı sonuç elde edilemediğinden bu turun yapılmamış sayılıp sonuç alınana kadar tekrarlanmasını önermektedir²⁹⁸. Ancak Anayasamızın 94. maddesinde başkan seçiminin aday gösterme süresinin bitiminden itibaren beş gün içinde tamamlanması öngörüldüğünden, bu çözümün benimsenmesi zor görünmektedir. Kanımızca burada Avrupa Parlamentosu içtüzüğünde öngörüldüğü gibi dördüncü tur oylamada eşitlik durumunda daha yaşlı olan üyenin başkan seçilmiş sayılacağı yönünde bir düzenlemenin Anayasamıza eklenmesi, belirlenen kısa süre de göz önüne alındığında daha makul bir çözüm gibi görünmektedir.

Başkanın seçilmesinden sonra ise başkan yardımcılarının seçilmesine geçilmekte ve bu seçim tek bir oy pusulası üzerinden gerçekleştirilmektedir. On dört kişiye kadar ilk turda kullanılan oyların salt çoğunluğunu elde eden adaylar, aldıkları oy sayısına göre yapılan sıralamayla seçilmiş sayılmaktadırlar. Şayet ilk tur oylamada salt çoğunluğu elde eden adayların sayısı, seçilmesi gerekli on dört kişiden az ise, geri kalan sandalyelerin doldurulması için ilk turda açıkladığımız koşullarla ikinci tur oylamaya geçilmektedir. Üçüncü tur oylamanın gerekli olduğu durumlarda, iki tur oylama sonunda on dört sandalyeden geri kalanları için yapılacak oylamada salt çoğunluk koşulu aranmayıp en fazla oyu alan adaylar seçilmiş sayılmaktadır. Burada da eşitlik olması durumunda daha yaşlı olan üye seçilmiş sayılmaktadır. (m. 14/1) Başkan yardımcılarının seçilme sırası önem taşımaktadır; zira görevinden ayrıldığı için yerine başka birinin seçilmiş olması durumu dışında, başkan yardımcılarının protokol sıralaması, seçilme sıralarına göre belirlenmektedir. (m. 14/1, m. 17)

Başkan yardımcılarının seçilmesinden sonra ise beş idare amirinin seçimi gerçekleştirilmektedir. İdare amirlerinin seçilmesinde uygulanan usul başkan yardımcılarının seçilmesinde açıkladığımız usulün aynısıdır. (m. 15)

²⁹⁸ İBA/BOZKURT, s. 93.

c) Başkanlık Divanı Üyelerinin Görev Süreleri

Başkanın, başkan yardımcılarının ve idare amirlerinin görev süreleri iki buçuk yıl olup²⁹⁹, bunlardan birinin seçimle göreve gelirken üyesi bulunduğu siyasî gruptan ayrılması, kalan görev süresinde görevini sürdürmesine hanel getirmemektedir. Söz konusu iki buçuk yıllık görev süresinin dolmasından önce başkanlık divanı üyelerinden herhangi birinin makamının boşalması durumunda ise, boşalan yer için seçilen bu üye, selefinin görev süresi sonuna kadar görev yapmaya devam etmektedir. (m. 16)

Başkanın, bir başkan yardımcısının ya da bir idareci üyenin yerine yeni birisinin seçilmesi gereken durumlarda, bu kişinin seçimi yukarıda her birinin seçimi için ayrı ayrı belirttiğimiz usullere göre gerçekleştirilmektedir. Böyle bir durumda yeni seçilen başkan yardımcısı protokoldeki yeri bakımından selefinin yerini almaktadır. Başkanlık makamının boşalması durumunda ise ilk sırada yer alan başkan yardımcısı yeni bir başkan seçilinceye kadar bu görevi vekâleten yürütmektedir (m.17)

Başkanlık divanı üyelerinin Parlamento tarafından azledilebilmesi de mümkündür. Bunun için aşağıda inceleyeceğimiz Başkanlar Konferansı, kullanılan oyların en az üç siyasî grubu ve beşte üç çoğunluğu temsil etmesi koşullarıyla hareket ederek başkanın, bir başkan yardımcısının ya da bir idareci üyenin önemli bir kötü yönetimde suçlu olduğunu düşündüğü hallerde, Parlamento bu üyenin görevinin sona erdirilmesi için teklifte bulunabilir. Bu yönde bir teklif Parlamento tarafından kullanılan oyların üçte iki çoğunluğuyla ve her halükarda üyelerin salt çoğunluğu ile kabul edilirse ilgili kişinin görevi son bulmaktadır.(m. 18)

2. Başkanın Görevleri

Doktrinde görevleri bakımından daha ziyade ABD Temsilciler Meclisi³⁰⁰ ya da İngiltere Avam Kamarası³⁰¹ Başkanına benzetilmekte olan AP Başkanı, genel

²⁹⁹ McCORMICK, s. 141.

³⁰⁰ McCORMICK, s. 141.

³⁰¹ WEATHERILL and BEAUMONT, s.103.

kurulda oturumları yönetmekte, önerileri komisyonlara havale etmekte ve diğer kurumlarla ilişkilerde Parlamento'yu temsil etmektedir.

Başkanın görevleri Parlamento İçtüzüğü'nün 19. maddesi ile düzenlenmiş, bu madde yanında içtüzüğü'nün diğer maddelerinde de başkana birçok görevler verilmiştir³⁰². Başkan, Parلمانtonun ve organlarının tüm faaliyetlerini iç tüzükte düzenlenen kurallar çerçevesinde yönetmektedir.

Ayrıca Başkan, Parlamento görüşmelerine başkanlık etmek ve bunların usulüne uygun şekilde sürdürülmesini sağlamak için gerekli olan tüm yetkileri kullanmaktadır (f.1). Başkanın bu çerçevede genel olarak görevleri oturumların açılması, oturumlara ara verilmesi ve oturumların sona erdirilmesi; üyeler tarafından sunulan değişik önerilerinin kabul edilebilirliği, Konsey ve Komisyona yöneltilen sorular ve raporların içtüzükte düzenlenen hükümlere uygunluğu hakkında karar vermek; içtüzüğe uyulmasını, düzenin korunmasını, konuşmacılar davet edilmesini, müzakerelerin sona erdirilmesini, gündemdeki maddelerin oylamaya sunulmasını ve oylama sonuçlarının duyurulmasını sağlamak ve ilgi konularına göre yazışmaları Parlamento komisyonlarına havale etmek şeklinde sayılabilir (f.2).

Başkan bir görüşme sırasında yalnızca, görüşülen konuya ilişkin durumu açıklamak ya da konuşmacıların asıl konunun dışına çıkmamasını sağlamak amacıyla söz alabilir. Bu şekildeki bir görüşmeye ilişkin olarak kendi fikrini açıklamak istediği durumlarda, Başkanlık koltuğunu terk etmekte ve bu görüşme sona erece kadar koltuğuna geri dönememektedir (f.3). Bu düzenlemenin amacı, Başkanın

³⁰² AP Başkanına İçtüzüğü'nün 19. maddesiyle verilen önemli görevler diğer hükümlerde daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre Başkanın başlıca görevleri, Konsey ve AP tarafından müştereken kabul edilen tasarrufların Parlamento genel sekreteri ile birlikte imzalanması (m. 68); Komisyon Başkanının ya da Komisyonun ilgili üyesinin Komisyon toplantılarından sonra alınan temel kararları açıklamak üzere Parلمانtonya davet edilmesi (m. 104); İnsan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü konularında görüşme gerçekleştirilmesi yönündeki taleplerin kabulü (m. 115); Avrupa Birliği Ajanslarından belirli konularda bilgi talep edilmesi (m. 119); ATAD önünde Parlamento adına dava açılması (m. 121); Genel kurul toplantılarında konuşmacılara tanınan sürelerin riayet edilmesinin, yapılan konuşmalarda farklı siyasal görüşlerin dile getirilmesinin ve farklı dillerin kullanılmasının sağlanması (m. 142); Genel kurulda yapılan oylamalar sonunda oylamaların geçersizliğine ya da herhangi bir konuda içtüzüğü'nün ihlal edildiğine ilişkin yapılan itirazların kesin olarak karara bağlanması (m. 164, m. 166); Avrupa düzeyindeki siyasî partilerle ilişkilerde Parلمانtonun temsili (m. 198) olarak sayılabilir.

Parlamentonun yönetimi sırasında tarafsız kalmasını sağlamaktır³⁰³. Zira, Başkan böylece, görüşülen konu hakkında değişik düşünceleri savunan üyelerin hepsine eşit mesafede yaklaşabilmektedir. Bunların yanı sıra Başkan, uluslararası ilişkilerde, törenlerde, idarî, hukuki ya da mali konularda Parlamentoyu temsile yetkili kılınmıştır³⁰⁴. Başkanın temsil açısından verilen yetkilerini devretmesi mümkündür (f.4). Bu yoğun iş yükü nedeniyle Başkana bir özel ofis tarafından yardım sağlanmaktadır³⁰⁵.

3. Başkan Yardımcılarının ve İdare Amirlerinin (Quaestor) Görevleri

a) Başkan Yardımcılarının Görevleri

Başkan yardımcılarının görevleri de içtüzüğün 20. maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre, Başkanın bulunmadığı ya da görevlerini yerine getiremediği sırada veya başkanın görüşmelere konuşmacı olarak katılmak istediği durumlarda, protokol sırasına göre başkan yardımcılarında biri başkana vekâlet etmektedir³⁰⁶. Başkan yardımcılarını ayrıca başkanlık divanı içerisinde kendilerine verilen görevleri yerine getirmektedir. Bunun yanı sıra Başkanlık Divanı tarafından belirlenen iki başkan yardımcısı ulusal parlamentolarla ilişkilerin sürdürülmesi konusunda aşağıda inceleyeceğimiz başkanlar konferansı tarafından görevlendirilmektedir (m. 24/3). Yine ortak karar usulü çerçevesinde her olaya göre ad hoc oluşturulan uzlaştırma komisyonlarında on iki ay boyunca daimi üye olarak görev yapmak üzere üç başkan yardımcısı görev almaktadır³⁰⁷ (m. 64/3). Başkan yardımcılarını Başkan tarafından belirli törenlerde ya da etkinliklerde Parlamentonun temsili gibi bazı konularda görevlendirilebilmektedir. Başkan yardımcılarını ayrıca, Başkanın iş yoğunluğu nedeniyle kendilerine yönlendirdiği diğer bazı görevleri de yerine getirmektedirler.

b) İdare Amirlerinin (Quaestor) Görevleri

İdareci üyelerin temel görev alanları ise, doğrudan doğruya AP üyelerini ilgilendiren idarî ve mali konularla ilgilenmek olup, bu görevlerini Başkanlık

³⁰³ İBA/BOZKURT, s. 162, 163.

³⁰⁴ LASOK and LASOK, s. 219; NICOLL/SALMON, s.104.

³⁰⁵ DOUGLAS-SCOTT, s. 89.

³⁰⁶ GLÖCKLER ve diğerleri, s.46; WEATHERILL and BEAUMONT, s.103.

³⁰⁷ NICOLL/SALMON, s.104.

Divanının belirledikleri kurallar çerçevesinde yerine getirmektedirler³⁰⁸. İdareci üyeler Başkanlık Divanında yalnızca danışman niteliğine sahiptir; dolayısıyla oy kullanma hakları bulunmamaktadır³⁰⁹.

4. Başkanlık Divanının Toplu Olarak Görevleri ve Denetlenmesi

a) Genel Olarak İdarî Görevler

Başkanlık Divanının Parlamentoda çok sayıda idarî ve mali görevleri bulunmaktadır. Başkanlık divanının bu görevleri esas itibariyle Parlamento içtüzüğünün iki hükmüyle belirlenmiştir. Bu bağlamda Başkanlık Divanının temel görevleri İçtüzük m. 22'de gösterilmiştir. Ayrıca Divana Avrupa düzeyindeki siyasî partilere ilişkin olarak da özel yetki ve sorumluluklar yüklenmiştir (m. 199).

Başkanlık Divanı genellikle ayda iki kez toplanmaktadır³¹⁰. Başkanlık Divanı genel olarak, üyelere ve Parlamentonun iç örgütlenmesine, Sekretaryasına ve organlarına ilişkin konularda mali, örgütlenmeye ilişkin ve idarî kararları almaktadır³¹¹ (m.22/2). Divan, ayrıca, oturumların ne şekilde yönetileceğini, bağımsız üyelerin statülerini ve bu kişilerin Parlamentoda yararlanacakları hakları da belirlemektedir (f.3, f.4, m. 31). Başkanlık Divanı, Parlamento genel sekreterini atamakta, Sekretaryanın yapısı ve örgütlenmesi ile Sekretaryada görev alan memurların ve diğer görevlilerin idarî ve mali durumlarına ilişkin düzenlemeleri yapmaktadır (f.9, f.5). Parlamentonun ön bütçe taslağı da Başkanlık Divanı tarafından hazırlanmaktadır (f.6). Başkanlık Divanı, Parlamento komisyonlarının toplantılarının olağan çalışma yerlerinin dışında yapılması ve raportörler tarafından Parlamento dışında yapılacak çalışmalar için izin verilmesi hususunda yetkili mercidir (f.8).

Başkanlık Divanında tüm bu kararlar alınırken yapılan oylamalarda çoğunluğun oyu, kararın alınabilmesi için yeterli olmakta; oyların eşit olması halinde ise

³⁰⁸ JONES, s. 85.

³⁰⁹ LASOK and LASOK, s. 219; GLÖCKLER ve diğerleri, s.46; NICOLL/SALMON, s.104.

³¹⁰ <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=53&pageRank=5&language=EN>> (15.03.2006)

³¹¹ WEATHERILL and BEAUMONT, s.103-104.

Başkanın oyu belirleyici olmaktadır³¹². Başkan ve/veya Başkanlık Divanı, kendi yetki alanlarında bulunan genel ya da belirli görevleri, bir ya da daha fazla Başkanlık Divanı üyesine tevdi edebilirler. Bu şekilde bir yetkilendirme söz konusu olduğunda ilgili görevlerin ne şekilde yerine getirileceği de yetkilendirmeye ilişkin kararda düzenlenmektedir (f.11). Parlamento seçimlerinden sonra yeni Parlamentonun ilk oturumuna kadar önceki Başkanlık Divanı görevlerini sürdürmektedir (f.12).

b) Özel Olarak Avrupa Düzeyindeki Siyasî Partiler Konusundaki Görevleri

İçtüzükle Başkanlık Divanına verilen genel görevlerden biri de, Avrupa düzeyindeki siyasî partilere ve bunların finansmana ilişkin AP ve Konseyin 2004/2003 sayılı (AT) Tüzüğü hakkındaki uygulama kurallarını düzenlemek ve bu Tüzüğün uygulanmasında İçtüzükle kendisine verilen diğer görevleri yerine getirmektir (m. 22/10). Bu çerçevede Başkanlık Divanının yetki ve sorumlulukları İçtüzüğün 199. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre Başkanlık Divanı, Avrupa düzeyindeki bir siyasî parti tarafından sunulan herhangi bir finansman başvurusunun kabul edilip edilmeyeceği hakkında, ödeneklerden yararlanan siyasî partiler arasında ödeneklerin 2004/2003 sayılı Tüzük m.10/1'de gösterilen şekilde paylaşılması konusunda, söz konusu finansmanın azaltılıp azaltılmayacağı ya da askıya alınıp alınmayacağı ve yanlış ödenen miktarların geri alınması hususlarında karar vermeye yetkili kılınmıştır (f.1, f.2).

Başkanlık Divanı bütçe yılının sona ermesinden sonra, 2004/2003 sayılı tüzükle öngörülen finansmanlardan yararlanan siyasî partilerin nihai faaliyet raporunu ve nihai malî raporunu onaylamaktadır (f.3). Yukarıda açıklandığı üzere, AB düzeyindeki siyasî partilere Parlamento tarafından bazı idarî ve teknik olanaklar sağlanmaktadır. İşte bu olanakların sağlanmasına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler Başkanlık Divanı tarafından yapılmakta ve bu konuda belirli kararların alınması için genel sekretere yetki verilebilmektedir (f.4). Başkanlık Divanı İçtüzüğün 199. maddesi çerçevesinde açıkladığımız yetkilerini kullanırken esas olarak genel sekreterin önerilerine dayanarak hareket etmekte ve gerekli durumlarda ilgili siyasî partilerin temsilcilerini de dinlemektedir (f.5). Son olarak, Parlamentonun Avrupa

³¹² LASOK and LASOK, s. 219.

düzeyindeki bir siyasî partinin özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ile hukukun üstünlüğü ilkelerini izlemeyi bıraktığını tespit etmesi durumunda, o siyasî partinin finansman dışında tutulmasına karar verilmesi yetkisi yine Başkanlık Divanına aittir (f.6).

c) Başkanlık Divanının Denetlenmesi

Bu kadar geniş yetkilerle donatılan Başkanlık Divanı için elbette bir denetim mekanizması da içtüzükle düzenlenmiştir. Başkanlık Divanı Parlamento üyeleri tarafından denetlenmektedir. Başkanlık Divanının tüm tutanakları resmi dillere tercüme edilerek, basılır ve tüm üyelere dağıtılır; ayrıca bu tutanaklara kamu tarafından da erişilebilmektedir³¹³. Böylece Başkanlık Divanının çalışmaları hakkında bilgi sahibi olan Parlamento üyelerinden herhangi biri, Başkanlık Divanının ya da idareci üyelerin çalışmalarına ilişkin sorular yöneltme yetkisine sahiptir³¹⁴. Bu sorular yazılı olarak Parlamento başkanına teslim edilir ve yöneltildikleri tarihten itibaren otuz gün içinde yanıtlarıyla birlikte Parlamento Bülteninde yayınlanır (m. 28).

B) Başkanlık Divanı Dışındaki Yönetim Organları

1. Başkanlar Konferansı

a) Oluşumu ve Çalışma Yöntemi

Avrupa Parlamentosunda Başkanlık Divanının yanı sıra diğer bazı yönetim yapılanmaları da bulunmaktadır. Bunlardan ilk sırada inceleyeceğimiz Başkanlar Konferansı, siyasî grupların başkanları ile AP başkanından oluşmakta ve ayrıca bağımsız üyelere de iki temsilci başkanlar konferansına katılmakta; ancak bunların

³¹³ Başkanlık Divanı istisnai olarak gizlilik gerekçeleriyle belirli konuları hakkındaki tutanaklar için aksi yönde karar alabilmektedir. Ancak Başkanlık Divanın bu konudaki gizlilik gerekçelerini belirlerken AP ve Konseyin 30 Mayıs 2001 tarihli, 1049/2001 sayılı “AP, Konsey ve Komisyon belgelerine kamunun erişimine” ilişkin Tüzüğün 4. maddesine çerçevesinde hareket etmektedir. 1049/2001 sayılı Tüzüğün 4. maddesine göre kamu güvenliği, savunmaya ilişkin ve askeri konular, uluslararası ilişkiler, kişisel verilerin, gerçek ya da tüzel kişilerin ticari çıkarlarının korunması vb. hususlarda istisnai olarak kamunun bazı belgelere erişimi engellenebilmektedir. 1049/2001 tarihli Tüzük için bkz. ATRG, L 145, 31.05.2001, s.43-48.

³¹⁴ WEATHERILL and BEAUMONT, s.104.

oy hakkı bulunmamaktadır³¹⁵. Bazı siyasî gruplarda eş zamanlı olarak birden fazla başkan bulunduğu için, 2004 seçimleri sonucu Başkanlar Konferansında on üç üye bulunmaktadır³¹⁶.

Başkanlar konferansı kararlarını, ya konsensüs yöntemiyle ya da her siyasî grubun üyelerinin sayısına dayanan ağırlıklı oy yöntemiyle almaktadır³¹⁷ (İçtüzük m. 23). Konferans, her ay en az iki kez olmak üzere, aşağıda belirtilen görevlerini yerine getirmek amacıyla toplantılar gerçekleştirmektedir³¹⁸. Bu toplantılar tüm üyelere açık yapılmakta, böylece üyeler, genel kurul toplantıları dışında, Komisyon önerileri hakkında ön fikir edinme ya da davet edilen misafirlerle görüş alışverişinde bulunma fırsatını yakalamaktadır³¹⁹.

b) Görevleri

Başkanlar Konferansına İçtüzük m. 24 ile verilen görevlere bakıldığında, Konferans, Parlamento çalışmalarının düzenlenmesine ve yasama planına ilişkin konularda kararlar almaktadır³²⁰ (f.2). Başkanlar Konferansı, AB'nin diğer organlarıyla, kurumlarıyla ve üye devletlerin ulusal parlamentolarıyla ilişkiler konusunda sorumlu makamdır. Yukarıda belirttiğimiz üzere ulusal parlamentolarla ilişkilerin yürütülmesi konusunda iki başkan yardımcısı görevlendirilmektedir. Bu başkan yardımcıları ulusal parlamentolarla ilişkiler bağlamında yürütülen faaliyetlere ilişkin olarak, Başkanlar Konferansına düzenli şekilde bilgi vermektedir (f.3). Başkanlar Konferansı, AB üyesi olmayan devletlerle ve AB kurumlarının dışındaki kurumlar ve örgütlerle ilişkiler hakkındaki konularda da asıl sorumlu organdır (f.4).

Yukarıda belirtilenler dışında Konferans, Parlamento genel kurulunda görüşülecek konulara ilişkin gündem taslağını hazırlamaktadır (f.5). Ayrıca Başkanlar Konferansı, Parlamento komisyonlarının, soruşturma komisyonlarının,

³¹⁵ LASOK and LASOK, s. 219; GLÖCKLER ve diğerleri, s.47; WEATHERILL/BEAUMONT, s.104; KACZOROWSKA, s.212.

³¹⁶ <<http://www.europarl.eu.int/members/expert/otherBodies/search.do?body=1510&partNumber=1&language=EN>> (16.03.2006)

³¹⁷ LASOK and LASOK, s. 219; WEATHERILL and BEAUMONT, s.103.

³¹⁸ CRAIG/DE BURCA, s.79; CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 118.

³¹⁹ <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=53&pageRank=3&language=EN>> (12.03.2006)

³²⁰ CRAIG/DE BURCA, s. 79; WEATHERILL/BEAUMONT, s.104.

karma parlamento komisyonlarının ve daimi delegasyonlar ile geçici delegasyonların sorumlulukları ve bunlara üyelik hakkında kararlar almaya yetkili başlıca organdır³²¹ (f.6). Konferansın bir diğer önemli görevi de siyasî grupların, bağımsız üyelerin ve diğer AB kurumlarının genel kurul salonunda ne şekilde yerleşecekleri konusunda karar vermesidir (f.7). Başkanlar Konferansı, bireysel girişimle rapor hazırlanmasına izin verilmesi konusunda asıl sorumlu mercidir(f.8). Başkanlar Konferansı, siyasî gruplara ilişkin idarî ve bütçesel konular hakkında, Başkanlık Divanına öneriler sunma konusunda da içtüzükle yetkilendirilmiştir. Son olarak belirtmek gerekir ki Başkanlar Konferansının üzerinde üyelerin denetimi, Başkanlık Divanını açıklarken değindiğimiz denetimle aynı şekilde düzenlenmiştir³²² (m.28).

2. Komisyon Başkanları Konferansı

Komisyon başkanları konferansı ise, komisyonlar arasında daha iyi bir işbirliğinin sağlanması için çalışan Parlamento içi siyasî bir organ olup, Parlamentodaki tüm daimi ve geçici komisyonların başkalarından oluşmakta ve kendi başkanını seçmektedir³²³ (İçtüzük m.26/1).

Komisyon başkanları konferansı komisyonların çalışmaları ve genel kurul oturumlarının gündemi hakkında başkanlar konferansına öneriler sunabilir (f.2). Ayrıca, bu organ, bir konu hakkında hangi komisyonun sorumlu olacağına ilişkin bir uyuşmazlık bulunması durumunda, konu hakkında asıl yetkili organ olan Başkanlar Konferansına tavsiyede bulunabilir³²⁴. Bunların yanı sıra Başkanlık Divanı ya da Başkanlar Konferansı, komisyon başkanları konferansına bazı özel görevler verebilmektedir (f.3).

3. Delegasyon Başkanları Konferansı

Delegasyon başkanları konferansı, tüm daimi parlamentolar arası delegasyonların başkanlarından oluşmakta ve kendi başkanını seçmektedir³²⁵ (içtüzük m.27/1). Bu

³²¹ CRAIG/DE BURCA, s. 79

³²² WEATHERILL/BEAUMONT, s.104.

³²³ LASOK/LASOK, s. 220.

³²⁴ <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=53&pageRank=9&language=EN>> (15.03.2006)

³²⁵ LASOK/LASOK, s. 220.

organ Başkanlar konferansına delegasyonların çalışmalarına ilişkin olarak önerilerde bulunabilmektedir (f.2). Başkanlık Divanı ya da Başkanlar Konferansı, Delegasyon başkanları konferansını belirli görevleri yürütmesi için görevlendirebilmektedir. Delegasyon başkanları konferansı, parlamentolar arası toplantılar ve karma parlamento komisyonları toplantıları için yıllık bir takvim taslağı hazırlamaktadır³²⁶.

II. Parlamento Komisyonları

Ulusal yasama meclislerinin çoğunda olduğu gibi, AP'de de parlamento komisyonları oluşturulmuştur³²⁷. Bu komisyonların sayısı ve önemi AP'nin tedricen artan yetkilerine bağlı olarak zaman içinde artmıştır³²⁸. Bugün için AP'de genel kurul çalışmalarının temelini teşkil eden çalışmaları gerçekleştiren üç tür komisyon bulunmaktadır. İhtüzüğe göre bunlar daimi komisyonlar, geçici komisyonlar ve soruşturma komisyonlarıdır.

A) Parlamento Komisyonlarının Türleri

1. Daimi Komisyonlar

Daimi Komisyonlar, Başkanlar Konferansının önerisi üzerine Parlamento tarafından kurulmaktadır. Bu komisyonların üyeleri Parlamentonun yeniden seçilmesini izleyen ilk oturum kısmında seçilirler ve görev süreleri iki buçuk yıldır; dolayısıyla bir parlamento döneminde her komisyon için iki kez seçim yapılmaktadır. Daimi komisyonların yetkilerinin mutlaka onları kuran Parlamento kararı ile birlikte belirlenmesi zorunlu olmayıp, bunların yetkileri daha sonradan da belirlenebilmektedir (İhtüzük m. 174).

2. Geçici Komisyonlar

Geçici Komisyonlar da Başkanlar Konferansının önerisi üzerine Parlamento tarafından her zaman kurulabilmektedir. Bu komisyonların oluşumu, yetkileri ve

³²⁶ <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=53&pageRank=10&language=EN>> (15.03.2006)

³²⁷ MCCORMICK, s.141; Weatherill ve Beaumont tarafından, Parlamento komisyonlarının işleyişinin İngiliz Avam Kamarasında bir önerenin kabulünden önce çalışan komisyonların işleyişiyle benzer olduğu vurgulanmıştır. Bkz. WEATHERILL/BEAUMONT, s.107.

³²⁸ MCCORMICK, s.141; McELROY G., "Committee Representation in the European Parliament", European Union Politics, 2006 Vol. 7(1), s. 8, 9.

görev süreleri Parlamentonun geçici komisyon kurulmasına ilişkin kararında belirlenmekte olup, bu belirlemelerin sonradan ilgili komisyon lehine ya da aleyhine değiştirilmesi içtüzükle yasaklanmıştır (m. 175/son). Her ne kadar geçici komisyonların görev süreleri onları kuran Parlamento kararıyla belirlenmekteyse de, içtüzükle Parlamentonun ilgili komisyonun görev süresini belirleme yetkisine bir sınır getirilmiş ve bir geçici komisyonun görev süresinin on iki ayı aşamayacağı gösterilmiştir. Bununla birlikte bu sürenin dolmasından sonra, Parlamento tarafından ilgili geçici komisyonun görev süresinin uzatılabileceği de açıklanmıştır (m. 175).

3. Soruşturma Komisyonları

Parlamento Komisyonlarının üçüncü türü soruşturma komisyonları olup, Avrupa Parlamentosunda soruşturma komisyonlarının kurulması ATA'nın 193. maddesi ile özel olarak düzenlenmiştir. Buna göre Avrupa Parlamentosu üyelerinin dörtte birinin talebi üzerine, Topluluk Hukukunun uygulanmasındaki ihlal ya da kötü yönetim iddialarını incelemek üzere geçici bir soruşturma komisyonu oluşturabilecektir³²⁹. Zira kurucu andlaşmalarla Parlamento'ya, Topluluk kurumlarının faaliyetlerini ve üye devletlerin bu andlaşmalar çerçevesindeki yükümlülüklerinin uygulanmasını izleme ve denetleme görevi verilmiştir³³⁰.

Parlamento tarafından soruşturma komisyonlarının kurulabilmesi için adı geçen maddede iki husus ayrıca belirtilmiştir. Bunlardan ilki soruşturma komisyonun kurulması ile diğer AB kurumlarına ve organlara ATA ile verilen yetkilere halel gelmeyeceği; ikincisi de soruşturma komisyonu oluşturulmasında dayanak alınacak kötü yönetim iddialarının bir mahkeme önüne götürüldüğü ya da yargılamasının halen sürdüğü durumların komisyonun oluşturulmasına istisna teşkil edeceğidir.

Parlamento içtüzüğü m. 176'da ise soruşturma komisyonları daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre soruşturma komisyonları Parlamento üyelerinin dörtte birinin isteği üzerine, Avrupa Topluluklarının bir kurumunun ya da organının, bir üye devletin idarî organının ya da Topluluk Hukuku tarafından bu hukuku uygulamak için yetkilendirilen kişilerin tasarrufu olarak görülen işlemlerinde,

³²⁹ JONES, s.87.

³³⁰ LASOK and LASOK, s. 222.

Topluluk Hukukunun ihlali ya da Topluluk Hukukunun uygulanmasında kötü yönetim iddialarını incelemek üzere kurulmaktadır (f.1). Soruşturma komisyonu kurulmasına yönelik istemin, soruşturma konusunu ve soruşturma için ayrıntılı olarak gerekçeleri içermesi zorunludur (f.3). Bu şekilde kurulan bir soruşturma komisyonu çalışmalarını, en fazla on iki aylık süre içinde Parlamento'ya bir rapor sunarak sonuçlandırır. Parlamento bu sürenin üçer aylık dönemler halinde uzatılmasına iki kez karar verebilir (f.4). Soruşturma komisyonu kurulmasına ilişkin bir Parlamento kararı bulunmaktaysa, bu karar alındığı tarihten itibaren bir ay içinde Avrupa Toplulukları Resmî Gazetesinde yayınlanmaktadır (f.1). Soruşturma komisyonları, çalışmamızın üçüncü bölümünde Parlamentonun denetim işlevi açıklanırken daha ayrıntılı olarak işlenecektir.

4. Alt Komisyonlar

Yukarıda belirttiğimiz üç tür Parlamento komisyonunun yanında alt komisyonlar da kurulabilmektedir³³¹. Başkanlar Konferansının ön iznine bağlı olarak daimi ya da geçici komisyonlardan biri kendi sorumluluk alanları içerisinde çalışmak üzere alt komisyonlar oluşturabilmektedir (İçtüzük m. 181/1). Alt komisyonların üyeleri de onları oluşturan komisyonun kendi üyeleri arasından seçilmektedir (m. 181/4). Alt komisyonların en önemli özelliği bunların raporlarını doğrudan Parlamento'ya değil kendilerini oluşturan komisyona sunmalarıdır. Bu önemli farklar dışında alt komisyonlar diğer Parlamento komisyonlarına uygulanan içtüzük kurallarına tabidir. Bugün için AP'de Dışişleri Komisyonuna bağlı iki alt komisyon bulunmakta olup, bunlardan biri İnsan Hakları Alt Komisyonu diğeri de Savunma ve Güvenlik Alt Komisyonudur³³².

B) Parlamento Komisyonlarının Oluşumu

1. Parlamento Komisyonlarının Asil Üyeleri

a) Üyelerin Belirlenmesinde İzlenen Usul

Parlamento komisyonlarının üyeleri, siyasî gruplar ve bağımsız üyeler tarafından

³³¹ GLÖCKLER ve diğerleri, s.47.

³³² <http://www.europarl.eu.int/committees/sede_home_en.htm>;<http://www.europarl.eu.int/committees/droi_home_en.htm> (17.03.2006)

Başkanlar Konferansına aday gösterilmektedir³³³. Aday gösterme işlemi tamamlandıktan sonra Başkanlar Konferansı, Parlamentonun mevcut yapısının komisyona da yansıtılmasını mümkün kılacak, yani hem üye devletlerin hem de siyasî eğilimlerin hakça temsiline olanak sağlayacak şekilde³³⁴, önerileri Parlamenta sunmaktadır (m. 177/1). Başkanlar Konferansı tarafından Parlamenta sunulan bu öneriler için, en az otuz yedi üye tarafından değişiklik önerisi verilebilir ve bu değişiklik önerileri gizli oyla oylanır (f.2). Başkanlar Konferansı tarafından hazırlanan ve bazen belirttiğimiz şekilde üzerinde değişiklik yapılan öneriler doğrultusunda komisyon üyeleri Parlamento tarafından seçilmektedir (f.3).

Uygulamada, Parlamento komisyonlarının üyelerinin seçilmesinde siyasî gruplar arasındaki denge, AP üyelerinin kıdemi ve bazen ulusal çıkarlar belirleyici olmaktadır³³⁵. Ayrıca bu dengeler çerçevesinde her biri belirli alanlarda uzmanlaşmış olan parlamento komisyonları için seçilecek üyelerin de aynı konuda uzman olan kişilerden oluşmasının, diğer çıkar gruplarının ilgili komisyonda temsil edilmesini engellediği gerekçesiyle eleştirilmektedir³³⁶. Bize göre de uygulamada benimsenen yöntem İçtüzüğü'nün 177/1. maddesinde düzenlenen "Komisyonların oluşumu mümkün olduğu ölçüde Parlamentonun oluşumunu yansıtır." hükmüyle çelişmektedir. Zira yukarıda da değindiğimiz üzere Parlamenta alınan kararlar temelde komisyon çalışmalarının sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmaları konunun uzmanlarının yürütmesi elbette olumlu bir katkı sağlamaktadır. Ancak Parlamentonun Birlik içindeki demokrasiye doğrudan katkı yapan tek kurum olduğunu kabul ettiğimizden, bu çalışmalarda uzmanlar yanında diğer kesimlerden de görüş alınması gerekmektedir. Bunun için de doğrudan seçimle göreve gelen ve vatandaşların siyasî iradelerini Parlamenta yansıtan tüm siyasî gruplara, her konuda görüş açıklamaları için fırsat verilmesi ve bu şekilde bir uzlaşma olanağının sağlanması Parlamentonun niteliği bakımından oldukça önemlidir. Nitekim *McElroy* bu hususta verdiği örnekte,

³³³ KACZOROWSKA, s. 212.

³³⁴ BOZKURT Ö, s.111; McELROY, s. 10-12.

³³⁵ Örneğin İrlanda ve Danimarka gibi üye devletlerin tarım konusuna dışişleri ve savunma gibi konulardan daha fazla önem verdikleri yönünde bkz. MCCORMICK, s.142; KACZOROWSKA, s.212.

³³⁶ McELROY, s. 13 vd.

tarımdan sorumlu komisyonda yalnızca tarım alanıyla ilgilenen ya da bireysel geçmişlerinde bu konuda uzman olan üyelerin bulunmasının, farklı sektörlerden kişilerin bu konudaki görüşlerini ifade etmesini engellediğini belirtmektedir³³⁷.

b) Üyeliklerde Boşalma ya da Üyelerden Birinin Dâhil Olduğu Siyasî Gruptan Ayrılması Durumunda İzlenecek Yöntem

Şayet komisyon üyeliklerinde bir boşalma söz konusu olursa, yine Parlamentonun mevcut siyasî yapısının ilgili komisyona yansıtılması gerekliliği göz önünde bulundurularak ve üye olarak atanacak kişinin de onayı alınarak Başkanlar Konferansı tarafından, yeni bir üye atanmaktadır (f.5). Böyle bir durumda söz konusu atama kararının bir sonraki oturumda onaylanmak üzere Parlamento'ya sunulması zorunludur (f.6).

Komisyon üyelerinin seçilmesinde sürekli olarak parlamentonun mevcut yapısının komisyonlara da yansıtılması ve dolayısıyla siyasî görüşlerin komisyon içinde hakça temsilinin sağlanması gerekliliği, bir komisyon üyesinin seçilirken dahil bulunduğu siyasî gruptan ayrılarak yeni bir siyasî gruba katılması halinde durumunun ne olacağı sorusunu akla getirmektedir. Böyle bir durumda, dahil bulunduğu siyasî grubu değiştiren üye, iki buçuk yıllık görev süresinin geri kalanında da komisyon üyeliğini sürdürecektir. Bununla birlikte bir komisyon üyesinin siyasî grubunu değiştirmesi durumunda komisyon içinde farklı siyasî görüşlerin adil dağılımı bozuluyorsa, bu takdirde Başkanlar Konferansı, grup değiştiren üyenin bireysel haklarını da koruyarak, ilgili komisyonun oluşumu konusunda Parlamento'ya yeni öneriler götürmek ve siyasî görüşlerin adil dağılımını sağlamak zorundadır (m. 177/1).

2. Parlamento Komisyonlarının Yedek Üyeleri

Parlamento komisyonlarında asil üyelerin yanı sıra yedek üyelere bulunmaktadır. Siyasî gruplar ve bağımsız üyeler, her komisyon için, ilgili komisyonda kendilerini temsil eden asil üye sayısı kadar sürekli yedek üye de belirleyebilmekte ve Başkan durumdan haberdar edilmektedir. Sürekli yedek üyeler

³³⁷ McELROY, s. 13 vd.

komisyon toplantılarına katılma, bu toplantılarda söz alma ve asil üyenin bulunmadığı durumlarda da oylamaya katılma hakkına sahiptirler (m. 178/1).

Ayrıca siyasî grup tarafından sürekli yedek üye belirlenmediği ya da yedek üyenin bulunmadığı ve asil üyenin de katılmadığı komisyon toplantıları için, asil üye dahil bulunduğu siyasî gruptan bir başka üyeyi oy hakkını da kullanacak şekilde komisyon toplantılarına katılması amacıyla belirleyip durumdan ilgili komisyon başkanını haberdar eder (m. 178/2). Bağımsız üyeler de aynı haktan yararlanmaktadır. Yukarıda belirttiğimiz koşullar çerçevesinde sürekli bir yedek üyenin bağlı bulundu siyasî gruptan ayrılması durumunda artık sürekli yedek üyelik statüsünü kaybedecektir; zira sürekli yedek üyelik münhasıran dahil bulunulan siyasî grupla bağlantılıdır.

C) Parlamento Komisyonlarının Görevleri

Parlamento komisyonlarının en genel anlamda görevleri, yasama tasarrufu taslaklarının ve siyasî konuların ayrıntılı olarak incelenmesi ve genel kurula sunmak üzere rapor hazırlanmasıdır³³⁸. Avrupa Parlamentosunun 19 Ocak 2004 tarihli kararıyla Parlamentodaki daimi komisyonların yetki ve sorumlulukları belirlenmiş; bu karar da İçtüzüğün VI. Eki olarak yer almıştır³³⁹. Bu çerçevede Avrupa Parlamentosunda, dışişleri, kalkınma, bütçe, hukuk işleri gibi çeşitli alanlarda uzmanlaşmış yirmi adet daimi komisyon bulunmaktadır³⁴⁰. Daimi komisyonlar, Parlamento tarafından ya da Parlamentonun ara verdiği dönemlerde Başkanlar Konferansı adına Başkan tarafından kendilerine gönderilen konuları incelemekle görevlidirler³⁴¹ (İçtüzük m.179/1). Daimi komisyonlardan birisi, kendisine yönlendirilen konu hakkında yetkili olmadığını açıklarsa ya da daimi komisyonlardan ikisinin yetki alanlarına ilişkin bir uyuşmazlık ortaya çıkarsa bu yetki sorunu, Parlamentoda ilgili konunun komisyona yönlendirildiğinin açıklanmasından itibaren dört çalışma haftası içinde Başkanlar Konferansına iletilir.

³³⁸ JONES, s. 87.

³³⁹ ATRG, L 44, 15.02.2005, s. 83-91

³⁴⁰ Avrupa Parlamentosunda yer alan daimi komisyonların görev alanlarına ilişkin olarak detaylı bilgi için bkz. EK.

³⁴¹ WEATHERILL and BEAUMONT, s.107.

Daha sonra Başkanlar Konferansı durumu Komisyon Başkanları Konferansına bildirir ve Komisyon Başkanları Konferansı, Başkanlar Konferansına konu hakkında tavsiyelerde bulunabilir. Başkanlar Konferansı, yetki sorunun kendisine gönderilmesinden itibaren altı çalışma haftası içinde konuyu karara bağlar. Aksi takdirde sorunun karara bağlanması için konu Parlamento genel kurulu gündemine taşınır (m.179/2).

Bir konuya ilişkin olarak birden fazla daimi komisyon yetkili olabilmektedir. Bu durumda komisyonlardan biri sorumlu komisyon diğerleri görüşleri istenen komisyonlar olarak belirlenmektedir. Ancak bir konu eş zamanlı olarak en fazla üç daimi komisyona gönderilebilmektedir (m. 179/3). Konunun birden fazla komisyonun yetki alanına girdiği durumlarda, içtüzükle komisyonlara konuyu birlikte değerlendirme fırsatı tanınmış bulunmaktadır. Bu olanağın kullanılması halinde ise komisyonlar birlikte ya da ayrı ayrı karar alabileceklerdir. (m. 179/f.4)

Geçici komisyonların ve soruşturma komisyonlarının görevleri ise, bu komisyonların kurulmasına ilişkin Parlamento kararıyla belirlenir ve bu komisyonlar daimi komisyonlara görüş bildiremezler (m.179/1). Buradan da anlaşıldığı üzere geçici komisyonlar ve soruşturma komisyonları dönemsel ihtiyaçlar çerçevesinde kurulmaktadır. AP'de yakın zamanda kurulan ve bugün için faaliyetlerine devam eden bir geçici komisyon³⁴² ve bir de soruşturma komisyonu³⁴³ bulunmaktadır.

³⁴² Bugün için faaliyetlerini sürdüren geçici komisyon, Avrupa ülkelerinin CIA tarafından tutukluların hukuka aykırı olarak tutulması ve bu kişilerin nakli için kullanıldığı iddiaları çerçevesinde Parلمانonun 18 Ocak 2006 tarihli kararıyla kurulmuştur. Ayrıntılı bilgi için erişim: <http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/tdip/presentation/default_en.htm> (29.03.2006)

³⁴³ AP tarafından 18 Ocak 2006 tarihinde kurulan ve bugün için faaliyetleri devam eden soruşturma komisyonu, "Equitable Life Assurance Society" adlı İngiliz sigorta kuruluşunun iflasın eşiğinde olmasını gerekçe göstererek 2000 yılında poliçe sahiplerine emekli aylıklarını önemli kesintiler yaparak ödemesi nedeniyle ortaya çıkan kötü yönetim iddialarını incelemek üzere kurulmuştur. Bu komisyonun kurulmasında temel hedef, Birleşik Krallık yetkili makamlarının, konu hakkındaki 2002/83 tarihli AT yönergesiyle değişik 92/96 sayılı AET yönergesinin uygulanmasında kötü yönetimlerinin bulunup bulunmadığının, yani Topluluk hukukunun ihlal edilip edilmediğinin araştırılmasıdır. Bu komisyon hakkında ayrıntılı bilgi için erişim: <http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/equi/default_en.htm> (29.03.2006).

D) Komisyonların İç İşleyişi

1. İç Örgütlenme Hakkında Alınan Kararlar ve Komisyonların Toplanması

a) İç Örgütlenme

Parlamento komisyonları, üyelerinin yukarıda açıkladığımız usule göre seçilmelerinden sonraki ilk toplantılarında, ayrı ayrı oylamalarla iki buçuk yıllık görev süreleri için bir başkan ve bir ila üç başkan yardımcısından oluşan başkanlık divanını seçmektedir (İçtüzük m. 182/1). Aslında hangi komisyonlara hangi siyasî grubun üyelerinden başkan ya da başkan yardımcısı seçileceği siyasî gruplar arasında önceden yapılan resmi olmayan anlaşmalara bağlı olup, bir siyasî gruptan komisyon başkanlığı ya da başkan yardımcılığı için kimlerin aday olacağı da ilgili siyasî grup içindeki ulusal delegasyonların tutumları sonucu belirlenmektedir³⁴⁴.

Komisyon başkanlarının görevleri komisyon toplantılarına başkanlık etmek, genel kurulda komisyon adına konuşma yapmak ve komisyon başkanları toplantısında mensubu bulunduğu komisyonu temsil etmektir³⁴⁵.

Ayrıca bir parlamento komisyonu içindeki her siyasî grubun komisyon içindeki üyelerinden biri grup koordinatörü olarak belirlenmektedir. Belirlenen bu grup koordinatörleri bir araya gelip raportörlerin belirlenmesi, komisyonun gündemi ve siyasî konular üzerinde görüşmeler yaparak komisyon çalışmalarına katkıda bulunmaktadır³⁴⁶. Her komisyonun bir sekreteryası ve bu sekreteryada da komisyona ve üyelere idarî ve teknik destek sağlayan görevliler bulunmaktadır.

b) Komisyon Toplantıları

Parlamento Komisyonları toplantılarını genellikle her ayın iki haftası Brüksel'de

³⁴⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 124; Nicoll/Salmon ise özellikle komisyon başkanlarının belirlenmesinde nispi temsil sistemlerinden De Hondt sisteminin siyasî gruplar tarafından göz önüne alındığını ve komisyon başkanlarının bu sisteme uygun olarak siyasî gruplar tarafından atandığını vurgulamaktadır. Bkz. NICOLL/SALMON, s. 98. Bu gün için EPP-ED'nin 9; PES'in 7; ELDR'nin 3; EFA/G'nin 1; GUE/NGL'nin 1 ve UEN'in 1 komisyon başkanı bulunmaktadır. Bkz. KARLUK, s. 234.

³⁴⁵ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 123.

³⁴⁶ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 127.

sürdürmektedir³⁴⁷. Parlamento komisyonları komisyon başkanının, kendi inisiyatifiyle ya da Parlamento Başkanının istemi üzerine üyeleri toplantıya çağırmasıyla her zaman toplanabilmekte, böylece Parlamentonun işleyişinde süreklilik sağlanmaktadır³⁴⁸ (İçtüzük m. 183/1).

AB Komisyonu ya da Konsey, ilgili komisyonun başkanının daveti üzerine komisyon toplantılarına katılabilmektedir. Hatta Maastricht Andlaşması sonrasında ATA'nın bazı hükümleriyle Parlamento komisyonlarına Konsey başkanını ya da AMB başkanını, açıklama yapmak üzere davet etme yetkisi verilmiştir³⁴⁹. Yine toplantı yapan komisyonun üyesi bulunmayan AP üyelerinin de komisyon toplantılarına katılması mümkündür. Ancak bu üyeler görüşmelerde söz alamazlar (m. 183/3). İlgili Komisyon üyesi dışındaki diğer Parlamento üyelerine de toplantılara katılma hakkı verilmesi önemli bir noktadır. Zira genel kurulda oy kullanacak üyeler genellikle konu hakkında fazla bilgi sahibi olmaksızın, parlamento komisyonlarında yapılan çalışmalara güvenerek hareket etmektedirler. Dolayısıyla, parlamento üyelerinin konu henüz komisyon aşamasındayken o konuyla ilgili bilgi edinmesi genel kurulda kullanacağı oyun rengini belirlemede kendisine yardımcı olmaktadır.

2. Parlamento Komisyonlarının Çalışmaları

a) Genel Olarak

Parlamento komisyonlarının çalışmalarının büyük bölümü, Parlamentonun yasamaya ve bütçeye ilişkin işlevlerinin yürütülmesi amacıyla, raporlar hazırlanmasından ya da görüş belirlenmesinden oluşmaktadır. Bu çalışmalar,

³⁴⁷ TEZCAN, s. 20; McCORMICK, s. 141.

³⁴⁸ LASOK and LASOK, s. 222; KACZOROWSKA, s.212.

³⁴⁹ Maastricht Andlaşmasıyla ATA m. 99/4'te yapılan değişiklikle, "bir üye devletin ekonomi politikalarının ATA m. 99/2'ye göre belirlenen yönlendirici ilkelerle bağdaşmaması durumunda, Konseyin bu konu hakkındaki tavsiyelerini kamuya açıklaması halinde, Konsey başkanı sorumlu parlamento komisyonu önünde açıklama yapmaya davet edilebilir." hükmü eklenmiştir. (Aynı hüküm AB Anayasası m. III-179/5'te de korunmuştur.) Yine ATA m. 113/3'e göre bu hükümde düzenlenen durumlarda AMB Başkanı ve yönetim kurulu üyeleri, AP'nin talebi üzerine ya da kendi inisiyatifleriyle, sorumlu parlamento komisyonu tarafından dinlenilebilmektedir. Uygulamada AB Komisyonunun parlamento komisyonunda görüşülen konudan sorumlu üyesinin bu toplantılara katılmasına sık sık rastlanmaktayken, Konsey başkanlığının bu toplantılarda temsil edilmesi oldukça nadirdir. Bkz. WEATHERILL and BEAUMONT, s.108.

genellikle AB Konseyinden ya da AB Komisyonundan gelen yasama önerilerinin değerlendirilmesi ya da görüş isteminden kaynaklanma birlikte, bazen Başkanlar Konferansından izin alınması şartına bağlı olarak komisyonların kendi inisiyatiflerine de dayanabilmektedir³⁵⁰ (İçtüzük md 45) . Parlamento komisyonlarının kendi inisiyatifleriyle hazırladıkları raporlar da tüm çalışmalar içinde önemli bir oran teşkil eden siyasi çalışmalardır³⁵¹ .

