

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR CETVELİ.....	IV
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSAL PARLAMENTOLARIN ULUSAL DÜZLEMDEKİ YERİ, AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİNDE YETKİNİN ULUSAL DÜZLEMDEKİ YERİ VE DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU

I. ULUSAL PARLAMENTOLARIN ULUSAL DÜZLEMDEKİ YERİ.....	5
II. YETKİNİN ULUSAL DÜZLEMDEKİ YERİ.....	13
A. GENEL OLARAK YETKİ DEVRİ.....	13
B. YETKİ DEVRİNİN ULUSAL PARLAMENTOLARA ETKİSİ	26
III. DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU VE ULUSAL PARLAMENTOLAR.....	37
A. GENEL OLARAK DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU.....	37
B. KURUMSAL NEDENLER AÇISINDAN DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU ÜZERİNDEKİ YAKLAŞIMLAR	40
1. Federalist Görüş	41
2. Realist Görüş.....	42
C. TOPLUMSAL NEDENLER AÇISINDAN DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU VE MEŞRUIYET TEORİSİ	48

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ SÜRECİNDE ULUSAL PARLAMENTOLARIN ROLLERİNİN GELİŞİMİ, BÜTÜNLEŞMEYE KURUMSAL YAKLAŞIMLARI VE KARAR ALMA SÜRECİNDEKİ YERİ

I. ULUSAL PARLAMENTOLARIN ROLLERİNİN GELİŞİMİ	56
A. KURUCU ANLAŞMALARDA ULUSAL PARLAMENTOLAR	56
B. AVRUPA TEK SENEDİ'NDE ULUSAL PARLAMENTOLAR	57
C. AVRUPA BİRLİĞİ ANLAŞMASI'NDA ULUSAL PARLAMENTOLAR.....	59
1. Maastricht Hükümetlerarası Konferansı.....	59

2. Anlaşmaya Ekli Deklarasyonlar.....	60
a. 13 Nolu Deklarasyon	61
b. 14 Nolu Deklarasyon	63
D. AMSTERDAM ANLAŞMASI'NDA ULUSAL PARLAMENTOLAR.....	67
1. Amsterdam Hükümetlerarası Konferansı	67
2. Ulusal Parlamentoların Rollerini Hakkında Protokol	70
a. Üye Ülke Ulusal Parlamentolarının Bilgilendirilmesi.....	71
b. Avrupa İlişkileri Komisyonları Konferansı (COSAC)'nın Oluşumu.....	73
E. NİCE ANLAŞMASI'NDA ULUSAL PARLAMENTOLAR.....	76
F. AVRUPA KONVANSİYONU'NDA ULUSAL PARLAMENTOLAR.....	77
G. ANAYASA SÖZLEŞMESİ'NDE ULUSAL PARLAMENTOLAR.....	82
II. ULUSAL PARLAMENTOLARIN AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİNE KURUMSAL YAKLAŞIMLARI	87
III. AVRUPA BİRLİĞİ KARAR ALMA SÜRECİNDE ULUSAL PARLAMENTOLARIN YERİ.....	93
A. ANLAŞMALARIN ONAYLANMASI.....	94
B. BAĞLAYICILIKLARI ULUSAL PARLAMENTOLARIN KABULÜNE BAĞLI OLAN DURUMLAR	96
C. YÖNERGELERİN İÇ HUKUKA AKTARILMASI	97
D. HÜKÜMETLERARASI İŞBİRLİĞİ ÇERÇEVESİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN TASARRUFLAR	98

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSAL PARLAMENTOLARIN AVRUPA BİRLİĞİ TASARRUFLARININ DENETİMİ

SÜRECİNDEKİ YERİ VE ETKİNLİĞİ

I. AVRUPA DÜZLEMİNDE PARLAMENTER DENETİMİN ÖNEMİ.....	101
II. PARLAMENTER DENETİMİN ETKİNLİĞİ AÇISINDAN ULUSAL PARLAMENTOLARIN BİLGİYE ERİŞİMİ	107
A. PARLAMENTOLAR ARASI İŞBİRLİĞİNE DAYALI BİLGİ KAYNAKLARI.....	109
1. Parlamento Başkanları Konferansı (<i>Conference of Speakers</i>).....	110
2. Avrupa İşleri Komisyonları Konferansı (<i>COSAC</i>).....	112
3. Komisyonlar Arası Toplantılar	116
4. Avrupa Birliği Konularında Bilgi Alışverişi Sistemi (<i>IPEX</i>)	118