Uygulamada komisyonlar yalnızca Parlamento görüşmeleri için rapor hazırlamakla yetinmeyip Konsey ve Komisyonla iletişim halinde bulunarak Birlik işlemlerinin sürekliliğini ve uyumunu sağlamakta ve Parlamento denetiminin etkili olarak kullanılmasına ve bilgi akışının hızlandırılmasına hizmet etmektedir³⁵² . Komisyon ve Konsey dışında bağımsız uzmanlardan ve değişik baskı gruplarının temsilcilerinden de bilgi alan Parlamento komisyonları Birliğin yasama faaliyetini ve politikalarını ayrıntılı olarak takip etmektedirler³⁵³ .

b) Parlamento Komisyonu Önüne Gelen Bir Konunun Geçirdiği Aşamalar

AB Komisyonundan ya da Konseyden gelen yasama önerileri veya görüş istemleri AP Başkanına iletilmektedir. Başkan kendisine ulaşan bu öneri ya da istemleri yukarıda sorumluluk alanlarını belirttiğimiz komisyonlardan ilgili olanına göndermektedir (İçtüzük m. 40). Ayrıca bu öneriler ya da istemler sorumlu komisyonun yanı sıra, Parlamento Başkanı aracılığıyla konuyla ilgili olduğu düşünülen diğer bazı Parlamento komisyonlarına da görüşlerini sunmak üzere gönderilebilmektedir³⁵⁴ (İçtüzük m.46). Böylece, aynı konunun farklı yönleri

³⁵⁰ Weatherill ve Beaumont, daimi parlamento komisyonlarıyla İngiliz Avam Kamarasının özel kurullarının (select committees in the House of Commons), yasamaya ilişkin olmayan ancak alınmasını istedikleri bir Parlamento kararına esas teşkil edecek raporlar hazırlamaları bakımından benzeştikleri görüşündedir. Bkz. WEATHERILL and BEAUMONT, s.108.

³⁵¹ WEATHERILL and BEAUMONT, s.108.

³⁵² LASOK and LASOK, s. 222.

³⁵³ VINCENZI, s. 22.

³⁵⁴ Bu durum, konu ilk kez kendisine yönlendirilen bir sorumlu komisyonun diğer bir komisyonun görüşünü almak istemesi ya da diğer komisyonların sorumlu komisyona görüş bildirmek istemeleri halinde söz konusu olmaktadır. Bu istemler Parlamento Başkanına iletilmekte, Başkan da ilgili komisyonları durumdan haberdar etmektedir. Sorumlu komisyon diğer komisyonlardan görüş istediye, kendisine görüşlerin sunulması için bazı süre sınırlamaları belirleyebilmekte ve istenilen görüşün iletilmemesi halinde bu süre sona ermeden herhangi bir karar alamamaktadır. Yasama tasarrufuna ilişkin önerilerin söz konusu olduğu durumlarda görüş belirtecek komisyon tarafından bazen kısa gerekçelerde eklenerek değişiklik önerilebilmektedir. Yasama tasarrufuna ilişkin olmayan

üzerinde birden fazla Parlamento komisyonunun çalışmasına ve konunun çok boyutlu şekilde derinlemesine incelenmesine olanak sağlanmıştır. Ayrıca, yukarıda değindiğimiz üzere, uygulamada her Parlamento komisyonunun üyelerinin o komisyonun görev alanına giren konularda uzmanlaşmış kişilerden belirlenmesi nedeniyle farklı bakış açılarının konuya yansıtılamayacağı eleştirisi bu noktada biraz hafifletilmiş olmaktadır.

aa) Raportör ve Çalışmaları

Kendisine herhangi bir yasama tasarrufuna ilişkin bir öneri yönlendirilen Parlamento komisyonun başkanı, izlenecek usulü komisyona önermektedir (İçtüzük m. 42/1). “Basitleştirilmiş usulün”³⁵⁵ uygulanmadığı durumlarda, izlenecek usule ilişkin alınan kararı takiben komisyon, AB Komisyonunun önerisi üzerinde çalışmak üzere kendi üyeleri ya da daimi yedek üyeler arasından bir raportör atamaktadır³⁵⁶ (m.42/2). Uygulamada, raportörlerin atanmasında, raportör olacak kişinin vatandaşlığı, bu kişinin dahil bulunduğu siyasî grup, konuya ilişkin olarak daha önceden ulusal düzeyde ya da Avrupa düzeyinde bir çalışması bulunup bulunmadığı değerlendirilmektedir³⁵⁷. *Kaeding*, raportörlere ilişkin çalışmasında, özellikle 1994-

durumlarda ise sorumlu komisyon tarafından açıklanan karar taslağı için görüş belirten Parlamento komisyonunun tavsiyeleri söz konusu olabilmektedir. Diğer komisyonlardan alınan bu görüşlerde yer alan değişiklik önerileri ya da tavsiyeler sorumlu komisyonda oylanmaktadır. Oylama sonucu ne olursa olsun, diğer komisyonlardan gelen görüşler sorumlu komisyonun raporuna eklenmekte, sorumlu komisyonun raporu parlamentoya bu haliyle gönderilmektedir (İçtüzük m. 46).

³⁵⁵ Basitleştirilmiş usul içtüzüğün 43. maddesinde açıklanmaktadır. Buna göre, herhangi bir Parlamento komisyonuna yönlendirilen yasama önerisine ilişkin olarak, ilgili komisyonda yapılan ilk genel görüşme sonrasında komisyon başkanı, bu yasama önerisinin değişiklik yapılmaksızın onaylanmasını önerebilmektedir. Komisyon üyelerinin en az onda birinin bu öneriye itiraz etmemesi durumunda komisyon başkanı Parlamentoya önerinin onaylandığını bildiren bir rapor sunabilmektedir. Bunun yanı sıra komisyon başkanı yukarıda açıkladığımız önerisine alternatif olarak, kendisinin ya da bir raportörün, gönderilen öneriye ilişkin olarak komisyonda gerçekleştirilen görüşmeler çerçevesinde bir dizi değişiklik önerisini yansıtan bir taslak hazırlanmasını önerebilmektedir. Komisyon üyelerinin bu öneriyi kabul etmeleri durumunda ise, söz konusu değişiklik taslağı hazırlanıp üyelere gönderilmektedir. Bu durumda taslağın üyelere gönderilmesinden itibaren en az yirmi bir gün olarak belirlenecek süre içinde, taslağı komisyon üyelerinin en az onda biri tarafından itiraz edilmezse, değişiklikleri içeren rapor komisyonda kabul edilmiş sayılmaktadır. Dolayısıyla yasama kararı taslağı ve değişiklikler komisyonda başka bir görüşmeye gerek kalmaksızın Parlamentoya gönderilmektedir. Şayet değişikliklere ilişkin taslağı üyelerin en az onda biri tarafından itiraz edilirse, bu takdirde komisyonun bir sonraki toplantısında taslak için oylama yapılmakta, oylama sonucuna göre yasama kararı taslağı ve değişikliklerin durumu belirlenmektedir. Bu usul komisyonun görüş hazırlaması halinde de uygulanabilmektedir.

³⁵⁶ KARLUK, s. 234; JONES, s.87.

³⁵⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. KAEDING M., “Rapporteurship Allocation in the European Parliament”, *European Union Politics*, Vol. 5(3) 2004, s. 353-371.

1999 yıllarında görev yapan çevre komisyonunu irdelemiş ve bu komisyondaki raportörlerin yukarıda belirtilen kriterler esas alınarak belirlendiğini, ancak bu belirlemelerin Parlamentonun oluşumunu tam anlamıyla yansıtmadığı tespitini yapmıştır³⁵⁸. Ayrıca belirtmek gerekir ki, Parlamento içtüzüğünde komisyonların oluşumu bakımından parlamentonun mevcut yapısını yansıtmaması gerekliliği üzerinde durulmuşsa da, raportörlerin belirlenmesi konusunda bu yönde herhangi bir hüküm mevcut değildir.

Komisyon kendi başkanlık divanının önerisi üzerine, raportörün hazırlayacağı taslak raporu sunması için bir süre sınırlaması belirleyebilmektedir (m. 48/4). Belirlenen bu süre sınırlaması uzatılması hatta yeni bir raportör atanması için de herhangi bir engel bulunmamaktadır.

Raportörün çalışmaları sonucu hazırlanan raporda, AB Komisyonun önerisi için herhangi bir değişiklik taslağı ve gerekli görülen durumlarda buna ek şeklinde raportörün sorumluluğunda olan ve oylamaya konulmayan kısa gerekçeler, yasama kararı taslağı, yine gerekli görülen durumlarda konuya ilişkin mali açıklamayı da içeren açıklayıcı bir beyan yer almaktadır (m. 42/3). Uygulamada, hazırlanan raporlar üzerinde çeşitli çıkar gruplarının etkileri de belirleyici olmaktadır.

Herhangi bir yasama tasarrufuna ilişkin olmayan bir rapor hazırlanması gerekmezse, sorumlu komisyon yine bir raportör atamakta, bu raportör de komisyon raporunun hazırlanmasından ve hazırlanan raporun Parlamentoda ilgili komisyon adına sunulmasından sorumlu olmaktadır (m.44/1, m.44/2). Bu tür bir raporda ise, bir karar taslağı ile konunun mali etkilerini de içeren bir açıklayıcı beyan yer almaktadır (m.44/3).

bb) Hazırlanan Raporun Parlamento Komisyonu Toplantısında Görüşülmesi

Yukarıda belirttiğimiz şekilde hazırlanan raporlar komisyon toplantısında sunulduktan sonra, komisyonun her üyesi rapor üzerinde değişiklik önerisinde bulunabilmektedir (İçtüzük m. 185/1). Şayet bu değişiklik önerileri önemli görülürse,

³⁵⁸ KAEDING, s. 367.

komisyon mevcut raporu oylamak yerine raportörden yeni bir rapor hazırlamasını da isteyebilmektedir.

Komisyonun raporlara ilişkin olarak oylama yapabilmesi için kural olarak komisyon üyelerinin en az dörtte birinin toplantıda hazır bulunması gerekmektedir (m. 185/2). Komisyonda karar alınabilmesi için ise basit çoğunluğun lehe oy kullanması yeterlidir³⁵⁹. Komisyon başkanının görüşmelerde söz alma ve oy kullanma hakkı bulunmakta ancak eşitlik durumunda başkanın oyuna üstünlük tanınmamaktadır. Komisyonda oylandıktan sonra nihai olarak kabul edilen tüm raporlarda, rapor için komisyonda gerçekleştirilen oylamanın sonucuna yer verilmesi zorunludur (m. 48/2). Komisyon görüşünün oybirliğiyle belirlenmediği durumlarda, raporda ayrıca, azınlık görüşünün bir özetine de yer verilmektedir (m. 48/3). Böylece komisyon, çalışmalarının sonucunda, kendisine yönlendirilen önerilere ilişkin olarak ya değişiklikler önermekte ya da söz konusu önerinin kabul veya reddi yönünde görüş bildirmektedir³⁶⁰.

III. Parlamento Delegasyonları

A) Delegasyonlara Genel Bakış ve Delegasyon Türleri

1. Genel Olarak

Delegasyonlar, AP ile AB üyesi olmayan devletlerin parlamentoları arasındaki ilişkileri sürdürecekt³⁶¹ ve AB ile üçüncü devletler arasında bağitlanan uluslararası andlaşmalardan doğan özel yükümlülükleri karşılayacak şekilde yapılandırılmıştır. Avrupa Parlamentosu delegasyonlardan ilki Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Topluluğu (o zamanki AET) arasında ortaklık yaratan 1963 tarihli Ankara Anlaşması sonrasında AP-TBMM arasında oluşturulmuştur³⁶². AT'nin bağitladığı herhangi bir anlaşmaya dayanmayan ilk parlamentolar arası delegasyon ise 1972 yılında AP ile ABD Kongresi arasında kurulmuştur³⁶³.

³⁵⁹ NICOLL/SALMON, s. 99

³⁶⁰ WEATHERILL and BEAUMONT, s.107.

³⁶¹ JONES, s. 87.

³⁶² AP-TBMM arasında oluşturulan karma parlamento komisyonu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/kpk/KPKBrosur.doc> (01.04.2006); <http://www.europarl.eu.int/intcoop/euro/jpc/turk/history2004_turkey_en.pdf> (01.04.2006)

³⁶³ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 150.

Doğrudan seçimlerden sonra ise delegasyon sayısında tedricen ciddi bir artış görülmüştür³⁶⁴. Bu artış da Parlamentonun dış ilişkilerde gittikçe artan önemini yansıtmaktadır. AB'deki üye sayısını yirmi beşe yükselten son katılımlar öncesi tüm aday devletlerin parlamentolarıyla AP arasında birer karma parlamento komisyonu kurulduğundan bu tür delegasyonların sayısı oldukça fazlaydı. Ayrıca son dönemde dikkat çeken diğer bazı delegasyonlar ise AP'nin kendi girişimleri üzerine kurulmuş bulunan Güney Afrika Parlamentosu (1994) ve gözlemci statüsünde katıldığı NATO Parlamenter Meclisi (2002) ile AP arasındaki parlamentolar arası delegasyonlardır³⁶⁵.

2. Delegasyon Türleri

Bugün için otuz dört devlet parlamentosu ile AP arasında kurulmuş beş tür delegasyon bulunmaktadır³⁶⁶. Bunlardan ilk türü karma parlamento komisyonları oluşturmaktadır. Karma parlamento komisyonları, AB'ye üyelik için başvuruda bulunan devletlerin ya da Topluluk ile aralarında ortaklık anlaşmaları bulunan üçüncü devletlerin parlamentoları ile ilişkileri sürdürmek amacıyla, AB ile üçüncü devletler arasında bağitlanan ortaklık anlaşmaları çerçevesinde kurulmaktadır³⁶⁷. Günümüzde AP ile ulusal parlamentosu arasında karma parlamento komisyonu bulunan devletler Türkiye, Romanya, Bulgaristan, Hırvatistan, Makedonya, Meksika ve Şili'dir³⁶⁸.

İkinci tür delegasyonlar ise yine üçüncü devletlerle AB arasında bağitlanan işbirliği anlaşmaları çerçevesinde oluşturulan parlamento işbirliği komisyonlarıdır. Bugün için Avrupa Parlamentosu, Rusya, Ukrayna, Moldova, Kazakistan-Kırgızistan-Özbekistan, Ermenistan-Azerbaycan-Gürcistan gibi devletlerle işbirliği komisyonları içinde bir araya gelmektedir³⁶⁹.

³⁶⁴ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 149.

³⁶⁵ <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=59&pageRank=2&language=en>> (01.04.2006)

³⁶⁶ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 149.

³⁶⁷ KARLUK, s. 234.

³⁶⁸ <<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/delegations.do?language=EN>> (08.04.2006). Ayrıntılı bilgi için bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 151.

³⁶⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 151.

Üçüncü tür delegasyonlar, AB ile üçüncü devletler arasında parlamenter düzeyde ilişkiler kurmak için ya bizzat AP tarafından ya da AB ile üçüncü devletler arasında işbirliği ya da ortaklık analaşmaları dışında kalan analaşmalarla oluşturulan parlamentolar arası delegasyonlardır.

AP'nin katıldığı parlamenter meclisler ise dördüncü tür delegasyonları oluşturmaktadır. AP, 2006 yılı itibariyle iki parlamenter mecliste yer almaktadır. Bunlardan ilki Afrika/Karayip/Pasifik(ACP) - AB Karma Parlamenter Meclisi ikincisi de Euromed (Avrupa-Akdeniz) Parlamenter Meclisidir³⁷⁰.

Nihayet seçim izleme görevi gibi görevler çerçevesinde oluşturulan ad hoc delegasyonlar da son türü oluşturmaktadır. Üçüncü devletlerden gelecek talep üzerine kural olarak genel bir Avrupa Birliği Misyonu oluşturulmakta ve AP seçim izleme misyonlarında Konsey ve Komisyonla sıkı işbirliği gerçekleştirmektedir. Seçim izleme için oluşturulan bu AB Misyonlarında, AP'den de belirttiğimiz türde bir delegasyon görev almaktadır. Ancak genel anlamda bir AB seçim izleme misyonunu oluşturulmayan durumlarda, AP bahsedilen delegasyonlar aracılığıyla tek başına da seçim izleme görevi yürütebilmektedir. Seçim koordinasyon grubunun önerisi ve Başkanlar Konferansının izni ile görev alan AP'nin seçim izleme misyonları, ilgili devlette ulusal düzeyde gerçekleştirilen seçimlerin meşruiyetini güçlendirmeyi, seçimlere ilişkin olarak halkın güven duymasını sağlamayı, seçimlerde hile yapılmasının önlenmesini ve bu bağlamda çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümüne katkıda bulunmayı amaçlamaktadır³⁷¹. Seçim izleme misyonları çerçevesinde 2004 sonrasında Arnavutluk, Kazakistan, Venezüella,

³⁷⁰ ACP-EU Karma Parlamenter Meclisi hakkında ayrıntılı bilgi için erişim: <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?language=EN&id=58>> (07.04.2006); Ayrıca bkz. NICOLL/SALMON, s.100. 1995 yılında Barselona deklarasyonu ile oluşturulan işbirliği çerçevesinde kurulan Avrupa-Akdeniz Parlamenter Forumu 2003 yılında Avrupa-Akdeniz Parlamenter Meclisine dönüştürülmüş olup bu konuda ayrıntılı bilgi için erişim: <http://www.europarl.eu.int/intcoop/empa/assembly/default_en.htm> (07.04.2006).

³⁷¹. Bu konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Communication From the Commission on EU Election Assistance and Observation, Brüksel 2000. Belgeye erişim : <http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0191en01.pdf>; <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/01/st09/09990en1.pdf>> (07.04.2006); <http://www.europarl.eu.int/intcoop/election_observation/default_en.htm> (07.04.2006).

Lübnan ve Mozambik gibi değişik coğrafyadan birçok devlete AP delegasyonları gönderilmiştir³⁷².

B) Delegasyonların Oluşumu ve Görevleri

1. Delegasyonların Oluşumu

Parlamento delegasyonlarının oluşturulması hakkındaki karar Başkanlar Konferansının önerisi üzerine genel kurul tarafından alınmaktadır. Alınan bu kararlar birlikte, ilgili delegasyonların hangi konularda çalışacağı da göz önünde bulundurularak, bu delegasyonlarda kaç AP üyesinin görevlendirileceği belirlenmektedir (İçtüzük m. 188/1). Uygulamada bu delegasyonlarda bulunan üye sayısı oldukça farklılık göstermektedir. Örneğin NATO Parlamenter Meclisi ile AP arasındaki delegasyonda AP'den on üye bulunmaktayken, TBMM ile AP karma parlamento komisyonunda AP'den on ikisi asıl olmak üzere yirmi beş üye bulunmaktadır³⁷³. En fazla üyenin yer aldığı delegasyon ise otuz dört AP üyesinin yer aldığı ABD Kongresi ile AP arasındaki parlamentolar arası delegasyondur.

Delegasyonlarda görev alan AP üyeleri, Parlamento dönemi süresince görev yapmak üzere AP seçimlerinin gerçekleştirilmesinden sonraki ilk ya da ikinci toplantıda seçilmektedir (İçtüzük m. 188/1). Delegasyon üyelerinin seçilmesinde de Parlamento komisyonları için üyelerin seçilmesine ilişkin yukarıda açıkladığımız usul aynen uygulanmaktadır (m. 188/2). Yani burada da gözetilen temel ilke üye devletlerin ve siyasî görüşlerin adil şekilde temsilidir. Zaten mevcut durumda otuz dört delegasyon olduğu ve bu delegasyonlarda görev alan üye sayısının toplamda altı yüz altmış civarında olduğu gözetildiğinde neredeyse her üye bir delegasyonda yer almaktadır³⁷⁴.

2. Delegasyonların Görevleri

Delegasyonların en geniş anlamda görevleri, üçüncü devletlerin parlamentolarıyla sürekli bir iletişim ve işbirliği sağlamak ve AB'nin dış politikaları

³⁷² Seçim izleme delegasyonu gönderilen devletlerin tam listesi için erişim:

<http://www.europarl.eu.int/intcoop/election_observation/missions_20042009_en.htm> (08.04.2006)

³⁷³ AP'nin tüm delegasyonlarının listesi ve bunlarda yer alan üye sayıları için erişim:

<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/delegations.do?language=EN>> (02.04.2006)

³⁷⁴ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 152.

açısından üçüncü devletlerin parlamentolarından destek elde edilmesi olarak belirtilebilir. Delegasyonların bu görevleri üstlenmesinde ve sayıca artışında, AP'nin, Birliğin dış politikalarında AB Komisyonunun ve özellikle Konseyin yanında yetkilerini genişletmek ve söz sahibi olmak istemesi önemli bir etken olarak değerlendirilebilir. Ayrıca delegasyonlar üçüncü devletlerdeki insan hakları ihlalleri ve seçimler gibi hususları incelemekte ve işbirliği yaptıkları parlamentolardan edindikleri bilgileri, özellikle AP'nin AB Komisyonunu denetleme işlevi sırasında da kullanabilmektedir³⁷⁵.

İçtüzüğe göre, AP, delegasyonların genel yetkilerini kendisi belirlemekte ve bu belirlemeden sonra genel yetkileri genişletme ya da kısıtlama yönünde kararlar alabilmektedir (m. 188/4). Delegasyonların görevlerini sorunsuz şekilde sürdürebilmeleri için gerekli görülen, uygulamaya ilişkin düzenlemeler ise Delegasyon Başkanları Konferansının önerisi üzerine Başkanlar Konferansı tarafından yapılmaktadır(188/5). Bununla birlikte, AB ile üçüncü devletler arasında bağitlanan ortaklık anlaşmaları çerçevesinde kurulan Karma Parlamento Komisyonlarının görevleri, yetkileri ve bu oluşumlarda uygulanacak usuller, AP tarafından değil, doğrudan üçüncü devletle bağitlanan ortaklık anlaşmasında belirlenmektedir (İçtüzük m. 190/2). Karma Parlamento Komisyonlarında yer alan delegasyonların özel görevi ise, özellikle ortaklık anlaşmalarının işleyişinin incelenmesi ve bu anlaşmalarla oluşturulan ortaklık konseylerinin yıllık raporları çerçevesinde taraflara uygun görülen tavsiyelerde bulunulması olarak belirtilebilir³⁷⁶. Ayrıca her delegasyonun başkanı, delegasyonun faaliyetlerine ilişkin olarak Dışişleri Komisyonuna rapor sunmaktadır (188/6).

Karma Parlamento Komisyonları ile ABD ve Rusya delegasyonları yılda iki kez, diğer delegasyonlar da yılda bir kez dönüşümlü olarak Avrupa'da ve ilişkide bulunulan ülkede toplanmaktadırlar. Delegasyonların bu toplantıları için daha alt düzeyde gerçekleştirilen hazırlık çalışmaları ise Brüksel'de ya da Strasburg'da gerçekleştirilmektedir.

³⁷⁵ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 153.

³⁷⁶ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 154.

C) AP-TBMM Karma Parlamento Komisyonu

Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasında 12 Eylül 1963'te Ankara'da imzalanan andlaşmayla³⁷⁷ ortaklık ilişkisi kurulmuştur. Bu ortaklık ilişkisi çerçevesinde oluşturulan Ortaklık Konseyine de, Avrupa Parlamentosuyla TBMM arasında işbirliğini ve temasları kolaylaştırmak için her türlü tedbiri alma yetkisi verilmiştir (Ankara Anlaşması m. 27). Bu çerçevede Avrupa Parlamentosunun 14.05.1965 tarihli Kararı ile TBMM'nin 22.06.1965 ve Cumhuriyet Senatosunun 14.07.1965 tarihli kararları doğrultusunda, Ortaklık Konseyinin 27 Temmuz 1965 tarihinde aldığı 1/65 sayılı Kararla Karma Parlamento Komisyonu kurulmuştur (KPK İhtüzük³⁷⁸ m.1). Bu Komisyon ortaklığın demokratik denetim organıdır³⁷⁹.

Eşit sayıda TBMM ve AP üyesinin yer aldığı ve ilke olarak yılda üç kez toplanan Karma Parlamento Komisyonunun görevi Ortaklık Konseyince AP ve TBMM'ye sunulan yıllık raporları incelemek ve ortaklık anlaşmasının yürütülmesine ilişkin konuları görüşerek tavsiyelerde bulunmaktır³⁸⁰. Karma Parlamento Komisyonu son toplantılarını Şubat 2005'te ve Nisan 2006'da yapmıştır³⁸¹.

IV. Avrupa Parlamentosunun Yerleşim Yeri

A) Parlamentosunun Yerleşim Yeri Sorununun Ortaya Çıkması

1. Toplulukların Kurulması Döneminde Parlamentosunun Yerleşim Yeri

Avrupa Topluluklarının Kurucu Andlaşmalarıyla, Topluluk kurumlarının yerleşim yerlerinin (merkezlerinin) üye devletlerin hükümetlerinin ortak rızalarıyla belirleneceği hükmü yer almıştır (AKÇTA m. 77, AETA m. 216, AAETA m. 189). Bu gün için de söz konusu hüküm ATA m. 289'da "Topluluk kurumlarının merkezi, üye devletlerin hükümetlerinin ortak kararı ile belirlenir." şeklinde varlığını sürdürmektedir.

³⁷⁷ AET-Türkiye Ortaklık Andlaşmasının onaylanması TBMM tarafından 04.02.1964 tarihli 397 sayılı (TCRG, 17.11.1964, S. 11858) Kanunla uygun bulunmuştur.

³⁷⁸ Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlık divanlar tarafından 10.04.1967 tarihinde ve Avrupa Parlamentosu tarafından 1.12.1966 tarihinde kabul edilen Karma Parlamento Komisyonu İhtüzüğü için erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/kpk/index.htm> (24.06.2006)

³⁷⁹ ÖZKAN I., Yabancıların Çalışma Hürriyeti ve Avrupa Topluluğunda Kişilerin Serbest Dolaşımı, Kazancı, 1997, s. 114.

³⁸⁰ ÖZKAN, s. 114; KÖKTAŞ, s. 72.

³⁸¹ <http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/kpk/toplantiprog.htm> (24.06.2006)

AKÇT'nin kurulmasının ardından AAET ve AET'nin kurulmasına kadar geçen süreçte Parlamento toplantılarını, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin de toplantılarını düzenlediği Strasburg'da gerçekleştirmiş, Parlamento sekreteryası ise Konsey ve Yüksek Otoritenin (Komisyon) bulunduğu Lüksemburg'da örgütlenmiştir³⁸². Ayrıca yeni Toplulukların kurulmasıyla Parlamento komisyonları toplantılarını Brüksel'de gerçekleştirmeye başlamıştır.

2. Topluluk Kurumlarının Geçici Yerleşimine İlişkin Düzenleme ve Sonrasında Yaşanan Sorunlar

8 Nisan 1965 tarihinde bağtlanan Füzyon Andlaşmasına kadar Topluluk kurumlarının yerleşim yeri konusunda karar alamayan üye devletler, bu andlaşmayla aynı tarihte aldıkları kararla Lüksemburg, Brüksel ve Strasburg'u Topluluk kurumlarının geçici yerleşim yeri olarak belirlemiş (m.1), Parlamantonun sekreteryasının da Lüksemburg'da yer alacağını (m.4) açıkça düzenlemişlerdir³⁸³.

Alınan bu karardan sonra AP genel kurul toplantılarının bazıları Lüksemburg'da bazıları da Strasburg'da gerçekleştirilmiştir. Ayrıca AP'nin talepleri doğrultusunda Lüksemburg makamları tarafından AP çalışmaları için gerekli binalar inşa edilmiştir. Ancak Fransa, genel kurul toplantılarını Lüksemburg'da gerçekleştiren AP'yi protesto etmiştir³⁸⁴.

Bu süreç sonrasında Parlamento, 7 Temmuz 1981'de aldığı kararla³⁸⁵ kendisi için üç farklı şehirde çalışmanın hem idarî hem de teknik desteklerin sağlanması bakımından zor olduğunu ve mali açıdan da Topluluğa yük getirdiğini belirtmiştir. Bu nedenle Parlamento, üye devletlerin hükümetlerinden kendisi için tek bir çalışma

³⁸² CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 33.

³⁸³ Söz konusu kararın tam adı "Toplulukların Belirli Kurum ve Bölümlerinin Geçici Yerleşimine İlişkin Üye Devlet Hükümet Temsilcilerinin Kararı" olup, karara erişim: <<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre516.html>> (08.04.2006)

³⁸⁴ ATAD'ın 10 Şubat 1983 tarihli C-230/81 sayılı (*Grand Duchy of Luxembourg v European Parliament: seat and working place of the parliament*) kararı, 6. paragraf. Karar için erişim: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61981J0230> (05.04.2006).

³⁸⁵ Kararın tam metnine "European Parliament Resolution on the Seat of the Institutions (7 July 1981)" başlığıyla <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (05.04.2006)adresinden ulaşılabilir.

yerinin belirlenmesini istemiş, aksi takdirde çalışmalarını ve toplantılarını kendi istediği şehirlerde sürdüreceğini açıklamıştır. Aynı kararıyla Parlamento, kendisi için tek bir yerleşim yeri belirleninceye dek, genel kurul toplantılarını yalnızca Strasburg'da, parlamento komisyonlarının ve siyasî grupların toplantılarını da kural olarak Brüksel'de gerçekleştireceğini belirtmiş, sekreteryanın da bu çalışmalar çerçevesinde oluşan ihtiyaca göre işleyeceğini açıklamıştır.

Parlamentonun bu kararı üzerine Lüksemburg konuyu ATAD önüne götürmüş ve Parlamentonun anılan kararının, üye devletlerin 8 Nisan 1965 tarihinde aldıkları karara aykırı olduğunu gerekçe göstererek iptalini istemiştir. ATAD konuya ilişkin kararında³⁸⁶, öncelikle, kurumların yerleşim yerlerinin belirlenmesi yetkisinin kurucu andlaşmalarla üye devletlere verildiğini, ancak üye devletlerin bu belirlemeleri yaparken, Topluluk kurumlarıyla karşılıklı işbirliği içinde hareket etmeleri gerektiğini AETA m. 5'e (yeni ATA m.10) dayandırarak açıklamış, sonrasında da Parlamento kurucu andlaşmalarla (AKÇTA m. 25, AETA m. 142, AAETA m. 112) kendi iç örgütlenmesini düzenleme yetkisi verildiğini hatırlatmıştır (Kararın 37 ve 38. paragrafları). Daha sonra Divan, AP'nin yukarıda belirttiğimiz kararının hükümlerine tek tek değinerek, Genel kurul toplantılarının Strasburg'da, Parlamento komisyonlarının ve siyasî grupların toplantılarının Brüksel'de gerçekleştirilmesinin 8 Nisan 1965 tarihli karara aykırı olmadığını belirtmiştir (41-49. paragraflar).

Parlamento sekreteryanının yerleşim yerinin Lüksemburg olduğunun 8 Nisan 1965 tarihli kararla açıkça belirtildiğine dikkat çeken Divan, Parlamento kararında yalnızca Brüksel ve Strasburg'daki çalışmalar için, bu şehirlerde de memurlar ve diğer görevlilerin istihdam edilebileceğinin yer aldığını; bunu belirlemenin de, Parlamentonun kurucu andlaşmalarla kendisine verilen görevleri sürdürebilmesi için gerekli desteği sağlayacak ölçüde olması şartıyla, Parlamentonun yetkisi içinde kaldığına hükmetmiştir (54 ve 55. paragraflar). Kararda ayrıca, Parlamentonun Strasburg ve Brüksel'e sekreteryardan göndereceği görevlilerin kurumlar arası işbirliğini de kolaylaştıracağını açıklanmıştır (57. paragraf).

³⁸⁶ ATAD'ın 10 Şubat 1983 tarihli C-230/81 sayılı (*Grand Duchy of Luxembourg v European Parliament: seat and working place of the parliament*) kararı, erişim <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61981J0230> (27.04.2006)

Bizce de Divanın bu kararındaki değerlendirmeleri yerindedir. Zira ATA m. 10'da (eski m. 5), üye devletlerin andlaşmadan doğan yükümlülüklerini yerine getirmek için her türlü tedbiri alacakları ifade edilmiştir. Bu doğrultuda Andlaşmada yer alan "Topluluk kurumlarının merkezi, üye devletlerin hükümetlerinin ortak kararı ile belirlenir." hükmü üye devletler için açık bir yükümlülük öngörmüştür. Ayrıca Topluluğa Andlaşma ile verilen görevlerin organlar aracılığıyla yerine getirileceği düşünüldüğünde, üye devletleri için aynı maddeyle öngörülen "Topluluğun görevini yerine getirmesini kolaylaştıracakları" yükümü de, üye devletler tarafından ihlal edilmiş olmaktadır. 8 Nisan 1965 tarihili sözleşmeyle Topluluk kurumlarının yalnızca geçici yerleşim yerleri düzenlendiğinden ve Parlamento bakımından yalnız sekreteryaya konusunda açık düzenleme yapıldığından Parlamento tarafından alınan kararın Topluluk hukukuna aykırı olduğu düşünülemez. Ayrıca, Parlamentonun kendisinin etkili işleyişini sağlamak için bir kısım sekreteryaya personelini diğer çalışma yerlerine nakletmesinin de, açıkça üye devletlerin aldığı karara aykırı olmaması şartıyla, kurumsal özerlik kapsamında kaldığını düşünmekteyiz.

ATAD'ın bu kararını izleyen süreçte, Parlamento 20 Mayıs 1983 tarihinde, önceki kararına dayanarak aldığı bir başka kararla, sekreteryaya personelinin çalışma yerleri arasında rasyonel olarak dağıtılmasına karar vermiştir. Bu konu Lüksemburg tarafından yeniden ATAD önüne getirilmiş olup, ATAD 10 Nisan 1984 tarihli kararında³⁸⁷, C-230/81 sayılı davaya ilişkin kararında belirttiği kriterlerin aşıldığına, yani sekreteryanın "tamamen ya da kısmen, hukuken ya da fiili olarak" bir başka şehre alınmasının, Parlamentonun sorunsuz işleyişini sağlamak için Andlaşmalarla kendisine verilen iç örgütlenmesini düzenleme yetkisini aşarak, üye devletlerin 8 Nisan 1965 tarihli kararının 4. maddesini ihlal ettiği sonucuna varmış ve Parlamentonun dava konusu kararını iptal etmiştir.

³⁸⁷ ATAD'ın 10 Nisan 1984 tarihli C-108/83 sayılı (*Grand Duchy of Luxembourg v European Parliament: place of work of the parliament-staff assigned thereto*) kararı, özellikle 3. ve 28-32. paragraflar. Karar için erişim: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61983J0108> (03.04.2006)

B) Parlamentonun Yerleşim Yeri Sorununun Çözülmesi

Yukarıda bahsettiğimiz gelişmeler sonrasında da Parlamentonun yerleşim yeriyle ilgili tartışmalar sürmüştür³⁸⁸; ve üye devletlerin hükümet temsilcilerinin ortak rızalarıyla 12 Aralık 1992’de Edinburgh’da alınan kararla, tüm Topluluk Kurumlarının yerleşim yerleri bakımından nihai olarak sonuca bağlanmıştır³⁸⁹.

AP 16 Aralık 1992 tarihinde aldığı kararla³⁹⁰, Edinburgh’da kendisine danışılmadan alınan kararın, Parlamentonun faaliyetlerini daimi olarak üç farklı üye devlet arasında bölünmesini gerektirdiğini ve bunun kurucu Andlaşmalara ve doğrudan seçimlerle işbaşına gelen Parlamentonun doğal haklarına aykırı olduğunu belirterek, bu karara karşı çıkmıştır. Ancak Edinburgh’da alınan karar 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanıp 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Andlaşmasına ek 8 No’lu Protokolle³⁹¹ aynen onaylanmıştır. Belirttiğimiz kararlar çerçevesinde, mevcut durumda Parlamentonun merkezi yılda on iki kez aylık genel kurulların ve bütçe oturumlarının gerçekleştirildiği Strasburg’dadır. Ek genel kurul

³⁸⁸ Parlamentonun Brüksel’de bir parlamento binası inşa ettirilmesi yönünde 24 Ekim 1985 tarihinde karar alması üzerine Fransız Hükümeti ATAD’a başvurmuş ve parlamento kararının iptalini istemişse de, Divan, Parlamentonun bina inşası konusundaki kararının esasen parlamento komisyonlarının ve siyasî grupların toplantıları için söz konusu olduğunu, genel kurul toplantıları bakımından da özel ya da ek toplantıların burada yapılması niyetinin Parlamentonun kendi çalışmalarını düzenleme yetkisi içinde kaldığını belirterek Fransız Hükümetinin bu talebini reddetmiştir. ATAD’ın 22 Eylül 1988 tarihli C-358/85 ve C-51/86 sayılı birleşik davalar (*French Republic v European Parliament: Working places of the European Parliament - Resolution on the necessary facilities in Brussels*) kararına erişim: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61985J0358> (03.04.2006). Parlamento ayrıca 1, 2 Haziran ve 15 Haziran 1988 tarihlerinde aldığı kararlarla doğrudan Parlamento komisyonları ve siyasî gruplar ile ilgili çalışan görevlileri Merkezi Basın Ofisinin Brüksel’e taşınmasını öngörmüştür. Parlamento Ocak 1989 tarihli bir başka kararında da Avrupa Tek Senediyle kendisine verilen ek görevleri yerine getirebilmesi için yeniden yapılanmaya gitmesi gerektiğine ve üç farklı çalışma yeri arasında bölünmüş bulunan çalışmalarının ve görevlilerinin bu bölünmüşlüğüne azaltılması gerektiğini belirtmiştir. Parlamentonun bu kararları yine Lüksemburg Hükümeti tarafından iptal istemiyle ATAD önüne getirilmiştir. ATAD bir kez daha bu hususların düzenlenemesinin Parlamentonun kendi iç örgütlenmesini belirleme yetkisini aşmadığını belirterek Lüksemburg hükümetinin istemini reddetmiştir. ATAD’ın 28 Kasım 1991 tarihli C-213/88 ve C-39/89 sayılı birleşik davalar (*Grand Duchy of Luxemburg v European Parliament: Seat of the institutions and places of work of the European Parliament - Transfer of staff*) kararına erişim: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61988J0213>(05.04.2006).

³⁸⁹ TEZCAN, s. 20; VINCENZI, s. 22; Karar metni için bkz. ATRG, C 341, 23.12.1992, s.1-4.

³⁹⁰ European Parliament Resolution: excerpt on the seat of the Institutions (16 December 1992); Kararın ilgili maddeleri için erişim: <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>(07.04.2006).

³⁹¹ Protocol on the Location of the Seats of the Institutions and of Certain Bodies and Departments of the European Communities and of Europol, (a) bendi. Erişim: <<http://www.eurotreaties.com/amsterdamprotocols.pdf>>, s. 18-19, (05.04.2006).

toplantıları ile Parlamento komisyonlarının toplantıları ise Brüksel’de yapılmaktadır. AP Genel Sekreterliği ile sekretaryanın bölümleri Lüksemburg’da bulunmaktadır.

V. Parlamento Çalışmalarına İlişkin Genel Özellikler

A) Çalışma Dönemleri

Avrupa Parlamentosunun çalışma dönemleri İçtüzüğün 126 vd. maddelerinde düzenlenmektedir. Buna göre, Parlamento dönemi (parliamentary term)³⁹² üyelerin beş yıllık görev sürelerinin başlamasıyla eş zamanlı olarak, yani her seçimi izleyen ilk oturumla başlamakta, ondan sonraki seçimi izleyen ilk oturumun başlamasıyla son bulmaktadır (Üyelerin doğrudan seçilmesine ilişkin 20 Eylül 1976 tarihli kararın son hali³⁹³ m.5). Söz konusu bu beş yıllık Parlamento dönemi “sessions” adı verilen ve birer yıllık süreyi kapsayan “toplantı yıllarına” bölünmüştür (İçtüzük m. 126/2). Bu toplantı yılları aylık “toplantı devrelerine” (part sessions), aylık toplantı devreleri de günlük oturumlara (daily sittings) bölünmüştür.

B) Olağan ve Çağrı Üzerine (Olağanüstü) Toplantılar

1. Parlamentonun Olağan Toplantıları

Toplantı yılının, her yıl Mart ayının ikinci Salı günü Parlamentonun kendiliğinden toplanması ile başlayacağı (İçtüzük m. 127/1), ATA m. 196’da düzenlenmiştir. Mart ayının ikinci Salı günü gerçekleştirilen ilk toplantısında Parlamento, çalışmalara ara verilecek süreleri de kararlaştırmaktadır. Aylık toplantı devreleri ise genel kurul bakımından, ağustos ayı hariç³⁹⁴, birer hafta (Pazartesi başlayıp Cuma son bulan) olarak sürmekte; geri kalan haftalarda ise parlamento komisyonlarının ve siyasî grupların çalışmalarını sürdürmelerine olanak

³⁹² Burada belirtilen dönemlerin adlandırmaları bakımından (parlamento dönemi dışında) Bozkurt’un kullandığı terimlerin aynılığı kullanılmış ve bunlar tırnak içinde belirtilmiştir. Zira yazarın da belirttiği gibi, söz konusu dönemleri Türkçede bire bir karşılayacak ifadelerin bulunması oldukça güçtür. Bozkurt’un çalışmasında Fransızca metinleri esas alarak “yasama dönemi” olarak adlandırdığı beş yıllık dönem için, Avrupa Parlamentosunun halen tam anlamıyla bir yasama meclisi olmadığını göz önünde bulundurarak ve İçtüzük m. 26’daki “parliamentary term” ifadesine bağlı olarak biz çalışmamızda bu dönemi “Parlamento dönemi” olarak adlandırarak yalnızca bu ifade bakımından Bozkurt’tan ayrılmaktayız. Bkz. Bozkurt, s. 73,74 özellikle dipnot 5.

³⁹³ “Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage (18 November 1999, version of 11 February 2004)” <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (17.01.2006).

³⁹⁴ KACZOROWSKA, s. 212.

tanınmaktadır³⁹⁵.

Genel kurul toplantıları ile parlamento komisyonlarının toplantıları yukarıda ayrıntılı olarak açıkladığımız üzere Amsterdam Andlaşmasına ek 8 No’lu Protokolde öngörülen yerlerde yapılmaktadır. Ancak İctüzüğe göre, Parlamento komisyonlarının, başkana taleplerini iletmeleri ve Başkanlık Divanının bu talep doğrultusunda karar vermesi halinde farklı yerlerde de toplantılarını gerçekleştirebileceği düzenlenmiştir (m. 128/2). ATAD’ın yukarıda belirttiğimiz istikrarlı içtihatları doğrultusunda değerlendirildiğinde, bu düzenlemenin, esas olarak Parlamentosunun sorunsuz ve etkili işleyişini sağlamak amacıyla kendi iç örgütlenmesine ilişkin olması ve geçici süreler için uygulanacak olması nedeniyle, kanımızca Amsterdam Andlaşmasına ek protokole aykırı değildir.

2. Parlamentosunun Çağrı Üzerine (Olağanüstü) Toplanması

“Parlamento, üyelerinin salt çoğunluğunun, Konseyin ya da Komisyonun talebi üzerine olağanüstü (extraordinary) toplanabilir.” (ATA m 196/2) Andlaşmada yer alan bu hükme karşın Parlamento İctüzüğünde, Konseyin, Komisyonun ya da Parlamento üyelerinin salt çoğunluğunun talebi üzerine, Başkanın, Başkanlar Konferansına danıştıktan sonra, istisnâ durumlarda Parlamentosu toplantıya davet edilebileceği düzenlenmiştir³⁹⁶ (İctüzük m. 127/4). Acil durumlarda ise, davet için Başkan tarafından Başkanlar Konferansının onayının alınmasına dahi gerek bulunmamaktadır.

Andlaşma hükmü ile İctüzük arasında konunun düzenlenmesi bakımından dikkat çeken fark, Andlaşma Parlamentosunun olağanüstü toplanabileceğini düzenlemişken, İctüzük Parlamentosunun çağrı üzerine toplanacağını düzenlemiştir. Avrupa Parlamentosu, yeni üyeleri seçilip göreve başlayana kadar görevde kalan üyelere oluştuktan, daima toplantı halinde olmasa da çalışmaları komisyonlar aracılığıyla devam ettiğinden ve genel kurul toplantıları ağustos ayı dışında her ay yapıldığından sürekli bir parlamentodur. Bu nedenle İctüzükte kullanılan “çağrı üzerine toplanma” terimi kanımızca tercih edilmesi gereken terimdir. Nitekim, Anayasamızın (m.93)

³⁹⁵ WEATHERILL/BEAUMONT, s.104; BOZKURT/ÖZCAN/KÖKTAŞ, s. 57.

³⁹⁶ TEKİNALP/TEKİNALP, s. 200.

olağanüstü toplantı terimini kullanmaktan özellikle kaçındığı halde TBMM İçtüzüğünde “olağanüstü toplantı” teriminin kullanılması, meclisin sürekliliği ilkesi nedeniyle Türkiye’de de eleştirilmektedir³⁹⁷.

C) Parlamento Gündeminin Belirlenmesi

1. Olağan Süreç

Parlamento gündeminin ne şekilde belirlendiğine bakıldığında, her aylık toplantı devresi öncesinde Komisyon Başkanları Konferansının önerileri ve diğer kurumlarla birlikte kararlaştırılan yasama programı dikkate alınarak Konsey ve Komisyon temsilcilerinin de davet üzerine katıldığı bir toplantıda, Başkanlar Konferansı tarafından bir gündem taslağı hazırlanmaktadır³⁹⁸ (İçtüzük m. 130/1).

Hazırlanan bu gündem taslağı, ilgili aylık toplantı devresinin başlamasından önce Parlamento üyelerine dağıtılmaktadır (m. 130/4). Toplantı devresinin başlangıcında bir Parlamento Komisyonu, siyasî grup ya da en az otuz yedi üye taslak üzerinde değişiklik yapılmasını önerebilir ve bu hususlar genel kurulda oylanıp, o toplantı devresi için nihai gündem belirlenir (m. 132).

2. Gündeme Olağandışı Maddelerin Eklenmesi

Gündemin genel kurulda belirlenmesi öncesinde, AB politikalarına ilişkin önemli bir konu hakkında olağanüstü bir görüşme yapılmasının da gündeme eklenmesi mümkündür (İçtüzük m. 133). Ayrıca gündem belirlendikten sonra, yasama konularına ilişkin olarak Konsey ya da Komisyon tarafından Parlamentoya danışılan durumlarda, genel kurul önceden belirlediği gündem dışına çıkarak acilen bir görüşme yapıp danışma görüşünün verilmesine karar verebilmekte ve bu, acele usul olarak adlandırılmaktadır (m. 134).

Hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları konularında yapılan görüşmeler ile acele usulün uygulandığı durumlar istisna olmak üzere, bir metnin üyelere dağıtılmasının üzerinden yirmi dört saat geçmedikçe bu konu genel kurulda

³⁹⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. İBA/BOZKURT, s. 164-167.

³⁹⁸ TEKİNALP/TEKİNL, s. 200; LASOK and LASOK, s. 220.

görüŖülememekte ve oylanamamaktadır (m. 136). Bu bekleme süresinin amacı, üyelere, önlerine gelen konu hakkında ayrıntılı düşünme fırsatı vermek ve sağlıklı karar alabilmelerini sağlamaktır³⁹⁹.

D) Genel Kurul Çalışmaları

1. Genel Kurulda Kullanılan Dil

Genel kurul çalışmaları bakımından önemli bir husus, Parlamentoda kullanılan dildir. AP'de tüm belgeler tüm resmi dillerde hazırlanmaktadır (m.138/1). Yine Parlamento üyelerinin tamamı genel kurulda ve komisyon ya da siyasî grup toplantılarında konuşmalarını yaparken kendi seçtikleri herhangi bir resmi dili kullanabilmektedirler. Zira bu konuşmalar eş zamanlı olarak tüm remi dilere tercüme edilmektedir(m. 138/2).

2. Genel Kurulda Üyelerin Söz Almasına İlişkin Hususlar

Genel kurul oturumları başkan tarafından yönetildiğinden, başkanın daveti olmaksızın hiçbir üye söz alamamaktadır. Ayrıca genel kurulda söz alan üyeler kural olarak buldukları yerden genel kurula hitap etmektedirler. Bir üyenin konuşması sırasında görüşülen konunun dışına çıkması durumunda bu üye başkan tarafından uyarılmakta, uyarının üçüncü tekrarında ise ilgili üye başkan tarafından aynı konuya ilişkin görüşmenin kalan kısmında konuşmaktan men edilmektedir (m. 141).

Genel kurul çalışmalarında konuşma sürelerinin tahsis edilmesi önemli bir diğer husustur. Bu belirlemenin ne şekilde yapıldığına ve baz alınan kriterlere bakıldığında, belirli bir görüşmede tahsis edilen konuşma sürelerinin ilk kısmı tüm siyasî gruplar arasında eşit olarak dağıtılmaktadır. Bahsedilen sürenin ikinci kısmı üye sayılarıyla orantılı şekilde siyasî gruplar arasında paylaştırılmaktadır. Bu paylaştırmalar sonrasında bağımsız üyeler için konuşma süreleri bir bütün olarak belirlenmektedir (m. 142). Ayrıca bu görüşmelerde Konsey ve Komisyon temsilcileri de kendileriyle ilgili hususlarda söz alabilmektedir.

³⁹⁹ TBMM bakımından bu bekleme süresinin kırk sekiz saat olduğu yönünde bkz. İBA/BOZKURT, s. 82,83.

Parlamento içtüzüğü her üyenin görüşünün açıklanmasına fırsat verecek şekilde düzenlenmiştir. Bu bağlamda her aylık toplantı devresinde gerçekleştirilen genel kurul toplantılarında en az bir kez söz alamayan üye, ilgili konulara ilişkin görüşlerini yazılı olarak görüşme raporuna ekletme şansına sahiptir (m. 142/7). Bunların yanı sıra genel kurulda düzeni bozan üyelerin ilgili görüşmede dışarı çıkartılması ya da daha ciddi durumlarda düzeni bozan üyenin genel kurula katılma hakkının iki ila beş gün arasında askıya alınması gibi önemli disiplin cezaları yine içtüzükle düzenlenmiş durumdadır (m. 146,147).

3. Genel Kurulda Toplantı ve Karar Yetersayıları

Genel kurul için toplantı yetersayısı kural olarak üye tamsayısının üçte biri, karar yeter sayısı ise andlaşmalarda aksi belirtilmedikçe kullanılan oyların salt çoğunluğudur⁴⁰⁰ (içtüzük m. 149/2). Toplantı yeter sayısı sağlandıktan sonra genel kurul gündeminde yer alan ve karara bağlanması öngörülen metinler için, sorumlu AP komisyonu, bir siyasî grup ya da en az otuz yedi AP üyesi tarafından değişiklik önerileri verilebilmektedir (m. 150). Bu değişiklik önerileri genel kurulda oylamaya sunulurken kabul ya da reddedilmektedir.

Ayrıca siyasî gruplar yasamaya ilişkin olmayan karar taslaklarında değişiklik önermek yerine kendileri, sorumlu komisyonun taslağından ayrı ve üzerinde değişiklik önerilemeyip doğrudan oylamaya sunulan yeni bir taslak sunabilmektedirler (m. 151/4).

Genel kurul çerçevesinde oylamaların ne şekilde gerçekleştirildiğine bakıldığında, ilk olarak ilgili karar tasarısı ya da yasama kararı taslağı üzerindeki değişiklik önerileri oylanmakta, sonrasında değişiklik önerilerinin kabul ya da reddedilmesi durumlarına göre oluşan metin tüm olarak oylanmaktadır.

VI. Sekretarya

A) Genel Özellikleri

Avrupa Parlamentosunda üye sayısının fazlalığı, çalışmalarının yoğunluğu ve bu

⁴⁰⁰ LASOK and LASOK, s. 217.

çalışmalarda özellikle 2004 yılındaki genişleme sonrasında sayısı yirmiye çıkan tüm resmi dillerin kullanıldığı göz önünde bulundurulduğunda, görevi yasama işlerini koordine etmek ve genel kurul oturumları ile toplantıları organize etmek olan önemli merkez AP'nin sekretaryasıdır⁴⁰¹. Sekretaryada, tüm üye devletlerden herkese açık sınavla alınan ve Genel Sekreterin idaresi altına yerleştirilmiş 4.000 civarında görevli bulunmaktadır⁴⁰². Bu görevlilerin büyük çoğunluğu çevirmenlerden oluşmaktadır⁴⁰³. Zira tüm resmî dillerin kullanılması nedeniyle AP, sekretarya görevlilerinin üçte birini oluşturan çevirmenler bakımından dünyanın en büyük işvereni konumunda bulunmaktadır⁴⁰⁴.

Sekretarya yukarıda da belirttiğimiz üzere Lüksemburg ve Brüksel'de faaliyet göstermektedir. Sekretaryanın yerleşim planı ile memurlar ve diğer çalışanlar için idarî ve mali düzenlemeleri Başkanlık Divanı tarafından alınan kararlarla belirlenmektedir (İçtüzük m. 197).

B) Sekretaryanın İç Örgütlenmesi

Sekretaryanın örgütlenmesine bakıldığında ise hiyerarşik açıdan en üstte bir genel sekreter bulunmaktadır. Genel sekretere bağlı olarak, bir hukuk servisi bir de genel sekreterlik ofisi hizmet vermektedir⁴⁰⁵. Bunlar yanından sekretaryada sekiz genel müdürlük bulunmaktadır. Bu genel müdürlükler, başkanlık genel müdürlüğü, iç politikalar genel müdürlüğü, dış politikalar genel müdürlüğü, personel genel müdürlüğü, alt yapı ve yorumlama genel müdürlüğü, tercüme ve yayın genel müdürlüğü, Mali işler genel müdürlüğüdür.

1. Genel Sekreter

Genel sekreter Parlamento sekretaryasının başı olup, Parlamentonun idaresinden sorumludur ve İçtüzük m. 197'ye göre Başkanlık Divanı tarafından atanır⁴⁰⁶. Genel

⁴⁰¹ <<http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=8&language=EN>> (10.04.2006)

⁴⁰² McCORMICK, s. 141; TEZCAN, s. 19.

⁴⁰³ DOUGLAS-SCOTT, s. 89.

⁴⁰⁴ KARLUK, s. 234; TEZCAN, s. 19.

⁴⁰⁵ <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=54&pageRank=1&language=EN>> (08.04.2006)

⁴⁰⁶ CORBETT/JACOBS/SHACKELTON, s. 188.

sekreterin başlıca görevleri⁴⁰⁷, Başkana, Başkanlık Divanına, siyasî organlara ve parlamento üyelerine yardımcı olmak; Başkanın ve Başkanlık Divanının başkanlığında parlamento işlerinin sorunsuz olarak sürdürülmesini sağlamak, Konsey ile Parlamento tarafından müştereken kabul edilen tüm tasarrufları Başkan ile birlikte imzalamak olarak belirtilebilir. Genel sekreter ayrıca, Başkanlık Divanı tarafından hazırlanan, Parlamentonun tahmini bütçe taslağına ilişkin raporun temel esaslarını hazırlar.

2. Hukuk Hizmetleri Bölümü

Hukuk hizmetleri bölümü, temelleri demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına dayanan bir Birliğin Parlamentosunda önemli bir işleve sahiptir⁴⁰⁸. Bu bölümün görevleri en genel anlamda, hukuki sorunlara ilişkin olarak Parlamentoya danışmanlık yapmak, komisyonlara yasama çalışmalarına ilişkin olarak yardımcı olmak ve Avrupa Parlamentosunu ATAD ve ulusal mahkemeler önünde temsil etmektir⁴⁰⁹.

3. Genel Müdürlükler

a) Başkanlık Genel Müdürlüğü

Başkanlık genel müdürlüğü Parlamento çalışmalarında en hayati rolü üstlenmekte olup, genel kurul oturumlarının düzenlenmesinden ve faaliyetlerin takibinden sorumludur⁴¹⁰. Ayrıca Parlamentonun siyasî faaliyetlerinden ve Başkanlar Konferansının, Başkanlık Divanının ve üyelerin faaliyetleri ile ilgili işlerden de yine bu genel müdürlük sorumludur⁴¹¹. Yasamaya ilişkin metinlerin değiştirilmesi ve değişiklik önerilerinin kabul edilebilirliği konularına ilişkin olarak üyelere ve başkana yardımcı olan bu genel müdürlüğün bir diğer sorumluluk alanı ise kurumun

⁴⁰⁷ Genel Sekreterin görevleriyle ilgili olarak bkz. <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=54&pageRank=2&language=EN>> (08.04.2006)

⁴⁰⁸ <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=54&pageRank=11&language=EN>> (08.04.2006)

⁴⁰⁹ CORBETT/JACOBS/SHACKELTON, s. 192.

⁴¹⁰ <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=54&pageRank=3&language=EN>> (03.04.2006).

⁴¹¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 188.

protokol, posta bölümü, kayıt, arşivler ve güvenlik gibi işlevsel fakat zaruri ihtiyaçlarının sorunsuz işleyişini sağlamaktır⁴¹².

b) İç Politikalar Genel Müdürlüğü

İç politikalar genel müdürlüğü Parlamento komisyonlarının iç politikalar alanındaki çalışmalarının düzenlenmesinden sorumludur⁴¹³. Bu müdürlüğün temel görevleri⁴¹⁴, komisyon başkanlarına ve görevlerini yerine getirmeleri için onlara yardımcı olan raportörlere, ilgili konuya ilişkin tavsiyelerde bulunmak ve destek sağlamak; Parlamento komisyonlarının Konsey ve Komisyon ile sıkı işbirliği içinde çalışma programlarını geliştirmeleri için yardımcı olmak; Avrupa Parlamentosu ile ulusal parlamentolar arasındaki yakın ilişkileri geliştirmek ve bunları koordine etmektir.

c) Dış Politikalar Genel Müdürlüğü

Dış politikalar genel müdürlüğü, Parlamento komisyonlarının dış politikalar alanındaki çalışmalarının düzenlenmesinden sorumludur⁴¹⁵. Bu müdürlüğün temel görevleri⁴¹⁶, komisyonlara, delegasyonlara ve bunlara görevlerini yerine getirmesi sırasında yardımcı olan raportörlere dış politika alanlarına ilişkin tavsiyelerde bulunmak ve destek sağlamak; dış politikalardan sorumlu komisyonlara Konsey ve Komisyonla sıkı işbirliği içinde çalışma programlarını geliştirmesi için yardımcı olmak; dış politikalardan sorumlu komisyonların ve delegasyonların toplantılarının kusursuz işlenmesini sağlamak; parlamentolar arası delegasyonlarla, AB'ye üye olmayan ülkelerle ve tüm dünyadaki parlamentolarla AP arasında bağlantı görevi yapmak; AP ile ulusal parlamentolar arasındaki yakın ilişkileri koordine etmek ve geliştirmektir.

⁴¹² <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=54&pageRank=3&language=EN>> (03.04.2006).

⁴¹³ <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=54&pageRank=4&language=EN>>(03.04.2006).

⁴¹⁴ Bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 188.

⁴¹⁵ <http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=54&pageRank=5&language=EN>

⁴¹⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 190.

d) Enformasyon Genel Müdürlüğü

Enformasyon genel müdürlüğü, Parlamentonun geniş çapta sürdürdüğü faaliyetlerine ilişkin bilgilerin kamuya, medyaya ve fikir önderlerine ulaşmasını sağlamak için çalışmaktadır⁴¹⁷. Parlamento AB'ye üye her devlette Parlamento çalışmalarına ve faaliyetlerine ilişkin olarak kamuoyunu bilgilendirmek için bilgilendirme merkezleri kurmuştur. Bu bilgilendirme merkezleri Parlamento ile kamuoyu arasında bir aracı gibi çalışmaktadır. Bu genel müdürlüğün başlıca görevleri⁴¹⁸, kamuoyunun medyanın ve fikir önderlerinin (dernekler, sivil toplum kuruluşları ve yerel düzeyde seçilmiş temsilciler) AP'nin konulara bakış açısından, işleyişinden ve görevlerinden haberdar olmasını sağlamak; Parlamento üyelerine, komisyonlarına ve AP'nin diğer organlarına bunların parlamentoya ilişkin resmî görevleri için gerekli belgeleri sağlama hizmeti ve bir kütüphane hizmeti vermektir.

e) Personel Genel Müdürlüğü

Personel genel müdürlüğü, Parlamentonun diğer genel müdürlüklerinin çalışmalarını sürdürebilmeleri için gerekli insan kaynaklarına sahip olmalarını sağlamaya yardımcı olmaktadır⁴¹⁹. Bu genel müdürlüğün temel görevleri⁴²⁰, Avrupa Topluluklarının memurları ve diğer görevlileri için uygulanabilir olan düzenlemeler çerçevesinde Parlamentonun insan kaynakları yönetimi; kadınların çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve istihdam edilen her birey için fırsat eşitliğinin artırılması amacıyla politik stratejiler geliştirilmesi; sürekli gözden geçirmelerle ve Avrupa Birliği'nin genişleme sürecinde karşılaşılan güçlükler sebebiyle gerekli iyileştirmeler yapılarak Parlamentonun istihdam politikasının başarılı bir şekilde işlenmesi; görevlilere meslekî eğitimlere giriş imkânı verilmesi olarak sayılabilir.

⁴¹⁷ <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=54&pageRank=6&language=EN>> (03.04.2006).

⁴¹⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 190.

⁴¹⁹ <<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=54&pageRank=7&language=EN>> (03.04.2006).

⁴²⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 191.

f) Altyapı ve Tercüme Genel Müdürlüğü ile Tercüme ve Yayınlar Genel Müdürlüğü

Altyapı ve tercüme genel müdürlüğü, Parlamentonun çeşitli çalışma yerlerinde altyapı ve geri hizmet yönetiminden sorumlu olup başlıca görevleri, Parlamentonun Brüksel, Strasburg ve Lüksemburg'daki binalarının teknik ve idarî yönetimini yürütmek; binaların idaresi amacıyla bulunan hizmetlerin ve araçların yönetimi ve bu konuda kararlar almak; Brüksel, Strasburg ve Lüksemburg'daki ya da bunlar dışındaki Parlamento toplantılarını ve genel kurul oturumlarını kapsayacak şekilde tercümelerin düzenlenmesini sağlamaktır⁴²¹.

Tercüme ve yayınlar genel müdürlüğü, Avrupa Parlamentosu'nun yazılı belgelerindeki çok dillilik yönünde ortaya çıkan siyasî gereksiniminin karşılanmasına yardımcı olmaktadır⁴²². Ortalama bin dört yüz görevliye sahip bu genel müdürlüğün temel görevleri⁴²³, belgelerin AB'nin resmî dillerine çevrilmesi; Parlamentonun çalışma belgelerinin (komisyon toplantıları, genel kurullar vb...) basımının ve dağıtımının sağlanması; kurumun elektronik yayın faaliyetlerinin geliştirilmesi ile tutanaklar, kabul edilen metinler, yazılı sorular vb. belgelerin Resmî Gazetede yayınlanması olarak belirtilebilir.

g) Malî İşler Genel Müdürlüğü

Malî işler genel müdürlüğü, Parlamentonun bütçesi ve mali işleriyle ilgilenmektedir⁴²⁴. Bu genel müdürlüğün temel görevleri, Parlamentonun bütçesinin uygulanmasının izlenmesi ile Parlamento üyelerinin malî işlerinin yönetimi olarak sayılabilir⁴²⁵.

⁴²¹<<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=54&pageRank=8&language=EN>> (04.04.2006).

⁴²²<<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=54&pageRank=9&language=EN>> (04.04.2006).

⁴²³ Bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 191.

⁴²⁴<<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=54&pageRank=10&language=EN>>(04.04.2006).

⁴²⁵ Bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 192.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA PARLAMENTOSUNUN YETKİLERİ

Avrupa Parlamentosunun yetkilerinin, Avrupa Birliğinin tarihsel gelişim sürecinde ne şekilde arttığını ana hatlarıyla çalışmamızın birinci bölümünde incelemiştik. Ancak, burada da yeri geldikçe ilgili konunun tarihsel gelişimine değinilerek mevcut durumu aktarılacak ve AB Anayasasıyla da karşılaştırmalar yapılacaktır.

Başlangıçta yalnız Yüksek Otoritenin denetlenmesi yetkisiyle çalışma yaşamına başlayan Parlamento, AB'nin kurulması ve gelişimi aşamalarında, tedricen yasama sürecinde ve bütçe usulünde, denetim ve atama hususlarında birçok yetki kazanmıştır. Bununla birlikte Avrupa Parlamentosu, hiçbir zaman klasik anlamda bir parlamentonun sahip olduğu yetkilere tam olarak sahip olamamıştır⁴²⁶. Demokratik bir yönetimin kurumu olan parlamentoların asgari şu yetkileri taşıması beklenir⁴²⁷: Yasa yapma, genellikle ulusal bütçe bağlamında vergilendirmelerin ve harcamaların onaylanması, idarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesi, uluslararası andlaşmaların onaylanması, ulusal ve uluslararası boyutu olan konular üzerinde tartışılması ve vatandaşlardan gelecek şikâyetlerin kabul edilmesi. Aşağıda ayrıntılı olarak görüleceği üzere, Avrupa Parlamentosu belirttiğimiz bu yetkilerin tamamına sahip değildir ve sahip oldukları bakımından da bazıları daha kısıtlıdır. Bununla birlikte, özellikle hem yasama usullerinde hem de bütçe usulünde karar alma yetkisini Konseyle paylaşması bakımından, yalnızca danışma organı niteliği gösteren Avrupa'daki diğer uluslararası örgütlerin parlamenter meclislerinden de ayrılmaktadır⁴²⁸. Örneğin, Avrupa Konseyi (Council of Europe) Statüsü m. 22'ye göre Avrupa Konseyi Danışma (Parlamenter) Meclisi, Avrupa Konseyinin danışma organıdır ve statüde belirtilen konularda görüşüp Bakanlar Konseyine tavsiyelerde bulunabilir. Birinci bölümde değindiğimiz üzere, Avrupa Birliği ne bir devlet ne de klasik anlamda bir uluslararası örgüttür. Birlik uluslarüstü nitelik gösteren kendine

⁴²⁶ KACZOROWSKA, s. 216.

⁴²⁷ BEETHAM D., Parliament and Democracy in the Twenty-first Century, Inter-Parliamentary Union, Switzerland 2006, s. 5.

⁴²⁸ GROMLEY, s. 217.

özgü bir yapılanma olduğundan, kurumları (özellikle yetkileri bakımından) ve kuralları da tamamen “sui generis” bir nitelik taşımaktadır.

§ 1. YASAMAYA İLİŞKİN YETKİLER

Demokratik anlamda oluşturulan geleneksel yasama meclisleri daima yasama prosedürünü başlatma, sürdürme ve yasama tasarrufunu kabul ya da reddetme haklarını ellerinde bulundurmışlardır⁴²⁹. Ancak, Avrupa Birliğine üye devletler, kendi çıkarları doğrultusunda, özellikle yasama alanına ilişkin yetkileri kendi temsilcilerinden oluşan Konseyin elinde bulundurmasını sağlamışlardır. Zamanla Birlikle ilgili olarak ortaya çıkan “demokrasi açığı” eleştirilerini hafifletmek ya da federatif bir yapılanma konusundaki amaçlarına erişebilmek için Parlamentonun yetkilerini aşağıda inceleyeceğimiz şekilde genişletmişlerdir.

ATA m. 249’a göre, Topluluğun ikincil hukuku temelde, tüzük, yönerge ve kararlardan oluşmaktadır. Genel kapsamlı olan Tüzük, tüm unsurlarıyla bağlayıcıdır ve üye devletlerde doğrudan uygulanır. Yönergeler ise sonuçları açısından, muhatap alınan her üye devleti bağlamakla birlikte, uygulanması için şekil ve yöntem seçimi bakımından ulusal makamlara bir serbestî tanımaktadır. Karar, yalnızca muhatapları için bütün unsurları bağlayıcıdır. Bunlar yanında Birlik kurumları bağlayıcı olmayan tavsiye ve görüşler de kabul edebilirler. Birlik içindeki yasama süreci ise kural olarak Komisyonun önerisi üzerine başlar. Konseyin bu yasma önerileri, dayanak alınan Andlaşma maddesine göre, bazen yalnız Konseyin işlemiyle, bazen de aşağıda açıklayacağımız usuller dâhilinde hem Konsey hem de Parlamentonun katılımıyla yapılan işlemlerle yasama tasarrufuna dönüşmektedir.

Kurucu andlaşmalarda yapılan her değişiklikle Avrupa Parlamentosunun yetkilerinin genişlediği en önemli alanı, yasama süreci olarak değerlendirmek yerinde olur⁴³⁰. Zira “parlamento” adı taşıyan bir kurumun, içinde yer aldığı oluşumda yasamaya ilişkin yetkileri bulunmasını unvanı bakımından zorunlu kabul etmek gerekir. İşte federalist düşüncelerle ilerleyen AB’de de, Avrupa

⁴²⁹ McCORMICK, s. 149.

⁴³⁰ KASACK C., “The Legislative Impact of the European Parliament under the Revised Codecision Procedure”, European Union Politics, 2004 Vol. 5(2), s. 242.

Parlamentosunun yasamaya ilişkin yetkilerinin üye devletler tarafından özellikle ATS ve sonrasında arttırılmasının en önemli nedeni, halkın temsilcisi olan Parlamentosunun karar alma sürecine katılarak demokrasi açığının kapatılması hedefidir⁴³¹. Zira, Parlamento, üye devlet vatandaşlarının nüfus oranlarına göre belirlenen sayıdaki Parlamento üyesinin doğrudan seçimlerle işbaşına gelmesi ve kararlarını kural olarak çoğunlukla alması nedeniyle, üye devlet hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan Konseye nazaran temsilî demokrasiyi daha iyi yansıtmaktadır⁴³².

I. Avrupa Parlamentosunun Yasamaya İlişkin Yetkilerinin Hukukî Dayanağı

Avrupa Parlamentosuna kurucu andlaşmalarla verilen yasama yetkilerinin dayanağı olan somut hükümlerden ilki, ATA m. 7'dir. ATA m. 7'de, Andlaşma ile Topluluğa verilen görevlerin, Avrupa Parlamentosu, Konsey, Komisyon, Adalet Divanı ve Sayıştay tarafından yerine getirileceği belirtildikten sonra, tüm kurumların Andlaşma ile kendilerine tanınan yetkilerin sınırları dâhilinde faaliyet göstereceği düzenlenmiştir.

Bugün için Avrupa Parlamentosunun yasama sürecindeki yetkilerini düzenleyen temel hüküm ise *ATA m. 192*'dir. Bu maddede Andlaşmada öngörülen durumlarda, Parlamentosunun, Topluluk tasarruflarının oluşturulması sürecine ortak karar ya da işbirliği usulü çerçevesindeki yetkilerini kullanarak veya onay ya da istişarî nitelikte görüşler vererek katılacağı düzenlenmektedir. Bu usullerin yanı sıra, Parlamento, ATA m. 192/2'ye göre yasama sürecinin başlatılması için girişimde bulunma yetkisine de sahiptir. Bununla birlikte, bazı durumlarda Parlamento, yalnızca Konsey ve Komisyon tarafından gerçekleştirilen tasarruflardan haberdar edilmektedir⁴³³. Bazı durumlarda ise Parlamentosunun yasama sürecine katılması hiçbir surette söz konusu olmamaktadır⁴³⁴ (Örneğin ATA m. 14/3, m.57/2). Şayet tüm üye devletlerde onay süreci tamamlanabilirse, AB Anayasası ile Parlamentosunun yasama

⁴³¹ TSEBELIS G./GARRETT G., "Legislative Politics in the European Union", European Union Politics, 2000 Vol. 1(1), s. 9; KENT, s. 18.

⁴³² TSEBELIS/GARRETT, s. 11.

⁴³³ ABA m. 21; ATA m. 60/2, m. 99/2 ve 4, m. 100/2, m. 104/11, m. 111/1 son cümle, m. 114/3.

⁴³⁴ DOUGLAS-SCOTT, s. 117.

konusundaki yetkileri daha da artacak; ortak karar usulü andlaşmada aksi belirtilmeyen her durumda uygulanacaktır.

Mevcut durumda, Parlamentonun yasama sürecinde üstleneceği işlev, Komisyonun ve özellikle Konseyin dayanak aldığı andlaşma hükmüne göre belirlenmektedir⁴³⁵. Şayet Konseyin, herhangi bir konuda düzenleme yaparken değişik maddelere dayanmak şeklinde seçimlik bir hakkı varsa, bu seçimlik hak dolaylı yoldan Parlamentonun yasama sürecinde üstleneceği görevi de etkilemektedir⁴³⁶. Bununla birlikte, Konsey yasama tasarrufuna ilişkin yasal dayanağı seçerken, yalnızca, Parlamentonun katılımını sınırlama amacıyla hareket etmemelidir. ATAD da bu gerekliliğe vurgu yapar şekilde, yasal dayanağın seçiminin, yargısal denetime olanak verir biçimde objektif ölçütlere göre yapılmasının zorunlu olduğunu belirtmiştir⁴³⁷. ATAD 1990 tarihli kararında⁴³⁸, Konseyin, Antlaşmada gösterilenden başka bir yasal dayanak seçerek Parlamentonun yasama sürecine katılma hakkını ihlal ettiği gerekçesiyle, Parlamentonun ATA'da iptal davası açabilecek kişi ve kurumlar arasında sayılmamasına rağmen, kendisinin haklarının ihlal edilmiş olduğu durumlarda, 'kurumsal denge' ilkesi de göz önünde bulundurularak, Parlamentonun iptal davası açabileceğine karar vermiştir. Kurumsal denge ilkesi ise, aynı kararın 21. paragrafında şu şekilde açıklanmıştır:

⁴³⁵ EVANS, s. 54; KENT, s. 18. Topluluk tasarruflarında yasal dayanağın açıkça belirtilmesi gerektiği yönünde bkz. ATAD'ın 26 Mart 1987 tarihli C-45/86 sayılı (*Commission of the European Communities v Council of the European Communities: Generalized tariff preferences*) Kararı, 5-13. paragraflar. Karara erişim:

<http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61986J0045> (05.05.2006).

⁴³⁶ Bu durum ATAD'ın 30 Mayıs 1989 tarihli C-242/87 sayılı (*Commission of the European Communities v Council of the European Communities*) Kararının 13. paragrafında şöyle ifade edilmektedir: “ Topluluk yetkilerini belirleyen sistem çerçevesinde, kurumların yetkileri ile Andlaşmanın çeşitli özel hükümlerinden kaynaklanan yetkilerin kullanımına ilişkin şartlar ve özellikle Avrupa Parlamentosunun usule dahil edilip edilmeyeceği konusunda bu hükümler arasındaki farklılıklar, her zaman tutarlı ölçütlere dayanmamaktadır.” Karara erişim: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61987J0242> (29.01.2006).

⁴³⁷ ATAD'ın C-68/86 sayılı (*UK v Council*) Kararı

⁴³⁸ ATAD 22 Mayıs 1990 tarihli C-70/88 sayılı (*European Parliament v Council of the European Communities. - Capacity of the European Parliament to bring an action for annulment*) Kararı için erişim: <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61988J0070:EN:HTML>> (26.01.2006). Topluluk tasarruflarında yasal dayanağın açıkça belirtilmesi gerektiği yönünde bkz. ATAD'ın 26 Mart 1987 tarihli C-45/86 sayılı (*Commission of the European Communities v Council of the European Communities: Generalized tariff preferences*) Kararı, 5-13. paragraflar. Karara erişim: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61986J0045> (26.01.2006).

“Andlaşmalar, yetkilerin farklı Topluluk kurumları arasında dağıtıldığı ve Topluluğa verilen görevlerin gerçekleştirilmesi için her bir kuruma Topluluk kurumsal yapısı içinde farklı yetkilerin tahsis edildiği bir sistem kurmuştur”. Divanın bu yorumundan anlaşıldığı şekliyle kurumsal denge ilkesi, kurucu andlaşmalarla Topluluğa verilen bir görevin yerine getirilmesi için gerekli yetkilerin, farklı kurumlar arasında paylaştırıldığı ve paylaştırılan bu yetkilerin farklı kurumlar tarafından kullanılmasıyla Topluluğa aktarılan görevlerin yerine getirilebildiğini ifade etmektedir.

II. Andlaşmada Öngörülen Yasama Usulleri ve Parlamentonun Yetkileri

A) Danışma Usulü

1. Genel Olarak

Parlamentonun, Topluluğun yasama faaliyetlerine katıldığı en basit ve en eski usul, danışma usulüdür⁴³⁹. Danışma usulü, en genel anlamıyla, Komisyon tarafından hazırlanan bir önerinin Parlamentonun da görüşünün alınmasından sonra Konsey tarafından kabul edilmesi olarak tanımlanabilir.

Danışma usulünde, Parlamento bildirdiği görüşte yalnızca, Komisyonun yasama önerisi üzerinde değişiklikler önerebilmektedir. Komisyon Parlamentonun değişiklik önerilerini tasarıya işleyip yeniden Konseye sunabilir ya da Konsey oybirliğiyle hareket ederek Komisyon önerisi üzerinde kendi istediği veya Parlamento tarafından önerilen değişiklikleri yapabilir⁴⁴⁰. Özellikle Amsterdam ve Nice Andlaşmaları sonrası, dikkatlerin Parlamentonun Konseyle eşit koşullarda yasama usulüne katıldığı ortak karar usulüne kaymasına rağmen, bugün için hâlen ATA'da, Topluluğun önemli bazı politikalarının belirlenmesinde, kurumsal ya da bütçeye ilişkin bazı hususlarda ve özellikle üçüncü sütuna ilişkin hususlarda danışma usulünün uygulanacağı öngörülmektedir⁴⁴¹. Bu bağlamda, örneğin, ayrımcılıkla mücadele amaçlı girişimlere ilişkin ATA m. 13/1, ortak tarım politikasına ilişkin ATA m. 37, belirli bir hizmetin serbestleştirilmesine ilişkin ATA m. 52, Avrupa

⁴³⁹ TSEBELIS/GARRETT, s. 13.

⁴⁴⁰ SELCK T. J./STEUNENBERG B., “Between Power and Luck: The European Parliament in the EU Legislative Process”, European Union Politics, 2004 Vol. 5(1), s. 33.

⁴⁴¹ Parlamentonun Nice Andlaşması sonrası danışma görüşünün alınacağını düzenleyen ATA maddelerinin tam listesi için bkz. TABLO IV.

Merkez Bankası başkanının ve yönetim kurulu üyelerinin atanmasına ilişkin ATA m. 112 uyarınca alınan kararlar için Parlamento'ya danışılması öngörülmüştür. Ancak, Toplulukların kurulmasından itibaren gelişen süreç içerisinde Parlamento'nun görüşünün alınması yalnızca Andlaşmada öngörülen durumlarda değil ve fakat Konseyin bu yöndeki uygulaması sonucunda da mümkün olmuştur.

2. Zorunlu Danışma ve İhtiyarî Danışma Kavramları

a) Zorunlu Danışma Kavramı ve Sınırları

aa. Zorunlu Danışma Kavramının ATAD İçtihadıyla Ortaya Çıkması

Zorunlu danışma kavramı, Komisyonun yasama önerisinin andlaşmadaki yasal dayanağını oluşturan hükümde Parlamento'nun da görüşünün alınacağını açıkça düzenlendiği durumlar için kullanılmaktadır⁴⁴². Danışma usulünde Parlamento'nun vereceği görüşün ne Komisyon ne de Konsey bakımından herhangi bir bağlayıcı etkisi bulunmaktadır⁴⁴³. Ancak aşağıda açıklayacağımız danışma usulü sürecinin Parlamento içindeki işleyişinden de anlaşılacağı üzere, bu usul çerçevesinde Parlamento'nun en etkili silahı yasama sürecini geciktirebilmesidir⁴⁴⁴.

Konsey, Komisyon tarafından kendisine sunulan ve kurucu andlaşmalarda açıkça Parlamento'nun danışma görüşünün gerekli olduğu düzenlenen bir yasama önerisine ilişkin olarak, Parlamento'nun görüşünü sunmasından önce karar alamamaktadır. Bu durum Divan kararlarıyla da sabit olup, ATAD 1980 tarihli 138/79 ve 139/79 sayılı *Isoglucose* kararında⁴⁴⁵, Konseyin, Parlamento'nun görüşünü beklemezsizin çıkardığı yasama tasarrufunun iptaline karar vermiştir. Olayda, Parlamento'ya danışılması gerekliliği öngörülen ATA maddesine dayanılarak, Komisyonun önerisi üzerine Konsey tarafından bir tüzük kabul edilmiştir. Konsey, Parlamentodan görüş istemiş, ancak ilk doğrudan seçimlerin yapılacak olması nedeniyle ek genel kurul

⁴⁴² WEATHERILL/BEAUMONT, s. 117.

⁴⁴³ SCULLY, s. 232; McCORMICK, s. 151.

⁴⁴⁴ SCULLY, s. 233.

⁴⁴⁵ ATAD'ın C-138/79 ve 139/79 sayılı, 29.10.1980 tarihli (*SA Roquette Frères v Council of the European Communities: Isoglucose*) Kararı için erişim <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61979J0138>; 139/79 sayılı karar için erişim: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61979J0139> (28.01.1006)

yapılmadığından, Parlamento söz konusu görüşünü Konseye bildirememiştir. Divan bu kararların 33 ila 36. paragraflarında net bir biçimde, andlaşmalarda açıkça Parlamento'ya danışılması gerektiği belirtilen bir durumda, Konseyin, Parlamentonun görüşünün kendisine iletilmesi öncesinde yasamaya ilişkin bir Topluluk tasarrufunu kabul edemeyeceğini ifade etmiştir.

Divan, belirttiğimiz bu kararda (özellikle 33. paragraf), Parlamentonun danışma görüşü çerçevesinde yasama sürecinde yer almasını öngören bir andlaşma maddesinin, aslında andlaşmanın öngördüğü kurumsal denge ilkesini yansıttığını ve danışma görüşüyle sınırlı da olsa bu yönde bir maddenin aynı zamanda halkların, yetkilerin kullanılmasına temsili bir meclis aracılığıyla katılması yönündeki Topluluk düzeyinde var olan temel bir demokrasi ilkesini yansıttığını açıklamıştır. Divan, Kararda ayrıca (34. paragraf,) Konseyin yalnızca, Parlamentodan görüş istemesinin ve bunu ilgili tasarrufun giriş kısmında belirtmesinin de andlaşmada öngörülen gerekliliği sağlamaya yetmeyeceğini belirtmiştir. Bu nedenlerle Divan Konseyin, Parlamentonun danışma görüşünü beklemeksizin gerçekleştirdiği yasama tasarrufunu iptal etmiştir.

bb. Danışma Zorunluluğunun Sınırları

Isoglucose Kararı sonrasında oluşan Divan içtihatlarıyla, Parlamentonun bu dava ile elde ettiği kazanımlara önemli bazı sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlamalar da, yasama tasarrufunun gerçekleştirilmesinin aciliyet kesbetteği durumlar ile Parlamentonun Konseyle dürüstçe işbirliği yükümlülüğünü ihlâl ettiği durumlarda söz konusu olmaktadır.

Divan, Parlamento tarafından önüne getirilen 65/93 sayılı davada verdiği kararında⁴⁴⁶, Konseyin, Parlamentonun danışma görüşü olmaksızın kabul ettiği yasama tasarrufunun iptali yönündeki Parlamento istemini reddetmiştir. Dava konusu olayda Konsey, Parlamentodan bir tüzük tasarısı için görüş istemiş ve bu talebinde aynı konuyu düzenleyen tüzüğün süresinin dolmak üzere olduğunu da belirterek

⁴⁴⁶ ATAD'ın C-65/93 sayılı, 30.03.1995 tarihli (*European Parliament v Council of the European Union: Obligation to Consult the Parliament*) Kararı için erişim <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61993J0065> (22.04.2006)

konunun aciliyetini vurgulamıştır. Konseyin bu bildirimine rağmen Parlamento, önerinin görüşülmesini iki kez ertelemiştir. Divan, kararında, danışma usulünün kurumlar arasında dürüst işbirliğini gerektirdiğini, ancak, Parlamentonun söz konusu tüzük tasarısının görüşülmesini ikinci kez ertelemeğine yönelik kararının tüzüğün içeriğiyle bağlantılı olmayan gerekçelerden kaynaklanması nedeniyle Parlamentonun dürüst işbirliği ilkesini ihlâl ettiğini belirtmiştir. Bu kararlar, danışma usulünde, Parlamentonun görüşünü erteleme ya da geciktirme olanağının sınırsız olmadığı ve erteleme yönündeki Parlamento kararının ancak ilgili tasarrufla bağlantılı nedenlere dayandırılması durumunda geçerli sayılabileceği ortaya çıkmıştır.

b) İhtiyarî Danışma

Konsey, Komisyon tarafından kendisine sunulan bir yasama önerisine ilişkin olarak, bu yasama önerisinin yasal dayanağını oluşturan andlaşma maddesinde öngörülmemiş olsa dahi Parlamenta danışabilmektedir⁴⁴⁷. İhtiyarî danışma olarak nitelendirebileceğimiz bu danışma türünde, Konseyin Parlamenta danışılacağını öngören bir andlaşma hükmünü yasal dayanak olarak belirlemesi gerekirken, bu zorunluluğu düzenlemeyen bir başka hükmü yasal dayanak alması yoluyla, zorunlu danışma değil de ihtiyarî danışma yoluna gitmesi mümkün görünmemektedir⁴⁴⁸. Zira zorunlu danışma çerçevesinde Parlamentonun bir hakkının ihlâl edilmesi durumunda, Parlamento bu hususta ATAD'a başvurup ihlâl edilen haklarının korunmasını, söz konusu tasarrufun iptali istemiyle sağlayabilmektedir. Oysa ihtiyarî danışma yöntemi tamamen Konseyin iradesine dayandığından, bu yöntem bakımından Parlamentonun haklarını koruması olanağı bulunmamaktadır.

Konseyin yanı sıra, herhangi bir zorunluluk bulunmadığı halde, Komisyon da uygulamada yasama önerileri bakımından Parlamenta danışabilmektedir⁴⁴⁹. Bu tür durumlarda da ilgili yasama önerisi önce komisyonlarda görüşülerek genel kurula bir rapor sunulur; sonra da genel kurulda görüşülerek bir görüş belirlenir ve bu görüş Komisyona iletilir.

⁴⁴⁷ VINCENZI, s. 24; GORMLEY, s. 218.

⁴⁴⁸ WEATHERILL/BEAUMONT, s. 124.

⁴⁴⁹ MACLEAN R. M., Law of the European Union, Old Bailey, London 1999, s. 40.

3. Danışma Usulü Çerçevesinde Bir Yasama Tasarrufunun Parlamentoda Geçirdiği Süreç

a) Parlamento Komisyonu Aşaması

İkinci bölümde Parlamento komisyonlarının iç işleyişini açıklarken belirttiğimiz üzere, Komisyonun bir önerisi hakkında Parlamenta danışılan durumlarda, Parlamento başkanı kendisine iletilen bu öneriyi, konudan sorumlu Parlamento komisyonuna yönlendirmektedir. Sorumlu komisyon ise bu öneriyi en başta AB Temel Haklar Şartına, ATA m. 5’de düzenlendiği anlamıyla ikincilik ve orantılılık ile hukukun üstünlüğü ilkelerine uygunluk açısından inceler ve her aşamada bu ilkeleri mutlaka göz önünde bulundurur (İçtüzük m. 34). Daha sonra sorumlu komisyon söz konusu öneriyi yasal dayanağı, yani dayandığı andlaşma maddesi bakımından incelemektedir (m. 35). Sorumlu komisyon bu süreçte ayrıca, Komisyondan ve Konseyden, kendisinin bu öneriye ilişkin Konseydeki ve Konseyin alt çalışma gruplarındaki gelişmelerden haberdar edilmesini, Komisyon önerisinin ilk hâlinde esaslı şekilde değişiklikler yapılmasına ilişkin bir karar alınması ya da Komisyonun önerisini geri çekme niyetinde bulunması durumlarında kendisine bilgi verilmesini talep edebilmektedir (m. 37/2). Şayet Komisyon başlangıçtaki önerisini değiştirme niyetindeyse, Parlatentonun sorumlu komisyonu artık Komisyonun öneri üzerinde yaptığı değişiklikler kendisine bildirilene kadar konuyu incelemeyi erteler(İçtüzük m. 49).

Ayrıca, Parlatentonun sorumlu komisyonu, kendisinin öngördüğü değişiklikler hakkında Komisyondan tutum belirlemesini Konseyden de bu değişikliklere ilişkin yorumunu isteyebilir. Komisyon söz konusu değişikliklere ilişkin bir açıklamada bulunmaz ya da Parlamento komisyonunun yaptığı değişiklikleri kabul etmeye hazır olmadığını bildirirse sorumlu Parlamento komisyonu nihaî oylamasını askıya alabilmektedir. (İçtüzük m. 50)

b) Genel Kurul Aşaması

Parlamento genel kuruluna gelen bir yasama önerisi, sorumlu Parlamento komisyonunca hazırlanan rapor çerçevesinde incelenmektedir. Söz konusu rapor

genel kurula ilgili yasama önerisinin kabul edilmesi, reddedilmesi ya da değiştirilmesini tavsiye etmektedir. Bu çerçevede genel kurul, sırasıyla, sorumlu Parlamento komisyonunun önerisine ilişkin değişiklik önerilerini, değişik haliyle ya da değiştirilmeksizin sorumlu Parlamento komisyonu önerisini, yasama taslağı üzerindeki değişiklikleri ve son olarak Parlamentonun Komisyonun yasama önerisini kabul ya da reddettiğini veya değişiklikler önerdiğini belirtir şekilde yasama taslağını bir bütün olarak oylamaktadır. (İçtüzük m. 51/2)

Bu oylamalar sonrasında Parlamentonun yasama taslağını kabul ettiği durumlarda danışma usulü son bulmaktadır. Şayet Parlamento yasama kararını kabul etmezse, söz konusu öneri yeniden sorumlu Parlamento komisyonuna gönderilmektedir. Parlamento tarafından onaylanan öneri metni ve karar, Başkan tarafından Konseye ve Komisyona, Parlamentonun görüşü olarak gönderilmektedir. (m. 51/2 ve 3)

Komisyonun bir yasama önerisi, genel kurulda kullanılan oyların salt çoğunluğunu sağlayamazsa reddedilmiş sayılır ve bu durumda yasama taslağının oylanmasından önce, Parlamento başkanı Komisyondan önerisini geri çekmesi isteminde bulunur. Komisyon, Parlamentonun bu talebine uygun olarak, yasama önerisini geri çekerse, Parlamento Başkanı danışma usulünün son bulduğunu Konseye bildirir. Ancak Komisyon, Parlamentonun talebine uygun olarak yasama önerisini geri çekmezse, bu durumda Parlamento yasama taslağını oylamaya koymadan konuyu yeniden sorumlu parlamento komisyonuna gönderir. Bu durumda sorumlu komisyon, Parlamento tarafından belirlenen ve kural olarak iki ayı aşmayacak süre içinde Parlamento'ya yeni bir rapor sunar. (m. 52)

Parlamentonun, Komisyon önerisini değiştirerek kabul etmesi halinde ise, yasama taslağının oylanması, Komisyonun, Parlamentonun yaptığı her bir değişiklik için tutumunu açıklamasına kadar ertelenmektedir. Şayet, Komisyon, önerisi üzerinde Parlamento tarafından gerçekleştirilen değişikliklerin tamamını kabul etmek niyetinde bulunmadığını bildirirse, konu yeniden görüşülmek üzere sorumlu parlamento komisyonuna gönderilebilir. Böyle bir durumda sorumlu komisyon yine iki ay içinde Parlamento'ya yeni bir öneri sunacaktır; ancak bu aşamada sorumlu

komisyon artık yalnızca Komisyonla uzlaşmaya varma amaçlı öneriler sunabilmektedir. (m. 53)

Komisyonun, Parlamentonun önerdiği değişiklikleri kabul etmesi durumunda, Konsey ATA m. 250 gereği söz konusu yasama önerisini yalnızca oybirliğiyle değiştirebileceğinden, Parlamentonun görüşleri önem kazanmaktadır. Bu şekilde gerçekleştirilen çalışmalar sonrasında danışma usulü çerçevesinde Parlamentonun konuya ilişkin resmî görüşü Konseye sunulmaktadır.

4. Yeniden Danışılması Zorunluluğu Bulunan Durumlar

Parlamentonun resmî görüşünün sunulmasının ardından, konuyu inceleyen sorumlu Parlamento komisyonu, önerinin kabul edilmesine ya da geri çekilmesine kadar geçirdiği süreçleri ve özellikle Parlamentonun değişikliklerinin tam anlamıyla gözetilip gözetilmediğini izlemekle görevlendirilmiştir (İçtüzük m. 54). Zira ATA'da başlangıçtan bu yana yer alan ve bugün için ATA m. 250/2'de bulunan hüküm uyarınca "Konsey karar almadığı sürece Komisyon bir Topluluk tasarrufunun gerçekleşmesine ilişkin süreç boyunca önerisini her zaman değiştirebilir." Yani bir yasama taslağı üzerine danışma görüşü veren Parlamentonun bu görüşünü vermesinden sonra da, Komisyonun başlangıçtaki önerisini değiştirme hakkı bulunmaktadır. Ayrıca yine ATA m. 250/1 uyarınca, Konsey kural olarak oybirliğiyle Komisyonun kendisine sunduğu yasama önerisini her zaman değiştirme yetkisine sahiptir.

Bu izleme sürecinde sorumlu Parlamento komisyonu, Parlamenta, Komisyonun önerisini geri çekmeye davet edilmesini, Konseyden ya da Komisyondan yasama önerisinin tekrar görüşülmek üzere Parlamenta geri gönderilmesini ya da Komisyondan yeni bir öneri sunmasının talep edilmesini veya gerekli görülen diğer önlemlerin alınmasını tavsiye edebilir. (İçtüzük m. 54) Aslında Toplukların kurucu andlaşmalarıyla Parlamenta yeniden danışılması gibi bir yükümlülük öngörülmemiştir⁴⁵⁰. Ancak bu husus ATAD kararlarında özellikle

⁴⁵⁰ WEATHERILL/BEAUMONT, s. 125.

vurgulanmıştır. ATAD C-41/69 sayılı davada verdiği kararda⁴⁵¹, Komisyon tarafından sunulan tüzük taslağının AP'ye zorunlu olarak danışılmasından sonra, Konseyin bu tüzük taslağının lafzında değişikliğe gitmesinin AP'ye yeniden danışılması gerekmediğini belirtip, Konseyin yaptığı değişiklik tüzük taslağı bir bütün olarak düşünüldüğünde, taslağın özünü etkiliyorsa bu durumda Parlamentodan yeniden görüş istenmesi gerektiğine vurgu yapmıştır. ATAD yine C-388/92 sayılı davada verdiği kararda⁴⁵², Andlaşmada Parlamenteoya danışılması gerektiği belirtilen durumlarda, yasama tasarrufunun metni bir bütün olarak değerlendirildiğinde, nihaî metnin kabulü sırasında Parlamentonun görüşünü belirttiği metinden önemli ölçüde (özü bakımından) farklı olması hâlinde Parlamenteoya yeniden danışılmasının zorunlu olduğunu belirtmiştir. Divan, Parlamentonun istekleri doğrultusunda yapılan değişikliklerin ise bu kuralın istisnası olduğunu açıklamıştır. ATAD kararlarıyla, yukarıda belirttiğimiz durumlarda kendisine yeni danışılması zorunluluğu düzenlenen Parlamento, bu hususa içtüzüğünde yer vermiş ve sorumlu komisyonun talebi durumunda Başkana, Konseyden ya da Komisyondan yeniden Parlamenteoya danışılmasını isteme yetkisi tanımıştır (m. 55).

B) İşbirliği Usulü Çerçevesinde Parlamentonun Yetkileri

1. İşbirliği Usulünün Kapsamı

1986 tarihli Avrupa Tek Senedinin (ATS) 7. maddesi, bu senetle değiştirilen bazı A(E)TA hükümlerine göre çıkarılacak yasama tasarrufları hakkında uygulanmak üzere, bir işbirliği usulü öngörmüştür⁴⁵³. İlk kez ATS ile öngörülen bu usul,

⁴⁵¹ ATAD'ın C-41/69 sayılı, 15.07.1970 tarihli (*ACF Chemiefarma NV v Commission of the European Communities*) Kararı (özellikle bkz. 3. paragraf) için erişim: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61969J0041> (21.02.2006).

⁴⁵² ATAD'ın 1 Haziran 1994 tarihli C- 388/92 sayılı (*European Parliament v Council of the European Union*) Kararı (özellikle bkz. 10. paragraf) için erişim: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61992J0388> (22.02.2006); ATAD'ın aynı yöndeki kararları için bkz. ATAD'ın 16 Temmuz 1992 tarihli C-65/90 sayılı (*European Parliament v Council of the European Communities: Access for non-resident carriers to national road haulage*) (özellikle 16. paragraf), <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61990J0065> (22.06.2006); ATAD'ın 5 Ekim 1993 tarihli C- 13-16/92 sayılı birleşik davalar (*Driessen en Zonen, A. Molewijk, Motorschiff Sayonara Basel AG and vof Fa. C. Mourik en Zoon v Minister van Verkeer en Waterstaat*) Kararı (özellikle 23. paragraf), <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61992J0013> (22.02.2006).

⁴⁵³ TSEBELIS/GARRETT, s. 13, KÖNIG T./PÖTER M., "Examining the EU Legislative Process", *European Union Politics*, 2001 Vol. 2(3), s. 330.

Parlamentonun yasamaya ilişkin yetkilerinin gelişmesinde, yalnızca danışma işlevini aşmış olması bakımından bile bir dönüm noktası olarak nitelendirilebilir. Bununla birlikte, söz konusu usulün uygulanacağı ATA maddeleri, özellikle Amsterdam Andlaşmasından sonra dört istisna dışında ortak karar usulü kapsamına alınmıştır. Nice Andlaşmasıyla da korunan bu istisnalar bakımından günümüzde halen varlığını koruyan işbirliği usulü, AB Anayasasının yürürlüğe girmesi durumunda tamamen son bulacaktır.

Günümüzde işbirliği usulünün uygulanmasını öngören andlaşma maddeleri ATA'nın ekonomi ve para politikası başlığı altında düzenlenmiştir. Bu maddeler:

a) *Ekonomi politikasına ilişkin ATA m. 99/5*: Konsey, Komisyonun sunduğu raporlardan hareketle ayrı ayrı her üye devletin ve Topluluğun ekonomik gelişimi ile ekonomi politikalarının, Avrupa Konseyi tarafından ekonomi alanında belirlenen yönlendirici ilkelere uyumunu izlemekte ve düzenli olarak değerlendirmeler yapmaktadır. Konsey ve Komisyon tarafından yapılan bu çok taraflı denetimin usulüne ilişkin ayrıntılı düzenlemeler, Avrupa Parlamentosunun da katılımıyla işbirliği usulü çerçevesinde belirlenmektedir.

b) *Topluluk kurumlarının ya da organlarının ve üye devletlerin kamu kurumlarının, malî kurumlara ayrıcalıklı olarak katılması yasağının uygulanması konusundaki tanımlamalara ilişkin ATA m. 102/2*;

c) *ATA m. 101'de belirlenen yasakların uygulanması konusundaki tanımlamalara ilişkin ATA m. 103/2*: ATA'nın 101. maddesinde Avrupa Merkez Bankasının ve ulusal merkez bankalarının, Toplulukların kurumlarına ya da organlarına veya üye devletlerin merkezî, bölgesel, yerel kamu otoriteleri dâhil olmak üzere kamu hukukuna tâbi tüm organlarına ya da kamu işletmelerine kredi olanağı sağlamaları ya da doğrudan bunlardan borçlanma araçlarını satın almaları kural olarak yasaklanmıştır. Yine ATA m. 103/1'e göre, kural olarak ne Topluluk ne de herhangi bir üye devlet, bir üye devletin merkezî, bölgesel ya da yerel idarelerinin veya diğer kamu işletmelerinin taahhütlerini üstlenir ya da bunlardan sorumludur. İşte tüm bu yasaklamaların uygulanması amacıyla belirlenecek tanımlar işbirliği usulü kapsamında Avrupa Parlamentosunun da katılımıyla belirlenmektedir.

d) *Toplulukta dolaşımda olacak bozuk paralarla ilgili alınacak önlemlere ilişkin ATA m. 106/2*: ATA'nın bu maddesiyle üye devletlere, emisyon hacmi Avrupa

Merkez Bankasının iznine tâbi olmak kaydıyla bozuk para basma yetkisi verilmiştir. Söz konusu bozuk paraların birim değerlerini ve teknik özelliklerini uyumlaştırmak için alınan önlemler işbirliği usulü çerçevesinde belirlenmektedir.

2. İşbirliği Usulünde İzlenen Yöntem

a) Birinci Müzakere

ATA m. 252’de somut ifadesini bulan işbirliği usulüne göre, Konsey, Parlamentonun görüşünü aldıktan sonra, Komisyon önerisine ilişkin olarak nitelikli çoğunlukla bir ortak tutum⁴⁵⁴ (*common position, position commune*) belirler. Ancak ATA m. 252’de, Parlamentonun görüşünü hangi süre içinde Konseye göndereceği yönünde herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. *Weatherill ve Beaumont* ilk müzakere konusunda bir süre öngörülmemesinin, Parlamentoya danışma görüşü kabul etmesini erteleme ve böylece ilgili tasarruf üzerinde Konsey ve Komisyonla pazarlık yapabilme olanağı verdiğini belirtmiştir⁴⁵⁵. Her ne kadar ilk müzakere için açık bir süre öngörülmemiş olsa da, kanımızca, söz konusu belirleme, danışma görüşünde açıkladığımız gibi, ATAD tarafından benimsenen “kurumlar arası dürüst işbirliği” ilkesi esas alınarak yapılmalıdır. Zira AP içtüzüğünde yasama usulleri başlığı altında düzenlenen kısımda, danışma usulünün tek dereceliliğini belirten birinci müzakere, işbirliği usulünün iki dereceliliğini belirten ikinci müzakere ve ortak karar usulünün üç dereceliliğine işret eden üçüncü müzakere sıralamasıyla yasama önerilerinin hangi aşamalardan geçtiği düzenlenmiştir. Dolayısıyla, işbirliği usulü danışma usulüyle karşılaştırıldığında, bir yasama taslağıyla ilgili olarak Parlamentoya ikinci bir müzakere yetkisi/görevi vermektedir⁴⁵⁶. Ayrıca Konseyin, Parlamentonun görüşünü almasından sonra ortak tutum belirlemesi için ne kadar süreye sahip olduğu da ATA m. 252’de düzenlenmemesi kanımızca burada “kurumlar arası dürüst işbirliği” ilkesinin uygulanacağına başka bir kanıt oluşturmaktadır.

⁴⁵⁴ Konsey tarafından hem işbirliği hem de ortak karar usulünde benimsenen *ortak tutum*, Konseyin, Komisyonun bir yasama önerisine ilişkin olarak Parlamento tarafından kendisine gönderilen görüşlerde yer alan değişiklik önerileriyle kendi görüşlerini asgari müşterekte buluşturması olarak tanımlanabilir.

⁴⁵⁵ WEATHERILL/BEAUMONT, s. 129.

⁴⁵⁶ KÖNIG/PÖTER, 333.

Konsey tarafından, Parlamentonun görüşü alınarak benimsenen ortak tutum Konseyin gerekçeleriyle birlikte Parlamento'ya gönderilir ve böylece ikinci müzakere süreci başlar. Ayrıca bu aşamada Komisyon da, Konseyin belirlediği ortak tutuma ilişkin olarak kendi yaklaşımını açıklar. Böylece konu hakkında bilgi sahibi olan üç kurumun öneriyi görüşmesi kolaylaştırılmış olmaktadır.

b) İkinci Müzakere

aa. Parlamento Komisyonu Aşaması

Konseyin ortak tutumunun Parlamento'ya ulaşmasıyla birlikte, söz konusu ortak tutum, doğrudan, birinci müzakere sorumlusu olan Parlamento komisyonuna ve yine birinci müzakere görüş bildiren diğer Parlamento komisyonlarına yönlendirilir (İçtüzük m.59/1). Hatta sorumlu Parlamento komisyonu ikinci müzakereye ilişkin bu incelemesinde, ortak tutumunu sunmak üzere Konseyi çalışmalarına davet edebilir (İçtüzük m.59/2). İkinci müzakere de, görüşme konusu metnin sorumlu Parlamento komisyonunda geçirdiği süreç tıpkı ilk müzakeredeki yani danışma usulünde açıkladığımız süreç gibidir.

Hatta içtüzükle, sorumlu Parlamento komisyonuna nihai oylamasını yapmasından önce, konudan sorumlu Komiserlerin de hazır bulunduğu bir ortamda Konsey başkanıyla ya da temsilcisiyle, ortak tutum için sunulan değişiklik önerileri üzerinde görüşme yapma yetkisi de verilmiştir (İçtüzük m.59/5). Böylece, daha genel kurul aşamasına gelmeden, her üç kurum arasında bir uzlaşma sağlanması olanağı aranmıştır. Nihayet, sorumlu Parlamento komisyonu genel kurula Konseyin ortak tutumunu kabul etmesi, reddetmesi ya da değişiklikler yapmasını önermesi yönünde tavsiyelerini içeren bir rapor sunar. Sorumlu Parlamento komisyonu yanında, bir siyasî grubun ya da en az otuz yedi Parlamento üyesinin de, Parlamentonun ortak tutumu reddetmesine yönelik öneri verme hakkı bulunmaktadır (İçtüzük m.61/1)

bb. Genel Kurul Aşaması

Parlamento, üye devlet hükümetlerinin Konseyde çıkarlarına göre nitelikli çoğunlukla belirledikleri ortak tutumu kabul ya da reddedebilir veya değişiklik

önerebilir⁴⁵⁷. Avrupa Parlamentosu, ortak tutumun kendisine bildirilmesinden itibaren üç ay içinde, ortak tutumun kabulü yönünde bir karar verirse ya da hiçbir karar almazsa, Konsey ilgili tasarrufu, ağırlıklı çoğunlukla, ortak tutuma uygun olarak karara bağlar. Bununla birlikte aynı üç aylık süre içinde AP, üyelerinin salt çoğunluğuyla ortak tutumu reddederse, Konsey üç aylık süre içinde yalnızca oybirliğiyle bu tasarrufu kabul edebilir⁴⁵⁸. Ortak tutumun reddedilmesi durumunda Parlamento Komisyondan yasama önerisini geri çekmesi talebinde de bulunabilmektedir (içtüzük m. 61/4). Böylece Parlamentonun konumu yalnızca Konsey karşısında değil aynı zamanda Komisyon karşısında da resmi olarak güçlendirilmiş olmaktadır.

Mevcut durumda, Parlamentonun yaptığı değişiklikler bağlayıcı olmamakla birlikte, yasama tasarrufuna dönüşmesini istemediği bir Komisyon önerisinin Konseyde kabul edilmesini önlemek için yalnızca Konsey üyelerinden birinin desteğine ihtiyaç duyulmaktadır⁴⁵⁹. ATA'nın 252. maddesinde, Parlamentonun, Konseyin ortak tutumunu reddetmesi için üyelerinin salt çoğunluğunun oyu gerekli kılınmışken, ortak tutumun kabulü için herhangi bir karar nisabı öngörülmemiştir. ATA'nın m. 198'de "Andlaşmada aksine düzenleme bulunmadıkça, Avrupa Parlamentosu kullanılan oyların salt çoğunluğuyla karar alır." yönündeki açık düzenleme göz önünde bulundurulduğunda, ortak tutumun kabulü kullanılan oyların salt çoğunluğuyla mümkündür. Kanımızca bu noktada, özellikle, işbirliği usulü çerçevesinde Parlamenta bir veto yetkisinin tanınmamış olması nedeniyle, kabul edilecek Topluluk tasarrufları üzerinde daha kolay uzlaşmaya varılması amaçlanmıştır. Zira özellikle Parlamentonun ortak tutumu reddetmesi durumunda, Konseyin söz konusu tasarrufu ancak oybirliğiyle kabul edebileceğine ilişkin kural göz önüne alındığında, işbirliği usulünde danışma usulüne nazaran önemli farkın, Topluluk içinde temsili demokrasi ilkesinin yansıması olan AP'nin görüşlerinin âkit taraflarca andlaşmayla öngörülen belirli alanlarda daha fazla dikkate alınmasının sağlanması olduğu söylenebilir.

⁴⁵⁷ KÖNIG/PÖTER, s. 330.

⁴⁵⁸ TSEBELIS/GARRETT, s. 13, KÖNIG/PÖTER, s. 330.

⁴⁵⁹ MACLEAN, s. 40.

Ayrıca yine üç aylık süre içinde Parlamento, konuyu ilk müzakereden itibaren izleyen sorumlu Parlamento komisyonu, bir siyasî grup ya da en az otuz yedi üye tarafından sunulan değişiklik önerilerini esas alarak (İçtüzük m.62), üyelerinin salt çoğunluğuyla, Konseyin belirlediği ortak tutumda değişiklikler önerebilir. (ATA m.252/c) Bu durumda Komisyon, belirlenen ortak tutuma esas oluşturan önerisini bir aylık süre içinde yeniden inceler. Komisyon tarafından yeniden incelenen bu metin ile Komisyonun kabul etmediği AP değişiklikleri ve bunlara ilişkin gerekçelerin tamamı Konseye gönderilir. Komisyonun AP önerilerini kabul yönünde bir yükümlülüğü bulunmamasıyla birlikte, AP'nin görüşlerini dikkate alması ve kabul etmediği önerilere ilişkin gerekçelerini açıklaması zorunludur. Komisyonun Parلمانonun değişiklik önerilerini kabul etmemesinin mümkün olması nedeniyle, işbirliği usulünde Parلمانtoya nazaran daha önemli etkisi bulunduğu da doktrinde ileri sürülmektedir⁴⁶⁰. Kanımızca bu görüş işbirliği usulü bakımından tam durumu yansıtmamaktadır. Zira asıl görevi Birlik çıkarlarını korumak olan Komisyonun her defasında Parلمانonun değişiklik önerilerini kabul etmemesi durumunda, sonraki tasarruflar bakımından Parلمانonun ortak tutumu reddetmesine yol açabilir. Dolayısıyla işbirliği usulü çerçevesinde çıkarılması öngörülen Topluluk düzeyinde gerekli bir yasama tasarrufunda, ortak tutumun Parlamento tarafından reddedilmesi durumunda, söz konusu önerinin bir yasama tasarrufuna dönüşmesi için Konseyin oybirliğinin gerekli olduğu ve bunun özellikle yirmi beş üyeli bir oluşumda sağlanmasının zor olduğu Komisyon tarafından da bilinmektedir. Bu nedenle uygulamada Komisyonun Parلمانtoyu değişiklik önermeye ikna etmesi için, Parلمانonun değişiklik önerilerini hesaba katması kendi lehine olacaktır. Komisyonun andlaşmaya göre sahip olduğu bir aylık süre, Parlamento ve Konseyin tutumlarını uzlaştırmaya çalışması için oldukça kısıtlı bir süredir.

Konsey, AP tarafından ortak tutum üzerinde önerilen, ancak Komisyon tarafından kabul görmeyen değişiklik önerilerini yalnızca oybirliğiyle kabul edebilir. Zira bir Komisyon önerisinin Konsey tarafından değiştirilmesinin ancak Konseyin oybirliğiyle mümkün olduğu yönünde ATA m. 250/1'de açık hüküm yer almaktadır. Konsey, Komisyonun yeniden inceleyerek kendisine gönderdiği öneriyi üç ay içinde,

⁴⁶⁰ SELCK/STEUNENBERG, s. 27, 28.

nitelikli çoğunlukla kabul edebilir ya da oybirliğiyle değiştirebilir. Konseyin yukarıda belirtilen üç aylık süre dâhilinde bir karar almaması halinde, Komisyonun önerisi kabul edilmemiş sayılır. Bahsedilen üç aylık süreler ancak Konseyin ve Parlamentonun ortak rızası ile birer ay uzatılabilecektir.

C) Parlamentonun Onay Verme Yetkisi

1. Onay Usulünün Kapsamındaki Alanlar

ATS ile Parlamentonun yasamaya ilişkin yetkilerinde yapılan tek değişiklik işbirliği usulünün benimsenmesi olmayıp, bunun yanında Parlamento'ya bir onay verme yetkisi de tanınmıştır. Ancak Tek Senette yalnızca yeni üye devletlerin Birliğe katılması (ATS m. 8) ve üçüncü devletlerle imzalanan ortaklık anlaşmaları (ATS m. 9) konularında öngörülen bu yetkinin kapsamı Maastricht, Amsterdam ve Nice Anlaşmalarıyla genişletilmiştir. AB Anayasasında da Parlamento bakımından varlığını koruyan bu yetki için, mevcut anlaşmalardaki onay (*assent*) teriminden farklı olarak Türkçede “rıza verme” şeklinde ifade edebileceğimiz “*consent*” terimi kullanılmıştır. Ancak bu terim farkı usulün içeriğini etkilememiş, aşağıda belirteceğimiz hükümlere benzer hükümlerde Parlamentonun rızasının alınmasından bahsedilmiştir.

Bugün için Parlamentonun onayının arandığı anlaşma maddeleri şunlardır:

- a) Bir üye devlet tarafından Birliğin üzerine kurulduğu özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin ciddi bir biçimde ve sürekli olarak ihlâl edildiği durumların tespitine ilişkin ABA m.7;
- b) Birliğe yeni üye kabulüne ilişkin ABA m. 49;
- c) Üye devletlerin, aralarında güçlendirilmiş işbirliği kurmayı hedeflediği durumların, Anlaşmada ortak karar usulüne tabi bulunan bir alana ilişkin olması durumunda Konseyin yetkilendirmeyi Parlamentonun onayını aldıktan sonra yapabileceğine ilişkin ATA m.11;
- ç) Avrupa Merkez Bankasına belirli görevlerin verilmesine ilişkin ATA m. 105/6;
- d) Avrupa Merkez Bankaları Sisteminin statüsünü düzenleyen protokolde değişiklik yapılmasına ilişkin ATA m.107/6;

- e) Avrupa Bölgesel Fonu ile ilgili uygulama kararları istisna olmak üzere, yapısal fonların görevlerine, amaçlarına, eşgüdümüne ve örgütlenmesine ilişkin yöntemlere, uyum fonu oluşturulmasına ilişkin tanımlamalarla ilgili ATA m. 161;
- f) AP seçimleri için tek tip seçim usulünün belirlenmesine ilişkin ATA m.190/4;
- g) Belirli bir kurumsal çerçeve öngören uluslararası anlaşmaların, Topluluğa önemli malî yük getiren anlaşmaların ve ortak karar usulü çerçevesinde kabul edilen bir Topluluk tasarrufuna değişiklik getiren anlaşmaların akdedilmesine ilişkin ATA m.300/3.

2. Onay Usulüne Tâbi Alanlarda Parlamento İçin Aranılan Karar Yetersayıları

Parlamentonun, yukarıda belirttiğimiz alanlarda onay verebilmesi için, kural olarak kullanılan oyların salt çoğunluğu yeterlidir. Ancak, andlaşmada üç özel durum için farklı karar yetersayıları öngörülmüştür. Birliğe yeni üye kabulüne ilişkin ABA m. 49 ile tek tip seçim usulüne ilişkin Konsey kararından önce Parlamentonun onay vereceğini düzenleyen ATA m. 190/4'te Parlamentonun üye tamsayısının salt çoğunluğuyla onay verebileceği düzenlenmiştir. Söz konusu kuralın üçüncü istisnası ise ABA m. 7'de düzenlenen ve bir üye devletin Birliğin üzerine kurulu bulunduğu temel ilkeleri ciddî ve sürekli biçimde ihlal ettiğinin tespiti aşamasında Parlamentonun onayının alınmasını öngören hükümdür. Ancak bu hükümde diğer iki istisnadan farklı olarak, Parlamentonun onay verebilmesi için üyelerinin çoğunluğunu temsil edecek şekilde, kullanılan oyların üçte ikisiyle karar tesis edebileceği açıklanmıştır. Burada Parlamentonun onay verebilmesi için çifte koşul öngörülmesi, kanımızca durumun hassasiyetinden kaynaklanmaktadır. Zira belirtilen ilkelerin ihlâli durumunda, ilgili üye devlet için üyelikten kaynaklanan haklarının askıya alınması gibi ağır sayılabilecek bir yaptırım öngörülmüştür. Dolayısıyla tespitinin yapılmasında Parlamenta verilen onay yetkisinin kullanılması için öngörülen çifte koşulun amacının, onay kararının siyasî etkilerden uzak kalınarak ve gerçek tespitler üzerine alınmasını sağlamak olduğu söylenebilir.

Parlamenta onay yetkisi verilen durumlarda, söz konusu onay olmaksızın Konsey ilgili tasarrufu kabul edememektedir. Dolayısıyla, yukarıda belirttiğimiz hükümler bakımından Parlamentonu veto hakkına sahip olduğunu söylemek yanlış

olmayacaktır⁴⁶¹. Ancak bu veto yetkisine rağmen Parlamento aslında sürece aktif olarak katılmamaktadır. Şöyle ki, Parlamentonun veto yetkisi bulunan diğer usulde yani ortak karar usulünde Parlamento ilgili tasarruflarda değişiklikler önerme yetkisine sahipken, onay yetkisi verilen durumlarda işlemi ya onaylar ya da reddeder; işlem üzerinde herhangi bir değişiklik önerme yetkisine sahip değildir⁴⁶².

D) Ortak Karar Usulü Çerçevesindeki Yetkiler

1. Ortak Karar Usulünün Parlamento Açısından Önemi

Avrupa Parlamentosunun Toplulukların yasama sürecine gerçek anlamda katılması, ilk kez Maastricht Andlaşmasıyla getirilen bu usul çerçevesinde mümkün olmuştur. Zira yukarıda incelediğimiz diğer usullerden danışma usulünde Parlamento yalnızca konuya ilişkin bağlayıcı olmayan görüşünü bildirmekte, işbirliği usulünde tasarrufla ilişkin değişiklikler önerebilmekle birlikte önerdiği değişiklikleri benimsemeyen bir yasama tasarrufu çıkarılmasını engelleyememektedir. Onay usulü çerçevesinde ise veto yetkisi bulunmasına karşılık tasarruflarda herhangi bir değişiklik yapamamaktadır. Oysa ortak karar usulünde Parlamento Konseyle tamamen eşit şartlar altında yasama sürecine katılmakta⁴⁶³, bu bağlamda yasama tasarrufu üzerinde değişiklikler önerebilmekte ve kabul etmediği bir yasama önerisinin yasama tasarrufuna dönüşmesini engelleyebilmektedir.

Bu özellikleri göz önünde bulundurulduğunda ortak karar usulü Parlamentonun yasamaya ilişkin yetkilerinin genişlemesi bakımından gerçek bir dönüm noktasıdır. Zira bu usul sayesinde Avrupa Parlamentosu, en başta sayılan yetkileri yasama yetkileri olan klasik anlamdaki parlamentolara yakınlaşmaktadır. Bu nedenledir ki; ortak karar usulünün Maastricht Andlaşmasıyla kabulü ve bunu izleyen andlaşmalarla giderek daha geniş alanlara yaygınlaştırılması nedeniyle AB'nin gerçekten çift meclisli bir sisteme doğru ilerlediği belirtilmektedir⁴⁶⁴.

⁴⁶¹ McCORMICK, s. 152.

⁴⁶² JONES, s. 89.

⁴⁶³ TSEBELIS/GARRETT, s. 15; HOYLAND B., "Allocation of Codecision Reports in the Fifth European Parliament", European Union Politics, 2006 Vol. 7(1), s. 32; BOZKURT/ÖZCAN/KÖKTAŞ, s. 59.

⁴⁶⁴ SELCK /STEUNENBERG, s. 28.

2. Ortak Karar Usulünün Uygulanacağı Alanlar

Yukarıda da belirttiğimiz üzere ilk kez Maastricht Andlaşmasıyla öngörülen ortak karar usulünün uygulanacağı alanlar Amsterdam ve Nice Andlaşmalarıyla oldukça genişletilmiştir. Bugün için ATA m. 251’de somut ifadesini bulan ortak karar usulünün uygulandığı başlıca alanlar, iç pazara ilişkin yasama tasarruflarının çoğu, halk sağlığı, tüketicinin korunması, işçilerin serbest dolaşımı, ulaşım, dolandırıcılıkla mücadele, çevre politikası, ayrımcılık yasağı ve istihdam gibi bazı sosyal politika konuları, endüstri politikası olarak belirtilebilir⁴⁶⁵. AB Anayasasında ise ortak karar usulü olağan yasama usulü olarak öngörülmüş ve yalnızca andlaşmada aksi düzenlenen durumlarda uygulanmayacağı belirtilmiştir (m. III-396). Anayasa için çalışan Konvansiyonda, özellikle Nice Andlaşmasında karar alma yetkisini Parlamentoyla paylaşmakta kıt davranan üye devletler, bu usulün Anayasada genel yasama usulü olarak kabul edilmesi durumunda AB yasama sürecinin meşruiyetinin önemli ölçüde güçlendirileceği teziyle ikna edilmişlerdir⁴⁶⁶. Nihayet Anayasada tarım ve balıkçılık politikaları gibi önemli alanlar da ortak karar usulü kapsamına alınmış ve ortak karar usulünün uygulanacağı andlaşma maddelerinin sayısı ortalama doksana çıkarılmıştır⁴⁶⁷.

Ortak karar usulünün Maastricht Andlaşmasıyla yürürlüğe girdiği 1993 ilâ 1999 yılları arasında, ortak karar usulüne göre çıkarılan yasama tasarruflarının sayısı ancak yüz altmış beşe sınırlı kalmışken; Amsterdam ve Nice Andlaşmalarıyla ortak karar usulünün uygulanacağı alanların genişletilmesi ve özellikle Amsterdam Andlaşmasıyla sürecin basitleştirilmesi etkisini göstermiş ve 1999-2004 yıllarını kapsayan beşinci Parlamento döneminde dört yüz üç öneri ortak karar usulü çerçevesinde yasama tasarrufuna dönüştürülmüştür⁴⁶⁸. Anayasanın yürürlüğe girmesi durumunda bu sayının daha da artacağından şüphe yoktur. Ortak karar usulü dâhilinde kabul edilen yasama tasarruflarının sayısı yalnızca istatistiksel olarak önem taşımamaktadır. Asıl önemli nokta, bu usul çerçevesinde kabul edilen tasarrufların,

⁴⁶⁵ ATA’da ortak karar usulüne dâhil bulunan konuların tam listesi ve ilgili andlaşma maddeleri için bkz. TABLO V.

⁴⁶⁶ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 212.

⁴⁶⁷ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 212.

⁴⁶⁸ “Conciliations and Codecision”, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004, s. 4.

temsili demokrasinin Birlik kurumları içindeki yansımaları olan Parlamentonun iradesine aykırı şekilde kabulünün mümkün olmaması ve Parlamentonun iradesinin kabul edilecek yasama tasarrufunda değişiklik yapılması yoluyla yasama sürecine yansımalarıdır.

3. Ortak Karar Usulünde İzlenen Süreç

Ortak karar usulünün uygulanacağı andlaşma maddelerinin sayısının artmasının ve bu usulün önemli alanlara da teşmil edilmesinin zorunlu bir sonucu olarak Amsterdam Andlaşmasıyla, ortak karar usulünde izlenecek süreç basitleştirilmiş ve Parlamentonun bu usuldeki yetkisi biraz daha geliştirilmiştir⁴⁶⁹. Burada ortak karar usulünde izlenecek aşamalar açıklanırken yeri geldikçe, ortak karar usulünün Maastricht Andlaşmasıyla öngörülen durumuyla da karşılaştırmalar yapılacaktır. ATA m. 251'e göre ortak karar usulünde süreç, andlaşmada, bu usule göre karar alınacağı belirtilen bir maddenin yasal dayanak alınarak, Komisyon tarafından bir yasama önerisi hazırlanması ve bu önerinin eş zamanlı olarak Konseye ve Parlamento'ya gönderilmesiyle başlar.

a) Birinci Müzakere Aşaması

Parlamento'ya sunulan Komisyon önerisi, doğrudan sorumlu Parlamento komisyonuna ve görüş bildirmesi gereken diğer komisyonlara iletilir. Komisyonların çalışmaları sonucu hazırlanan rapor, sorumlu Parlamento komisyonu tarafından Parlamento'ya sunulur. Daha sonra AP, kendisine sunulan öneri hakkında ilk müzakeresini yapar ve oylamaya katılan üyelerin salt çoğunluğuyla karar alarak, Konseye öneriye ilişkin görüşünü bildirir.

Konsey, Parlamentonun görüşü üzerine, ağırlıklı çoğunlukla hareket ederek;

a) Parlamentonun görüşünde yer alan tüm değişiklikleri onaylarsa, öneriyi değişik haliyle kabul edebilir. Maastricht Andlaşmasında düzenlendiği durumuyla ortak karar usulünde ilk müzakerede Konseye öneriyi kabul etme yetkisi tanınmamıştı.

⁴⁶⁹ KASACK, s. 242.

b) Parlamento herhangi bir değişiklik önermezse, yasama önerisini Komisyondan geldiği durumuyla kabul edebilir.

c) Parlamento yasama önerisinde değişiklik yapar, ancak Konsey bu değişikliklerin tümünü onaylamazsa, Konsey ortak tutum belirler ve söz konusu ortak tutumunu gerekçeleriyle birlikte Parlamento'ya sunar. Bunun üzerine Komisyon da kendi tutumunu Parlamento'ya bildirir.

Görüldüğü üzere, Parlamento'nun ikinci müzakeresine kadar işleyen süreç, işbirliği usulünde izlenen süreçle birebir örtüşmektedir. Ancak burada belirtilmesi gereken önemli bir başka nokta ortak karar usulüne bağlı önerilerin daha hızlı ve daha şeffaf bir biçimde yasama tasarrufuna dönüşmesi için Konsey, Komisyon ve Parlamento'nun ortak bir deklârasyonla⁴⁷⁰ sürecin pratik işleyişine ilişkin kabul ettikleri metindir.

Deklarasyonda, birinci müzakere aşamasından itibaren ortak paydada uzlaşılması için Konsey ve Parlamento arasında sürekli bir bağlantı kurulacağı belirtilmiş; Komisyonun da kurumlar arasında bağlantıyı sağlamak için çalışacağı ve yasama sürecini başlatma konusundaki girişim hakkını yapıcı olarak kullanacağı hususlarında uzlaşmaya varılmıştır⁴⁷¹. Bu uzlaşımın sebebi ise ortak karar usulüne katılan kurumların karşılıklı güven ilişkisi içinde hareket ederek daha ilk müzakere aşamasında yasama tasarrufunun kabul edilmesi için çaba sarf etmelerinin sağlanmasıdır. Bu çabanın nedenin ikinci ve üçüncü müzakere aşamaları için Andlaşmada öngörülen sıkı süre sınırlamaları olduğu söylenebilir.

Amsterdam Andlaşmasıyla ilk müzakerede önerinin yasama tasarrufuna dönüştürülmesi olasılığının kabul edilmesi ve buna ilişkin olarak ortak deklârasyonla açıklanan niyetlerin uygulamaya geçirilmesi Birlik kurumlarınca başarılmıştır. Şöyle ki, 1999-2004 döneminde ortak karar usulü çerçevesinde yasama tasarrufuna

⁴⁷⁰ “Joint declaration on practical arrangements for the new codecision procedure” erişim: <http://www.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&SDOCTA=14&TXTLST=1&TPV=PROV&POS=1&Type_Doc=ANNEX&DATE=050599&DATEF=990505&TYPEF=A4&PrgPrev=TYPEF@A4|PRG@QUERY|APP@PV2|FILE@BIBLIO99|NUMERO@206|YEAR@99|PLAGE@1&LANGUE=EN> (20.04.2006)

⁴⁷¹ DOUGLAS-SCOTT, s. 121.

dönüştürülen önerilerin % 28'i birinci müzakere sonunda kabul edilmiştir⁴⁷². Ayrıca *Dowding* tarafından da haklı olarak belirtildiği üzere, Konsey'de yer alan bakanların bağlı bulunduğu siyasî partilerin Parlamentoda da önemli ölçüde temsil edildiği durumlarda söz konusu uzlaşının sağlanması daha kolay olmaktadır⁴⁷³. Zira çıkarılması düşünülen bir tasarruf için hem Konseyde hem de Parlamentoda aynı ideolojik yaklaşım benzer tutumlar sergileyecektir.

b) İkinci Müzakere Aşaması

Parlamentoya gönderilen ortak tutum yeniden sorumlu Parlamento komisyonu önüne gelir; ancak bu kez parlamento komisyonu yasama önerisi üzerindeki incelemesini yalnızca ortak tutumu esas alarak gerçekleştirir. Sorumlu Parlamento komisyonu daha sonra kendi içinde aldığı kararı ve raporunu genel kurula sunar. 1999 tarihli ortak deklarasyonda, ikinci müzakere aşamasına ilişkin olarak, Konsey ortak tutumu benimsemesine yol açan nedenleri olabildiğince net bir biçimde açıklamak; Parlamento da Konseyin bu gerekçeleri ile Komisyonun ortak tutuma ilişkin tavrını azamî ölçüde dikkate almak konusunda niyetlerini bildirmişlerdir. Dolayısıyla sorumlu Parlamento komisyonunda incelenen ortak tutum, ortak deklarasyonla öngörülen açıklamalar da dikkate alınarak, genel kurul önüne gelmektedir.

Parlamento, ikinci müzakeresinde, ortak tutumun kendisine bildirilmesinden itibaren üç ay içinde,

a) ortak tutumu onaylarsa⁴⁷⁴ ya da herhangi bir karar almazsa, yasama önerisi ortak tutum esas alınarak kabul edilmiş sayılır. Ortak tutumun onaylanmasında herhangi bir karar yetersayısı düzenlenmediğinden, ATA m. 198 gereği, kullanılan oyların salt çoğunluğuyla karar alınabilecektir. İşbirliği usulünden farklı olarak, bir

⁴⁷² "Conciliations and Codecision", s. 7.

⁴⁷³ DOWDING K., "Institutionalist Research on the European Union", *European Union Politics*, 2000 Vol. 1(1), s. 134.

⁴⁷⁴ Özellikle bazı önemli konulara ilişkin tasarıların uzlaştırma komisyonu önüne gitmeden, doğrudan ortak tutum çerçevesinde Parlamento tarafından kabul edildiği ancak bu durumlarda dahi Parلمانonun görüşlerinin ilgili düzenlemede iyi bir biçimde yer aldığı görülmektedir. Bunlara örnek olarak tütün mamullerine ilişkin reklâmların yasaklanmasına ya da biyoteknolojik buluşlara patent verilmesine ilişkin yönergeler gösterilebilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. SHACKLETON M., "The Politics of Codecision", *Journal of Common Market Studies*, 2000 Vol. 38(2), s 330, 331.

yasama önerisinin Topluluk yasama tasarrufuna dönüşmesi için, burada yeniden Konseyin bir karar almasına gerek bulunmamakta, Parlamentonun belirtilen süredeki onayına ya da hareketsiz kalmasına bağlı olarak öneri doğrudan yasama tasarrufuna dönüşmektedir.

b) üyelerinin salt çoğunluğuyla ortak tutumu reddederse, öneri kabul edilmemiş sayılır ve süreç sona erer⁴⁷⁵. Oysa böyle bir durumda işbirliği usulünde, Konsey oybirliğiyle öneriyi kabul etme yetkisini haizdir. Maastricht Andlaşması ise bu durumda, Parlamentonun önce ortak tutumu reddetme niyetinde bulunduğunu açıklamasını ve bu açıklamanın ardından ihtiyarî bir uzlaştırma komisyonun toplanabileceğini öngörmüştü. Dolayısıyla Parlamento ihtiyarî uzlaştırma komisyonun toplanması durumunda, onun aldığı karardan sonra yasama önerisini yeni bir oylamayla reddetme yetkisine sahipti. Ancak usulün basitleştirilmesi amacıyla Amsterdam Andlaşmasıyla bu hüküm kaldırılmıştır.

c) üyelerinin salt çoğunluğuyla ortak tutuma ilişkin değişiklikler önerirse, Parlamentonun değişiklik önerilerini içeren bu metin Konseye ve Komisyona gönderilir. Komisyon da söz konusu değişiklik önerilerine ilişkin tutumunu açıklar.

Konsey, Parlamentonun önerdiği değişikliklerin tamamını, kendisine bildirildiği tarihten itibaren üç ay içinde ağırlıklı çoğunlukla onaylarsa, söz konusu tasarruf değiştirilmiş ortak tutum şeklinde kabul edilmiş sayılır. Ancak Komisyonun, ortak tutuma ilişkin Parlamento değişiklikleri hakkında olumsuz görüş bildirmesi durumunda tasarrufun kabul edilebilmesi için Konseyin oybirliğiyle karar alması gerekmektedir⁴⁷⁶.

Yukarıda belirttiğimiz 1999 tarihli ortak deklarasyonla, ikinci müzakere aşaması bakımından da Komisyona, Konsey ve Parlamento arasında bağlantı kurulmasını sağlamak görevi verilmiş olup, bu bağlantı sayesinde Parlamentonun her iki kurumun gerekçelerini iyi bir şekilde anlayarak yasama usulünün mümkün olan en kısa sürede sonuçlandırılması hedeflenmiştir. Nitekim 1999-2004 yıllarını kapsayan beşinci

⁴⁷⁵ MAURER A., "The Legislative Powers and Impact of the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, 2003 Vol. 41(2), s. 230.

⁴⁷⁶ HOYLAND, s. 32.

parlamento döneminde ortak karar usulü çerçevesinde yasama tasarrufuna dönüştürülen önerilerin % 50'si ikinci müzakereler sonunda uzlaştırma sürecine gidilmeden kabul edilebilmiştir⁴⁷⁷.

c) Uzlaştırma Aşaması ve Üçüncü Müzakere

İkinci müzakereler sonunda Konsey, ortak tutuma ilişkin AP değişikliklerinin tamamını üç ay içinde onaylamazsa, bu durumda Konsey başkanı ile Parlamento başkanını anlaşarak altı hafta içinde uzlaştırma komisyonunun toplanmasını sağlarlar. Uzlaştırma komisyonu toplanana kadar Konsey, Parlamento ve Komisyon arasında sürekli olarak, dilimizde üçlü diyalog ya da üçlü müzakere olarak ifade edebileceğimiz, “*trialog*” adıyla anılan görüşmeler yapılmaktadır⁴⁷⁸. Zira andlaşmayla oldukça sıkı süre sınırlamalarına bağlı tutulan uzlaştırma komisyonu aşamasında, Konsey ile Parlamentonun pazarlıklarını yaparak ortak paydada birleşmesi böylece daha kolay olmaktadır.

Uzlaştırma komisyonu, Konsey üyelerinden ya da temsilcilerinden ve eşit sayıda Parlamento temsilcisinden oluşmaktadır (ATA m. 251/4). Andlaşmada, Komisyonun da uzlaştırma komisyonun tüm toplantılarında yer alacağı ve Parlamento ile Konseyin tutumlarını uzlaştırmak için gerekli tüm çabayı sarf edeceği belirtilmiştir. Uzlaştırma komisyonun başkanlığı müştereken Konsey ve Parlamento tarafından yürütülmekte; toplantıların başkanlığı da eş başkanlar tarafından sırayla yapılmaktadır⁴⁷⁹. Yine uzlaştırma komisyonu toplantıları da sırayla her iki kurumun merkezinde gerçekleştirilmektedir. Usule ilişkin bu hususlardan anlaşıldığı üzere, ortak karar usulünde her şey Parlamento ve Konseyin eşitliği esasına dayalı olarak yürütülmektedir. Bugün için, toplanan uzlaştırma komisyonlarında her iki kurumdan yirmi beşer temsilci görev almaktadır⁴⁸⁰. Uzlaştırma komisyonuna katılacak Parlamento delegasyonu, ilgili yasama önerisinin konusuna göre farklı üyelerden oluşmaktadır. Bu üyeler Parlamentodaki dağılımı yansıtacak şekilde siyasî gruplar tarafından atanmaktadır. Hangi siyasî grubun kaç üye atayacağı da Parlamento

⁴⁷⁷ “Conciliations and Codecision”, s. 7.

⁴⁷⁸ CROMBEZ C./STEUNENBERG B./CORBETT R., “Understanding the EU Legislative Process”, European Union Politics, 2000 Vol. 1(3), s. 370; SHACKLETON, s. 334.

⁴⁷⁹ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 216.

⁴⁸⁰ <http://www.europarl.eu.int/code/information/what_is_en.htm> (12.05.2006)

başkanı tarafından belirttiğimiz ölçüte göre belirlenmektedir. Ancak uzlaştırma komisyonlarının tamamında bir yıllık süreyle görev almak üzere, Parlamento başkan yardımcılarında üçü siyasî gruplar tarafından daimi üye olarak atanmaktadır. Söz konusu üç daimi üyenin en az iki farklı siyasî gruptan olması içtüzükle öngörülen bir başka zorunluluktur (İçtüzük m. 64).

Uzlaştırma komisyonunda ortak bir tasarı üzerinde uzlaşmaya varılabilmesi için, Konsey üyelerinin ya da temsilcilerinin ağırlıklı çoğunluğu ve Parlamento temsilcilerinin salt çoğunluğu aranmaktadır (ATA m. 251/4). Uzlaştırma komisyonunda üzerinde anlaşmaya varılacak tasarı, Parlamento tarafından önerilen değişikliklere dayanarak Konseyin ortak tutumunun değerlendirmesi yoluyla ortaya çıkmaktadır.

Uzlaştırma komisyonu ortak bir tasarıyı kabul etmek için toplantı tarihinden itibaren altı haftalık süreye sahiptir⁴⁸¹ (ATA m. 251/5). Bu süre içinde bir ortak tasarı üzerinde anlaşma sağlanabilirse, söz konusu metin Konseye ve Parlamenta gönderilir. Parlamento kullanılan oyların salt çoğunluğuyla ve Konsey ağırlıklı çoğunlukla üzerinde anlaşmaya varılan metni, uzlaştırma komisyonunda kabulü tarihinden itibaren altı haftalık süre içinde kabul ederse artık söz konusu tasarı, bir yasama tasarrufuna dönüşür. 1999-2004 döneminde uzlaştırma komisyonu çalışmaları yasama tasarrufuna dönüştürülen öneri oranı, aynı dönemde ortak karar usulünde kabul edilen tüm tasarrufların %22'sidir. Bu oran 1993-1999 yılları arasında % 40 iken, 1999-2004 dönemindeki düşüşün nedeni yukarıda sık sık belirttiğimiz 1999 tarihli ortak deklarasyonun amacına ulaşmasıdır⁴⁸². Ancak Konsey ya da Parlamentodan birisi belirtilen süre içinde önerilen metni onaylamazsa, söz konusu tasarruf kabul edilmemiş sayılır ve süreç sona erer.

Uzlaştırma komisyonu toplantı tarihinden itibaren altı haftalık süre içinde herhangi bir ortak tasarı üzerinde anlaşmaya varamazsa, önerilen tasarruf reddedilmiş sayılır. Burada da *Maastricht Andlaşmasında* daha farklı bir yöntem öngörülmüştü. *Buna göre, uzlaştırma komisyonun anlaşmaya varamaması durumunda Konseye tek taraflı olarak yasama önerisini kabul etme yetkisi*

⁴⁸¹ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 217.

⁴⁸² Burada yararlanılan istatistiksel veriler için bkz. "Conciliations and Codecision", s. 7.

verilmişti⁴⁸³. Ancak Konsey tarafından kabul edilen böyle bir önerinin yasama tasarrufuna dönüşmesi için ön şart, Parlamentonun, Konsey kararından itibaren altı hafta içinde, üyelerini salt çoğunluğuyla ilgili yasama önerisini reddetmemesiydi⁴⁸⁴. Uygulamada, Konsey bu yola yalnızca 1994 yılında bir kez başvurmuş, ancak Parlamentonun bu öneriyi 567 üyesinden 377'sinin oyuyla reddetmesi sonucu bir daha böyle bir girişimde bulunmamıştır⁴⁸⁵. Parlamentonun bu olayda söz konusu girişime şiddetle karşı çıkmasının, aslında o döneme kadar gerçekten sahip olmadığı yasama sürecine Konseyle eşit şartlarda katılma hakkını koruma arzusundan kaynaklandığı söylenebilir. Zira ortak karar usulünün yürürlüğe girmesinden bu yana Parlamento bu usule tâbi bir önerinin yasama tasarrufuna dönüşmesini yalnızca beş kez engellemiştir⁴⁸⁶. Dolayısıyla Amsterdam Andlaşmasıyla uzlaştırma komisyonundan bir karar çıkmaması durumunda sürecin tamamen sona ereceğine ilişkin yapılan değişiklik, Parlamentoyu ortak karar usulü bakımından Konseyle tam anlamıyla eşit duruma getirmiştir⁴⁸⁷.

Ortak karar usulünün işleyişi çerçevesinde yukarıda belirttiğimiz üç aylık süreler azami bir ay ve altı haftalık süreler de azami iki hafta uzatılabilecektir. Sürenin uzatılmasını sağlamak üzere Konsey ya da Parlamento girişimde bulunabilir.

E) Parlamentonun Yasama Sürecinin Başlatılmasına İlişkin Sahip Olduğu Yetki

Yasama sürecinin başlatılması yetkisi geleneksel olarak Parlamentolara verilmiş bir yetkidir⁴⁸⁸. Ancak günümüzde birçok devletin uygulamasında bu yetki genellikle hem yürütme organı hem de parlamento tarafından kullanılabilir. Örneğin Fransa'da bu yetki Anayasa m. 39'a göre hem başbakan hem de parlamento üyeleri tarafından kullanılabilir. Türkiye'de de söz konusu yetki Anayasamızın 88. maddesiyle hem Bakanlar Kuruluna hem de milletvekillerine verilmiştir. TBMM İçtüzüğü m. 73'de de Bakanlar Kuruluna verilen yasama girişimi başlatma yetkisinin Bakanlar Kurulu tarafından sunulacak kanun tasarıları ile kullanılacağı belirtilmiştir.

⁴⁸³ TSEBELIS/GARRETT, s. 14; SHACKLETON, s. 326.

⁴⁸⁴ CROMBEZ/STEUNENBERG/CORBETT, s. 365.

⁴⁸⁵ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 208, CROMBEZ/STEUNENBERG/CORBETT, s. 374.

⁴⁸⁶ MAURER, s. 232.

⁴⁸⁷ MAURER, s. 230.

⁴⁸⁸ CUTHBERT, s. 4.

TBMM İtüzüğü m. 74'de de tek bir milletvekilinin dahi meclise kanun teklifi sunarak yasama girişimi başlatma yetkisine sahip olduğu görülmektedir. TBMM bakımından uygulamada 22. dönemde (14.11.2002'den günümüze) Bakanlar Kurulu tarafından önerilen 1224 kanun tasarısından 689'u kanunlaşmasına karşılık parlamenterlerce önerilen 830 kanun teklifinden 187'si kanunlaşabilmiştir⁴⁸⁹. Dolayısıyla, uygulamada, yasama girişimi başlatma yetkisinin ulusal parlamentolar bakımından hâlen önemli yer tuttuğu söylenebilir.

Avrupa Birliğinde ise yasama sürecini başlatma yetkisi, kural olarak Komisyonun tekelindedir⁴⁹⁰. Bu durum göz önüne alındığında Avrupa Parlamentosu ile ulusal parlamentolar arasındaki en önemli fark yasama sürecini başlatma yetkisi açısından ortaya çıkmaktadır⁴⁹¹. Avrupa Parlamentosunun yasama girişimini doğrudan başlatma yetkisi, doğrudan genel seçimlerin tüm üye devletlerde tek tip usule göre ya da tüm üye devletlerdeki ortak ilkeler uyarınca yapılması konusunda ATA m. 90/4'te ve üyelerinin statüsünün belirlenmesine ilişkin olarak ATA m. 90/5'te düzenlenen iki hükümlerle tanınmıştır. Kanımızca bu iki istisna özellikle kurumların özerkliği ilkesini yansıtmaktadır. Bu ilke, kurumların iç örgütlenmesini ve işleyişini belirleme bakımından, andlaşmada öngörülen sınırlar dâhilinde, diğer kurumlardan bağımsız hareket etmesini ifade etmektedir. Parlamento, Andlaşmanın belirttiğimiz maddeleri uyarınca her ne kadar, üyelerinin statüsünün belirlenmesi ve kendi üyelerinin seçiminde tüm üye devletlerde tek tip seçim sisteminin uygulanması konularında Konseyle birlikte hareket ederek düzenlemelere katılabilecekse de, en azından kendisine belirttiğimiz bu hususlar için yasama girişimini başlatma yetkisi verilmesi kurumların özerkliği ilkesiyle bağdaştırılabilir. Kurucu andlaşmaların akdedilmesinden bu yana varlığını koruyan ve bugün için ATA m. 208'de somut ifadesini bulan hükme göre Konsey, ortak amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli gördüğü araştırmaları yapmasını ve bunu takiben uygun göreceği her türlü öneriyi sunmasını Komisyondan isteyebilecektir. Ancak unutulmaması gereken husus, yasama girişimi başlatma konusunda asıl yetkili kurumun Komisyon olduğudur.

⁴⁸⁹ 11.07.2006 tarihi itibarıyla geçerli bu verilere

<http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisi_sd.sorgu_baslangic> ve

<http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_teklifi_sd.sorgu_baslangic> adreslerinden ulaşılmıştır.

⁴⁹⁰ JONES, s. 88.

⁴⁹¹ VINCENZI, s. 24.

Her ne kadar Parlamento Avrupa Tek Senedinin kabulünden önceki görüşmelerde kendisine de yasama girişimi başlatma yetkisi verilmesini istemişse de, özellikle Komisyonun bu talebe şiddetle karşı çıkması sonucu, başarılı olamamıştır⁴⁹². Maastricht Andlaşmasıyla ise Konseye verilen yetkiye eşdeğer bir yetki Parlamento'ya da tanınmıştır. ATA m. 192/2'de yer alan düzenleme gereği, Parlamento, andlaşmanın uygulanması için bir Topluluk tasarrufunun yapılmasını gerekli gördüğü durumlarda, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla hareket ederek, Komisyondan ilgili konuya ilişkin bir öneri sunmasını isteyebilmektedir. Ancak yine de Parlamantonun, klasik anlamda tüm parlamentoların sahip olduğu yasama tasarrufları için öneri verme yetkisine sahip olmaması dolayısıyla, sui generis bir parlamento olduğu ifade edilmektedir⁴⁹³. Ayrıca bu hükmün andlaşmalara girmesinden bu yana Parlamento yalnızca *on bir* kez Komisyonu bir öneri sunmaya davet etmiştir⁴⁹⁴.

§ 2. BÜTÇEYE İLİŞKİN YETKİLER

I. Bütçeye İlişkin Yetkilerin Kazanılması

A) Genel Olarak

Avrupa Birliği bütçesinin kabulü usulünde, Toplulukların kurulmasından itibaren gelişen süreçte bazı değişiklikler yapılmış ve her değişiklikle Parlamantonun konumu güçlendirilmiştir. Özellikle 1970'lerde akdedilen iki andlaşmayla Parlamento bütçe konusunda söz sahibi olabilmıştır⁴⁹⁵. Bugün için bütçenin kabulü usulü ATA m. 272'de düzenlenmiş olup, bu usulde karar alma konusunda yetki Parlamento ve Konsey arasında paylaşılmaktadır⁴⁹⁶.

AKÇT Andlaşması m. 78 ile Ortak Meclise bütçe konusunda oldukça sınırlı yetkiler verilmiştir. Bu maddeye göre Ortak Meclis yalnızca her kurum tarafından

⁴⁹² DOUGLAS-SCOTT, s. 90.

⁴⁹³ BOZKURT/ÖZCAN/KÖKTAŞ, s. 60.

⁴⁹⁴ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 231.

⁴⁹⁵ SCULLY R., "Democracy, Legitimacy and the European Parliament", The State of the European Union, 2000 Vol. 5, s. 230.

⁴⁹⁶ JONES, s. 89.

hazırlanan idarî giderlere ilişkin tahmini bütçeyi ve Yüksek Otoritenin yıllık genel raporunu incelemekte, ancak konuyla ilgili herhangi bir karar alamamaktaydı.

Bunu takiben AET ve AAET Andlaşmalarının kabulü ile Avrupa Parlamenti Meclisine bütçe konusunda daha fazla yetki verilmiş ve Meclisin bütçenin hazırlanmasında yer alması öngörülmüştü. Ancak yine de bu katılım kendisine gönderilen bütçe taslağı üzerinde Konseye değişiklikler önermekten öteye gidemiyordu (AETA m. 203 ve AAETA m. 177). AKÇT Andlaşmasında olduğu gibi bu iki andlaşmada da Meclise hesapları inceleme yetkisi verilmiş (AETA m. 206 ve AAETA m. 180) ve bütçenin uygulanması konusunda Komisyonu ibra yetkisine sahip olan Konseyin, bu konuda vereceğı karardan Meclisi de haberdar etmesi kararlaştırılmıştır⁴⁹⁷.

B) Bütçe Konusunda Yapılan Özel Düzenlemeler

1. Topluluklar İçin Öz Kaynaklar Yaratılması ve 1970 Lüksemburg Andlaşması

a) Topluluklar İçin Öz Kaynaklar Yaratılması Kararı

Parlamentonun bütçe sürecindeki yetkilerinin artmasına yol açan ilk önemli karar 21 Nisan 1970 tarihli 70/243 sayılı Konsey kararıdır⁴⁹⁸. Zira bu kararla Konsey üye devletlerden alınan malî katkılar yerine Toplulukların öz kaynaklarının yaratılmasına karar vermiştir⁴⁹⁹. Karara göre, kademeli olarak artacak şekilde ve 1 Ocak 1975 tarihinden itibaren tamamen, gümrük vergileri ile tarım ürünleri ithalatından ve şeker üretiminden alınan ön kesintilerin tamamı Topluluk bütçesine gelir kaydedilecek ve bu suretle 1 Ocak 1975 tarihinden sonra Topluluk bütçesinin tamamı Topluluğa özgülenen bu kaynaklardan karşılanacaktır (Karar m. 3 ve 4)⁵⁰⁰.

⁴⁹⁷ JUN H-W., "Catching the Runaway Bureaucracy in Brussels Euro-Parliamentarians in Budgetary Politics", European Union Politics, 2003 Vol. 4(4), s. 422.

⁴⁹⁸ Kararın tam metni için bkz. ATRG, 28.04.1970, L 94, s. 19-22. Erişim: <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31970D0243:EN:HTML>> (15.04.2006)

⁴⁹⁹ DOUGLAS-SCOTT, s. 91 (dipnot 217); MACLEAN, s. 41.

⁵⁰⁰ ATA m. 269'a göre Konsey, Komisyonun önerisi üzerine ve Parlamenteoya danıştıktan sonra oybirliğiyle hareket ederek, AT öz kaynaklarına ilişkin düzenlemeleri üye devletlere tavsiye edebilmektedir. Bu çerçevede günümüzde Topluluğun özkaynakları, gümrük vergileri, şeker üretiminden alınanlar dahil tarımsal ön kesintiler, tüm üye devletlerde mallar ve hizmetler için öngörülen katma değer vergisinin %1'i (2006 bütçesi için) ve üye devletlerin gayri safi milli hasıllarıyla orantılı katkılarıdır. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/22/2204.htm>> (21.04.2006)

O döneme kadar üye devletler tarafından finanse edilen bütçenin hem hazırlanması hem de denetimi üzerinde üye devlet temsilcilerinden oluşan Konseyin son sözü söylemesi doğaldı. Ancak Topluluğa ait öz kaynakların yaratılması ve üye devletlerden katkı alımına son verilmesiyle, artık bütçenin hazırlanması ve denetiminin tamamen Avrupa düzeyinde yapılması gerekliliği doğmuştur⁵⁰¹. Zira Toplulukların bütçesini oluşturan gelirler doğrudan doğruya Avrupa halklarıyla bağlantılı gelirlerdir. Dolayısıyla, “Topluluk düzeyinde bir araya gelen halkların temsilcilerinin” yani Parlamentonun, bu şekilde elde edilen gelirlerle finanse edilen bütçe üzerinde söz sahibi olması; bir diğer deyişle Topluluk harcamaları üzerinde demokratik bir denetim⁵⁰² kaçınılmaz hale gelmişti.

b) 1970 Lüksemburg Andlaşması

Konseyin yukarıda belirttiğimiz kararının hemen ardından, 22 Nisan 1970 tarihinde, Lüksemburg’da imzalanan, “*Avrupa Topluluklarını Kuran Andlaşmaların ve Avrupa Toplulukları İçin Tek Bir Konsey ve Komisyon Oluşturulmasına İlişkin Andlaşmanın Bütçeye İlişkin Belirli Hükümlerini Değiştiren Andlaşma*”⁵⁰³’nın başlangıç kısmında, üye devletlerin devlet ve hükümet başkanları, bu Andlaşmanın akdedilmesine ilişkin gerekçeleri açıklamıştır. Açıklanan bu gerekçelerde, “*üye devletlerin malî katkılarının yerine tamamen Topluluğun öz kaynaklarının oluşturulmasının, Meclisin bütçeye ilişkin yetkilerinin artırılmasını zorunlu kıldığını göz önüne alarak...*” (5. paragraf) ve “*Topluluklar bütçesinin uygulanmasının denetimine Avrupa Parlamentosunu sıkı bir biçimde ortak etmeye kararlı olarak...*” (paragraf 6) şeklinde kullandıkları ifadelerle yukarıda belirttiğimiz zorunluluğa vurgu yapmışlardır.

Söz konusu Andlaşma ile Parlamentoya, hem zorunlu harcamalara ilişkin olarak Konseye değişiklik önerme hem de zorunlu olmayan harcamalarla sınırlı da olsa Toplulukların bütçesinde resmî karar alma yetkisi verilmiştir (Andlaşma m. 4). Ayrıca Parlamento bu Andlaşmayla, Konseyle birlikte, bütçenin uygulanmasına ilişkin olarak Komisyonu iBRA yetkisine de sahip olmuştur (Andlaşma m. 6). Böylece

⁵⁰¹ BOZKURT, s. 26.

⁵⁰² PINDER J., *The Building of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1998, s. 45.

⁵⁰³ Andlaşmanın tam metni için bkz. ATRG, 02.01.1971, L 02, s. 1.

Lüksemburg Andlaşmasıyla zorunlu olmayan harcamalar üzerinde Parlamento, zorunlu harcamalar üzerinde de Konsey, son sözü söyler duruma getirilmiştir⁵⁰⁴.

2. 1975 Tarihli Kurumlar arası Mutabakat ve Brüksel Andlaşması

a) 1975 Tarihli Ortak Deklarasyon ve Bu Deklarasyonla Öngörülen Uzlaştırma Usulü

1970 Lüksemburg Andlaşmasıyla oluşturulan sistem gereği, bütçe usulünde, Parlamento ve Konseyin işbirliği yapması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu gereksinim üzerine Parlamento, Konsey ve Komisyon 4 Mart 1975 tarihinde bir ortak deklarasyon⁵⁰⁵ yayınlamaya, özellikle Parlamentonun bütçeye ilişkin yetkilerinin arttırılmasını ve bunun, Avrupa Toplulukları bütçesinde önemli gelir ya da gider artışına yol açan kararların hazırlanmasında ve kabul edilmesinde Parlamentonun etkin katılımını gerektirdiğini göz önünde bulundurarak, Parlamento ile Konsey arasında bir uzlaştırma usulü oluşturmuşlardır⁵⁰⁶.

Deklârasyonla öngörülen uzlaştırma usulü, önemli malî uzantılara sahip genel uygulaması olan Topluluk tasarruflarında izlenecektir (m. 2). Deklârasyona göre usul, Konseyin bir öneriye ilişkin olarak Parlamentonun görüşünden ayrılmak niyetinde olduğu durumlarda, Konseyin ya da Parlamentonun davetiyle başlatılabilecektir (m.3 ve 4). Davet halinde Konsey ve Parlamento üyelerinden oluşan ve Komisyonun da aktif olarak katıldığı bir uzlaştırma komisyonu kurulmaktadır. Bu komisyonda Konsey ve Parlamento kural olarak üç ay içinde konu hakkında mutabakata varmaya çalışırlar. Üç aylık süre acil durumlarda daha kısa olarak belirlenebilir. Süreç sonunda Parlamento ve Konseyin görüşlerinin yeterli ölçüde yakınlaşmasıyla Parlamentonun Konseye yeni bir görüş sunması kararlaştırılmıştır. Böylece Parlamentonun tutumunu açıklama ve Konseyi etkileyebilme olanağı güçlendirilmiştir. Bununla birlikte bu olanak yalnızca sınırlı bir alan içinde kullanılabilir.

⁵⁰⁴ BOZKURT, s. 29.

⁵⁰⁵ Söz konusu deklarasyonun tam metni için bkz. ATRG, 22.04.1975, C 89, s. 1, 2.

⁵⁰⁶ EVANS, s. 57.

b) 1975 Brüksel Andlaşması

Yukarıda açıkladığımız gelişmeler sonrasında 22 Temmuz 1975 tarihinde, Brüksel’de “*Avrupa Ekonomik Topluluklarını Kuran Andlaşmalarla Avrupa Toplulukları İçin Tek Bir Konsey ve Komisyon Oluşturan Andlaşmaları Değiştiren Andlaşma*⁵⁰⁷” akdedilmiştir. Bu andlaşmanın giriş kısmında yine, üye devletlerin, Parlamentonun bütçeye ilişkin yetkilerinin artırılması konusundaki niyetleri tekrar edilmiştir (5. paragraf). Andlaşmanın 11. maddesiyle ilk kez denetim yetkisi kullanmak üzere Avrupa Toplulukları için bir Sayıştay kurulması öngörülmüştür.

Bu Andlaşmayla Parlamenta ilk kez, izlenen süreç sonunda önemli nedenlerin bulunması durumunda bütçeyi tamamen reddetme ve yeni bir bütçe tasarısı hazırlanmasını isteme yetkisi verilmiştir (m. 12). Brüksel Andlaşmasının 17. maddesiyle de Parlamenta, Konseyden gelecek tavsiye kararı üzerine, bütçenin uygulanması hususunda Komisyonu ibra yetkisi tanınmıştır. Böylece yukarıda bahsettiğimiz Lüksemburg Andlaşmasıyla Komisyonu, Konseyle birlikte ibra yetkisini kazanan Parlamento, aradan çok kısa bir süre geçtikten sonra Komisyonu tek başına ibra yetkisine sahip olmuştur⁵⁰⁸.

II. Avrupa Parlamentosunun Günümüzde Bütçeye İlişkin Yetkileri

A) Bütçenin Kabulü ve Parlamentosunun Aşamalara Göre Yetkileri

1. Ön Tasarı Aşaması

Avrupa Parlamentosunun bütçe konusundaki yetkileri ATA m. 272 ile düzenlenmiştir. Parlamento mart ya da nisan aylarında bir sonraki yıl için kendi bütçesine ilişkin ana hatların yer aldığı bir karar kabul eder. Diğer kurumlar gibi Parlamento da 1 Temmuzdan önce gider tahminlerini hazırlar. Komisyon, tüm kurumlarca hazırlanan bu gider tahminlerini bir ön bütçe taslağında birleştirir ve değişik tahminleri içeren görüşünü de buna ekler⁵⁰⁹. Söz konusu bu ön bütçe tasarısı gelir ve giderlerin tahminini kapsamaktadır (ATA m.272/2). Temmuz ayında

⁵⁰⁷ Andlaşmanın tam metni için erişim <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (18.05.2006)

⁵⁰⁸ JUN, s. 422; BOZKURT, s. 35.

⁵⁰⁹ JONES, s. 120.

Komisyonun birleşik tahminleri görüşülür ve bir Parlamento delegasyonu Konsey ile görüşür⁵¹⁰.

Komisyon, Konsey ve Parlamentonun belirlemiş olduğu öncelikleri ve iki kurum arasında önceden yapılan görüşmeleri de dikkate alarak hazırladığı ön bütçe tasarısını⁵¹¹, bütçenin uygulanacağı yıldan bir önceki yılın 1 Eylülünde Konseye sunar (ATA m. 272/3). Konsey hazırlanan bu ön bütçe tasarısını değiştirmek istediğinde, Komisyona ve gerekli hallerde diğer ilgili kurumlara danışır. Konsey, ağırlıklı çoğunlukla hareket ederek bütçe tasarısını kabul eder ve bunu ilk görüşme için en geç 5 Ekimde Parlamento'ya gönderir (ATA m. 272/4).

2. İlk Müzakere Aşaması

Parlamento'ya ulaşan taslak bütçe, hem Bütçe Komisyonuna hem de bu komisyona raporlarını sunmak üzere, ilgili diğer Parlamento komisyonlarına gönderilir⁵¹². Konseyden ve Komisyondan da temsilcilerin katıldığı Bütçe Komisyonu, tek tek Parlamento komisyonlarından gelen görüşleri de değerlendirerek, genel kurulda görüşülmek üzere bir rapor hazırlar. Konsey başkanı ya da herhangi bir diğer Konsey üyesi genel kurul görüşmesinde hazır bulunur⁵¹³.

Raporun sunulmasını takiben, Parlamento, bütçe tasarısının kendisine sunulmasından itibaren kırk beş gün içinde:

- a) Bütçe tasarısını olduğu gibi onaylarsa bütçe kesin olarak kabul edilmiş olur. Parlamento aynı süre içinde bütçe tasarısını değiştirmez ve tasarıda değişiklik yapılmasını da önermezse bütçe yine kesin olarak kabul edilmiş sayılır.
- b) Parlamento kullanılan oyların çoğunluğuyla zorunlu harcamalar için değişiklik yapılmasını Konseye önerebilir.

Zorunlu harcamalar ATA m.272/4'te "Antlaşmadan veya Antlaşma gereğince alınan kararlardan zorunlu olarak doğan harcamalar" olarak tanımlanmıştır. Parlamento ayrıca üye tamsayısının çoğunluğuyla zorunlu olmayan harcama

⁵¹⁰ McCORMICK, s. 152.

⁵¹¹ KENT P., s. 17.

⁵¹² JONES, s. 121.

⁵¹³ EVANS, s. 62.

kalemlerinde değişiklikler yapabilir. Zorunlu olmayan harcamalarda meydana gelebilecek herhangi bir artış, Komisyon tarafından belirlenen azami artış oranı ile hesaplanan bir üst sınıra bağlıdır.(ATA m.272/9) Bahsedilen bu azami artış oranı, Birlik içindeki gayrisafi milli hâsıla hacmindeki değişim, üye devlet bütçelerindeki ortalama değişiklik ve bir önceki mali yıl boyunca yaşam giderlerindeki değişim dikkate alınarak belirlenmektedir. Bununla birlikte, Parlamento ve Konsey arasında varılacak bir anlaşma ile yeni bir azami oran kararlaştırılabilir. Ayrıca Konseyin zorunlu olmayan harcamaları azami artış oranının yarısından fazla düzeyde arttırmak istediği durumlarda, Parlamento bu tür harcamaları azami oranın yarısına kadar arttırabilir. Konsey, Komisyon ve Parlamento arasında yapılan ve yıllık azami miktarların bu üç kurum tarafından kararlaştırılacağını öngören kurumlar arası anlaşma⁵¹⁴ ile bu düzenlemelerde ortaya çıkabilecek kurumlar arası uyuşmazlıklara çözüm aramaya ve bunların önüne geçilmeye çalışılmıştır⁵¹⁵. ATAD, özellikle harcamaların sınıflandırılmasında yararlanılan bu çözüm tarzının, kurumların, hukuk kurallarını ihlal etmediği ya da andlaşmalarla kendilerine tanınan takdir yetkisini keyfi olarak veya açıkça kötüye kullanmadıkları sürece kurumlar arası işbirliği bağlamında bir ihtiyaç olarak deęerlendirmiştir⁵¹⁶.

Parlamentonun zorunlu olmayan harcamalar için değişiklikler yaptığı ya da zorunlu harcamalar için değişiklikler önerdiği durumlarda, tasarı, yapılan ya da önerilen değişikliklerle birlikte Konseye gönderilir. Konsey, kendisine sunulan bu tasarı hakkında Komisyonla ve uygun gördüğü diğer kurumlarla görüşmeler yapmaktadır.

Bu görüşmeler sonrasında Konsey bütçe tasarısının kendisine sunulmasından itibaren on beş gün içinde:

⁵¹⁴ Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, ATRG, C 172, 18.06. 1999, s. 1-22.

⁵¹⁵ EVANS, s.62.

⁵¹⁶ ATAD'ın 27 Eylül 1988 tarihli C-204/86 sayılı (*Hellenic Republic v Council of the European Communities: Special aid for Turkey*) Kararı (17.paragraf). Konsey, Komisyon ve Parlamentonun özellikle bütçe ile ilgili konularda bu tarz düzenlemeleri bulunmaktadır. ATAD'ın yukarıda bahsedilen kararı, bu şekilde üç kurum arasında 30 Haziran 1982 tarihinde yine bütçe çerçevesinde zorunlu ve zorunlu olmayan harcamaların sınıflandırılması konusundaki bir düzenlemeye ilişkindir. 1982 tarihli bu düzenleme için erişim: <[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31982Y0728\(01\):EN:HTML](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31982Y0728(01):EN:HTML)> (03.02.2005)

a) Parlamento tarafından yapılan değişikliklerin hiçbirini değiştirmez ve Parlamento tarafından önerilen değişikliklerin tamamını kabul ederse bütçe kesin olarak kabul edilmiş olur.

b) nitelikli çoğunlukla hareket ederek, Parlamento tarafından zorunlu olmayan harcama kalemlerinde yapılan değişikliklerden herhangi birisini değiştirebilir.

Zorunlu harcama kalemlerinde Parlamentonun önerdiği değişikliklere ilişkin olarak, Konsey (ATA m. 272/5):

- Parlamento tarafından önerilen değişikliklerin herhangi bir kurumun toplam giderlerini arttırıcı etkiye sahip olmadığı durumlarda, özellikle önerilen değişikliklerin neden olabileceği gider artışının, harcamalarda uygun bir indirim yapılmasını öngören bir veya daha çok değişiklik önerisiyle giderilebileceği durumlarda, Konsey bu değişiklik önerisini nitelikli çoğunlukla reddedebilir. Ancak Konseyde ret kararının alınmaması durumunda değişiklik önerileri kabul edilmiş sayılır.

- Parlamento tarafından önerilen değişikliklerin herhangi bir kurumun toplam giderlerini arttırıcı etkiye sahip olması durumunda ise Konsey, nitelikli çoğunlukla hareket ederek önerile değişikliği kabul edebilir. Konseyin değişiklik önerisini bu şekilde kabul etmediği durumlarda ise önerilen değişiklik reddedilmiş sayılır.

- yukarıda belirttiğimiz durumlarda Konseyin Parlamentonun değişiklik önerilerini reddetmesi durumunda Konsey, nitelikli çoğunlukla hareket ederek bütçe tasarısında yer alan miktarı ya kabul eder ya da bir başka miktar saptar.

Bu aşamalar sonrasında Konsey tarafından kabul edilen değişikliklere bağlı olarak bütçe tasarısı yeniden şekillenir. Yeniden şekillenen bütçe tasarısı ikinci müzakere aşaması için tekrar Parlamento'ya gönderilir.

3. İkinci Müzakere Aşaması

Parlamento tasarının kendisine geri gönderildiği tarihten itibaren on beş gün içinde bu konudaki ikinci müzakereyi tamamlamak zorundadır (ATA m. 272/6). Bu aşamada Parlamentonun zorunlu harcamalar konusunda hiçbir yetkisi

bulunmamaktadır⁵¹⁷. Bununla birlikte zorunlu olmayan harcamalar konusunda son söz yine Parlamento'ya aittir. Bu nedenle, Parlamento, üye tam sayısının çoğunluğu ve kullanılan oyların beşte üçüyle kendi yaptığı değişiklikler üzerinde Konsey tarafından yapılan değişiklikleri ya yeniden değiştirebilir ya da bunları reddedebilir ve bütçeyi bu haliyle kabul eder. Ancak, Parlamento'nun, bütçe tasarısının ikinci müzakere için kendisine gönderildiği tarihten itibaren on beş gün içinde karar almaması durumunda, bütçe, Konseyden geldiği haliyle kesin olarak kabul edilmiş sayılır (ATA m. 272/6). Bu süreç tamamlandığında Parlamento başkanı bütçenin nihaî olarak kabul edildiğini açıklar (ATA m.272/7).

Parlamento, “önemli nedenlerin bulunması durumunda” üye tamsayısının çoğunluğu ve kullanılan oyların üçte ikisi ile karar alarak, bütçe tasarısını tümünden reddedip, kendisine yeni bir tasarımın sunulmasını isteyebilir (ATA m. 272/8). Bu yetki, biri 1979 diğeri 1984 yılında olmak üzere şimdiye kadar iki kez kullanılmıştır⁵¹⁸. Parlamento'nun bu yetkisini kullanması ve dolayısıyla bir sonraki malî yılın başlangıcında herhangi bir bütçenin kabul edilmemiş olması durumunda, Birlik, aylık harcamalar aracılığıyla finanse edilmektedir⁵¹⁹. Söz konusu aylık harcamalar, bir önceki malî yılın bütçesinin on ikide birini aşmaması şartıyla Konsey tarafından Parlamento'nun ve Sayıştayın görüşlerinin alınmasının ardından çıkarılan tüzükle düzenlenir. Ancak bu düzenlemelerde öngörülen harcamalar hazırlanmakta olan bütçe tasarısında yer alan ödeneklerin on ikide birinden fazla olamayacaktır (ATA m. 273/1). Ancak Antlaşmayla Konseye belirtilen on ikide bir ölçütünü aşan harcamalar için ağırlıklı çoğunlukla hareket ederek izin verme yetkisi tanınmıştır. Bununla birlikte Konseyin zorunlu olmayan harcamalara ilişkin olarak bu yönde bir izin vermesi durumunda, kararını derhal Parlamento'ya bildirmesi gerektiği düzenlenmiş ve bu konuda nihaî kararın Parlamento'ya ait olacağı belirtilmiştir (ATA m. 273/2).

⁵¹⁷ JONES, s. 121.

⁵¹⁸ SCULLY, s. 230; KACZOROWSKA, s. 216.

⁵¹⁹ PINDER, s. 46.

B) Zorunlu ve Zorunlu Olmayan Harcamalarla İlgili Tartışmalı Durum

Görüldüğü üzere, Parlamentonun bütçe konusundaki yetkileri oldukça önemlidir. Bununla birlikte zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalar ayrımı tartışmalı durumlara neden olabilmektedir. Gerçekten yalnızca zorunlu harcama kavramının ne anlama geldiği bile Konsey, Komisyon ve Parlamentonun bu konuya ilişkin ilk ortak deklarasyonlarına⁵²⁰ yani 1982 tarihine kadar uyuşmazlık konusu olmayı sürdürmüştür. Kurumlar arası bu ortak mutabakata göre zorunlu harcama, “Andlaşmalara ve Andlaşmalar uyarınca kabul edilen tasarruflara göre Topluluğun iç ve dış yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamak üzere bütçeye konulması bütçe makamı tarafından zorunlu görülen harcamalardır” (deklarasyon m.1).

1999 tarihli ortak deklarasyonla o tarihe kadar yapılmış tüm deklarasyonlar yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak söz konusu tanım benzer şekilde 1999 tarihli ortak deklarasyonun 30. maddesinde yerini almıştır. Buna göre zorunlu harcamalar “Andlaşmalardan ve Andlaşmalar uyarınca kabul edilen tasarruflardan kaynaklanan yasal bir yükümlülüğünden dolayı bütçe makamının bütçeye koymak zorunda olduğu harcamalardır”. Zorunlu harcamalara örnek olarak tarım destekleme harcamaları, tarım politikası çerçevesinde yapısal harcamalar ve ortak balıkçılık politikasıyla bağlantılı harcamalar verilebilir⁵²¹. Zorunlu olmayan harcama kalemlerinde ise yapısal fonlar, araştırma, çevre, enerji, sanayi politikalarıyla kalkınmada işbirliği çerçevesindeki harcamalar yer almaktadır⁵²².

Avrupa Birliği Anayasasının yürürlüğe girmesi durumunda ise zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalar ayrımı kaldırılmaktadır. Anayasa metniyle Birlik bütçesinin kabulünde ortak karar sürecine benzer bir süreç öngörülmekte ve Konseyle Parlamento bu alanda da tamamen eşit konuma getirilmektedir (m. III/404).

Amsterdam Andlaşmasıyla yapılan değişiklik sonucunda cezaî alanda polise ilişkin hususlarla adli alanda işbirliği (III. Sütun) bağlamında ortaya çıkan işletme

⁵²⁰ Konu hakkındaki ilk ortak açıklama için bkz. ATRG, C 194, 28.07.1982, s.1-3; Şu an konu hakkında yürürlükte bulunan ve bu tarihe kadar yapılmış tüm ortak deklarasyonları yürürlükten kaldıran 1999 tarihli kurumlar arası ortak deklarasyon için bkz. ATRG, C 172, 18.06. 1999, s. 1-22.

⁵²¹ <http://www.europarl.eu.int/facts/1_4_3_en.htm> (05.04.3006)

⁵²² TEZCAN, s. 43; JONES, s. 120.

giderleri, Konseyin oybirliğiyle aksi yönde karar aldığı durumlar hariç olmak üzere Topluluk bütçesinden karşılanmaktadır (ABA m. 41). Yine ODGP (II. Sütun) bağlamında ortaya çıkan işletme giderleri de, askerî ve savunma etkisi olan faaliyetlere ilişkin durumlarla Konseyin oybirliğiyle aksi yönde karar aldığı durumlar istisna olmak üzere Topluluk bütçesinden karşılanmaktadır (ABA m. 28)

§ 3. DENETİME İLİŞKİN YETKİLER

Avrupa Parlamentosunun denetime ilişkin yetkileri azımsanamayacak düzeydedir. Bunun nedeni ise Parlamentonun Birlik kurumları arasında seçimle işbaşına gelmiş tek kurum olması, yani Birlik vatandaşlarının temsilcisi olması sıfatıyla bağdaştırılabilir. Klasik anlamda bir parlamentonun, yasama organı olma niteliği yanında diğer önemli özelliği, yürütme üzerinde halk adına denetim işlevi görmektir⁵²³. Bununla birlikte Avrupa Birliğinde yürütme işlevi Komisyon ve Konsey tarafından sürdürülmektedir⁵²⁴. Ancak, Parlamentonun ne Konseyi atama ne de Konseyin görevine son verme yetkisi olduğu gibi; birçok Birlik tasarrufu da ulusal düzeyde uygulandığından, yürütmenin bu tasarrufları nasıl uyguladığını incelemek de Parlamento için oldukça zordur⁵²⁵. Yine de, aşağıda görüleceği üzere Parlamento, Konsey tarafından kendinse sunulan bilgiler ve raporlar üzerinde inceleme yaparak ya da Konseye sorular yönelterek, Konsey üzerinde denetim yetkisini kullanmaktadır.

I. Soru Sorma

A) Genel Olarak

ATA m. 197/3 uyarınca “ Komisyon, Avrupa Parlamentosu veya üyeleri tarafından yöneltilen soruları sözlü ya da yazılı olarak yanıtlar.” Aslında Komisyonun kurulsallığı ilkesi göz önüne alındığında teorik olarak bu hükmün Komisyonun sözlü soruları da yalnızca bir bütün olarak yanıtlaması gerekliliğini öngörmesinden dolayı zorluklarla karşılaşılabilmesi düşünülebilir. Ancak uygulamada, her bir komisyon üyesine özel sorumluluklar verildiğinden, AP

⁵²³ BEETHAM, s. 127.

⁵²⁴ JONES, s. 89.

⁵²⁵ JONES, s. 89.

üyelerinin soruları, soru sordukları konuyla ilgilenen Komisyon üyesine yöneltilmektedir.

Konseye yöneltilecek sorularla ilgili olarak ise, ATA'da bu yönde açık bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, uygulamada Konsey Parlamento tarafından yöneltilen soruları yanıtlamış ve 1983 yılında Stuttgart'ta toplanan Avrupa Konseyi resmi bildirisinde bu uygulamaya onay verilmiştir⁵²⁶. Ayrıca ATA m. 197/4'te Konseyin kendi içtüzüğünde belirlenen koşullar uyarınca Avrupa Parlamentosunda dinleneceği düzenlenmiştir. Konsey içtüzüğünün⁵²⁷ 26. maddesinde Konseyin Parlamento önünde ya da Parlamento komisyonlarında başkanı, genel sekreteri ya da bunların vekilleri tarafından temsil edileceğini ve ayrıca Konseyin Parlamento'ya yazılı açıklama yoluyla da görüşlerini bildirebileceği düzenlenmiştir.

Böylece Birlik vatandaşlarının temsilcisi konumundaki Parlamentonun sorular aracılığıyla üye devletleri temsil eden Konsey ve Birlik çıkarlarını temsil eden Komisyon üzerinde özellikle Birliğin yasama ve idarî faaliyetlerine ilişkin olarak demokratik denetim yapması olanağı doğmaktadır⁵²⁸. Ayrıca bu denetimin her zaman işletilebileceğini göz önünde bulundurarak hem Konseyin hem de Komisyonun, Parlamentonun görüşlerini daha fazla dikkate alması sağlanabilir. Özellikle Komisyonun Parlamento'ya karşı sorumluluğun kurucu Andlaşmalarla açıkça kabul edildiği düşünüldüğünde, kendisi aleyhine girişilecek bir gensoru önergesinin habercisi olabilecek sorularla bağlantılı olarak Komisyonun, Parlamentonun görüşlerini azamî ölçüde dikkate alması bir zorunluluk gibi düşünülebilir. Ayrıca Konseye ve Komisyona yöneltilen soruların ve yanıtlarının yayınlanması⁵²⁹ da bu iki kurum üzerinde kamuoyu baskısı oluşturmaya elverişli niteliktedir.

B) Sözlü Sorular

Parlamentonun ya da üyelerin soruları içtüzüğe göre üç farklı usulde yanıtlanmaktadır. Bunlardan ilki kısaca "sözlü sorular" olarak adlandırılan ve Komisyonun ya da Konseyin, Parlamentodaki bir görüşmede sözlü olarak yanıtladığı

⁵²⁶ WESTLAKE, s. 174; GROMLY, s. 226 (dipnot 259); WEATHERILL/BEAUMONT, s. 109.

⁵²⁷ ATRG, L 106, 15.04.2004, s. 22-45.

⁵²⁸ GROMLEY, s. 225; KACZOROWSKA, s. 213.

⁵²⁹ KACZOROWSKA, s. 213.

sorulardır (İçtüzük m. 108). Bu tür sorular, bir Parlamento komisyonu, bir siyasi grup ya da en az otuz yedi parlamento üyesi tarafından yöneltilebilmektedir. Bu soruların kabul edilip edilmeyeceği kabul edilecekse hangi sırayla yöneltileceğini belirleme yetkisi Başkanlar Konferansına aittir⁵³⁰. Bu çerçevede yöneltilecek soruların, yanıtlanmasının isteneceği oturumun en az bir hafta öncesinde Komisyona ve en az üç hafta öncesinden Konseye ulaştırılması zorunludur (İçtüzük m. 108/2). Komisyonun ya da Konseyin soruyu yanıtlamasını takiben, Parlamento konuya ilişkin bir müzakere gerçekleştirir ve bu müzakere sonunda karar alabilir. Alınacak karar için öneri verme yetkisi de bir Parlamento Komisyonuna, bir siyasi gruba ya da en az otuz yedi Parlamento üyesine verilmiştir. Sözlü sorulara verilen yanıtlar Parlamento tutanaklarına ilişkin raporlarda yayınlanmakta olup, böylece kamuoyunun soru yöneltilen konu hakkında bilgi sahibi olması sağlanmaktadır.

C) Yazılı Sorular

Konseye ya da Komisyona yazılı olarak yöneltilebilecek sorular herhangi bir Parlamento üyesi tarafından Başkana verilmekte; Başkan da soruyu ilgili kuruma iletmektedir (İçtüzük m. 110/1 ve2). Bu sorularda hem soru hem de Konseyin ya da Komisyonun yanıtı yazılı olmaktadır. Acele yanıtlanması istenen ve ayrıntılı araştırma gerektirmeyen soruların (öncelikli sorular) yöneltildiği kurum tarafından sorunun gönderildiği tarihten itibaren üç hafta içinde yanıtlanması gerekmektedir. Parlamantonun her üyesinin ayda bir kez acele yanıtlanması talebiyle soru yöneltme hakkı bulunmaktadır. Bunların dışında kalan sorular bakımından (öncelikli olmayan sorular) ilgili kurumun yanıt vermek için altı haftalık süresi bulunmaktadır. Soruların acele yanıtlanmasının istenip istenmediği soruyu veren üye tarafından belirtilmekle birlikte bu konuda nihaî karar Başkana aittir (İçtüzük m. 110/4).

Parlamento tarafından Konseye ya da Komisyona yöneltilen yazılı bir sorunun yukarıda belirttiğimiz sürelerde yanıtlanmaması halinde ise, soruyu yöneltten üyenin istemi üzerine konu sorumlu komisyona yönlendirilebilir (İçtüzük m. 110/3). Böylece sorumlu komisyon konuyu incelemesinin yani bu komisyonun hazırlayabileceği bir rapor doğrultusunda genel kurulda karar alınabilmesinin yolu

⁵³⁰ WEATHERILL/BEAUMONT,s. 110.

açılmış olmaktadır. Yazılı soruların bir diğer önemli yönü de hem sorunun hem de ilgili kurumun yanıtının Avrupa Toplulukları Resmî Gazetesinde yayınlanmasındır (İçtüzük m. 110/5). Yine kamuoyu bu çerçevede sorular ve yanıtlardan haberdar olmaktadır.

D) Soru Süreleri (Question Time)

Parlamento üyeleri tarafından Konseye ya da Komisyona sorular yöneltilen bu belirli sürelerin uygulanmasına, İngiliz üyelerin de Parlamento'ya katılmasıyla 1973 yılında başlanmıştır. Bu uygulama İngiliz parlamento geleneğinin bir parçasıdır⁵³¹. Bu tür soru süreleri her aylık toplantı devresinde (*part session*) bir kez Konsey bir kez de Komisyon için uygulanmaktadır⁵³². Bu uygulama çerçevesinde Parlamantonun her üyesinin Komisyona ya da Konseye en fazla birer soru yöneltme hakkı bulunmaktadır (İçtüzük m. 109/2). Üyeler tarafından hazırlanan sorular yazılı olarak Parlamento başkanına iletilmekte; Başkan da bu soruların kabul edilip edilmeyeceğine ve ilgili kuruma hangi sırayla yöneltileceğine karar vermektedir (m. 109/3). Sonrasında, ilgili kurumlar temsilcileri aracılığıyla doksanar dakikalık sürelerle genel kurulda kendilerine yöneltilen soruları yanıtlamaktadır. İlgili kurumun soruyu yanıtlamasından sonra soruyu yönelten üye, tamamlayıcı nitelikte en fazla iki soru daha yöneltebilmektedir (İçtüzük Ek II, m.4). Tüm soruların yanıtlanması için sürenin yetmediği durumlarda ise, yanıt sonradan yazılı olarak iletilmektedir (İçtüzük Ek II, m.14).

II. Gensoru Yetkisi (Motion of Censure)

A) Parlamantonun Toplulukların Kurulması Döneminde Sahip Olduğu Gensoru Yetkisi

“Yüksek Otorite, devletlere karşı değil, Avrupa Meclisine.....egemen yetkilerle donatılmış ilk Avrupa Meclisine karşı sorumludur.” Yüksek Otoritenin ilk açılış konuşmasında *Monnet* tarafından sarf edilen bu sözler⁵³³, o dönemde esas olarak danışman görevi yürüten meclisin, gerçek bir Parlamantonun sahip olduğu

⁵³¹ KACZOROWSKA, s. 213.

⁵³² WEATHERILL/BEAUMONT, s. 110.

⁵³³ PINDER, s. 44.

yetkilerden biri olan, yürütmeye ilişkin önemli bazı yetkiler kullanan kurumun kendisine karşı sorumluluğu bulunduğu ve bu meclisin gerçek bir Parlamente'ye doğru gelişme göstereceğinin ilk göstergelerinden biridir. Dolayısıyla, Avrupa Parlamentosunun denetim hususunda sahip olduğu en önemli yetki Komisyonu istifaya zorlama yetkisidir⁵³⁴.

AKÇTA'nın ilk hâlinde (m. 24) yalnızca, Komisyonun yıllık raporunu sunmasının ardından Parlamente'nin bu yetkisini kullanabileceği düzenlendiği halde, AET ve AAET Andlaşmalarında bu yönde bir sınırlama öngörülmemiştir. 1965 tarihli *Füzyon Andlaşmasının* 27/2. maddesiyle de, Parlamente'ye her üç Topluluk için ortak hale getirilen Komisyon hakkında genel bir gensoru verme yetkisi tanınmış; böylece AKÇTA ile getirilen sınırlama da tamamen ortadan kalkmıştır.

B) Parlamente'nin Günümüzde Sahip Bulduğu Gensoru Yetkisi

1. Gensoru Önergesi Verebilecek Kişiler ve Oylama

ATA m. 201'e göre, Komisyonun faaliyetleri hakkında bir gensoru önergesi Parlamente önüne getirilebilmektedir. Ancak belirttiğimiz madde hangi sayıda üyenin bir gensoru önergesi verebileceği düzenlenmemiştir. Bu husus içtüzükle makul bir çözüme kavuşturulmuştur.

Gensoru önergesi vermek gibi önemli bir olanağın aşırıya kullanılmasının engellenmesi amacı da göz önünde bulundurularak, bir gensoru önergesinin ancak AP üye tamsayısının en az onda biri tarafından ve gerekçeli olarak verilebileceği öngörülmüştür (İçtüzük m. 100/1).

Başkan gensoru önergesinin kendisine iletildiğini derhal üyelere duyurur ve önergeyi Komisyona gönderir. Daha sonra önerge üyelere dağıtılmaktadır. Bir gensoru önergesi hakkında görüşme yapılabilmesi için, başkanın üyelere, kendisine bir gensoru önergesinin iletildiğini duyurduğu andan itibaren, en az yirmi dört saat geçmiş olması zorunludur (İçtüzük m.100/4). Ayrıca hem görüşme hem de oylama, en geç, gensoru önergesinin verilmesini izleyen aylık toplantı devresinin sonuna kadar tamamlanmalıdır (İçtüzük m. 100/6). Gensoru önergesine ilişkin oylama ise,

⁵³⁴ GORMLEY, s. 222; WEATHERİLL/BEAUMONT, s.108.

bu önerenin verildiği tarihten itibaren en az üç gün sonra yapılabilir; bu oylama da kullanılacak yöntem açık oylama yöntemidir (ATA m.201/1).

2. Gensoru Önergesinin Kabulü İçin Gerekli Yetersayı

Gensoru önergesi AP üye tamsayısının salt çoğunluğu ve kullanılan oyların üçte ikisiyle kabul edilirse, Komisyon üyeleri toplu olarak istifa eder (ATA m. 201/2). Çifte çoğunluk aranmasının nedeni, gensorunun öneminden kaynaklanmaktadır. Zira söz konusu çifte çoğunluk sistemiyle Parlamento üyelerinin büyük çoğunluğunun gerçekten Komisyonun tutum ya da işlemlerinden rahatsızlık duyup duymadığı kısmen de olsa ölçülebilmektedir. Ayrıca bu sistemle Parlamentoda aşırı temsil edilen küçük üye devletlerden seçilen üyelerin ittifakıyla değil; Birlik vatandaşlarının büyük çoğunluğunu temsil eden Parlamento üyelerinin kararıyla Komisyonun istifaya zorlanması sağlanmış olmaktadır.

Gensoru usulü, uygulamada Komisyona gözdağı vermek için kullanılmış olsa da bugüne kadar hiçbir zaman tam olarak sonuna kadar işletilmemiştir⁵³⁵. Parlamentonun doğrudan seçimlerle işbaşına gelmesinden yani 1979 yılından itibaren yalnızca yedi kez gensoru önergesi verilmiştir⁵³⁶. Bunlardan en önemlisi 1999 yılında *Santer Komisyonu* aleyhine, 1996 yılı bütçesine ilişkin olarak Komisyonun ibra edilmemesi nedeniyle verilen gensoru önergesidir⁵³⁷. Bu dönemde iki gensoru önergesi verilmiş olmakla birlikte ilki oylamaya konulmuş ve iki yüz otuz iki kabul oyuna karşı 293 ret oyuyla sonuçlanmıştır⁵³⁸. Bu rakam üçte iki çoğunluğu sağlamak için gerekli dört yüz ona altı oyu sağlamaktan uzak olmakla birlikte ciddi bir eğilimi yansıtmaktaydı⁵³⁹. Dolayısıyla Santer Komisyonu durumun ciddiyetini kavrayarak daha ikinci gensoru önergesi oylamaya konulmadan istifa etmek zorunda kalmıştır⁵⁴⁰. Parlamentonun bugüne kadar hiçbir gensoru önergesini

⁵³⁵ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 272.

⁵³⁶ “Motions of censure tabled since the first direct election of the European Parliament in 1979” erişim: <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (19.03.2006)

⁵³⁷ MACLEAN, s. 38.

⁵³⁸ “Motions of censure tabled since the first direct election of the European Parliament in 1979” erişim: <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (19.03.2006)

⁵³⁹ McCORMICK, s. 153.

⁵⁴⁰ Her iki gensoru önergesine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. ‘Motion of Censure: conditional vote of confidence’ from Tribune pour l’Europe (Motion of censure conditional vote of confidence), erişim: <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (20.03.2006)

kabul etmemesinin nedeni ise Komisyonu kendisine müttefik olarak görmesiyle de açıklanmaktadır⁵⁴¹. Bizce de yerinde olarak değerlendirilebilecek bu saptama, temelde hem Parlamentonun hem de Komisyonun, bütünleşme konusunda özellikle yetki devri bakımından kıt davranan üye devletlerin çıkarlarını savunan Konsey karşısında, genellikle Birliğin ve dolayısıyla bütünleşmenin geliştirilmesi yönünde çaba harcayan iki kurum olarak değerlendirilmesine dayanmaktadır.

3. Gensoru Önergesinin Kabulü Durumunda Komisyonun Toplu Olarak İstifa Etmesi Zorunluluğu

Gensoru usulünün işletilmesi durumunda, Komisyon, andlaşma gereği toplu olarak istifa etmek zorundadır⁵⁴². Dolayısıyla, yöntem, Komisyon üyelerinin bireysel olarak gensoruya tabi tutulamaması gerekçesiyle eleştirilebilir⁵⁴³. Ancak Komisyon üyelerinin bireysel sorumluluğunun kabul edilmesi durumu da “Komisyonun kurulsallığı” ilkesiyle çelişecektir. Bu nedenle ATA m. 215 ve 216’da Komisyon üyelerinin istifa etmesi ve re’sen görevden ayrılmış sayılması gibi iki olanak düzenlenmiştir.

Parlamentonun bir komisyon üyesini istifaya davet etmek ya da o üyenin çalışmalarından hoşnutsuz olduğunu göstermek için karar almasına kurucu andlaşmalarda herhangi bir engel bulunmamaktadır⁵⁴⁴. Ancak Parlamento tarafından ilgili Komisyon üyesini istifaya zorlayacak bir mekanizma bulunmamaktadır. Bununla birlikte Nice Andlaşmasıyla ATA m. 217/4’e eklenen hükümde, Komisyon başkanının, diğer Komisyon üyelerinin onayını aldıktan sonra, bir üyeden istifa etmesini istediği takdirde ilgili üyenin istifa edeceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Parlamentoda tek bir Komisyon üyesi aleyhine alınacak karar, Komisyonun, bu üyenin istifasını istemesiyle sonuçlanabilecektir. Zira bu durum Parlamentonun bir gensoru önergesini kabul etmesine ve dolayısıyla Komisyonun toplu olarak istifa etmesine nazaran tercih edilecek bir olasılıktır.

⁵⁴¹ PINDER, s. 46.

⁵⁴² GROMLY, s. 223.

⁵⁴³ VINCENZI, s. 25.

⁵⁴⁴ GROMLY, s. 224.

Ayrıca, ATA m. 216'da ATAD'ın, Komisyonun herhangi bir üyesinin görevini yerine getirmesi için gerekli şartları artık taşımaması ya da ciddi bir biçimde görevini kötüye kullanması nedeniyle suçlu bulunması durumunda, Konsey ya da Komisyonun başvurusu üzerine bu üyeyi re'sen görevden ayrılmış sayabileceği düzenlenmiştir. Böylece, Parlamentoda tek bir Komisyon üyesi aleyhine alınacak bir kararın bu maddede belirlenen şartlarla ilgili olması, ancak Komisyonun, gerekli çoğunluğu sağlayamadığından söz konusu üyenin istifasını isteyememesi durumunda Konsey ATAD'a başvurarak bu yolu işletebilir.

Gensoru yetkisi çerçevesinde eleştirilen bir başka nokta da, Parlamento tarafından gensoru yetkisinin kullanılmasıyla görevi bırakan Komisyon üyelerinin, yeni Komisyon oluşturulurken üye devletlerce aday gösterilmesi hususunda ATA'da bir kısıtlama öngörülmemesidir⁵⁴⁵. Özellikle Maastricht Andlaşması öncesi Komisyonun atanmasında Parlamentonun herhangi bir rolü olmadığı düşünüldüğünde haklı görülebilecek bu eleştirinin, günümüzde çok da fazla önem taşımadığını söyleyebiliriz. Zira her ne kadar Andlaşmayla bu yönde açık bir kısıtlama düzenlenmemiş olsa da, Komisyonun atanması için ATA m. 214/2'de öngörüldüğü üzere Parlamentonun da onayının alınması zorunluluğu bulunmaktadır. Dolayısıyla üye devletlerin bu tür bir girişimi Parlamento tarafından kolaylıkla engellenebilir.

III. Parlamento'ya Sunulan Raporlar Aracılığıyla Denetim

A) Komisyon Tarafından Sunulan Raporlar

1. Topluluğun Faaliyetleriyle İlgili Yıllık Rapor ve İhtiyarî Raporlar

Komisyon her yıl Parlamento oturumunun açılmasından en az bir ay önce Topluluğun faaliyetleriyle ilgili raporunu yayınlamakta ve bu raporu Parlamento'ya sunmaktadır (ATA m. 212). ATA m. 200'de de Parlamentonun Komisyon tarafından kendisine sunulan yıllık genel raporu açık oturumda görüşeceği düzenlenmiştir. Bu rapor sayesinde Parlamento bir önceki yılda gerçekleştirilen Topluluk faaliyetleriyle ilgili detaylı bilgi sahibi olmaktadır. Zira söz konusu rapor içinde yalnızca

⁵⁴⁵ GROMLY, s. 223; KACZOROWSKA, s. 214; JONES, s. 90.

Komisyondun çalışmalarını barındıran basit bir belge değil, başarıları, başarısızlıkları ve beklentileri ifade eden Birlik yaşamının genel bir sentezidir⁵⁴⁶.

Her ne kadar Andlaşmayla Komisyonun raporu yıllık olarak Parlamenteoya sunulacağı belirtilmişse de, Parlamenteoya karşı siyasi sorumluluğu bulunan Komisyon kendi faaliyetlerinden Parlamenteoyu yıl içinde düzenli olarak bilgilendirmektedir⁵⁴⁷. Bu erevede Komisyon yıl içinde düzenli olarak, yasama önerilerinde Parlamenteonun değişikliklerinin ne ölçüde dikkate alındığı konusunda aylık raporu, Parlamenteonun Komisyondan yasama girişimi başlatmasını istediği durumlarda kendisinin tutumunu açıklayan genellikle her altı haftada bir verilen raporu ve bütçenin uygulanmasına ilişkin aylık raporu Parlamenteoya sunmaktadır⁵⁴⁸. Dolayısıyla Parlamento yalnızca kendisine sunulan yıllık raporla değil düzenli raporlarla Komisyonun çalışmalarına ilişkin bilgi sahibi olmaktadır.

2. Yıllık Yasama Planı

Yukarıda belirttiğimiz raporlar dışında, 1970 yılından beri Komisyon başkanları, Parlamenteoya Topluluğun gelecekteki faaliyetlerine ilişkin bir program sunmaktadır⁵⁴⁹. Bunu takiben özellikle 1980'li yılların ortalarından itibaren Komisyon başkanı *Delors* tarafından işletilen, Komisyonun yıllık yasama planının Parlamento tarafından görüşülmesi sistemi, Komisyonun Parlamenteoya karşı siyasi sorumluluğunu pekiřtirmiřtir⁵⁵⁰. Günümüzde de Komisyonun Parlamenteoyla işbirliği içinde hazırladığı Birliğin yıllık yasama ve çalışma planı da büyük önem taşımaktadır (İçtüzük m. 33). Zira zellikle Andlaşmayla ngrlen yıllık faaliyet raporunun görüşülmesi Parlamenteoya ancak Birliğin bir önceki yıl gösterdiği gelişmeyi inceleme firsati verirken, Komisyonun yıllık yasama ve çalışma planının hazırlanmasına aktif olarak atılan Parlamento Birliğin kendi istekleri doğrultusunda gelişmesi için etkide bulunabilmektedir⁵⁵¹. Ayrıca Komisyonun yıllık yasama ve çalışma programını Parlamento ile işbirliği içinde hazırlaması bu sürece

⁵⁴⁶ LASOK/LASOK, s. 226.

⁵⁴⁷ LASOK/LASOK, s. 227.

⁵⁴⁸ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 279.

⁵⁴⁹ MACLEAN, s. 38.

⁵⁵⁰ McCORMICK, s. 153.

⁵⁵¹ MACLEAN, s. 38; VINCENZI, s. 24.

vatandaşların da temsilcileri aracılığıyla katıldığını göstermesi bakımından da önem taşır.

Komisyonun yasama ve çalışma programının hazırlanması süreci bir önceki yılın şubat ayında başlamaktadır⁵⁵². Bu sürecin başlamasıyla Komisyon ile Parlamento arasında her düzeyde çeşitli görüşmeler yapılarak ve Parlamentonun siyasi öncelikleri de göz önünde bulundurularak bir yasama ve çalışma planı hazırlanır. Söz konusu plan her yıl Kasım ayında gerçekleştirilen Parlamento oturumunda Komisyon başkanı tarafından Parlamenta sunulur. Parlamento ise Aralık ayında yapılan genel kurul toplantısında, sunulan palana ilişkin karar almaktadır. (çerçeve anlaşma, ek 2, m. 6).

B) Parlamenta Rapor Sunan Diğer Kurumlar

1. Avrupa Merkez Bankası Tarafından Sunulan Raporlar

Parlamenta düzenli raporlar sunan tek kurum Komisyon değildir. ATA m. 113/3'te AMB Başkanın da Parlamenta, Avrupa Merkez Bankaları Sisteminin faaliyetleri ve hem önceki yılın hem de içinde bulunulan yılın para politikası hakkında yıllık bir rapor sunacağı öngörülmüştür. Bu rapor yalnızca Parlamenta değil aynı zamanda Konseye, Komisyona ve Avrupa Konseyine sunulmaktadır. Parlamento kendisine sunulan bu rapor üzerine bir genel görüşme açmakta ve raporu değerlendirmektedir (İçtüzük m. 106/2).

2. Avrupa Konseyi ve Konsey Tarafından Sunulan Raporlar

Konsey ya da Avrupa Konseyi de Parlamenta belirli durumlarda raporlar sunmakta ya da Parlamenta belirli konular hakkında bilgilendirmektedir⁵⁵³. Devlet ve hükümet başkanlarından oluşan Avrupa Konseyi her toplantısından sonra bir

⁵⁵² Avrupa Parlamentosu ile Komisyon arasında bu iki kurumun uygulamadaki ilişkilerini düzenleyen ve Parlamento içtüzüğünün XIII. ekinde yer alan bir çerçeve anlaşma bulunmaktadır. Bu çerçeve anlaşmanın tam metni için bkz. <<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+RULES-EP+20060213+ANN-13+DOC+XML+V0//EN&HNAV=Y>> (02.04.2006)

⁵⁵³ LASOK/LASOK, s. 226; Avrupa Konseyi ile Parlamento arasında bu yönde ilk resmî bağın 1979-1990 yılları arasında İngiltere'de başbakanlık görevini yürüten Margaret Thatcher tarafından kurulduğuna yönelik bkz. KACZOROWSKA, s. 214. .

rapor ve Birliğin kaydettiği ilerlemeyi gösteren yazılı yıllık bir raporu Parlamenta sunmaktadır (ABA m. 4).

ABA m. 21, Konsey başkanlığına, ortak dış ve güvenlik politikasının (ODGP) temel yönleri ve temel tercihleri konusunda AP'ye danışma ve Parlaentonun görüşlerinin dikkate alınmasını sağlama görevini yüklemiştir. Bu çerçevede Parlamento, ODGP hakkında hem Konsey hem de Komisyon tarafından düzenli olarak bilgilendirilmektedir. Aynı maddeyle, Parlamenta, ODGP hakkında Konseye sorular yöneltme ve tavsiyelerde bulunma hakkı da tanınmıştır. Ayrıca Parlamento ODGP'nin uygulanması ve gelişimi hakkında yıllık görüşme de açabilmektedir. Yine, cezaî alanda polise ilişkin hususlarla adli alanda işbirliğini (III. sütun) düzenleyen bölümde yer alan ABA m. 39/2 gereğince, Parlaentonun bu sütun çerçevesinde yapılan işlemlerden düzenli olarak haberdar edilmesi öngörülmüştür.

Belirttiğimiz bu durumlar dışında ATA'nın bazı diğer maddelerinde de Konseyin Parlamenta bilgilendireceği durumlar belirtilmiştir. Bunlara örnek olarak, bir üye devletin üçüncü bir devlete karşı sermaye hareketleri ve ödemelerle ilgili olarak tek taraflı önlemler alması durumunda Konseye bu önlemleri kaldırma yönünde karar alma yetkisi veren ATA m. 60/2 gösterilebilir. Konseyin belirttiğimiz çerçevede kararlar alması durumunda Parlamenta bilgilendireceği aynı maddede düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra üye devletlerin ve Topluğun ekonomi politikalarının yönlendirici ilkeleri konusunda Konsey tarafından alınan tavsiye kararı sonrasında AP bilgilendirilmektedir (ATA m. 99/2). Ayrıca söz konusu yönlendirici ilkelerle üye devletlerin uygulamadaki ekonomi politikaları karşılaştırılarak Konsey ve Komisyon tarafından Parlamenta bir rapor sunulmaktadır (ATA m. 99/4). Olağanüstü durumlarda ekonomik güçlük içinde bulunan üye devletlere malî yardım sağlanması konusunda Konseyin alacağı bir karardan da Parlamento derhal haberdar edilmektedir (ATA m. 100/2). Görüldüğü üzere anlaşmalarla, Konseyin düzenli raporlarından ziyade Parlamenta bilgi vermesi gerekliliği düzenlemiştir. Bu durum Konseyin Parlamenta karşı doğrudan sorumlu olmamasından kaynaklanmaktadır.

Komisyon, Konsey ve AMB yanında, ATA m. 248 Sayıştay ve ATA m. 195 gereği Ombudsman kendi yetki alanları çerçevesinde kalan konulara ilişkin olarak Parlamenteoya yıllık raporlar sunmaktadırlar.

IV. Soruşturma Komisyonları Aracılığıyla Denetim

A) Parlamenteonun Soruşturma Komisyonu Kurma Yetkisi

1. Tarihsel Açıdan

Avrupa Parlamentosu doğrudan seçilmeye başladığı 1979 tarihinden itibaren andlaşmalarda öngörülmemiş olsa da uygulamada soruşturma komisyonları kurabilmiştir⁵⁵⁴. Bu dönemde Parlamenteo dilediği her alanda soruşturma komisyonları kurmuştur. Örneğin 1979 yılında görev yapan ilk soruşturma komisyonun çalışma konusu, Avrupa’da kadının konumudur⁵⁵⁵.

İlerleyen süreçte de değişik konularda soruşturma komisyonları kurulmuş olup, Maastricht Andlaşmasıyla ATA’ya eklenen m. 138c hükmüyle söz konusu komisyonlar yasal dayanak kazanmış, fakat çalışma alanları sınırlandırılmıştır⁵⁵⁶. Bununla birlikte Parlamenteo soruşturma komisyonlarının sınırlanan çalışma alanı dışında kalan konularda da incelemek yapmak istediğinden, sorunu geçici komisyonlar kurarak çözmüştür. Soruşturma komisyonlarının olanaklarıyla karşılaştırıldığında, geçici komisyonların özellikle bilgi ve belge sağlama olanakları daha sınırlı olduğu söylenebilir⁵⁵⁷. Zira Parlamenteo, Konsey ve Komisyonun aşağıda detaylarıyla inceleyeceğimiz ortak Kararı (95/167 sayılı Karar), Parlamenteoya soruşturma hakkının kullanılması bakımından önemli yetkiler vermektedir. Oysa Andlaşmada belirlenen kapsam dışında kalan konularda çalışma yapmak üzere oluşturulan geçici komisyonlar, söz konusu kararla belirlenen yetkileri kullanamayacaklardır.

⁵⁵⁴ DOUGLAS-SCOTT, s. 94.

⁵⁵⁵ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 295.

⁵⁵⁶ PINDER, 47; KENT, s. 22.

⁵⁵⁷ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 295.

2. Soruşturma Komisyonu Kurulmasına İlişkin Karar

Çalışmamızın ikinci bölümünde “parlamento komisyonlarının kurulması” başlığında da belirttiğimiz üzere, bugün için Parlamento, üyelerinin dörtte birinin istemi üzerine oluşturabileceği soruşturma komisyonları aracılığıyla, Avrupa Topluluklarının bir organının ya da kurumunun, bir üye devletin idari organının ya da Topluluk Hukuku tarafından bu hukuku uygulamak için yetkilendirilen kişilerin tasarrufu olarak görülen işlemlerinde Topluluk Hukukunun ihlali iddialarını ya da Topluluk Hukukunun uygulanmasında kötü yönetim iddialarını incelemektedir⁵⁵⁸ (ATA m. 193, İçtüzük m. 176). Söz konusu soruşturma komisyonlarının işlevinin rapor hazırlamaktan öteye gitmemesine karşılık, yine de Parlamento bu sayede ilgili kurumları eleştirme ve denetleme olanağına sahip olmaktadır⁵⁵⁹.

Görev süreleri kural olarak on iki ay olan ancak parlamento kararıyla on sekiz aya kadar uzatılabilen soruşturma komisyonlarının varlığı raporun Parlamente sunulmasıyla ya da her halükarda beş yıllık parlamento döneminin bitiminde sona ermektedir (İçtüzük m. 176/4).

B) Parlamentonun Soruşturma Hakkını Kullanması

ATA m. 193/son’da Parlamentonun soruşturma hakkını kullanmasına ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin Konsey, Komisyon ve Parlamento arasındaki bir ortak anlaşmayla belirleneceği düzenlenmiştir. Bu çerçevede Konsey, Komisyon ve Parlamento, 19 Nisan 1995 tarihinde Parlamentonun soruşturma hakkını kullanmasına ilişkin ayrıntıları düzenleyen 95/167 sayılı Karar üzerinde uzlaşmışlardır⁵⁶⁰. Kararla, geçici soruşturma komisyonlarının bağlı olacağı kuralların ve oluşumunun belirlenmesi tamamen Parlamente bırakılmıştır (m. 2/1).

1. Soruşturma Komisyonlarının Çalışma İlkeleri

Söz konusu mutabakatla kurumlar, geçici soruşturma komisyonu üyelerinin ve görevlerinden dolayı bir Topluluk kurumu ya da bir üye devlet tarafından kabul

⁵⁵⁸ KACZOROWSKA, s. 214.

⁵⁵⁹ LASOK/LASOK, s. 224.

⁵⁶⁰ Aynı zamanda Parlamento içtüzüğü Ek VIII’de yer alan Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyonun 95/167 sayılı kararı için bkz. ATRG, L 113, 19.05.1995, s. 1-4.

edilen kurallara göre gizli tutulması gereken olayları, bilgileri ya da belgeleri öğrenen diğer kişilerin, görevleri sona ermiş olsa bile, bunları yetkili olmayan kişilerden ve kamuoyundan gizli tutması zorunludur (m.2/2). Ancak, kural olarak soruşturma komisyonlarının oturumları ve belgeleri kamuya açıktır (m. 2/3). Ayrıca, geçici soruşturma komisyonunun daveti üzerine, üye devlet hükümetleri ya da Avrupa Topluluklarının organ veya kurumları kendi üyelerinden birini atamak suretiyle, bu komisyonun çalışmalarına katılabilir (m.3/2).

Geçici bir soruşturma komisyonu Andlaşmada da belirtildiği üzere, bir ulusal mahkeme ya da Topluluk mahkemesi önündeki konuları bu yargılamalar tamamlanana kadar araştıramaz (ATA m.193). Ayrıca, Topluluk hukukunun bir üye devlet tarafından ihlal edildiği iddiası ile soruşturma komisyonu önüne gelen olaylardan, bu üye devlet aleyhine ATAD önünde ihlal davası açabilecek olan Komisyon da haberdar edilir (m.2/3). Bununla birlikte Komisyonun ya da Birliğin diğer kurum veya organlarının soruşturma komisyonuna üye devlet kaynaklı bir belge göndermeleri, ancak öncelikle ilgili devletin bilgilendirilmesi koşuluyla olanaklıdır (m. 3/6).

Geçici bir soruşturma komisyonunun raporunu tesliminden ya da atanmış bir komisyonun görev süresinin sona ermesinden itibaren en az on iki ay geçmedikçe aynı konuya ilişkin yeni bir soruşturma komisyonu kurulamaz; meğerki yeni vakıalar ortaya çıkmış olsun (m. 2/5).

2. Soruşturma Komisyonlarının Yetkileri

Parlamento tarafından kurulan geçici soruşturma komisyonları, Topluluk hukukunun uygulanmasında ihlal ya da kötü yönetim iddialarını incelerken üye devletlerin ya da Birlik kurum ve organlarının memurlarını ya da diğer görevlilerini dinleyebilirler. Ancak bunun için soruşturma komisyonunun ilgili üye devletten ya da Birlik kurumundan gerekçeli olarak talepte bulunması ve söz konusu devletin, kurumun ya da organın buna izin vermesi gerekir. Üye devlet, Birlik kurumu ya da organı, ulusal mevzuattan ya da Topluluk mevzuatından kaynaklanan gizlilik, kamu güvenliği ya da ulusal güvenlik gerekçeleri ile bu izni vermeyebilir. Soruşturma komisyonu önüne gelen söz konusu memurlar ya da görevliler, kendi hükümetleri ya

da kurumları adına ve onların talimatları doğrultusunda konuşurlar. Bu kişiler tâbi oldukları mevzuattan kaynaklanan yükümlülükleriyle bağlı olmaya devam ederler (m.3).

Üye devletlerin yetkili makamları ve Avrupa Topluluklarının kurumları ya da organları, geçici bir soruşturma komisyonuna, ya bu komisyonun istemi üzerine ya da kendiliklerinden, söz konusu komisyonun görevlerini yerine getirmesi için gerekli belgeleri sağlamalıdır; meğer ki ulusal mevzuatta ya da Topluluk mevzuatında gizlilik, kamu güvenliği ya da ulusal güvenlik nedenleriyle bu şekilde davranmaları önlenmiş olsun (m. 3/4). Ayrıca, Birlik kurumlarının ya da organlarının ellerinde bu tür bir belge bulunması durumunda da, bu kurumlar ancak ilgili üye devletin rızasını alarak söz konusu belgeyi geçici soruşturma komitesiyle paylaşabilirler (m. 3/6). Bir soruşturma komisyonuna gönderilmiş gizli belgeler, yalnızca konudan sorumlu üyelerin bu belgelere kişisel olarak ulaşmalarını sağlamak için teknik önlemler kullanılarak denetim altında tutulur (İçtüzük m. 176/9).

Geçici soruşturma komisyonu, görevlerini yerine getirmesi için gerekli olduğu ölçüde başka kişilerden de kendisine açıklama yapmasını ya da kanıt sunmasını isteyebilir (m. 3/8). Ayrıca soruşturma komitesine delil sunmak ya da açıklama yapmak üzere çağırılan herhangi bir şahıs, şayet kendi uyuğu bulunduğu devletin bir mahkemesi önünde tanıklık yapmış olsaydı hangi haklardan yararlanacak idiyse, bu komisyon önünde de aynı haklardan yararlanmak isteyebilir (İçtüzük m. 176/7).

Geçici soruşturma komisyonunun raporunu Parlamento'ya sunulmasından sonra, Parlamento (gerekli gördüğü önlemleri de alarak) bu raporun kamuoyuna açıklanmasına karar verebilir. Soruşturma komisyonun talebi üzerine Parlamento, raporun teslimini takip eden aylık toplantı devresinde rapora ilişkin olarak bir görüşme yapar. Soruşturma komisyonu ayrıca, Parlamento'ya, üye devletlere ya da Birlik kurum ve organlarına hitabeden bir tavsiye kararı taslağı da sunabilir. Parlamento da, geçici soruşturma komisyonun raporuna dayanarak kabul ettiği herhangi bir tavsiye kararını Birlik kurumlarına ve organlarına ya da üye devletlere gönderir. (m. 4/3, İçtüzük m. 176/10)

Görüldüğü üzere, Parlamentonun geçici soruşturma komisyonlarının raporları üzerine aldığı karar yalnızca tavsiye niteliğindedir. Ne üye devletler ne de Birlik kurum ve organları bakımından bağlayıcı bir değeri yoktur. Ancak yine de söz konusu inceleme ve alınan karar Birlik vatandaşlarının bilgi edinmesi ve Birlik düzeyinde ya da ulusal düzeyde yetkili makamların harekete geçmesi açısından oldukça önemlidir⁵⁶¹. Özellikle Parlamento'ya karşı siyasî sorumluluğu bulunan Komisyon üzerinde soruşturma komisyonları aracılığıyla Parlamentonun etkili olması mümkündür. Örneğin 1996 yılında Parlamento tarafından oluşturulan, deli dana hastalığı (BSE) ile ilgilenen soruşturma komisyonunun raporu üzerine Parlamento Komisyon üzerinde baskı kurmuş ve BSE soruşturma komisyonunun tavsiyelerini dikkate almaması durumunda Komisyona karşı gensoru usulünün işletileceği tehdidinde bulunmuştur⁵⁶².

V. Bütçenin Uygulanması Konusunda Komisyonun İbrası

Avrupa Parlamentosunun bütçenin kabulü sırasındaki yetkilerini yukarıda açıklamıştık. Burada ise Parlamento'ya ATA m. 276 ile verilen Komisyonu ibra yetkisi üzerinde durulacaktır. ATA m. 276'ya göre, ağırlıklı çoğunlukla hareket eden Konseyin tavsiyesi üzerine Parlamento, bütçenin uygulanması konusunda Komisyonu ibra etmektedir. Dolayısıyla, ibra, ibra usulünün işletilmesi sonunda Parlamentonun, Komisyonun ilgili malî yıl bütçesince izin verilen harcamaları gerektiği gibi uyguladığına karar vermesidir⁵⁶³. Komisyonu ibra yetkisi bakımından Parlamento, ulusal parlamentoların bu konudaki yetkilerine yaklaşmaktadır⁵⁶⁴. Aslında Birlik vatandaşlarının temsilcisi olan Parlamento, bu suretle, Birlik vatandaşlarının verdiği vergilerle finanse edilen bütçeyi ve bütçedeki harcamaları Komisyonun, ekonomik, verimli ve etkili bir şekilde (ATA m. 274'deki ifadeyle iyi mali yönetim ilkesini göz önünde bulundurarak) uygulayıp uygulamadığını denetlemektedir⁵⁶⁵. Zira ATA m. 274'te göre Komisyona, bütçeyi kendi sorumluluğu altında ve tahsis edilen ödenekler çerçevesinde uygulama görevi verilmiştir.

⁵⁶¹ CORBETT, JACOBS, SHACKLETON, s. 297.

⁵⁶² CORBETT, JACOBS, SHACKLETON, s. 298.

⁵⁶³ Jun, s. 422.

⁵⁶⁴ KENT, s. 39.

⁵⁶⁵ <http://www.europarl.europa.eu/comparl/cont/guide/versions/handbook_en.doc> (03.05.2006)

Söz konusu ibra yetkisinin kullanılması sırasında, Andlaşmada (m. 276) ve Parlamento İçtüzüğü Ek V'te⁵⁶⁶ belirtildiği üzere, hem Konsey hem de Parlamento öncelikle belirli belgeleri incelemektedir. Bu belgeler; Komisyon tarafından gönderilen gelir ve gider hesapları ile malî bilanço, Sayıştayın yıllık raporu ile özel raporları ve Sayıştayın hesapların güvenilirliği ve bunların dayandırıldığı işlemlerin hukuka uygunluğu ile düzenliliği hakkındaki teminat beyanıdır (ATA m. 276/1 ve İçtüzük Ek V m.1). Öncelikle Konsey bu belgeleri inceleyerek ağırlıklı çoğunlukla kabul ettiği tavsiyesini Parlamento'ya iletmektedir. Parlamento ibra sürecinde hem Parlamento komisyonunun inceleme aşamasında hem de genel kurul aşamasında, ATA m. 276'yla kendisine verilen, Komisyonu ibra etmeden önce, harcamaların yapılması ya da mali denetim sistemlerinin işleyişi hakkında Komisyondan bilgi talep etme ya da onu dinleme yetkisine sahiptir. Komisyon da bu talep üzerine gerekli tüm bilgi ve belgeleri sunmakla görevlidir. Bu suretle özellikle Komisyon hakkında bir kötü yönetim ya da yolsuzluk iddiası bulunduğu anda Parlamento ibrayı doğrudan reddetmek yerine, Komisyona kendisini savunma hakkı tanımaktadır.

Konseyin tavsiyesiyle birlikte Parlamento'ya ulaşan bu belgeler hemen sorumlu Parlamento komisyonuna (bütçe denetim komisyonu) yönlendirilmektedir. Bütçe denetim komisyonu yukarıda belirttiğimiz belgeleri inceleyerek ilk raporunu Nisan ayında yapılan genel kurul toplantısı için Parlamento'ya sunar. Nisan döneminde yapılan genel kurul toplantısında, Bütçe Denetim Komisyonu Parlamento'ya, Komisyonun ibra edilmesini ya da ibra kararı alınmasının ertelenmesini önerebilmektedir. Şayet bu dönemde ibra kararının alınması önerilmiş fakat oylamada kullanılan oyların salt çoğunluğu sağlanamamışsa, söz konusu kararın alınması ertelenmiş kabul edilmektedir. Bu durumda konu yeniden sorumlu Parlamento komisyonu önüne gelir ve bu komisyon altı ay içinde yeni bir rapor hazırlayarak ibra kararının kabul ya da reddedilmesini önermektedir. Bununla birlikte Nisan döneminde yapılan genel kurul toplantısında Bütçe denetim komisyonu, Komisyonun ibra edilmesinin ertelenmesini önermiş ancak bu öneri kullanılan oyların salt çoğunluğunu elde edememişse artık Komisyon ibra edilmiş sayılmaktadır. (İçtüzük Ek V, m. 5/1)

⁵⁶⁶ ATRG, L 44, 15.02.2005, s. 80-82.

Nisan döneminde yapılan genel kurul toplantısında Parlamento Komisyonu ibra etme yönündeki öneriyi kabul etmemişse ya da doğrudan ibra kararının verilmesinin ertelenmesi yönündeki öneriyi kabul etmişse konu Ekim döneminde yapılacak genel kurul toplantısına ertelenir. Nisan döneminde yapılan toplantıdan sonra konu yeniden önüne gelen Bütçe Denetim Komisyonu, ikinci raporunu hazırlayarak Parlamento'ya sunar. Sorumlu Parlamento komisyonunun sunduğu bu raporda artık yalnızca ibra kararının kabul ya da reddedilmesi önerilmektedir. Şayet Komisyonun ibra edilmesi yönündeki öneri genel kurulda kullanılan oyların salt çoğunluğunu elde ederse Komisyon ibra edilmiş olmaktadır. Bununla birlikte Bütçe Denetim Komisyonunun önerisi Komisyonun ibra edilmemesi yönündeysen, genel kurulda bu öneri oylanmakta ve bu önerinin kullanılan oyların çoğunluğunu elde edememesi durumunda Komisyon ibra edilmiş sayılmaktadır. (İçtüzük Ek V, m. 5/2)

Parlamentonun Komisyonu ibra etmemesinin mevcut andlaşmalara göre hukukî bir sonucu bulunmamaktadır. Ancak bu yönde bir kararın önemli siyasî etkileri söz konusudur. Ayrıca kamuoyunda Komisyona karşı oluşabilecek güvensizlik nedeniyle, Birliğin gelişiminde de bir yavaşlama görülmesinin muhtemel olduğu *Jun* tarafından dile getirilmiştir⁵⁶⁷. Kamuoyunda Komisyona karşı güvensizlik olabileceği düşüncesine katılmakla birlikte, bu durumun Birliğin gelişiminde yavaşlamaya neden olabileceği düşüncesine tam olarak katılmamaktayız. Zira Komisyonun ibra edilmemesi örneğine pek sık rastlanmamakla birlikte, bu tür bir durumda Komisyonun, Birliği oluşturan halkların temsilcisi olan Parlamento'ya karşı siyasî sorumluluğunun bulunması kamuoyundaki kaygıları giderecek ve Birliğin gelişmesi yönünde kamuoyunda var olan isteği yalnız bu sebeple ortadan kaldıramayacak niteliktedir. Bugüne kadar Parlamento iki kez Komisyonu ibra etmekten kaçınmıştır⁵⁶⁸. Bunlardan ilki 1982 bütçesi için 1984 yılında, ikincisi ise 1996 bütçesi için 1998 yılındadır. Her ne kadar 1977 yılında bütçeden sorumlu Komisyon üyesi *Tugendhat* Parlamentonun Komisyonu ibra etmemesinin bir gensoruya ya da Komisyonun istifasına yol açması gerektiğini belirtmişse de⁵⁶⁹, 1984 tarihli ibranın reddi kararı zaten Komisyonun görev süresinin sonuna birkaç hafta bulunması

⁵⁶⁷ *Jun*, s. 431.

⁵⁶⁸ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 283, 284.

⁵⁶⁹ PINDER, s. 46.

nedeniyle istifayla sonuçlanmamıştır⁵⁷⁰. Bununla birlikte 1998 yılında Parlamentonun Komisyonu ibra etmemesi sonrasında bir Bağımsız Uzmanlar Komisyonu kurulmuş ve bu komisyon, Komisyon aleyhine ortaya atılan kötü yönetim iddialarını araştırmıştır⁵⁷¹. Bağımsız Uzmanlar Komisyonunun bazı komisyonerleri bireysel olarak da eleştirdiği⁵⁷² raporunu açıklaması sonrasında da *Santer* başkanlığındaki Komisyon 15 Mart 1999 tarihinde istifa etmek zorunda kalmıştır. Şüphesiz bu istifada Parlamentonun gensoru tehdidi büyük rol oynamıştır. Bu olaydan da anlaşıldığı üzere Parlamentonun Komisyonu ibra etmemesine hukukî bir sonuç bağlanmamakla birlikte, ibranın reddi yönündeki kararı gensorunun izlemesi kuvvetle muhtemeldir⁵⁷³. Ancak yine de bütçenin uygulanması konusunda Komisyonun ibra edilmemesi, her zaman bir gensoru önergesinin kabul edileceği anlamı da taşımamaktadır. Zira yukarıda açıkladığımız gensorunun kabul edilebilmesi için özel bir çifte çoğunluk öngörülmüşken, Komisyonu ibra kararı alınması için yalnızca kullanılan oyların salt çoğunluğunun sağlanması yeterlidir.

VI. Dava Açılması Suretiyle Denetimin Sağlanması

A) Hareketsizlik Davası Açma Yetisi

Avrupa Parlamentosu, Birliğin yasama sürecine katılan diğer kurumlar üzerindeki denetim yetkisini, belirli durumlarda ATAD önünde dava açarak ya da mevcut bir davada müdahil olarak da kullanabilmektedir. Bu bakımdan Parlamento'ya 1957 tarihinden itibaren kurucu andlaşmalarla verilen ilk yetki, hareketsizlik davası açabilme yetkisidir. ATA m. 232 (eski m. 175)'ye göre “ Bu andlaşmanın ihlali anlamında Avrupa Parlamentosunun, Konseyin ya da Komisyonun karar almaması durumunda, üye devletler ve diğer Topluluk kurumları bu ihlalin saptanması amacıyla Adalet Divanında dava açabilirler.” Bu hükümden de anlaşıldığı üzere Konseyin ya da Komisyonun Andlaşmayla kendilerine verilen bir görevi yerine getirmemeleri durumunda, Parlamento, bu görevin yerine getirilmesi amacıyla diğer iki kurum aleyhine Divan önünde dava açabilecektir.

⁵⁷⁰ Jun, s. 431.

⁵⁷¹ MACLEAN, s. 38.

⁵⁷² MACLEAN, s. 38.

⁵⁷³ Jun, s. 431.

Ancak, hareketsizlik davasının ATAD önüne getirilebilmesi için, Konseye ya da Komisyona andlaşmayla verilen görevin açık ve kesin olması yani bu kurumların takdirine yer bırakmaması gerekmektedir⁵⁷⁴.

B) İptal Davası Açma Yetkisi

Toplulukların kurulmasından itibaren Parlamentonun hareketsizlik davası açma yetkisi bulunmasına karşın, iptal davası açma yetkisi olup olmadığı başlangıçtan itibaren tartışmalı olmuştur. İlk olarak 1988 yılında önüne gelen C-302/87 sayılı davada⁵⁷⁵ Divan, Parlamentonun iptal davası açma yetkisi bulunmadığına hükmetmesine karşın, C-70/88 sayılı davaya ilişkin olarak 1990 yılında verdiği kararda⁵⁷⁶, Parlamentonun belirli sınırlar dahilinde iptal davası açma yetkisi bulunduğuna karar vermiştir. Divana göre, Parlamento yalnızca, kendi haklarının ihlal edildiği iddiasıyla ve bu haklarını korumak amacıyla, Konseyin ya da Komisyonun bir tasarrufunun iptalini isteme yetkisine sahiptir. Divanın bu kararı Parlamento lehine olmakla birlikte kanımızca özellikle andlaşmanın lafzına sadık kalınmadığından eleştirilebilir niteliktedir. Zira 1990 yılı itibariyle, bir tasarrufun iptali için dava açma yetkisi AETA m. 173/1 ile yalnızca bir üye devlete, Konseye ya da Komisyona verilmişti. Ancak Divan bu yetkiyi Parlamento'ya da, yukarıda belirttiğimiz sınırlar dâhilinde, teşmil ederek özellikle kendisinin geliştirdiği kurumsal denge ilkesinin korunmasını sağlamıştır (Kararın 22-26. paragrafları)⁵⁷⁷. Parlamento, kendisinin de yasama sürecine dâhil edilmesi gereken bir durumda, kendisi katılmaksızın kabul edilen bir tasarrufun ancak iptalini isteyerek kurucu andlaşmalarla kendisine verilen yetkileri daha etkili olarak kullanabilecektir.

⁵⁷⁴ ATAD'ın C-13/83 sayılı, 11.05.1985 tarihli (*European Parliament v Council of the European Communities*) Kararı, erişim <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61983J0013> (07.04.2006)

⁵⁷⁵ ATAD'ın C-302/87 sayılı, 27.09.1988 tarihli (*European Parliament v Council of the European Communities: Capacity of the European Parliament to bring an action for annulment*) Kararı (Özellikle bkz. 26-28. paragraflar) için erişim: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61987J0302> (25.06.2006)

⁵⁷⁶ ATAD'ın C-70/88 sayılı, 22 Mayıs 1990 tarihli (*European Parliament v Council of the European Communities: Capacity of the European Parliament to bring an action for annulment*) Kararı (özellikle bkz. 27 ve 28. paragraflar) için erişim <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61988J0070:EN:HTML>> (25.06.2006)

⁵⁷⁷ WEATHERILL/BEAUMONT, s. 114.

Divanın Parlamentonun haklarının korunması amacıyla sınırlandırdığı iptal davası açma yetkisi 1992 yılında akdedilen Maastricht Andlaşmasıyla AETA’da yapılan değişiklikle, açık bir biçimde ATA m. 173’e dahil edilmiştir⁵⁷⁸. Böylece andlaşmanın lafzı âkit taraflarca Divanın yorumuna uygun duruma getirilmiştir. Kurucu andlaşmalarda son olarak değişiklik yapılan 2001 tarihli Nice Andlaşmasıyla da Parlamentonun iptal davası açma yetkisindeki “haklarını koruma” sınırlandırması kaldırılarak, ATA m. 230’la her durumda Parlamento’ya iptal davası açma yetkisi tanınmıştır. Kanımızca bu durum ortak karar usulünün genişletilmiş olmasının bir sonucudur. Ayrıca Nice Andlaşması genişleme sonrası kurumsal yapının daha etkin şekilde işler duruma getirilmesi amacını güttüğünden ve bütünleşmenin ilerleyeceği, dolayısıyla ortak karar usulünün temel yasama usulü halini alacağı düşünceleri de göz önünde bulundurulduğunda değişiklik isabetlidir.

VII. Kendisine Sunulan Dilekçeler Aracılığıyla Denetim

Tüm Birlik vatandaşları ile bir üye devlette ikamet eden tüm gerçek ve tüzel kişiler (bir üye devlette kayıtlı merkezleri bulunması şartıyla), bireysel ya da toplu olarak Topluluğun faaliyet alanına giren ve kendisini doğrudan ilgilendiren bir konu hakkında, Avrupa Parlamentosuna dilekçe verme hakkına sahiptir (ATA m. 194). Parlamentonun çalışma hayatına başlamasından itibaren içtüzük düzenlemeleri çerçevesinde dilekçeleri kabul etmesine rağmen, Maastricht Andlaşmasıyla Birlik vatandaşlığının tesisi ile birlikte dilekçe hakkı da andlaşma düzeyine taşınmıştır⁵⁷⁹. Ancak gözden kaçırılmaması gereken husus Maastricht Andlaşmasıyla ATA’da yapılan değişiklikle yukarıda belirttiğimiz 194. madde hükmü Andlaşmaya eklenmiştir. Burada söz konusu dilekçelerin “...Topluluğun faaliyet alanına giren...” konulara ilişkin olacağı açıkça öngörülmüştür. Parlamento içtüzüğünün 191. maddesinde dilekçe hakkı düzenlenirken ATA m. 194 ile aynı ifadelerle yer verilmekle birlikte dilekçelerin konusunun “...Birliğin faaliyet alanına giren...” hususlara ilişkin olabileceği belirtilmiştir. Oysa Birlik, Topluluklar yanında hem ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin hususları hem de cezai alanda polise ilişkin

⁵⁷⁸ LASOK/LASOK, s. 224.

⁵⁷⁹ MACLEAN, s. 39.

hususlarla adli alanda işbirliğine ilişkin hususları kapsamaktadır⁵⁸⁰. Dolayısıyla burada bir Birlik vatandaşının ya da bir üye devlette yerleşik gerçek ya da tüzel kişinin kendisini doğrudan ilgilendirmesi şartı da göz önünde bulundurularak ikinci ya da üçüncü sütun kapsamındaki konularda Parlamento'ya dilekçe verip veremeyeceği ya da daha açık ifadeyle şikâyetle bulunup bulunamayacağı sorusu akla gelmektedir. Kanımızca kural olarak uluslar üstü niteliğe haiz Topluluklar sütununda yetkili olan Parlatentonun, yalnızca belirli durumlarda bilgilendirilmesi öngörülen ve temelde hükümetler arası özellik gösteren ikinci ve üçüncü sütuna ilişkin şikâyetleri kabul etmesi birincil mevzuatın açık lafzı karşısında kabul görmemelidir. Zira Parlamento her ne kadar yetkilerini genişletme eğiliminde olsa da, bu yetki artırımı kendisini yaratan âkit tarafların iradesine aykırı olarak şekillenmemelidir. Ancak Parlamento İttüzüğünde yer alan hükmün aynısı AB Anayasasının III-334. maddesinde de aynen kabul edilmiştir. Bunun nedeninin ise Anayasa ile sütun ayırımının ortadan kaldırılması olduğunda şüphe yoktur.

Birlik Vatandaşlığı başlığı altında düzenlenen ATA m. 21'de de, tüm Birlik vatandaşlarının ATA m. 194 çerçevesinde Avrupa Parlamentosu nezdinde şikâyet hakları bulunduğu belirtilmiştir. ATA m. 194'ten ayrı bir hükmün düzenlenmesinin nedeni ise Andlaşmayı hazırlayanların Birlik vatandaşlığına yaptıkları özel vurgu olarak düşünülebilir. Zira ATA m. 194 kapsamı düşünüldüğünde Parlamento'ya dilekçe verme hakkı yalnız Birlik vatandaşlarına değil, bir üye devlette ikamet eden gerçek ya da bir üye devlette kayıtlı merkezi bulunan tüzel kişilere de tanınmıştır. Ayrıca ATA m. 21'e Amsterdam Andlaşmasıyla eklenen üçüncü fıkra ile Birlik vatandaşlarının AB kurumlarından birine ya da Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine veya Kamu Denetçisine Birliğin tüm resmî dillerinde başvurabileceği ve aynı dilde yanıt alabileceği de düzenlenen bir başka husustur.

Parlamento'ya sunulan dilekçeler genellikle çevreye ilişkin sorunları, tüketicinin korunması sorunlarını, malların hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin iç pazara ait sorunları, sosyal politika ve istihdam sorunlarını

⁵⁸⁰ TEZCAN Arcument, Avrupa Birliği Hukukunda Birey (Birey), İletişim Yayınları, İstanbul 2002, s. 76.

kapsamaktadır⁵⁸¹. Parlamento Başkanlığına ulaşan dilekçeler, konunun Birliğin faaliyet alanına girip girmediği kontrol edildikten sonra kayda alınarak, dilekçeler komisyonuna yönlendirilmektedir (İçtüzük m. 191/5). Dilekçeler komisyonu kendisine yönlendiren dilekçeyi inceleyerek gerekli gördüğü girişimlerde bulunur ve dilekçe sahibini durumdan haberdar eder (İçtüzük m. 192). Bir dilekçenin AB kurumlarının ya da organlarının kötü yönetim iddialarına ilişkin olması durumunda ise konu aşağıda açıklayacağımız kamu denetçisine (ombudsmana) yönlendirilir⁵⁸².

Parlamentoya sunulan dilekçelerin değerlendirilmesi sonucunda aslında şikâyet konusu işlemin, işlem Parlamento tarafından yapılmış olmadıkça, bizzat Parlamento tarafından düzeltilmesi gibi bir olanak bulunmamaktadır⁵⁸³. Ancak Parلمانonun şikâyet konusunu incelemesi sonrasında alınabilecek kararlarla diğer kurumlar hatta Birliğin faaliyet alanına ilişkin olmak üzere üye devletler üzerinde bir baskı yaratılması mümkün olabilmektedir. Bu nedenle Parlamentoya sunulan dilekçelerin sayısında yıllar içinde artış dikkati çekmektedir. Örneğin 1987-1988 döneminde Parlamentoya 484 dilekçe verilmişken 2002-2003 döneminde bu sayı 1514'e ulaşmıştır⁵⁸⁴.

VIII. Kamu Denetçisi (Ombudsman) Aracılığıyla Denetim

Parlamento her Parlamento döneminde bir kamu denetçisi atamaktadır⁵⁸⁵. Kamu denetçisi (ombudsman), kendisine, doğrudan vatandaşlar ya da parlamento üyeleri tarafından iletilen şikayetler üzerine inceleme yapıp, gereği hakkında, yalnızca tavsiyede bulunabilen kişi olarak tanımlanabilir⁵⁸⁶. Avrupa Birliğinde, kamu denetçisi, Birlik vatandaşlarından ya da bir üye devlette ikamet eden tüm gerçek veya tüzel kişilerden (bir üye devlette kayıtlı merkezleri bulunması şartıyla) gelen, yargı görevlerini icra eden ATAD ve ilk derece mahkemesi dışındaki Birlik kurumlarının

⁵⁸¹

<<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=49&pageRank=2&language=EN>> (04.05.2006)

⁵⁸² LASOK/LASOK, s. 225.

⁵⁸³ WEATHERILL/BEAUMONT, s. 114.

⁵⁸⁴ 2003-2004 yılına ilişkin Dilekçeler Komisyonu raporu. Erişim: <<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0040+0+DOC+WORD+V0//EN&L=EN &LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y>> (21.04.2006)

⁵⁸⁵ LASOK/LASOK, s. 225.

⁵⁸⁶ Benzer yöndeki tanım için bkz. YILMAZ E., Hukuk Sözlüğü, Yetkin Hukuk Yayınları, Ankara 1996, s. 632.

veya organlarının kötü yönetimi konusundaki şikâyetleri kabul etmektedir (ATA m. 195/1).

Kamu denetçisi kendisine doğrudan ya da Parlamento üyeleri aracılığıyla iletilen şikâyetler üzerine veya re'sen kötü yönetim iddialarına ilişkin soruşturmaya başlayabilir⁵⁸⁷. Ancak halen bir yargı organı önünde bulunan ya da daha önce yargı organı tarafından karara bağlanmış iddialar kamu denetçisinin çalışma alanı dışında kalır(ATA m. 195/2). Kamu denetçisi soruşturması sonunda bir kötü yönetim durumuna rastlarsa ilgili Birlik kurumundan da görüş alarak hem ilgili kuruma hem de Parlamento'ya sunulmak üzere bir rapor hazırlar⁵⁸⁸. Ayrıca kamu denetçisi çalışmaları hakkında, Parlamento'ya yıllık raporlar da sunmaktadır. Nitekim sunulan bu raporlar üzerine kötü yönetim durumlarının varlığına inanan ilgili Parlamento komisyonları genel kurula bir rapor sunabilirler ve Parlamento konu hakkında gerekli gördüğü kararları alabilir (İçtüzük m. 195/2).

§ 4. ATAMA KONUSUNDAKİ YETKİLER

Başlangıçta, kurucu andlaşmalarla Parlamento'ya atama konusunda herhangi bir yetki tanınmamıştır. Bu dönemde Topluluk kurumlarına yapılan atamalarda asıl yetki üye devletlerdeydi. Parlamento'nun atamalara ilişkin kazandığı ilk yetki 1975 yılında oluşturulan Sayıştayın üyeleri atanırken kendisine danışılmasıydı. Bununla birlikte Parlamento'nun atamalara ilişkin yetkilerini kazanmasında gerçek dönüm noktasının Maastricht Andlaşması olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Zira Maastricht Andlaşmasıyla Parlamento'ya bu konuda önemli yetkiler verilmiştir. Bu andlaşmayla Komisyonun başkanın belirlenmesi sırasında Parlamento'ya danışılması ve sonrasında belirlenen tüm üyelerin Parlamento'dan bir bütün olarak onay alması öngörülmüştür (Maastricht Andlaşmasıyla (MA) değişik ATA m. 158). Avrupa Para Enstitüsünün başkanının ve sonradan Avrupa Merkez Bankasının başkan, başkan yardımcıları ve diğer yönetim kurulu üyelerinin atanması sırasında da Parlamento'ya

⁵⁸⁷ Kamu denetçisinin görevleri ve yetkileri hakkında detaylı bilgi için bkz. Avrupa Parlamentosunun 14 Mart 2002 tarih ve 2002/262 sayılı kararıyla (ATRG, L 92, 09.04.2002, s. 13,14) değişik 9 Mart 1994 tarih ve 94/262 sayılı Kamu Denetçisinin Görevlerini İfasına İlişkin Genel Koşulları Düzenleyen Kararı, ATRG, L 113, 04.05.1994, s. 15-18. Bu kararın nihaî bütünleştirilmiş durumu için bkz. AP İçtüzük Ek X.

⁵⁸⁸ MACLEAN, s. 39.

danışılması gerekliliği öngörülen diğer hususlardır(MA ile değişik ATA m. 109a ve 109f). Parlamento'ya tek başına Ombudsmanı atama yetkisini tanınması da Maastricht Andlaşmasıyla getirilen önemli bir yeniliktir (MA ile değişik ATA m. 138e).

I. Parlamentosunun Komisyonun Atanması Sırasındaki Yetkileri

A) Yetkilerin Kademeli Olarak Artışı

8 Nisan 1965 tarihli Füzyon Andlaşmasına göre Komisyon üye devlet hükümetlerinin ortak mutabakatıyla dört yıllık yenilenebilir görev süresi için atanmaktaydı (m. 11). Yukarıda da belirttiğimiz üzere, bu dönemde Komisyonun atanması hususunda Parlamentosunun herhangi bir yetkisi bulunmamaktaydı.

İlk doğrudan seçimlerin yapılmasından sonra Parlamento tek taraflı olarak kendi içtüzüğünde Komisyon için bir güven oylaması öngörmüştür⁵⁸⁹. Bunu takiben 1981 yılında yeni atanan Komisyon başkanı *Thorn* Parlamento tarafından “onay oturumu” olarak adlandırılan bir görüşmeye katılmıştır⁵⁹⁰. Parlamentosunun bu uygulaması üye devletler tarafından da benimsenmiş ve Avrupa Konseyinin 19 Haziran 1983 tarihinde Stuttgart’da yaptığı toplantısının ardından yayınlanan *Avrupa Birliğine ilişkin resmî bildiri*⁵⁹¹ (*Solemn Declaration on European Union*) bu husus açıkça yer almıştır. Bildirinin 2.3.5.paragrafında, Komisyon başkanının atanmasından önce Parlamentosunun genişletilmiş divanının (bugünkü başkanlar konferansı) görüşünün alınacağı ve üye devletler tarafından Komisyonun atanmasından sonra Komisyonun programını Parlamento'ya sunacağı; bu sunumun ardından da programın Parlamentoda oylanacağı öngörülmüştür. Belirttiğimiz bu usul Komisyonun atanmasında Maastricht Andlaşmasına kadar devam etmiştir.

Maastricht Andlaşmasıyla biraz daha geliştirilen bu usul kurucu andlaşmalarda yerini almıştır⁵⁹². Adı geçen andlaşmayla Komisyon başkanının atanmasında genişletilmiş divanının görüşü yerine Parlamentosunun görüşünün alınacağı düzenlenmiş böylece tüm Birlik vatandaşlarının temsilcilerinin oluşturduğu genel

⁵⁸⁹ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 260.

⁵⁹⁰ DOUGLAS-SCUTT, s. 92.

⁵⁹¹ Solemn Declaration on European Union, bildirinin tam metni için erişim: <http://aei.pitt.edu/1788/01/stuttgart_declaration_1983.pdf> (12.03.2006)

⁵⁹² SCULLY, s. 232.

kurul görüş belirtme yetkisine kavuşmuştur (MA ile değişik ATA m. 158). Ayrıca Maastricht Andlaşmasıyla Komisyon üyelerinin göreve başlamadan önce *bir bütün olarak Parlamentodan güvenoyu almaları gerektiği*, kurucu andlaşmalarda yerini almıştır. Önceden de uygulaması olan bu değişikliklerin yanında Maastricht Andlaşması Komisyonun görev süresinin dört yıldan beş yıla çıkarılmasını düzenlemiştir. Bu düzenlemenin amacı Parlamentonun görev süresiyle Komisyonun görev süresini paralel duruma getirmektir. Zira Parlamentodan güvenoyu alarak atanan ve özellikle gensoru gibi etkili bir silahı elinde bulunduran Parlamenta karşı siyasî sorumluluğu bulunan Komisyonun görev süresinin, Parlamenterlerin görev süresiyle aynı olması kaçınılmaz olmuştur. Ayrıca Maastricht’le getirilen söz konusu üç değişiklik bir arada düşünüldüğünde, Komisyonun Parlamenta karşı sorumlu olduğunu daha güçlü bir şekilde hissedeceği de anlaşılmaktadır.

Amsterdam Andlaşmasıyla ise Parlamentonun Komisyonun atanmasına ilişkin yetkisi arttırılmış ve Komisyon başkanının belirlenmesinde yalnızca Parlamenta danışılması yeterli görülmeyip, Komisyon başkanı olarak atanacak kişinin Parlamentonun onayını almış olması şartı getirilmiştir (Amsterdam Andlaşmasıyla değişik ATA m. 214)). Bu dönemde Komisyon başkanın üye devletlerin ortak mutabakatıyla belirleneceği belirtilmiştir. Ayrıca Parlamentonun onayını aldıktan sonra Komisyon başkanıyla ortak mutabakat halinde üye devletlerin komisyonerleri belirleyeceği ve sonrasında Komisyonun bir bütün olarak Parlamentonun güvenoyunu alacağı düzenlenmiştir. Bu dönemde Parlamentonun güvenoyunu alan Komisyon üye devletler tarafından konsensüs yöntemiyle atanmaktaydı.

B) Günümüzde Komisyonun Atanmasına İlişkin Parlamentonun Sahip Olduğu Yetkiler

Son olarak Nice Andlaşmasıyla yapılan değişikliklerden sonra, bugün için Komisyonun atanması ATA m. 214’e göre yapılmaktadır. Söz konusu maddeye göre, devlet ve hükümet başkanları düzeyinde toplanan Konsey ağırlıklı çoğunlukla hareket ederek, Komisyon başkanı olarak tayin etmek istedikleri kişiyi belirlemekte ve belirlenen bu kişi Parlamentonun onayına sunulmaktadır. Bu hüküm yalnızca

teoride kalmamış; etkin biçimde uygulanabilmesi için Parlamento içtüzüğüyle gerekli düzenlemeler yapılmıştır⁵⁹³. Komisyon başkanı olarak Parlamentonun onayına sunulacak kişi siyasi önceliklerini belirtmek ve açıklama yapmak üzere genel kurula davet edilir (İçtüzük m. 98/1). Bu açıklamalardan sonra Parlamento oylama yaparak bu kişinin Komisyon başkanı olarak belirlenmesini kabul ya da reddeder. Söz konusu oylama gizli olarak yapılır ve karar yetersayısı kullanılan oyların salt çoğunluğudur (İçtüzük m. 98/2). Bu kişinin Parlamentodan onay alamaması durumunda Başkan, Konseyden yeni bir aday belirlemesini ister.

Parlamentonun onayını alıp Komisyon başkanı olarak belirlenen kişi ile ortak mutabakat halinde Konsey, üye devletlerden gelen öneriler doğrultusunda diğer komisyonerleri ağırlıklı çoğunlukla belirler ve Komisyon bir bütün olarak Parlamentonun güvenoyuna sunulur(ATA m. 214/2). Oylama yapılmadan önce, Konsey tarafından ağırlıklı çoğunlukla önerilen her bir Komisyoner çalışması beklenen alanla ilgilenen Parlamento komisyonu önüne gelerek hem açıklamalarda bulunur hem de soruları yanıtlar (İçtüzük m. 99/2). Bu görüşmelerden sonra Parlamento komisyonları Başkana bir değerlendirme raporu sunarlar⁵⁹⁴. Daha sonra Komisyon başkanı olarak belirlenen kişi genel kurula tek tek komisyonerleri takdim eder ve Komisyonun programını sunar. Bu oturuma Konsey de davet edilir. (İçtüzük m. 99/3) Sonrasında genel kurulda görüşme yapılır ve oylamaya geçilir. Bir bütün olarak Komisyon kullanılan oyların salt çoğunluğuyla güvenoyu alır ya da reddedilir. Oylamanın sonucundan Konsey haberdar edilir. Atanması düşünülen Komisyon üyesinin Parlamento komisyonları önünde dinlenmesi yalnızca bir kural olarak görünmekteyse de, özellikle 2004 yılında yeni Komisyonun atanması sürecinde önemli etkiler doğurmuştur. Adalet ve içişleri alanından sorumlu olması düşünülen İtalyan Rocco Buttiglione'nin bu görevi sırasında taşıması gereken ayrımcılık yapmama sorumluluğunu yerine getiremeyeceği sorumlu Parlamento komisyon tarafından ileri sürülmüş⁵⁹⁵ ve Parlamentodan da kabul görmüştür. Bu tutumun benimsenmesinde Buttiglione'nin kadının rolüne ve eşcinsellere ilişkin açıklamaları

⁵⁹³ KACZOROWSKA, s. 214.

⁵⁹⁴ <http://europa-eu-un.org/articles/en/article_3935_en.htm> (13.04.2006)

⁵⁹⁵ Kamu Özgürlükleri, Adalet ve İçişleri Komisyonu'nun adı geçen Komisyoner adayına ilişkin 11 Ekim 2004 tarihli değerlendirme mektubu için erişim:
<http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_buttiglione_en.pdf>
(02.06.2006)

neden olmuştur⁵⁹⁶. Parlamentonun takındığı tavır karşısında Komisyon başkanı olarak atanacak Barroso, Parlamentodan güvenoyu alamayacağını anlayarak Konseyle ortak mutabakat halinde yeni bir Komisyoner adayı belirlemiştir⁵⁹⁷. Sonrasında da Komisyon Parlamentodan güvenoyu almayı başarmıştır.

Bu şekilde Avrupa Parlamentosunun onayını alan Komisyon Başkan ve üyeleri Konsey tarafından ağırlıklı çoğunlukla atanırlar. Görüldüğü üzere Nice Andlaşmasıyla getirilen değişiklikle Komisyonun atanmasında üye devletlerin konsensüsü yerine devlet ve hükümet başkanları düzeyinde toplanan Konseyin ağırlıklı çoğunlukla karar alması yeterli sayılmıştır.

Komisyonun atanmasının AB Anayasasının yürürlüğe girmesi durumunda nasıl yapılacağına bakıldığında yine benzer bir usulün öngörüldüğü dikkat çekmektedir. Anayasa m. I-27'ye göre Avrupa Konseyi, Komisyon başkanlığı için bir aday belirleyerek bu kişiyi seçilmek üzere Parlamenta önerir. Parlamentonun Komisyon başkanını seçmesinden sonra yukarıda belirttiğimiz usule göre Komisyonerler belirlenerek bir bütün halinde güvenoyu için Parlamenta sunulur. Parlamentodan güvenoyunun çıkması durumunda da Konsey tarafından ağırlıklı çoğunlukla Komisyon atanır. Burada özellikle Komisyon başkanının Parlamento tarafından seçilmesiyle yürütmeye ilişkin önemli yetkileri bulunan Komisyonun meşruiyeti güçlendirilmek istenmiştir.

II. Parlamentonun Avrupa Merkez Bankası Atamalarındaki Yetkisi

Avrupa Merkez Bankası, AB'nin para politikasını belirleyen kararları alan en üst düzey organdır. ATA m. 112/2'ye göre Avrupa Merkez Bankasının Yönetim Kurulu bir başkan, bir başkan yardımcısı ve bunların yanında dört üyeden oluşmaktadır. Aynı maddeye göre, başkan, başkan yardımcısı ve diğer üyeler Konseyin tavsiyesi üzerine, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Merkez Bankası Governörler Konseyine danıştıktan sonra, devlet ya da hükümet başkanları düzeyinde toplanan üye devletlerin ortak mutabakatıyla atanırlar. Görüldüğü üzere, Parlamentonun belirtilen kişilerin atanmasındaki rolü yalnızca danışma işleviyle sınırlıdır.

⁵⁹⁶ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 262.

⁵⁹⁷ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 262.

Konsey tarafından AMB Başkanlığına önerilen kişi açıklama yapmak ve soruları yanıtlamak üzere sorumlu Parlamento komisyonuna davet edilir (İçtüzük m. 102/1). Bu görüşme tamamlandıktan sonra sorumlu Parlamento komisyonu Parlamenta aday hakkındaki görüşlerini bildirir ve oylamada kabul ya da reddedilmesi için öneride bulunur. İçtüzükte, genel kurulda yapılan oylama sonucunda Parlamentonun AMB Başkanlığı için aday gösterilen kişiye ilişkin görüşünün olumsuz olması durumunda, Başkanın Konseyden yeni bir aday göstermesini isteyebileceği düzenlenmiştir(m. 102/4). İçtüzük düzenlemesinden sanki Parlamentonun onay vereceği anlaşılabilir da, kanımızca ilgili andlaşma maddesinde yalnızca ve açıkça Parlamenta danışılacağı belirtildiğinden, Parlamento oylamasının sonucu olumsuz olsa dahi Konsey tarafından aday gösterilen kişi, üye devletlerin devlet ya da hükümet başkanları düzeyindeki ortak mutabakatıyla AMB Başkanlığına atanabilir. Belirtmek gerekir ki bugüne kadar aday gösterilip de Parlamentodan lehinde karar çıkmayan bir aday bulunmamaktadır⁵⁹⁸. Ancak Parlamentonun hakkında olumsuz görüş bildirdiği bir adayın AMB Yönetim Kuruluna atanması yukarıda açıkladığımız gerekçeyle teorik olarak mümkün görünse de, Birlik vatandaşlarını temsil eden bir kurumun belirttiği görüşün aksine atama yapılması uygulamada pek mümkün görünmemektedir. Zira AMB gibi önemli yetkilerle donatılmış bir organın Yönetim Kurulu üyelerinin halkın güvendiği kişiler olması önemlidir. AMB Başkan yardımcısı ve diğer yönetim kurulu üyeleri de aynı usul izlenerek atanmaktadırlar.

III. Parlamentonun Sayıştay Üyelerinin Atanmasındaki Yetkisi

Yukarıda da belirttiğimiz üzere Parlamento atamalar konusundaki ilk yetkisini 1975 yılında Brüksel Andlaşmasıyla kurulan Sayıştayın atanması sırasında ve kendisine verilen danışman işleviyle kazanmıştır. Sayıştayın bugün için ne şekilde atanacağı ise ATA m. 247'de düzenlenmektedir. Bu hükme göre, her üye devlet Sayıştay için bir üye önermekte, Konsey de bu öneriler doğrultusunda oluşturulan üye listesini Parlamenta danıştıktan sonra kabul etmektedir. Sayıştay üyeleri altı yıllık, yenilenebilir görev süresi için atanmaktadır. Görüldüğü üzere, 1975 yılından buyana Parlamentonun Sayıştay üyelerinin atanması konusundaki yetkisi artmamış

⁵⁹⁸ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 265.

ve Parlamentonun rolü yalnızca danışma işleviyle sınırlı kalmıştır. Parlamento her ne kadar 19 Ocak 1995 tarihinde aldığı kararla⁵⁹⁹ Sayıştay üyelerinin atanmasında kendisinin onayının alınması yönündeki isteğini bildirmişse de herhangi bir sonuç alamamıştır.

Parlamentonun söz konusu danışma işlevini nasıl yerine getirileceğine bakıldığında, Sayıştay üyesi olarak atanmak üzere aday gösterilen şahıslar sorumlu Parlamento komisyonu (bütçe denetim komisyonu) önünde açıklamalarda bulunmakta ve soruları yanıtlamaktadır. Daha sonra sorumlu komisyon her üye için ayrı ayrı gizli oylama yapmakta ve Parlamento'ya her bir üyenin atanmasının kabulü ya da reddi yönünde karar alması için önerilerde bulunmaktadır (İçtüzük m. 101/1 ve 2). Genel kurul her bir üye adayını için yapılan gizli oylamayla kabul ya da ret kararı almaktadır. Ret kararı alınan herhangi bir üye bulunması durumunda ise Başkan Konseyden yeni bir üye sunmasını isteyebilir (İçtüzük m. 101/3 ve 4).

Sayıştay üyelerinin atanmasına ilişkin Parlamento içtüzüğü düzenlemeleri de tıpkı AMB yönetim kuruluna yapılan atamalarda belirttiğimiz gibi sanki bir Parlamento onayı gerekliymiş gibi şekillendirilmiştir. Oysa yukarıda da belirttiğimiz üzere bu atamalarda Parlamento yalnızca danışma görüşü verme yetkisine sahip olup, Konseyin Parlamentonun görüşüne aykırı olarak atama yapmasına kurucu anlaşmalar bakımından herhangi bir engel bulunmamaktadır. Nitekim AMB atamalarında örneği bulunmayan bu duruma Sayıştay üyelerinin atamalarında rastlamak mümkündür. Örneğin 1989 yılında yapılan Sayıştay atamasında Parlamento biri Fransız diğeri Yunan iki aday hakkında olumsuz görüş bildirmiştir. Bunun üzerine Fransız Hükümeti derhal adayını değiştirmiş ancak Yunanistan Hükümeti daha uygun bir aday bulamayacağını belirterek Parlamentonun tutumunu dikkate almamıştır. Ancak Parlamento en azından Fransız Hükümetinin adayını değiştirmesinden memnun olduğundan konuyu daha fazla irdelenmemiştir⁶⁰⁰. Yine 2004 yılında Birliğe katılan üyeler için Sayıştaya yapılacak atamalarda

⁵⁹⁹ Karar için bkz. ATRG, C 43, 20.02.1995, s. 75

⁶⁰⁰ Olaya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 265.

Parlamentonun Slovak aday hakkında olumsuz görüş bildirmesine rağmen bu kişi Konsey tarafından Sayıştay üyeliğine atanmıştır⁶⁰¹.

IV. Parlamentonun Kamu Denetçisini Atama Yetkisi

Avrupa'da ilk kez 1909 yılında İsveç'te oluşturulan kamu denetçiliği kurumunun üye devletlerde yaygınlaşması ise 1970 ve 1980'li yılları bulmuştur⁶⁰². Kamu denetçisi kavramı Birlik hukukuna ise ilk kez Maastricht Andlaşmasıyla dâhil olmuştur. AB'de kamu denetçisini atama yetkisi münhasır olarak Parlamento'ya aittir. ATA m. 195'e göre, her beş yıllık seçim döneminden sonra yeni oluşan Parlamento, kendi görev süresi kadar görev yapmak üzere bir kamu denetçisi atamaktadır ve aynı kişinin yeniden atanması mümkündür.

Her parlamento döneminin başında yeni seçilen Başkan, kamu denetçiliği görevi için aday gösterilme süresinin başladığını ve bu sürenin ne zaman sona ereceğini ilan eder ve bu bildirim Avrupa Birliği Resmî Gazetesinde yayınlanır (İçtüzük m. 194/1). Kamu denetçisi olmak isteyen kişilerin bu göreve geçerli biçimde aday olabilmeleri için adaylıklarının en az iki farklı üye devletten otuz yedi Parlamento üyesi tarafından desteklenmesi ve bu göreve atanmak isteyenlerin kamu denetçiliğine ilişkin düzenlemelerde bulunan koşulları sağlamaları gerekir. Parlamentonun her üyesi en fazla bir aday destekleyebilir (İçtüzük m. 194/2).

Adaylar belirlendikten sonra, ilgili Parlamento komisyonunda yapılan tüm Parlamento üyelerinin katılımına açık oturumda açıklamalarını yaparlar ve aday listesi oylama için genel kurula yönlendirilir. Kamu denetçisinin seçiminde toplantı yetersayısı üye tamsayısının yarısıdır (İçtüzük m. 194/6). Gizli olarak yapılan oylamada kullanılan oyların salt çoğunluğunu alan aday seçilmiş olur. İlk iki tur oylama sonunda adaylardan hiçbiri bu çoğunluğu sağlayamazsa, en fazla oy alan iki aday arasında üçüncü tur oylama yapılır. Üçüncü tur oylamada kullanılan oyların salt çoğunluğunu alan, eşitlik durumunda ise daha yaşlı olan aday seçilmiş sayılır (İçtüzük m. 194/4 ve 5). Kamu denetçisi seçilen kişi ATAD önünde yemin ederek görevine başlar (İçtüzük m. 194/7).

⁶⁰¹ <<http://www.europarl.org.uk/NEWS/textfiles/epnews168-07May2004.htm>> (01.05.2006)

⁶⁰² TEZCAN (Birey), s. 77.

Kamu denetçisinin görevi ölüm, istifa ve Parlamentonun başvurusu üzerine Adalet Divanı tarafından verilen karar uyarınca son bulabilir⁶⁰³. Parlamento üye tamsayısının onda biri kamu denetçisinin görevini gerektiği gibi yerine getirmediği ya da görevin gerektirdiği şartları artık taşımadığı düşüncesindeyse, konunun incelenmesi için Parlamento'ya başvurabilir⁶⁰⁴. Bu durumda sorumlu komisyon kamu denetçisini de dinledikten sonra bir rapor hazırlar ve rapor genel kurula gelir. Raporun oylamaya konulmasından önce kamu denetçisi kendisinin talebi üzerine bir kez de genel kurul tarafından dinlenir ve oylamaya geçilir. Bu oylama için toplantı yetersayısı üye tamsayısının yarısıdır. Kullanılan oyların salt çoğunluğu kamu denetçisinin aleyhineyse, kamu denetçisinin istifa etmesi beklenir. İstifa etmemesi durumunda ise ATAD'a başvurularak görevine son verilmesi istenir (İçtüzük m. 196). Görüldüğü üzere idare hukukunda temel ilkelerden biri olan "yetki ve usulde paralellik" ilkesine bir istisna getirilmiştir. Zira münhasıran Parlamento tarafından atanan kamu denetçisi, kendi istemi dışında ancak yargı kararıyla görevden alınabilmektedir. Kanımızca bu istisnanın nedeni anlaşmalarda tamamen bağımsız ve tarafsız olması öngörülen kamu denetçisinin, görevindeyken sürdürdüğü faaliyetlerden memnun olmayan ve belki Parlamentodaki çoğunluğu elinde bulunduran Parlamento içi siyasilere de etkilenmemesini sağlamaktır.

§ 5. PARLAMENTONUN DIŞ İLİŞKİLER KONUSUNDAKİ YETKİLERİ

I. Tarihsel Süreç İçinde Parlamentonun Yetkilerindeki Artış

Kurucu anlaşmalarla Topluluğa çeşitli uluslararası anlaşmalara taraf olma yetkisi verilmiştir. Söz konusu anlaşma görüşmeleri Komisyon tarafından yürütülmektedir. AB'ye katılım anlaşmalarının müzakereleri ise Konsey tarafından alınan kararın ardından teorik olarak üye devletlerce yürütülmektedir⁶⁰⁵. A(E)TA'nın ilk hâlindeki 228. maddesi, uluslararası anlaşma görüşmelerinin Komisyonca yürütüleceğini belirtip, Konseyin anlaşmada öngörülen durumlarda anlaşmanın imzalanmasından sonra ve fakat onaylanmasından önce Parlamento'ya danışması

⁶⁰³ LASOK/LASOK, s. 225.

⁶⁰⁴ LASOK/LASOK, s. 226.

⁶⁰⁵ CORBET/JACOBS/SHACKLETON, s. 224.

gerektiğini düzenlemiştir⁶⁰⁶. Bu dönemde Parlamenta danışılması yalnızca AETA m. 238’de düzenlenen ortaklık anlaşmaları bakımından öngörülmüştür. Dolayısıyla Toplulukların ilk dönemlerinde Parlamenta bu konudaki yetkileri oldukça zayıftır. Ancak özellikle 1970’li yıllarda Parlamenta bütçeye ilişkin önemli yetkiler tanınması sonrasında hem ortaklık anlaşmaları hem de ortaklık anlaşmaları dışındaki ticarî anlaşmalar bakımından Parlamenta bilgilendirilmesi Konsey tarafından üstlenilmiştir⁶⁰⁷. Bu dönemde, söz konusu usule ilişkin düşünceleri herhangi bir yasal dayanak olmaksızın⁶⁰⁸ ortaya atan Konsey başkanlarının adıyla anılan *Luns-Westerterp* usulünde, anlaşma görüşmelerinin başlamasından önce ve görüşmeler sırasında sorumlu Parlamento komisyonlarının gizli olarak bilgilendirilmesi ile imzadan sonra fakat onaylanma öncesinde genel kurulun ilgili anlaşma hakkında bilgilendirilmesi ve görüşünün alınması öngörülmüştür⁶⁰⁹.

Topluluğun bağtladığı uluslararası anlaşmaların sayısının tedricen artması sonucu 1983 tarihli *Avrupa Birliğine ilişkin resmi bildiri (Stuttgart Solemn Declaration, 2.3.7. paragraf)* Konsey, belirli uluslararası anlaşmalar bakımından Parlamenta danışılması öngörülen Anlaşma hükümleri yanında, Topluluk tarafından bağtlanacak önemli diğer uluslararası anlaşmaların onaylanmasından önce ve katılım anlaşmalarında Parlamenta görüşünün alınacağını belirtmiştir. Bildirinin aynı maddesiyle ayrıca yukarıda belirttiğimiz Luns-Westerterp usulünün tüm önemli anlaşmalara teşmil edilmesi kararlaştırılmıştır.

Uluslararası anlaşmaların Topluluk adına bağtlanması konusunda Parlamenta yetkisi ilk olarak 1986 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi⁶¹⁰ ile arttırılmıştır. ATS m. 8 ile katılım anlaşmalarının m. 9 ile de ortaklık anlaşmalarının bağtlanması bakımından Parlamenta onayının alınmasını öngörmüştür. Söz konusu değişiklikle birlikte, yeni bir üye devletin katılımı için yalnızca üye devlet hükümetlerinin aldıkları siyasî kararlar yeterli olmaktan çıkmış, bunun yanında

⁶⁰⁶ KACZOROWSKA, s. 216.

⁶⁰⁷ KACZOROWSKA, s. 216.

⁶⁰⁸ BIEBER Roland, “Democratic Control of European Foreign Policy”, *European Journal of International Law*, Vol. 1(1990) No. 1/2. Erişim <<http://www.ejil.org/journal/Vol1/No1/art7-02.html#TopOfPage>> (18.05.2006).

⁶⁰⁹ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 225,226.

⁶¹⁰ ATS tam metni için erişim <<http://www.bmdf.co.uk/singleeuropeanact.pdf>>

vatandaşların temsilcisi olan Parlamentonun onayı da gerekli olmuştur. Dolayısıyla, üye olmak isteyen devletler için Parlamentonun önceliklerini de gözetmek zorunlu duruma gelmiştir. Parlamento ayrıca, ortaklık anlaşmaları bakımından kazandığı onay yetkisini de etkili bir biçimde kullanmıştır. Örneğin, Türkiye ile AB arasındaki gümrük birliği oluşumuna onay verilip verilmemesi hususunda Parlamentoda yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Parlamentonun bu dönemde özellikle insan hakları bakımından şüphe duyduğu Türkiye ile bir gümrük birliğine gidilmesine onay vermeyeceği kanaati hâkimken, Türkiye'nin Anayasasında ve bazı diğer yasalarında yaptığı değişiklikler referans alınarak kaygılar giderilmiş; nihayet Parlamento Aralık 1995'teki oturumunda 36 çekimser, 149'a karşı 343 oyla bu gümrük birliğine onay vermiştir⁶¹¹.

AB'ye katılım anlaşmaları hususunda Parlamentonun yetkileri ABA m. 49 ile İçtüzük m. 82'de düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre, bir Avrupa devleti tarafından yapılan üyelik başvurusu Parlamentonun sorumlu komisyonuna iletilmektedir. İlgili devletle müzakerelerin başlamasından önce Konsey ve Komisyonu da davet ederek genel kurulda konuya ilişkin bir görüşme açabilir. Aday devletle yürütülen müzakereler boyunca da hem Konsey hem de Komisyon, kaydedilen ilerlemeler konusunda düzenli olarak Parlamentoyu bilgilendirir.

Parlamento, müzakerelerin her aşamasında sorumlu komisyonundan gelecek raporları esas alarak önerilerde bulunabilir. Parlamento ile Komisyon arasındaki ilişkileri düzenleyen ve içtüzük ek XIII'de yer alan çerçeve anlaşmaya göre Parlamento tarafından kabul edilen bir önerinin Komisyon tarafından benimsenmemesi durumunda, Komisyon bu tutumunun gerekçelerini ya genel kurulda ya da sorumlu Parlamento komisyonunda açıklamayı yükümlenmiştir (m.25). Bu aşamada Parlamentonun önerilerinin dikkate alınması ya da dikkate alınmıyorsa gerekçelerin Parlamentoya açıklanması önemlidir. Zira nihaî olarak Parlamentonun onayı olmaksızın bir katılım anlaşmasının onaylanması mümkün olamayacaktır. Aday devletle müzakerelerin tamamlanmasından sonra fakat katılım anlaşmasının imzalanmasından önce, anlaşma taslağı onay vermesi için

⁶¹¹ CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 228.

Parlamentoya sunulmaktadır. Parlamento yine sorumlu komisyonunun raporunu esas alarak üyelerinin salt çoğunluğuyla katılım anlaşması için onay verebilmektedir.

II. Parlamentonun Günümüzde Sahip Olduğu Yetkiler

A) Genel Olarak

Bugün için Parlamentonun uluslararası anlaşmaların bağitlanması konusundaki yetkisi, Tek Senetle öngörülen onay usulü esas alınarak Maastricht, Amsterdam ve Nice Anlaşmalarıyla yapılan değişiklikler sonucu ATA m. 300'de ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Söz konusu maddeye göre, uluslararası anlaşmaların görüşmelerini sürdürme işlevi Konseyin izni sonrasında ve talimatları doğrultusunda Komisyon tarafından yürütülmektedir (ATA m. 300/1). İmza ve onaylama yetkisi ise Komisyonun tavsiyesi üzerine Konsey tarafından kullanılmaktadır (m 300/2).

ATA m. 300/3'te Konseyin kural olarak, bir uluslararası anlaşmanın Topluluk tasarruflarının kabulü için ortak karar ya da işbirliği usullerinin uygulanmasını gerektirdiği alanları konu alması dâhil olmak üzere, Parlamentonun görüşünü aldıktan sonra anlaşmaları bağitlayabileceği belirtilmiştir. Bu kuralın iki istisnası bulunmaktadır. Ortak ticaret politikası başlığı altında yer alan ATA m. 133/3'te öngörülen bazı ticaret anlaşmaları bu kuralın istisnasını oluşturmaktadır. Bu anlaşmalar bakımından süratli hareket edilmesi gerektiği gerekçe gösterilerek⁶¹² Parlamentoya danışma işlevi de dâhil hiçbir yetki verilmemiştir. Parlamentonun görüşünün alınmasını gerektiren bir anlaşma ile ilgili olarak ise, Konsey durumun aciliyetine göre görüş bildirmesi için Parlamentoya belirli bir süre verebilir. Parlamentonun belirtilen süre içinde görüş bildirmemesi durumunda ise Konsey karar alabilmektedir⁶¹³.

B) Parlamentonun Onayını Gerektiren Anlaşmalar

Bir uluslararası anlaşmanın bağitlanması sırasında Parlamentonun görüşünün alınması gerektiği yolundaki düzenlemenin ikinci istisnası, ilk istisnanın aksine

⁶¹² McGOLDRICK D., *International Relations Law of the European Union*, Longman, Harlow 1997, s. 93.

⁶¹³ McGOLDRICK, s. 93.

Parlamentonun lehinedir. Çünkü bu istisna Parlamentonun onayının alınması gereken durumları kapsamaktadır. Aslında ilk kez Maastricht Andlaşmasıyla detaylandırılan bu istisna bir bakıma 1983 tarihli Stuttgart Bildirisinde sözü edilen “önemli” anlaşmaların neler olduğunu açığa çıkarmaktadır. ATA m. 300/3 2. bentte düzenlen ve Parlamentonun onayını gerektiren uluslararası anlaşmalar şunlardır: ATA m. 310’da düzenlenen ortaklık anlaşmaları ile işbirliği usullerini düzenleyerek özel bir kurumsal çerçeve oluşturan diğer anlaşmalar, Topluluğa önemli malî yük getiren anlaşmalar ve ortak karar usulüne göre kabul edilmiş bir Topluluk tasarrufuna değişiklik getiren anlaşmalar. Ülkemizde 1982 Anayasası m. 90 ile Türkiye Cumhuriyeti’nin taraf olacağı uluslararası andlaşmalar düzenlenmiş ve bu andlaşmalar bakımından kural olarak TBMM’nin uygun bulma yasasına ihtiyaç bulunduğu belirtilmiştir (Anayasa m. 90/1). Dolayısıyla Topluluğun bir uluslararası anlaşmaya taraf olması için Avrupa Parlamentosunun onayı istisna kabul edildiğinden, Parlamentonun bu bakımdan da bir ulusal parlamentoya nazaran daha zayıf bir yetkiye sahip olduğu söylenebilir. Ayrıca, Anayasamızın 90/2. maddesinde istisna olarak sayılan ve TBMM’nin uygun bulma yasasına ihtiyaç göstermeyen andlaşmaların dahi, devlet maliyesine yükümlenme getiriyorsa TBMM’nin uygun bulma yasası sonrası onaylanabileceği öngörülmüştür. Dolayısıyla, Avrupa Parlamentosunun onayının yalnız Topluluğa önemli malî yük getiren anlaşmalar için aranmış olması, onun bir ulusal parlamento karşısında daha zayıf olduğunu göstermektedir.

Bununla birlikte, ATA m.300/3 2. bentte sayılan kavramlar aslında çok da net değildir. Parlamento, özellikle “Topluluk bütçesine önemli mali yük getirme” kavramının netleşmesini de amaçlayarak Moritanya Cumhuriyeti ile Avrupa Topluluğu arasında bağitlanan, Topluluğa malî yük getiren balıkçılıkla ilgili bir anlaşmada kendisinin onayı alınması gerektiğini düşünerek, söz konusu anlaşmanın onaylanmasına ve uygulanmasına ilişkin 408/97 sayılı Konsey Tüzüğü’nün iptali istemiyle ATAD önünde dava açmıştır. 189/97 sayılı davaya⁶¹⁴ konu anlaşmaya göre

⁶¹⁴ ATAD’ın 8 Temmuz 1999 tarihli C-189/97 sayılı (*EC/Mauritania fisheries agreement — Agreements with important budgetary implications for the Community*) özellikle bkz. 33. paragraf. Erişim <<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-189%2F97&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>> (22.05.2006)

Topluluğun Moritanya'ya beş yıllık süre için toplam 266.8 milyon Euro ödemesi öngörülmüştür. Divan 8 Temmuz 1999 tarihli kararında Moritanya'ya verilecek miktarın her yıl için ortalama 51 ila 55 milyon Euro civarında olduğunu ve bu miktarın önceki yılların bütçelerinde balıkçılık için tahsis edilen miktarı %5 kadar aştığını ancak bu miktarın Topluluğun tüm faaliyetleri için tahsis edilen tutarın %1'i kadar olduğunu belirtmiştir. Bu oranlar dikkate alındığında Moritanya ile bağitlanan anlaşmanın bütçeye getirdiği malî yükün önemli olmadığı sonucuna varmış ve Parlamentonun açtığı davayı reddetmiştir. Bununla birlikte, Divan bu kararında bütçeye önemli malî yük getirme kavramına ilişkin bir ölçüt vermekten kaçınmıştır.

Parlamentonun onayının alınması gereken durumlar ATA ile istisna sayıldığından, kanımızca bu istisnanın dar yorumlanması ve Topluluk bütçesine gerçekten ciddi bir yük getiren anlaşmalar bakımından Parlamentonun onayının alınması yerindedir. Ancak bunun için kesin bir ölçüt belirlemek güç olup, belki değişik anlaşmaların konusu ile bu anlaşmayla bütçeye getirilen yükün oranı karşılaştırılarak bu değer tartımına göre her bir anlaşma için ayrı ayrı karar vermek en doğrusu olabilir. Acil durumlarda Parlamentonun onay vermesi için burada da bir süre belirlenmesi mümkündür. Ancak söz konusu belirleme Parlamentonun görüş verdiği durumların aksine, tek taraflı olarak Konsey tarafından değil, müştereken Parlamento ile Konsey tarafından yapılacaktır.

C) Parlamentonun Uluslararası Anlaşmalarla İlgili Onay Dışındaki Yetkileri

Amsterdam Andlaşması m. 56'yla ATA m. 300'de yapılan değişiklik çerçevesinde, Topluluğun taraf olduğu bir uluslararası anlaşmanın uygulanmasının askıya alınmasına yönelik kararlar ile bu tür bir anlaşmayla öngörülmüş organda Topluluğun tavrının belirlenmesine ilişkin kararlar, söz konusu anlaşma Parlamentonun görüş ya da onay vermesinden sonra bağitlanan bir uluslararası anlaşma olsa bile, Konsey tarafından alınmaktadır. Ancak Konsey tarafından alınan bu kararlardan Parlamentonun derhal ve tam olarak bilgilendirilmesi zorunludur (ATA m. 300/2). Türk Hukuku bakımından konu değerlendirilecek olursa, Anayasamızda uluslararası andlaşmaların sona erdirilmesi ya da hükümlerinin uygulanmasının durdurulmasına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu konu iç

hukukumuzda 31.05.1963 tarihli 244 sayılı yasada⁶¹⁵ düzenlenmiştir. 244 sayılı yasa m. 3/1'e göre "Milletlerarası andlaşmaların...hükümlerinin uygulanmasını durdurma ve bunları sona erdirmeye, Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle olur." Dolayısıyla, iç hukukumuz bakımından, uluslararası andlaşmaların sona erdirilmesi ya da hükümlerinin uygulanmasının durdurulmasına ilişkin olarak TBMM'ye bilgi verilmesi gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bu bakımdan Konseyin yukarıda belirttiğimiz durumlarda Avrupa Parlamentosuna "derhal ve tam olarak" bilgi vermesi zorunluluğunun ATA ile düzenlenmesi, Avrupa Parlamentosunun Topluluğunun taraf olduğu uluslararası anlaşmalar bakımından yine de önemli bir konumda sayılabileceğini göstermektedir.

Yine Nice Andlaşması m. 46'yla ATA m. 300/6'da yapılan değişlikle, Topluluk tarafından bağıtlanan bir uluslararası anlaşmanın ATA'da yer alan düzenlemelerle bağıdaşıp bağıdaşmadığı konusunda ATAD'dan görüş isteme yetkisi Konsey, Komisyon ve üye devletler yanında Parlamente'ya da teşmil edilmiştir. Bu değişiklik sayesinde Parlamente, ATA'yla kendisine verilen hakların gözetilmesini Divan aracılığıyla sağlayabilecektir.

AB Anayasası m. III-325'te de Birliğin bağıtlayacağı anlaşmalar bakımından Parlamente'nun görüşünün alınması kural, onayının alınması ise istisna olarak düzenlenmiştir. İstisnaî durumlar, yukarıda belirttiklerimizin yanı sıra Birliğin, İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesine (AİHS) taraf olmasını ve Avrupa Parlamentosunun onayını gerektiren bir yasama usulüne tabi alanlara ilişkin anlaşmaları da kapsamaktadır.

⁶¹⁵ TCRG, 11.06.1963, S. 11425.

SONUÇ

Avrupa Parlamentosu, ilk olarak 1951 tarihli Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Andlaşmasıyla kurulan “Ortak Meclis” adıyla yaşamına başlamıştır. Üye devletlerdeki parlamenter demokrasi ilkesini yansıtmak amacıyla kurumsal yapıda yer alması tasarlanan “Ortak Meclisin”, bu dönemde yasamaya ilişkin herhangi bir yetkisi bulunmayıp; yalnızca denetim ve bu bağlamda kendisine sunulan yıllık genel rapor nedeniyle Yüksek Otoriteyi gensoru yoluyla istifaya zorlama yetkisi mevcuttu. Ancak, özellikle kendi içtüzüğünü düzenleme yetkisine sahip olması, kurumun kendisini geliştirmesi için gerekli dinamiği içinde barındırıyordu. Ayrıca, Meclis çalışmalarında üyeler, daha en başından siyasî görüşlerine göre yerleşerek ve Parlamento komisyonları kurarak, Ortak Meclisin, klasik anlamda bir parlamentoya doğru ilerleyeceğinin ilk sinyallerini vermişlerdir.

1957’de imzalanan Roma Andlaşmalarıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunun kurulması ile eş zamanlı olarak her üç topluluk için ortak hâle gelen Meclis ise, üyelerinin doğrudan genel seçimle seçilmeleri için plan hazırlama görev ve yetkisine sahip, Topluluk yasama sürecine andlaşmada öngörülen alanlarda danışma görüşü vererek katılan ve Komisyonu istifaya zorlama yetkisine sahip bir kurum olarak görünüyordu. Gerçek bir Parlamentoya doğru gelişmeyi hedefleyen bu kurum, kendisini, 1958 yılında *Avrupa Parlamenter Meclisi* 1962 yılında da *Avrupa Parlamentosu* olarak adlandırmıştır.

1970’li yıllara gelindiğindeyse, bu dönemde alınan kararla Topluluklar için öz kaynaklar yaratılması kararı alınmış ve 1970 Lüksemburg ile 1975 Brüksel Andlaşmalarıyla, Parlamento Topluluk bütçesi üzerinde ilk kez söz sahibi durumuna gelmiştir. Her ne kadar bütçenin zorunlu olmayan harcama kalemleri için son sözü söylese de, Parlamento bütçeye ilişkin yetki verilmesi onun vatandaşların temsilcisi olma sıfatından kaynaklanmaktadır.

Özellikle 1976 yılında Konsey tarafından alınan kararla 1979 yılında yapılan ilk doğrudan seçimler, Parlamento’nun çalışma yaşamında bir dönüm noktası teşkil etmektedir. Parlamento’nun yetkilerinde doğrudan hiçbir artış yaratmayan bu karar,

aslında, Parlamentoyu Birlik içinde temsili demokrasiyi yansıtan tek kurum durumuna getirerek, sonraki yetki artışlarına kaynaklık etmiştir.

Avrupa'nın bütünleşmesi hedefine giden süreçte, genişlemeden de etkilenecek, kurucu anlaşmalarda değişiklik yapan anlaşmalar akdedilmiştir. 1986 Tarihli Avrupa Tek Senedi bunlardan ilkidir. Bu belgeyle, katılım anlaşmaları ve bazı ortaklık anlaşmalarının onaylanması için Parlamentonun onayı gerekli kılınmış; böylece kurum belirli alanlarda veto yetkisi kazanmıştır. Yine yasama süreci için öngörülen işbirliği usulü, Parlamentonun, yalnız danışma kurumu niteliğinden kurtulması için atılan adımlardan ilki olmuştur.

Soğuk Savaşın sona ermesi ve Berlin duvarının yıkılmasıyla, Avrupa'nın bütünleşmesi gerektiğine daha fazla inanan Topluluk üyesi devletler 1992 tarihli Maastricht Anlaşmasıyla Avrupa Birliğini kurmuşlardır. Avrupa Birliğinin üzerine kurulu bulunduğu belirtilen ilkelerden demokrasi, üye devletlerin halklarının temsilcilerinden oluşan Parlamentonun yetkilerinin kademeli olarak artışını da beraberinde getirmiştir. Bu anlaşmayla, özellikle Komisyonun atanmasında yetki sahibi olan Parlamento, yasama sürecine eklenen ortak karar usulüyle Topluluk tasarruflarının kabulünde gerçekten söz sahibi konuma gelmiştir.

İlerleyen süreçte bağtlanan Amsterdam (1997) ve Nice (2001) Anlaşmalarıyla, çalışmamız içinde ayrıntılı olarak incelendiği üzere Parlamentonun yetkileri daha da arttırılmış ve Parlamento klasik anlamda bir parlamentoya yakın konuma gelmiştir. Özellikle 2004 yılında imzalanan "Avrupa Birliği Anayasası" üye devletlerdeki onay sürecini tamamlayabilirse, Parlamentonun klasik anlamda bir Parlamentoya olan yakınlığı daha da etkili bir şekilde hissedilecektir.

Avrupa Parlamentosu üyelerinin doğrudan genel seçimlerle seçilmesinde tüm üye devletlerde geçerli tek tip bir seçim usulünün düzenlenmesi, Konseyin oybirliğini gerektirdiğinden, başarısız olmuştur. Bu nedenle Amsterdam Anlaşmasıyla Parlamento seçimlerinde uygulanacak ortak ilkelerin benimsenmesine de olanak tanınmıştır. Bu olanak 2002/772 sayılı Konsey Kararı ile kullanılmış ve seçimlerde uygulanacak asgarî kurallar belirlenmiştir. Bu düzenleme sayesinde en

azından belirli ilkelerin tüm üye devletlerde geçerli olması sağlanmış ve seçim sistemi daha adil bir görünüme kavuşmuştur. Ayrıca aynı kararla ulusal parlamento üyeliğinin Avrupa Parlamentosu üyeliğiyle bağdaşmayacağı belirtilerek, başlangıçta zorunlu doğrudan seçimlerden 2004 seçimlerine kadar ihtiyarî olan çifte görev uygulaması son bulmuştur. Böylece, Parlamento üyelerinin zamanlarını gerçekten Avrupa sorunlarına ayırmaları ve çalışmalarını bu konulara hasretmeleri sağlanmıştır. Bunun yanında, Avrupa Parlamentosu üyelerinin, seçildikleri devletlerin ulusal parlamento üyeleriyle aynı maaşı almaları dolayısıyla ortaya çıkan önemli farklar da, Parlamento tarafından 28 Eylül 2005 tarihinde 2005/684 sayılı Kararla kabul edilen ve 2009 seçimlerinden sonra yürürlüğe girecek olan “üyelerin statüsü” ile ortadan kaldırılacaktır.

Avrupa Parlamentosu, kurucu andlaşmalarla ve bu andlaşmalarda sonradan yapılan değişikliklerle, kendisine verilen yetkileri etkili olarak kullanabilmiştir. Bu etkili kullanımı sağlayan asıl aktörler ise Parlamento komisyonlarıdır. Parlamento komisyonları, hem Parlamentonun faaliyetlerine süreklilik kazandıran hem de belirli konularda uzmanlaşmış olmalarından dolayı Parlamentoda karar alınmasına hız kazandıran önemli Parlamento içi unsurlardır.

Avrupa Parlamentosu bakımından sorun olarak değerlendirilebilecek konular ise, Parlamento çalışmalarının üç farklı üye devlette bölünmüş olarak yürütülmesi ve Avrupa Parlamentosu seçimlerine karşı vatandaşların ilgisizliğidir. Parlamento çalışmalarının Strasburg, Lüksemburg ve Brüksel arasında bölünmüş olması, üyelerin sürekli yer değiştirmesini gerektirmekte; bu da üyelerin çalışmalara katılımını güçleştirmektedir.

Parlamento seçimlerine katılım oranlarının düşüklüğü konusunda ise, çalışmamız içinde değinildiği üzere, pek çok faktör bulunduğu belirtilmektedir. Genel olarak seçimlere katılımın özellikle Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa devletleri ölçeğinde azaldığı bir yana bırakılacak olursa, Avrupa Parlamentosu seçimlerindeki azalan katılım oranı, Parlamento içinde yer alan siyasî partilerin ulusal bazda örgütlenmiş olması ve politik faaliyetlerini ulusal düzeydeki konulara göre belirlemelerinden kaynaklanmaktadır. Bu seçimlerin iktidar belirleme gibi bir

sonucu olmaması da düşük katılımı önemli bir etken olmakla birlikte, 1979 seçimlerinden bu yana sürekli azalan katılım oranı tek nedenin bu olmadığını ortaya koymaktadır.

Avrupa Parlamentosunun gelişmesindeki en önemli etken ise Avrupa Birliğinin demokrasisine olan katkısıdır. Özellikle, üye devletlerin temsilcilerinden oluşan ve karar alma sürecinde çok önemli yetkileri bulunan Konseyin, yürüttüğü görev çerçevesinde ne doğrudan Birlik vatandaşlarına ne de bir diğer Birlik kurumuna karşı sorumlu bulunması, zaman içinde Birlik karar alma sürecini demokratik açıdan sorgulanır duruma getirmiştir. Yine, yasama sürecine münhasıran sahip bulunduğu girişim başlatma yetkisiyle katılan Komisyonun, önemli yürütme işlevlerini de sürdürmesi ve Birlik vatandaşlarına karşı doğrudan sorumlu olmaması aynı eleştirilere kaynaklık etmiştir. İşte bu noktada, Birlik kurumsal yapısı içinde atanmış değil seçilmiş tek kurum olan Avrupa Parlamentosunun önemi ortaya çıkmaktadır. Temsilî demokrasinin yansıması olan Parlamento hem yasama sürecinde artan yetkileriyle hem de Komisyonun atanması ve denetlenmesi bakımından sahip olduğu yetkilerle, Birlik içi demokrasiye önemli katkı sağlamaktadır. Zira Parlamento artık birçok alanda ortak karar usulü çerçevesinde yasama sürecine katılmakta ve Komisyona karşı elinde bulundurduğu gensoru “silahını” etkili biçimde kullanabilmektedir.

Nihayet, Avrupa Parlamentosunun önümüzdeki süreçte nasıl bir gelişme göstereceğine ilişkin bir öngörü yapılmasının, Avrupa Birliğinin hangi yöne ilerleyeceğiyle çok sıkı bir bağlantı içinde olduğunu belirtmek gerekir. Zira bugüne kadar Avrupa Parlamentosunun gelişimi, daima Birliğin genişlemesi ve bütünleşmenin ilerlemesi yani Birliğin derinleşmesiyle paralel olmuştur. Avrupa Birliği Anayasasının onaylanmasının Fransa ve Hollanda’da yapılan referandumlarla reddedilmesi ve birçok üye devlette onay sürecinin askıya alınması Birliğin daha da derinleşmesine kuşkuyla yaklaşılmasını gündeme getirmiştir. Bununla birlikte Birlik içinde ortaya atılan ve çalışmamız içinde değindiğimiz “çekirdek Avrupa modeli” “çok vitesli Avrupa yaklaşımı” gibi düşünceler de bazı üye devletlerin şiddetle karşı çıkması nedeniyle hayata geçirilebilir olmaktan uzak görünmektedir.

Yukarıda belirttiklerimizin yanında, Bulgaristan ve Romanya'nın 2007 yılında Birliğe katılacak olması ve Türkiye ile Hırvatistan'ın aday konumunda bulunmaları genişlemenin süreceğine kanıt oluşturmaktadır. Yine Avrupa'nın ortasında bulunan ve daha bugünden Avrupa Birliğiyle yakın ilişkiler içinde olan eski Yugoslavya'dan ayrılan devletlerin de Birlik üyesi olması çok da uzak bir olasılık olarak görülmemektedir. Bu öngörülerle önümüzdeki dönemde otuz, belki de daha fazla üye devletten oluşacak bir Avrupa Birliğinde Parlatentonun mevcut konumuyla kalması düşünülemez. Bugüne kadar genişleme Avrupa Parlatentosu için doğrudan bir yetki artışı getirmemişse de, her genişleme kurumsal yapının gözden geçirilmesini sağlamıştır. İşte bu gözden geçirme faaliyetleri sırasında da Birlik içi demokrasi sürekli olarak sorgulanır olmuştur. Bu çalışmalar sonunda da daima Avrupa Parlatentosunun yetkileri artmıştır. Dolayısıyla, Avrupa Parlatentosunun gelecekteki gelişimi, üye devletlerin mevcut tutumları karşısında, ulusal parlatentolarla tam anlamıyla eşit konuma gelme yönünde olmayacaksa da, Parlatento Birlik demokrasisine olan katkıları nedeniyle mevcut konumundan daha ileriye gidebilecektir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- BEETHAM D., Parliament and Democracy in the Twenty-first Century, Inter-Parliamentary Union, Switzerland 2006
- BLONDEL J./SINNOTT R./ SVENSSON P., People and Parliament in the European Union, Clarendon Press, Oxford 1998
- BOZKURT E./ ÖZCAN M./ KÖKTAŞ A., Avrupa Birliği Hukuku, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2001
- BOZKURT Ö., Avrupa Parlamentosu Yetkiler ve Usuller, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Yayınları, Ankara 1988
- CORBETT R., JACOBS F. and SHACKLETON M., The European Parliament, John Harper Publishing, UK 2005
- CRAIG P./ DE BÚRCA G., EU LAW, Oxford University Press, New York 2003
- CUTHBERT M., E.U. Law in a Nutshell, Sweet & Maxwell, London 2003
- DEMİR N., Avrupa Birliği Parlamentosu, Nobel Yayın Dağıtım, 2005
- DOUGLAS-SCOTT S., Constitutional Law of the European Union, Longman, London 2003
- EVANS A., A Textbook on EU LAW, Hart Publishing, Oxford 1998
- GLÖCKLER G./JUNIUS L./SCAPPUCI G./USHERWOOD S./VASSALO J. (GLÖCKER ve diğerleri), Guide to EU Policies, Blackstone Press Limited, London 1998
- GÖZLER K., Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, 2004

- HAKYEMEZ Y. Ş., Mutlak Monarşiden Günümüze Egemenlik Kavramı, Seçkin Yayınları, Ankara 2004
- İBA Ş./BOZKURT R., 100 Soruda Parlamento, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2004
- JONES A. R., The Politics and Economics of the European Union, Edward Elgar, UK 1996
- KAPTEYN P.J.G./VAN THEMAAT V.L., Introduction to the Law of the European Communities, Kluwer International, London 1998
- KACZOROWSKA A., EU Law Today, Old Bailey Press, London 1998
- KARLUK R., Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta, İstanbul 2005
- KENT P., Law of the European Union, Longman, Harlow 2001
- KODAKCI D., Genişleme, Avrupa Birliğinde Demokrasi Eksikliği ve Çözüm Önerileri, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (Uzmanlık Tezi), Ankara 2004,
- KÖKTAŞ Arif, Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 1999
- KREPPEL A., European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development, Cambridge University Press, New York 2001
- LASOK K P E/LASOK D, Law and Institutions of the European Union, Butterworths, London 2001
- MACLEAN R. M., Law of the European Union, Old Bailey, London 1999
- MATHIJSEN P.S.R.F., A Guide to European Community Law, Sweet & Maxwell, London 1985
- McCORMICK J., The European Union Politics and Policies, Westview Press, Colorado 1999

- McGOLDRICK D., International Relations Law of the European Union, Longman, Harlow 1997
- MOUSSIS N., Access to European Union : law, economics, policies, Rixensart: European Study Service, 2001
- NICOLL S. W./ SLMON T.C., Understanding the European Union, Longman, Harlow 2001
- ÖZKAN I., Yabancıların Çalışma Hürriyeti ve Avrupa Topluluğunda Kişilerin Serbest Dolaşımı, Kazancı, 1997
- PINDER J., The Building of the European Union, Oxford University Pres, Oxford 1998
- REÇBER K., Avrupa Birliği Mevzuatı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 2003
- SUR M., Uluslararası Hukukun Esasları, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İzmir 2000
- TEKİNALP Ü. /TEKİNALP G., AB Hukuku, Beta, İstanbul 2000
- TEZCAN Ercüment, Avrupa Birliği Hukukunda Birey (Birey), İletişim Yayınları, İstanbul 2002
- TEZCAN Ercüment, Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku, Beta, İstanbul 2001
- TEZİÇ E., Anayasa Hukuku, Beta, İstanbul 2003
- USHER A. J., EC Institutions and Legislation, Longman, Harlow 1998
- VINCENZI C., Law of the European Community, Financial Times Management, London 1999
- WEATHERİLL S./BEAUMONT P., EU LAW, Penguin Books Ltd., GB 1999

-WESTLAKE M., A Modern Guide to the European Parliament, Pinter Publishers, London 1994

-YILMAZ E., Hukuk Sözlüğü, Yetkin Hukuk Yayınları, Ankara 1996

Makaleler

-BIEBER Roland, “Democratic Control of European Foreign Policy”, European Journal of International Law, Vol. 1(1990) No. 1/2. Erişim <<http://www.ejil.org/journal/Vol1/No1/art7-02.html#TopOfPage>> (18.05.2006).

-CROMBEZ C., “The Democratic Deficit in the European Union”, European Union Politics, 2003 Vol. 4(1)

-CROMBEZ C./STEUNENBERG B./CORBETT R., “Understanding the EU Legislative Process”, European Union Politics, 2000 Vol. 1(3)

-CRUM B., “Legislative-Executive Relations in the EU”, Journal of Common Market Studies, 2003 Vol. 41(3)

-DOWDING K., “Institutionalist Research on the European Union”, European Union Politics, 2000 Vol. 1(1)

-FAAS T., “To Defect or not to Defect? National, Institutional and Party Group Pressures on MEPs and Their Consequences for Party Group Cohesion in the European Parliament”, European Journal of Political Research, 2003 Vol. 42

-FARRELL D./SCULLY R., “Electing the European Parliament: How Uniform are ‘Uniform’ Electoral Systems?”, Journal of Common Market Studies, 2005 Vol. 43 (5)

-FOLLESDAL A./HIX S., “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, European Governance Papers, 2005 No C-05-02, s. 4. erişim: < <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf>> (21.04.2006)

-HERBERT von A. H., “‘Fraudulent and Unacceptable’? The Uncontrolled Growth in Allowances in the European Parliament”, European Law Review, October 2004, s. 698-710.

-HOYLAND B., “Allocation of Codecision Reports in the Fifth European Parliament”, European Union Politics, 2006 Vol. 7(1)

-İNSEL A., “Sandıktan Çıkmak Artık “Out” mu?”, 27.02.2005 tarihli Radikal 2, erişim <http://www.radikal.com.tr/ek_haber.php?ek=r2&haberno=4411> (23.05.2006)

-İZBUL A.İ., “Avrupa Birliğinin Geleceği: Konvansiyon, Taslak Anayasal Antlaşma ve Hükümetler arası Konferans”, Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran 2003 S. 49

-JUN H-W., “Catching the Runaway Bureaucracy in Brussels Euro-Parliamentarians in Budgetary Politics”, European Union Politics, 2003 Vol. 4(4),

-KAEDING M., “Rapporteurship Allocation in the European Parliament”, European Union Politics, Vol. 5(3) 2004

-KALEAĞASI B., “Katılım Sorunu Ürkütüyor”, 12.06.2004 tarihli Radikal Gazetesi, erişim <<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=119115>> (22.06.2006)

-KARLSSON I., “Bir Avrupalı Kimliği Var mıdır?”, Avrupa Birliği Hukuku (çeviren: GÜL İ./TOKUZLU L.), s. 67-79.

-KASACK C., “The Legislative Impact of the European Parliament under the Revised Codecision Procedure”, European Union Politics, 2004 Vol. 5(2)

-KOEPEKE J.R./RINGE N., “The Second-Order Election Model in an Enlarged Europe”, erişim: <http://www.pitt.edu/~nir6/PDF/KoepkeandRinge_EP-EE.pdf> (07.05.2006)

-KÖNIG T./PÖTER M., “Examining the EU Legislative Process”, European Union Politics, 2001 Vol. 2(3)

-LEBEN C., “A Federation of Nation States or a Federal State?”, Harward Law Scholl Jean Monnet Working Paper 2000. Erişim <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0301EN.rtf>> (03.05.2006)

-LOKRANTZ/BERNİTZ H., “Avrupa Vatandaşlığı ve Avrupalı Kimliği”, Avrupa Birliği Hukuku (çeviren: GÜL İ./TOKUZLU L.), şefik Matbaası, İstanbul 2002, s. 56-66

-MARSH M., “Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections, <http://www.tcd.ie/Political_Science/elections/Marsh_SOE.pdf> (07.05.2006)

-MAURER A., “The Legislative Powers and Impact of the European Parliament”, Journal of Common Market Studies, 2003 Vol. 41(2)

-McELROY G., “Committee Representation in the European Parliament”, European Union Politics, 2006 Vol. 7(1)

-MORAVCSIK A., “In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union”, Journal of Common Market Studies, 2002 Vol. 40(4), s. 603-624.

-MULVEY S., “The EU’s Democratic Challenge”, BBC News Online, erişim <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3224666.stm>> (22.05.2006)

-NOURY A. G./ROLAND G., “European Parliament Should it have more power?”, Economic Policy, October 2002

-RISSO L., “The (Forgotten) European Political Community 1952-1954”, <<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EFPC/Papers/Risso.doc>> (22.04.2006)

-RITTBERGER B., “The Creation and Empowerment of the European Parliament”, Journal of Common Market Studies, 2003 Vol. 41/2

-SCULLY R., “Democracy, Legitimacy and the European Parliament”, The State of the European Union, 2000 Vol. 5

-SELCK T. J./STEUNENBERG B., “Between Power and Luck: The European Parliament in the EU Legislative Process”, European Union Politics, 2004 Vol. 5(1)

-SHACKLETON M., “The Politics of Codecision”, Journal of Common Market Studies, 2000 Vol. 38(2)

-TEZCAN E., “Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ve Öngördüğü Yenilikler”, Stradigma.com, Eylül 2003, S.8

-TSEBELIS G./GARRETT G., “Legislative Politics in the European Union”, European Union Politics, 2000 Vol. 1(1)

-VAN DER E. C./VAN EGMOND M., “ Effects of Low Turnout on Election Outcomes Evidence from the European Election Studies 1989, 1994, 1999 and 2004”, s. 3, 4. erişim: <http://www.europeanelectionstudies.net/Papers/Papers%20Lisbon/Paper_vanderEijk_vanEgmond.pdf> (05.05.2005)

-ZIELONKA J., “Enlargement and the Finality of European Integration”, Harward Law Scholl Jean Monnet Working Paper 2000. Erişim: <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0801.rtf>> (07.05.2006)

-ZWEİFEL T.D., “Who is without Sin Cast First Stone: The EU’s Democratic Deficit in Comparison”, Journal of Euroeapan Public Policy, 2002 Volume 9(5)

Tezler

-KAYA G., Avrupa Vatandaşlığı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2003,

-KICIK Eren, How the European Parliament is Elected?, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2001

-YÜCESOY M. H., Avrupa Parlamentosunun Gelişimi ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerindeki Rolü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2000

Diğer Kaynaklar ve İnternet Siteleri

-BAYDAROL C., Avrupa'nın Yeniden Yapılanması Sürecinde Genişleme, erişim <<http://www.deltur.cec.eu.int/kitap/onbesler.rtf>> (21.04.2006)

-'Motion of Censure: conditional vote of confidence' from Tribune pour l'Europe (Motion of censure conditional vote of confidence), erişim: <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (20.03.2006)

-“A Constitution for Europe/Presentation to Citizens”, Office for Official Publications of the European Communities, Lüksemburg 2004

-“A Parliament for Europe — origins and transition”, Lëtzebuenger Journal, 28.01.1977 erişim: <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (19.02.2006)

-BOLTON Rohan, “European Parliament Election, June 2004, March 2004”, erişim: <[http://www.knoweurope.com/search/doc Topic Guide ById. do? ItemID = 066/0000471](http://www.knoweurope.com/search/doc%20Topic%20Guide%20ById.do?ItemID=066/0000471)> (15.01.2006).

-“Conciliations and Codecision”, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004

-Eurobarometer Spring 2004 Public Opinion in the European Union, erişim <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf> (15.06.2006)

-“Europe Expands, Turnout Falls: The Significance of the 2004 European Parliament Election”, Publications Office of International Institute for Democracy and Electoral Assistance, İsveç 2004

-“How the European Union Works”, Office for Official Publications of the European Communities, Germany 2005

-“Motions of censure tabled since the first direct election of the European Parliament in 1979” erişim: <<http://www.ena.lu/mce.cfm>> (19.03.2006)

-“Origins of WEU: from the Brussels Treaty to the Paris Agreements (1948-1954)” erişim <<http://www.weu.int/>> (12.04.2006)

-“The Central American Parliament”, erişim <www.parlacen.org.gt> (20.04.2006)

-The European Parliament and the European Constitution, Office for Official Publications of the European Communities, Lüksemburg 2005

-“Who is who in the European Union”, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001

<http://www.consilium.europa.eu>

<http://www.unizar.es>

<http://www.paneuropa.org>

<http://www.ellopos.net>

<http://www.historiasiglo20.org>

<http://www.ena.lu/mce.cfm>

<http://www.weu.int/>

<http://www.nato.int/#>

<http://portal.coe.ge>

<http://www.coe.int>

<http://www.tbmm.gov.tr>

<http://europa.eu>

<http://www.epp-ed.org>

<http://www.socialistgroup.org>

<http://alde.europarl.eu.int>

<http://www.eldr.org>

<http://www.greens-efa.org>

<http://www.guengl.org>

<http://www.uengroup.org>

TABLO I

Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde Yıllara ve Üye Devletlere Göre Katılım (%) Oranları*										
Üye Devlet	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004
Almanya	65.7	-	56.8	-	62.4	60.0	-	-	45.2	43.0
Avusturya	-	-	-	-	-	-	-	67.7	49.0	42.4
Belçika	91.6	-	92.2	-	90.7	90.7	-	-	90.0	90.8
Çek Cumhuriyeti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	28.3
Danimarka	47.1	-	52.3	-	46.1	52.9	-	-	50.4	47.9
Estonya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26.8
Finlandiya	-	-	-	-	-	-	-	60.3	30.1	39.4
Fransa	60.7	-	56.7	-	48.7	52.7	-	-	47.0	42.8
G.K.R.Y.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	71.2
Hollanda	57.8	-	50.5	-	47.2	35.7	-	-	29.9	39.3
İngiltere	31.6	-	32.6	-	36.2	36.4	-	-	24.0	38.8
İrlanda	63.6	-	47.6	-	68.3	44.0	-	-	50.5	58.8
İspanya	-	-	-	68.9	54.8	59.1	-	-	64.4	45.1
İsveç	-	-	-	-	-	-	41.6	-	38.3	37.8
İtalya	85.5	-	83.9	-	81.5	74.8	-	-	70.8	73.1
Letonya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41.3
Litvanya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	48.4
Lüksemburg	88.9	-	87.0	-	87.4	88.5	-	-	85.8	89.0
Macaristan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38.5
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	82.4
Polonya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20.9
Portekiz	-	-	-	72.2	51.1	35.5	-	-	40.4	38.6
Slovakya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17.0
Slovenya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	28.3
Yunanistan	-	78.6	77.2	-	79.9	71.2	-	-	70.2	63.4
AB Geneli	63	-	61	-	58.5	56.8	-	-	49.4	45.7

* Kaynak: CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 28.

TABLO II

2004 AP Seçimlerinde Uygulanan Seçim Sistemleri*				
Üye Devlet	Seçim Bölgesi	Bireyler için Tercihli Oylama	Seçim Günü	Nispi Temsil için Hesaplama Şekli
Almanya	Ulusal	Yok	Pazar	Hare- Niem.
Avusturya	Ulusal	Var	Pazar	D'Hondt
Belçika	Bölgesel	Var	Pazar	D'Hondt
Birleşik Krallık	Bölgesel	Yok	Perşembe	D'Hondt
Birleşik Krallık/ Kuzey İrlanda		Var	Perşembe	Devredilebilir tek oy (STV)
Çek Cumhuriyeti	Ulusal	Var	Cuma/Cumartesi	D'Hondt
Danimarka	Ulusal	Var	Pazar	D'Hondt
Estonya	Ulusal	Yok	Pazar	D'Hondt
Finlandiya	Ulusal	Var	Pazar	D'Hondt
Fransa	Bölgesel	Yok	Pazar	D'Hondt
G.K.R.Y.	Ulusal	Var	Pazar	Hare
Hollanda	Ulusal	Var	Perşembe	D'Hondt
İrlanda	Bölgesel	Var	Cuma	Devredilebilir tek oy (STV)
İspanya	Ulusal	Yok	Pazar	D'Hondt
İsveç	Ulusal	Var	Pazar	Değişik St. Lagüe
İtalya	Bölgesel	Var	Pazar	Hare-Niem.
Letonya	Ulusal	Var	Cumartesi	Sainte-Lagüe
Litvanya	Ulusal	Var	Pazar	Hare
Lüksemburg	Ulusal	Var	Pazar	D'Hondt
Macaristan	Ulusal	Yok	Pazar	D'Hondt
Malta	Ulusal	Var	Cumartesi	Devredilebilir tek oy (STV)
Polonya	Bölgesel	Var	Pazar	D'Hondt + Hare Niem.
Portekiz	Ulusal	Yok	Pazar	D'Hondt
Slovakya	Ulusal	Var	Pazar	Droop
Slovenya	Ulusal	Var	Pazar	D'Hondt
Yunanistan	Ulusal	Yok	Pazar	Hagenbach-Bischoff

* Bu tabloda kullanılan veriler, CORBETT/JACOBS/SHACKLETON, s. 17'deki benzer tablodan alınmıştır.

TABLO III

AP Üyelerinin Üye Devletlere ve Siyasi Gruplara Göre Dağılımı (2004-2009)*									
	EPP/ED	PES	ALDE	Avrupa Özgür İttifakı/Yeşiller	GUE/NGL	IND/DEM	UEN	Bağımsızlar	Toplam
Belçika	6	7	6	2				3	24
Çek Cum.	14	2			6	1		1	24
Danimarka	1	5	4	1	1	1	1		14
Almanya	49	23	7	13	7				99
Estonya	1	3	2						6
Yunanistan	11	8			4	1			24
İspanya	24	24	2	3	1				54
Fransa	17	31	11	6	3	3		7	78
İrlanda	5	1	1		1	1	4		13
İtalya	24	14	13	2	7	4	9	5	78
G.K.R.K	3		1		2				6
Letonya	3		1	1			4		9
Litvanya	2	2	7				2		13
Lüksemburg	3	1	1	1					6
Macaristan	13	9	2						24
Malta	2	3							5
Hollanda	7	7	5	4	2	2			27
Avusturya	6	7	1	2				2	18
Polonya	16	10	4			7	10	7	54
Portekiz	9	12			3				24
Slovenya	4	1	2						7
Slovakya	8	3						3	14
Finlandiya	4	3	5	1	1				14
İsveç	5	5	3	1	2	3			19
İngiltere	27	19	12	5	1	10		4	78
									Toplam
Toplam	264	200	90	42	41	33	30	32	732

* Kaynak: <www.europarl.eu.int> (03.03.2006)

TABLO IV

Mevcut Andlaşmaların Avrupa Parlamentosuna Danışılmasını Öngören Başlıca Maddeleri	
Andlaşma Maddesi	Hangi Konuyu Düzenlediği
ATA m. 11	Üye devletler arasında güçlendirilmiş işbirliği
ATA m. 13	Teşvik edici önlemler hariç olmak üzere ayrımcılıkla mücadele önlemleri
ATA m. 19	Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve yerel seçimlerde oy kullanma ve seçilme hakkına ilişkin düzenlemeler
ATA m. 22	AB vatandaşlarının haklarının uygulanmasına ve geliştirilmesine ilişkin tavsiye kararları
ATA m.37	Tarım
ATA m. 48	Andlaşmada değişiklik yapılması için hükümetler arası konferansın toplantıya çağırılması
ATA m. 52	Hizmet serbestisi
ATA m. 83	Özel sektörde rekabet
ATA m. 89	Devlet yardımlarına ilişkin düzenlemeler
ATA m. 93	Dolaylı vergilerin uyumlaştırılması
ATA m. 94	Ortak pazarı etkileyen ulusal düzenlemelerin uyumlaştırılması
ATA m. 104/14, m.107/6, m.111/1, m. 112, m. 117/1 ve 7, m. 121	Ekonomik ve Parasal birliğin belirli yönleri
ATA m. 112	AMB başkanının ve yönetim kurulu üyelerinin atanması
ATA m. 128/2, m. 130, m. 137/3	Belirli sosyal ve istihdam hususları
ATA m. 133/5	Ortak ticaret politikası alanının genişletilmesi
ATA m. 166/4 ve m. 172	Özel araştırma programları ve araştırma için ortak girişimler kurulması
ATA m. 175/2	Çevre politikasının mali yönleri
ATA m. 202	Konseyin kabul ettiği düzenlemelerin Komisyon tarafından icra edilmesi hususunda Komisyona yetki verilmesi konusunda çerçeve kararlar
ATA m. 225A	Spesifik konularda açılan davalara ilk derecede bakmakla yükümlü olan yargı dairelerinin kurulması
ATA m. 245	I. Başlık altındaki düzenlemeler dışında ATAD statüsünün değiştirilmesi
ATA m. 247/3	Sayıştay üyelerinin atanması
ATA m. 269	Topluluğun öz kaynakları sistemi ile ilgili düzenlemeler
ATA m. 279	Bütçenin uygulanmasına ilişkin düzenlemeler
ATA m. 283	Avrupa Toplulukları memurlarının statüleri
ATA m. 299	Andlaşmanın uzak bölgelerde uygulanması
ATA m. 300	ATA m. 133'te düzenlenen andlaşmalar ayrı olmak üzere

	Avrupa Parlamentosunun onayını gerektirenler dışında Topluluğun taraf olduğu uluslararası anlaşmalar
ATA m. 308	Topluluğun amaçlarına varılabilmesi için gerekli önlemler
AAETA m. 11	Nükleer enerji ve radyasyon
ABA m. 34/2 (b, c, d)	Üçüncü sütun bağlamında çerçeve kararlar, üye devletlerin mevzuatının yakınlaştırılması hariç olmak üzere üçüncü sütunun hedefleriyle uyumlu başka kararlar, üye devletlere kendi anayasal usullerine göre kabul etmeleri önerilecek sözleşmeler
ABA m. 40A	Üçüncü sütun bağlamında üye devletlerin kurmak istediği güçlendirilmiş işbirlikleri
ABA m. 42	Avrupa Toplulukları sütununa nakledilen konular

TABLO V

Mevcut Andlaşmalarda Ortak Karar Usulünün Uygulanacağı Öngörülen Maddeler	
Madde No	İlgili Olduğu Alan
ATA m.12	Vatandaşlığa Dayalı Her Türlü Ayrımcılığın Yasaklanmasına İlişkin Önlemler
ATA m. 13/2	Ayrımcılık yasağına ilişkin yeni önlemler
ATA m. 18	AB vatandaşlarının üye devlet ülkelerinde serbest dolaşım ve yerleşim haklarının sağlanmasına ilişkin önlemler
ATA m. 40	İşçilerin serbest dolaşımı konusundaki Topluluk tasarrufları
ATA m. 42	İşçilerin serbest dolaşımı: Topluluk içindeki göçmen işçilerle ilgili sosyal güvenlik önlemleri
ATA m. 44	Yerleşme serbestisine ilişkin kabul edilecek yönergeler
ATA m. 46	Yerleşme hakkına yabancılar bakımından getirilecek sınırlamalar konusunda eşgüdümü sağlayacak yönergelerin kabulü
ATA m. 47/1	Serbest çalışanların işe başlama ve eğitim koşulları bakımından diplomaların karşılıklı tanınmasına ilişkin yönergelerin kabulü
ATA m. 47/2	Serbest çalışanlara ilişkin ulusal mevzuatta değişiklik gerektirebilen yönergeler
ATA m. 55	Hizmetler bakımından yerleşim serbestisi
ATA m. 62/1, 62/2 (a), 62/3	Sınır denetimleri
ATA m.67/4 gereği ATA m. 62/2 (b) (ii,iv)	Sınır denetimi: üye devletler tarafından vize verilmesinin usul ve şartları, tek tip vizeye ilişkin kurallar
ATA m. 67/5 gereği ATA m. 63/1 (a, b, c)	Sığınmacılara ilişkin önlemler
ATA m. 63/1 (d)	Sığınma önlemleri: mülteci statüsü tanınması ya da geri alınması için asgari standartlar
ATA m. 67/5 gereği ATA m. 63/2 (a)	Mültecilere ve yerlerinden edilmiş kişilere ilişkin önlemler: üçüncü devletlerden yerlerinde edilmiş kişilerin geçici korunması
ATA m. 63/2 (b)	Mültecilerin ya da yerlerinden edilmiş kişilerin kabulünde üye devletler arasında dengeli bir çaba harcanmasının desteklenmesi
ATA m. 63/3 (b)	Kaçak göç, kanundışı ikamet ve kanundışı ikamet edenlerin vatandaşı oldukları devletlerin ülkelerine gönderilmesi

ATA m. 67/5 gereği ATA m. 65	Aile hukuku istisna olmak üzere medeni hukuk alanında adli işbirliğine ilişkin önlemler
ATA m. 71/1	Taşımacılık: uluslararası taşımacılığa uygulanabilir ortak kurallar, bir üye devlette orada ikamet etmeyen taşımacıların taşımacılık hizmetlerinde faaliyet gösterebilmeleri için gerekli koşullar, taşımacılıkta güvenliğin artırılmasına ilişkin önlemler
ATA m. 80/2	Deniz ve hava taşımacılığı
ATA m. 95/1	İç pazara ilişkin üye devletlerin mevzuatının uyumlaştırılması
ATA m. 129	İstihdam konusunda teşvik edici önlemler
ATA m. 135	Gümrük işbirliği
ATA m. 137(1-2)	Sosyal Politika: işçi sağlığı ve iş güvenliği, çalışma koşulları, işçilerin bilgilendirilmesi ve işçilere danışılması, işyerindeki muamele açısından kadın erkek eşitliği, sosyal dışlanma ile mücadelede işbirliğini teşvik edici önlemler
ATA m. 141	Sosyal politika: eşit değerde işe eşit ücret dâhil fırsat eşitliği
ATA m. 148	Sosyal fon: uygulamaya ilişkin kararlar
ATA m. 149/4	Eğitim: teşvik edici önlemler
ATA m. 150/4	Mesleki eğitim: amaçların gerçekleştirilmesine katkıda bulunacak önlemler (üye devletlerin bu konudaki mevzuatının uyumlaştırılması hariç)
ATA m. 151/5	Kültür konusunda teşvik edici önlemler
ATA m. 152/4	Halk sağlığı: İnsan kaynaklı organ ve maddelere, kan ve kan türevlerine ilişkin yüksek kalite ve güvenlik için asgari standartları belirleyen önlemler, veterinerlik ve bitki sağlığı alanlarında doğrudan halk sağlığını korumak için tasarlanan önlemler, halk sağlığını geliştirecek eylemler
ATA m. 153/4	Tüketicinin korunması
ATA m. 156	Trans-Avrupa Ağları: kuruluşu ve finansmanı
ATA m. 157/3	Sanayi alanında özel destek önlemleri
ATA m. 159/3	Yapısal fonlar dışında ekonomik ve sosyal uyum için özel faaliyetler
ATA m. 162	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (uygulama kararları)
ATA m. 166	Araştırma ve teknik gelişim için çerçeve programı
ATA m. 172/2	Araştırma: programların kabulü
ATA m. 175/1 ve 175/3	Çevre: önlemler, programların kabulü ve uygulanması
ATA m. 179	Kalkınma işbirliği
ATA m. 191	Avrupa düzeyindeki siyasî partilerin yönetimine ilişkin düzenlemeler ve finansmanına ilişkin kurallar
ATA m. 255	Şeffaflık: belgelere erişim için genel ilkeler ve sınırları
ATA m. 280/4	Yolsuzlukla mücadele önlemleri
ATA m. 285	İstatistikler
ATA m. 286	Verilerin korunması: bağımsız denetim organı kurulması

Ortak karar usulünün teşmil edilebileceği alanlar	
Madde No	İlgili Olduğu Alan
ATA m. 63/3 (a)	Yasal göç: üye devletler tarafından uzun dönemli vize ve oturma izinlerinin verilmesi usulüne ilişkin standartlar
ATA m. 63/4	Bir üye devlette yasal olarak ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarının hangi haklar ve şartlar uyarınca diğer üye devletlerde ikamet edebileceklerini belirleyen önlemler
ATA m. 137/1 (d, f, g)	Sosyal hükümler

EK
AVRUPA PARLAMENTOSUNDAKİ DAİMÎ KOMİSYONLARIN
SORUMLULUK ALANLARI¹

Dışışleri Komisyonu (AFET)²: Bu komisyon, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Avrupa güvenlik ve savunma politikası konularıyla ilgilenmektedir. Bu bağlamda komisyona güvenlik ve savunma konularında bir alt komisyon tarafından yardım sağlanmaktadır. Dışışleri Komisyonu ayrıca, diğer AB kurumları ve organlarıyla, Birleşmiş Milletler Örgütüyle, diğer uluslararası örgütlerle ve kendi sorumluluk alanına giren konularda karma parlamenter meclislerle ilişkiler hususlarından da sorumludur. Birlik üyesi olmayan devletlerle, işbirliği ve yardım programları ya da ortaklık anlaşmaları gibi uluslararası anlaşmalar aracılığıyla siyasî ilişkilerin güçlendirilmesi konuları da yine bu komisyon tarafından incelenmektedir. Avrupa devletlerinin AB'ye katılımına ilişkin müzakerelerin başlatılmasına, izlenmesine ve sonuçlandırılmasına; insan haklarına, azınlıkların korunmasına ve üçüncü ülkelerdeki demokratik değerlerin yükseltilmesine ilişkin konular bu komisyonun diğer sorumluluk alanlarıdır. İnsan hakları konusunda Komisyona, bir alt komisyon tarafından yardım sağlanmaktadır. Dışışleri Komisyonu, kendi görev alanına girdiği ölçüde, karma parlamento komisyonları ile parlamenter işbirliği komisyonlarının, parlamentolar arası delegasyonların, geçici delegasyonların ve seçim izleme heyetlerinin çalışmalarının eşgüdümünü sağlamaktadır.

Kalkınma Komisyonu (DEVE)³: Bu komisyon Birliğin kalkınma ve işbirliği politikasının uygulanması, geliştirilmesi ve izlenmesi konularında yetkilidir. Bu çerçevede özellikle; ilgili uluslararası örgütlerde ve parlamentolar arası toplantılarda gelişmekte olan ülkelerle karşılıklı siyasî diyalog, gelişmekte olan ülkelere yardım ve

¹ Avrupa Parlamentosunun 19 Ocak 2004 tarihli kararıyla Parlamentodaki daimi komisyonların yetki ve sorumlulukları belirlenmiş; bu karar da İçtüzüğün VI. Eki olarak yer almıştır (ATRG, L 44, 15.02.2005, s. 83-91). Bu çerçevede Avrupa Parlamentosunda çeşitli alanlarda uzmanlaşmış yirmi adet daimi komisyon bulunmaktadır.

²<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1232&language=EN>> (28.03.2006)

³<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1233&language=EN>> (28.03.2006)

onlarla işbirliği, gelişmekte olan ülkelerde demokratik değerlerin, iyi yönetimin ve insan haklarının geliştirilmesi konularıyla ilgilenmektedir. Komisyon ayrıca ACP-EU Ortaklık Anlaşmasına⁴ ilişkin konular ve ilgili organlarla ilişkiler; uygun durumlarda ilgili diğer komisyonlarla ve delegasyonlarla birlikte, Parlamentaoya bağılı seçim izleme heyetleri konularında da faaliyet göstermektedir. Komisyon kendi görev alanına girdiğı ölçüde, parlamentolar arası delegasyonların ve geçici delegasyonların çalışmalarında eşgüdümü sağlamaktadır.

Uluslararası Ticaret Komisyonu (INTA)⁵: Bu komisyonun başlıca sorumluluk alanı, Avrupa Birliğı'nin ortak ticaret politikasının oluşturulması ve uygulanması ile Birliğin dış ekonomik ilişkilerine ilişkin konulardır. Bu bağlamda komisyon özellikle, üçüncü devletlerle ve bölgesel örgütlerle mali, ekonomik ve ticari ilişkiler; uluslararası hukuk belgelerinde düzenlenen alanlarda teknik uyumlaştırmaya ve standardizasyona ilişkin önlemler; ilgili uluslararası örgütlerle ve Birlik dışındaki bölgesel ekonomik ve ticari bütünleşmeyi geliştiren örgütlerle ilişkiler ve parlamenter boyutunu da kapsar şekilde Dünya Ticaret örgütüyle ilişkilerle ilgilenmektedir. Komisyon, üçüncü devletlerle ilişkilerin ekonomik ve ticari yönleri bakımından ilgili parlamentolar arası ve geçici(ad hoc) delegasyonlarla bağlantıları da sağlamaktadır.

Bütçe Komisyonu (BUDG)⁶: Bütçe Komisyonu, Birliğin gelir ve giderlerinin çok yıllık mali çerçevesi ile Birliğin öz kaynaklar sistemi; Parlamentonun bütçeye ilişkin yetkileri, yani Birliğin bütçesi ve ayrıca bu alanda kurumlar arası anlaşmaların görüşmeleri ve bunların uygulanmasından sorumludur. Bunların yanı sıra Komisyon Parlamentonun kendi bütçesinin hazırlanması; yerinden yönetilen organların bütçesi;

⁴ Afrika, Karayip ve Pasifik (ACP) coğrafyasından yetmiş bir devletle Avrupa Toplulukları arasında ilk kez 1975 yılında özellikle ACP devletlerinin kalkınmasını amaçlayan Lomé Konvansiyonu imzalanmıştır. Bu konvansiyonun süresinin Şubat 2000'de sona ermiş olması nedeniyle, 23 Haziran 2000 tarihinde Contonou'da, belirtilen coğrafyadan yetmiş yedi devletle AB arasında yirmi yıl süreyle geçerli olacağı öngörülen yeni bir işbirliği anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma hakkında ayrıntılı bilgi için erişim: <http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/index_en.htm> (30.03.2006); Contonou Anlaşmasının tam metni için erişim: <http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/agreement_en.htm> (30.03.2006)

⁵<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1234&language=EN>> (31.03.2006)

⁶<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1235&language=EN>> (31.03.2006)

Avrupa Yatırım Bankası'nın mali faaliyetleri; ACP-AB Ortaklık Anlaşması ile ilgili konulardan sorumlu Kalkınma Komisyonun yetkilerine hâlel gelmeksizin Avrupa Kalkınma Fonu'nun⁷ bütçesinin hazırlanması gibi hususlarla da ilgilenmektedir. Bütçenin uygulanmasına, yönetimine ve denetimine ilişkin konular dışında, Mali Tüzük de bu komisyonun ilgilendiği diğer bir alandır.

Bütçe Denetim Komisyonu (CONT)⁸: Birlik bütçesinin ve Avrupa Kalkınma Fonunu bütçesinin uygulanmasının denetimi bu komisyonun sorumluluk alanıdır. AB'nin, Birlik kurumlarının ya da Birlik tarafından finanse edilen herhangi bir organın hesaplarının ve bilânçosunun kapatılması, sunulması ve denetimi; Avrupa Yatırım Bankası'nın mali faaliyetlerinin denetimi; Birlik politikalarının uygulanmasında Topluluk finansmanı türlerinin maliyet etkinliğinin izlenmesi gibi alanlar yine Bütçesel Denetim Komisyonu tarafından incelenmektedir. Birlik bütçesinin uygulanmasında usulsüzlük ve dolandırıcılık durumlarının dikkate alınması, böyle durumların önlenmesi ve kovuşturulması amaçlı önlemler ve genel olarak Birliğin mali çıkarlarının korunması da bu komisyonun bir başka önemli sorumluluk alanıdır. Komisyon ayrıca Avrupa Birliği Sayıştay ile ilişkilerle, Sayıştay üyelerinin atanmasıyla ve Sayıştay raporlarının incelenmesiyle ve Bütçenin uygulanması, yönetimi ve denetimi söz konusu olduğunda Mali Tüzükle ilgilenmektedir.

Ekonomik ve Parasal İşler Komisyonu (ECON)⁹: Bu komisyon temelde, Birliğin ekonomik ve parasal politikaları ve bu bağlamda ekonomik ve parasal birliğin işleyişi ile Avrupa parasal ve mali sistemi konularıyla ilgilenmekte, ilgili kurumlar ve örgütlerle bu konularda işbirliği yapmaktadır. Sermayenin serbest dolaşımıyla ve ödemelerle (sınır ötesi ödemeler, tek ödeme alanı, ödemeler dengesi, sermaye hareketleri ve sermayenin ödünç alınması ve verilmesi politikası, üçüncü

⁷ Avrupa Kalkınma Fonu, Avrupa Birliği'nin Lomé Konvansiyonu ve sonrasında Contonou Anlaşması kapsamında yer alan Afrika-Karayip-Pasifik (AKP) ülkeleriyle işbirliği sağlanması ve bu ülkelerin kalkınmasına destek olunması amacıyla oluşturduğu temel mali araçtır. Fon, hazırlanan yardım programları çerçevesinde kullanılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için erişim: <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r12102.htm>> (01.04.2006)

⁸<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1236&language=EN>> (01.04.2006)

⁹<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1237&language=EN>> (02.04.2006)

ülkelerden kaynaklanan sermayenin dolaşımının denetimi, Birlik sermayesinin ihracının teşvik edilmesine ilişkin tasarruflar) yine bu komisyon ilgilenmektedir. Uluslararası parasal ve mali sistem, rekabete ve devlet ya da kamu yardımlarına ilişkin kurallar, vergi hükümleri, mali hizmetlerin, finansal kurumların ve mali piyasaların düzenlenmesi ve denetimi konuları da bu komisyonun sorumluluk alanına girmektedir.

İstihdam ve Sosyal İşler Komisyonu (EMPL)¹⁰: İstihdam politikası ve çalışma koşulları ile sosyal güvenlik ve sosyal koruma gibi sosyal politikanın tüm yönleri bu komisyonun çalışma alanının temelini oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra işyerinde sağlık ve güvenlik önlemleri, Avrupa Sosyal Fonu¹¹, mesleki eğitim politikası, işçilerin ve emeklilerin serbest dolaşımı, sosyal diyalog, cinsiyete dayalı ayrımcılık dışında iş piyasasındaki ve işyerindeki ayrımcılığın her türünün önlenmesi komisyonun sorumluluk alanında bulunan diğer konulardır. Bu komisyon ayrıca, Mesleki Eğitimin Geliştirilmesi için Avrupa Merkezi (Cedefop), Yaşam ve Çalışma Koşullarının İyileştirilmesi İçin Avrupa Vakfı, Avrupa Eğitim Vakfı, İşyerinde Güvenlik ve Sağlık İçin Avrupa Ajansı gibi kuruluşlarla ve ilgili diğer AB organları ve uluslar arası örgütlerle ilişkilerin yürütülmesinden de sorumludur.

Çevre, Halk Sağlığı ve Gıda Güvenliği Komisyonu (ENVI)¹²: Bu komisyon adından da anlaşılacağı üzere üç ayrı fakat birbiriyle bağlantılı alanda çalışmalarını sürdürmektedir. Birliğin çevre politikası bağlamında özellikle hava, toprak ve su kirliliği, atık yönetimi ve atıkların yeniden kazanılması, tehlikeli maddeler, gürültü düzeyi, iklim değişikliği, biyolojik çeşitliliğin korunması gibi çevrenin korunmasına ilişkin önlemler bu komisyonun çalışma alanında yer almaktadır. Komisyon çevrenin korunmasını amaçlayan uluslararası ve bölgesel önlemler ile anlaşmalar ve çevreye verilen zararın giderilmesi gibi konulardan sorumlu olup, sivil savunma ile Avrupa

¹⁰<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1238&language=EN>> (02.04.2006)

¹¹ Avrupa Sosyal Fonu, beşeri kaynakların geliştirilmesi ve işgücü piyasasının işleyişinin Topluluğun her yerinde iyileştirilmesi için Toplulukça kullanılan temel araçtır. Fonun başlıca ilgi konusu, insanların çalışma yaşamına geri dönmesine yardım etmek ve halihazırda çalışma yaşamında olan fakat mesleki gelişme imkânlarını iyileştirmek isteyen kişileri desteklemektir. Ayrıntılı bilgi için erişim: <<http://www.deltur.cec.eu.int/kitap/sosbol.html>> (03.04.2006)

¹²<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1239&language=EN>> (03.04.2006)

Çevre Ajansının çalışmaları da komisyonun ilgilendiği diğer konulardır. Halk sağlığına ilişkin konulardan da sorumlu bulunan bu komisyon, özellikle tıbbi ya da kozmetik ürünlerin değerlendirilmesi ve halk sağlığı alanında oluşturulan programlar ve gerçekleştirilen faaliyetlerle ilgilenmektedir. Gıda güvenliği bakımından da gıda maddelerinin etiketlenmesi, insan sağlığının tehlikelere karşı korunmasıyla ilgili veterinerlik mevzuatı, gıda maddelerinin ve gıda üretim sistemlerinin halk sağlığına ilişkin kontrolü gibi hususlarla bu konuda çalışan ajanslarla işbirliği yaparak ilgilenmektedir.

Sanayi/Endüstri, Araştırma ve Enerji Komisyonu (ITRE)¹³: Birliğin endüstriyel politikası, araştırma politikası ve uzay politikası bu komisyonun temel çalışma alanlarını oluşturmaktadır. Komisyon bu çerçevede çalışmalarında Ortak Araştırma Merkezi ve Nükleer Ölçümler Merkez Bürosu ile JET, ITER ve aynı alandaki diğer projelerle ilgilenmektedir. Genel anlamda enerji politikasına, enerji sağlanmasında güvenliğe ve enerji altyapısı sektöründe trans-Avrupa ağlarının oluşturulması ve geliştirilmesini de kapsayacak şekilde enerji verimliliğine ilişkin Topluluk tasarruflarının Parlamentodaki incelemesi bu komisyonda yapılmaktadır. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu(EURATOM) Andlaşması ve EURATOM Tedarik Ajansı; nükleer güvenlik, nükleer sektördeki atıkların yok edilmesi ve bu sektörde faaliyetin durdurulması bu komisyonun ilgilendiği diğer hususlar olup; bilgi toplumuna ve bilgi teknolojisine ilişkin konularda (telekomünikasyon dahil) komisyonun diğer önemli çalışma alanlarıdır.

İç Pazar ve Tüketicinin Korunması Komisyonu (IMCO)¹⁴: Bu komisyon, iç pazar ve gümrük birliği alanındaki ulusal mevzuatların Topluluk düzeyinde eşgüdümünün sağlanmasında görev almaktadır. Bu çerçevede komisyon özellikle teknik standartların uyumlaştırılması da dahil malların serbest dolaşımı, yerleşme hakkı ve mali sektör ile posta sektörü hariç hizmet sağlama serbestisi konularıyla ilgilenmektedir. İç pazarın işleyişine ilişkin potansiyel engellerin belirlenmesini ve bunların kaldırılmasını amaçlayan önlemler ile iç pazarın oluşturulması bağlamında,

¹³<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do;jsessionid=A45B5D4D6D0E7A49D789323AC6073019.node2?committee=1240&language=EN>> (03.04.2006)

¹⁴<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1241&language=EN>> (04.04.2006)

halk sağlığı ve gıda güvenliği konuları hariç olmak üzere, tüketicilerin ekonomik çıkarlarının arttırılması ve korunması da bu komisyonun sorumluluk alanında bulunmaktadır.

Taşımacılık ve Turizm Komisyonu (TRAN)¹⁵: Bu komisyonun sorumluluk alanı, demir yolu taşımacılığı, kara yolu taşımacılığı, iç su yolları taşımacılığı, deniz yolu taşımacılığı ve hava yolu taşımacılığı için ortak bir politika geliştirilmesine ilişkin konulardır. Komisyon özellikle, AB içerisindeki taşımacılığa uygulanabilecek ortak kurallar, taşımacılık alanında trans-Avrupa ağlarının oluşturulması ve geliştirilmesi, taşımacılık hizmetlerinin sunulması ve üçüncü ülkelerle taşımacılık alanındaki ilişkiler, taşıma güvenliği ve uluslararası taşımacılık alanında çalışan örgütlerle ilişkiler konularıyla ilgilenmektedir. Bunların yanı sıra posta hizmetleri ve turizm komisyonun sorumluluk alanındaki diğer hususlardır.

Bölgesel Kalkınma Komisyonu (REGI)¹⁶: Komisyon özellikle, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Uyum Fonu ve Birliğin bölgesel politikasının diğer araçları ile ilgilenmekte ve Birlik politikalarının ekonomik ve sosyal uyum üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi konusunda çalışmaktadır. Bölgeler Komitesiyle, bölgeler arası işbirliği örgütleriyle ve yerel ve bölgesel makamlarla ilişkilere, Birliğin yapısal araçlarının eşgüdümüne, sınır ötesi ve bölgeler arası işbirliğinin yanı sıra merkezden uzaktaki bölgeler ve adalarla işbirliğine ilişkin konular da bu komisyonun sorumluluk alanına girmektedir.

Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Komisyonu (AGRI)¹⁷: Komisyonun ana sorumluluk alanı ortak tarım politikasının işleyişi ve geliştirilmesi ile kırsal kalkınma olup; veterinerlik ve bitki sağlığı konuları, hayvansal yem maddeleri, hayvancılıkla uğraşanlar için sosyal yardım gibi konularda gerçekleştirilecek Birlik tasarrufları için AB Komisyonundan gelen öneriler Parlamentoda bu komisyon tarafından

¹⁵<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1242&language=EN>> (04.04.2006)

¹⁶<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1243&language=EN>> (04.04.2006)

¹⁷<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1244&language=EN>> (04.04.2006)

incelenmektedir. Tarım ürünlerinin kalitesinin arttırılması, tarımsal hammadde tedariki ve ormancılık gibi konular da komisyonun ilgilendiği diğer alanlardır.

Balıkçılık Komisyonu (PECH)¹⁸: Bu komisyon esasen Birliğin ortak balıkçılık politikasının işleyişi, geliştirilmesi ve yönetimi çerçevesinde çalışmaktadır. Bu bağlamda balıkçılık kaynaklarının korunması, su ürünleri piyasasının ortak düzeni, balıkçılık ve su ürünleri yetiştiriciliği sektörlerinde yapısal politika ve uluslararası balıkçılık anlaşmaları komisyonun ilgilendiği alanlardır.

Kültür ve Eğitim Komisyonu (CULT)¹⁹: Bu komisyon özellikle, bilginin geliştirilmesi ve kültürün yayılması, kültürel ve dilsel çeşitliliğin korunması ve arttırılması, kültürel mirasın, kültür alışverişinin ve sanatsal yaratıcılığın korunması açılardan Avrupa Birliği'nin kültürel yönleri ile ilgilenmektedir. Avrupa yüksek öğrenim alanı, Avrupa okulları sisteminin geliştirilmesi ve Birliğin eğitim politikası, bilgi toplumunun kültürel ve eğitimle ilgili yönleri ve gençlik politikası ile spor ve boş vakitlerin değerlendirilmesine ilişkin politikaların geliştirilmesi konuları gibi alanlarda çalışmaktadır. Bilgi ve medya politikası ile kültür ve eğitim alanlarında üçüncü ülkelerle işbirliği ve ilgili uluslararası örgütler ve kurumlarla ilişkiler yine bu komisyonun diğer sorumluluk alanlarıdır.

Hukuk İşleri Komisyonu (JURI)²⁰: Bu komisyonun çalışmaları Parlamentonun yasama işlevi de bulunması dolayısıyla oldukça önem taşımaktadır. Komisyon, AB Hukukunun uygulanması ve yorumlanması, AB tasarruflarının kurucu anlaşmalara uygunluğu, özellikle yasal dayanakların seçimi ve orantılılık ile ikincillik ilkelerine uyulması bakımından önemli çalışmalar gerçekleştirmektedir. Avrupa Birliğinin etkilendiği ölçüde uluslar arası hukukun yorumlanması ve uygulanması, Topluluk Hukukunun yalınlaştırılması, özellikle kodifikasyon için sunulan yasamaya önerileri, Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi önünde ki Parlamentoyla ilgili davaları da kapsar şekilde Parlamentonun haklarının ve yetkilerinin hukuki yollardan korunması

¹⁸<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?jsessionid=E21EB09F08B4C7651958F1690D4DA757.node1?committee=1245&language=EN>> (05.04.2006).

¹⁹<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1246&language=EN>> (05.04.2006).

²⁰<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?jsessionid=3A0929331D6142951F4D31E35F83485D.node1?committee=1247&language=EN>> (05.04.2006).

gibi konular bu komisyonun başlıca çalışma alanlarını oluşturmaktadır. Komisyon ayrıca, üye devletlerin yasal düzenlerini etkileyen medeni hukuk, şirketler hukuku, ticaret hukuku, fikrî mülkiyet hukuku ve usul hukuku gibi alanlarla özel olarak ilgilenmektedir. Bunların yanı sıra çevreye ilişkin sorumluluk ve çevreye ilişkin suçlara karşı yaptırımlar, ilgili komisyonlarla güçlendirilmiş işbirliği yaparak yeni teknolojilere ilişkin etik sorunlar ve çözümleri, Avrupa Topluluklarının Personel Tüzükleri ve AP üyelerinin statüsü, AP üyelerinin yetki belgelerinin kontrolü ile bu kişilerin ayrıcalık ve bağışıklıkları, Adalet Divanının statüsü ve örgütlenmesi, İç Pazarda Uyumlaştırma Ofisi bu komisyonun sorumluluk alanına giren diğer başlıklardır.

Kamu Özgürlükleri, Adalet ve İçişleri Komisyonu (LIBE)²¹: Kurucu Andlaşmalar ve Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda düzenlendiği şekilde temel hakların, insan haklarının ve Birlik vatandaşlarının haklarının AB içinde korunması, cinsiyete dayalı ayrımcılık ya da iş yerinde ve iş piyasasında ki ayrımcılık dışında kalan her türlü ayrımcılığa karşı mücadelede gerekli önlemlerin alınması, şeffaflık alanındaki yasal düzenlemeler ve kişisel verilerin işlenmesi konusunda gerçek kişilerin korunması alanındaki yasal düzenlemeler komisyonun sorumluluk alanına giren başlıca hususlardır. Komisyonun çalışmaları özellikle AB'nin III. sütunundan I. Sütuna aktarılan vize, iltica ve göçe ilişkin düzenlemelerle ve hukuk meselelerinde adli ve idarî işbirliğiyle yakından ilgili olup, genel anlamda özgürlük, güvenlik ve adalet alanının oluşturulması ve geliştirilmesi faaliyetlerini kapsamaktadır. Ortak sınırların bütünsel yönetimle ilgili önlemler ve cezai konularda polise ve adli işbirliğine ilişkin önlemler bu komisyonun sorumluluk alanına dahildir. Komisyonun önemli olarak nitelendirilebilecek bir başka sorumluk alanı ise, üye devletlerin ortak ilkelerinin, bir üye devlet tarafından ciddi şekilde ihlali yolunda açık risk bulunduğu tespitinin yapılmasına dayanak oluşturacak raporların hazırlanmasıdır.

Anayasal İşler Komisyonu (AFCO)²²: Bu komisyonun çalışmaları da özellikle Birliğin gelişimine ivme kazandıran hükümetler arası konferanslara ve bunların

²¹<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1248&language=EN>> (05.04.2006).

²²<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do;jsessionid=E299CC4216C456EC4B4375DA1C383C96.node2?committee=1249&language=EN>> (05.04.2006).

sonucu bağtlanan sözleşmelere ilişkin olması bakımından önem taşımaktadır. Komisyon bu bağlamda, Avrupa bütünleşme sürecinin kurumsal yönleri, AB Andlaşmasının uygulanması ve işleyişinin değerlendirilmesi, Birliğin genişleme müzakerelerinin kurumsal sonuçları gibi hususları ayrıntılı olarak incelemektedir. Yine Birlik kurumları arasındaki ilişkiler, tek tip seçim usulü, Başkanlık Divanı'nın yetkilerine halel gelmeksizin Avrupa düzeyindeki siyasî partiler ve içtüzüğün yorumlanması ve uygulanması ile içtüzüğe ilişkin değişiklik önerilerinin incelenmesi konuları bu komisyonun sorumluluk alanı içinde kalmaktadır. Ayrıca bu komisyon da Kamu Özgürlükleri, Adalet ve İçişleri Komisyonu gibi üye devletlerin ortak ilkelerine bir üye devlet tarafından ciddi ve sürekli bir ihlalin varlığının tespiti kararına dayanak oluşturacak raporların hazırlanmasıyla görevlidir.

Kadın Hakları ve Cinsiyet Eşitliği Komisyonu (FEMM)²³: Bu komisyonun en geniş anlamda sorumluluk alanı cinsiyete dayalı her türlü ayrımcılığın ortadan kaldırılmasına ilişkin tasarruflar ve faaliyetlerdir. Birlik içinde kadın haklarının tanımlanması, arttırılması ve korunması ile ilgili Topluluk önlemleri, üçüncü devletlerde kadın haklarının geliştirilmesi, iş piyasasındaki olanaklar ve iş yerindeki muameleler bakımından erkeklerle kadınlar arasında eşitlik de dahil olmak üzere, fırsat eşitliği politikası komisyonun başlıca çalışma alanlarını oluşturmaktadır.

Dilekçeler Komisyonu (PETI)²⁴: Bu komisyon ise Parlamento'ya sunulan dilekçeler ve özellikle AB Ombudsmanı ile ilişkilerden sorumlu bulunmaktadır. Özellikle Maastricht Andlaşmasıyla oluşturulan AB vatandaşlığı kapsamında, Birlik vatandaşlarından ATA m. 21 çerçevesinde gelen dilekçelerle ilgilenmektedir.

²³<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1250&language=EN>> (06.04.2006)

²⁴<<http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1251&language=EN>> (06.04.2006).