B. PROTOKOLÜN UYGULANMASINDAN KAYNAKLANAN BİLGİ KAYNAKLARI ..	120
C. DİĞER BİLGİ KAYNAKLARI	121
III. ULUSAL PARLAMENTOLARIN HÜKÜMETLERİNİ DENETİMİ	122
A. PARLAMENTER DENETİMİ ETKİLEYEN DEĞİŞKENLER	124
1. Parlamenter Denetimin Kapsamı	125
2. Parlamenter Denetimin Zamanlaması	128
3. Parlamenter Denetimin Etkisi	131
B. ULUSAL PARLAMENTOLARDA HÜKÜMETLERİ DENETİM MODELLERİ	133
1. Bağlayıcı Modeller	134
a. Kapsamı	136
b. Zamanlaması	137
c. Bağlayıcılık Karakteri	138
2. Dokümana Dayalı Modeller	139
IV. İKİNCİLLİK İLKESİNİN UYGULANMASININ DENETİMİNDE ULUSAL	
PARLAMENTOLAR.....	143
A. GENEL OLARAK İKİNCİLLİK İLKESİ VE ULUSAL PARLAMENTOLAR.....	143
B. ULUSAL PARLAMENTOLARIN İKİNCİLLİK İLKESİNİN UYGULANMASININ	
DENETİMİNDE MEVCUT DURUM	148
C. ERKEN UYARI SİSTEMİ	149
D. ERKEN UYARI SİSTEMİNE İLİŞKİN PİLOT PROJE	155
SONUÇ.....	160
KAYNAKÇA.....	167

KISALTMALAR CETVELİ

AB	: Avrupa Birliği
ABA	: Avrupa Birliği Anlaşması
AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
A.g.e.	: Adı geçen eser
A.g.m.	: Adı geçen makale
AKT	: Avrupa Kömür ve elik Topluluğu
AP	: Avrupa Parlamentosu
AT	: Avrupa Toplulukları
ATA	: Avrupa Toplulukları Anlaşması
ATAD	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
ATS	: Avrupa Tek Senedi
A..	: Ankara Üniversitesi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
COSAC	: Conference des Organes Specialises dans les Affaires Communautaries
ev.	: Çeviren
ECPRD:	: European Centre of National Parliaments on European Policies.
Ed.	: Editor
Eds.	: Editors
EU	: European Union
EUROJUST	: European Body for the Enhancement of Judicial Cooperation
EUROPOL	: European Police Office
Haz.	: Hazırlayanlar
IPEX	: Interparliamentary EU Information Exchange
İBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Ltd	: Limited
Rap.	: Raportör

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
S. : Sayı
s. : Sayfa
vb. : Ve benzerleri
Vol. : Volume
Y : Yıl

GİRİŞ

Parlamentolar modern devletlerin belirgin bir kurumu olarak ortaya çıkmakla ve işlevleri itibarıyla benzer olmakla birlikte farklı ülkelerde birbirlerinden farklı yapılar arz edebilmekte ve aynı ülkede tarih içerisinde değişime uğrayabilmektedir. Parlamentoların klasik işlevleri arasında yer alan yasama faaliyetlerini gerçekleştirmek aynı zamanda varlık nedenlerini oluşturmaktadır. Diğer bir deyişle, çeşitli devletlerde büyüklükleri, oluşumları, yöntem kuralları, yetkileri ve çalışma süreleri açısından farklılıklar gösteren parlamentolar, yasamayı temel bir rol olarak paylaşmaktadırlar.

Kanun yapan organ olarak parlamentoların, yürütmenin karşısında eski gücünü ve saygınlığını kaybetmeye başladığı, özellikle 1945’li yıllardan sonra “parlamentoların krizi”, “parlamentoların düşüşü” veya “parlamentoların sönümlenmesi” kavramları bağlamında tartışılmaya başlanmıştır. Nitekim günümüzde iş bölümü ve uzmanlaşma anlamında yürütmenin gelişen/değişen dünyaya daha hızlı ayak uyduracak şekilde teşkilatlanması imkânının varlığı dolayısıyla yasama ve yargı organları üzerinde geniş bir bilgi tekeline sahip olduğu tartışılmayacak bir gerçek olarak karşımızdadır.

Birçok ilişkinin artan globalizasyonu ve uluslararasılaşması; ulus devletler açısından geçmiştekine nazaran daha yoğun işbirliğini gerektiren uluslararası bağımlılığın artması sonucunu doğurmuş ve bu nedenle yerel ilişkiler saf yerel düzeyde kalmayarak uluslararası anlaşmalar, sözleşmeler ve ekonomik gelişmelerin

etkisine girmiştir.¹ Avrupa Birliği (AB) hukuk düzeninin kapsamı, yoğunluğu ve özel niteliği, Birliği diğer geleneksel uluslararası kuruluşlardan ayırmakta ve onu daha çok devletlerin yapısına yaklaştıran ve üye devletlerden kaynaklanan egemen bir güç vermektedir. Bu bağlamda AB’de ulusal düzlemdeki birtakım yetkilerin AB düzlemine kaydırıldığı ve bu anlamda AB üyesi olmayan ülkelerde söz konusu devletlerin ulusal parlamentoları tarafından kullanılan birçok yetkinin, AB kurumları tarafından kullanıldığı görülmektedir.

Artan uluslararası ilişkiler bağlamında ulusal düzlemde hükümetlerine; uluslararası düzlemde ise uluslararası kurumlara karşı yetki ve güç kaybıyla karşı karşıya olan ulusal parlamentoların bu durumdan nasıl etkileneceği ve uluslararası ilişkilerin şekillenmesinde ve idaresinde; denetim ve katılım açısından ulusal parlamentoların hukuki pozisyonlarının ne olacağı konuları önem taşımaktadır.

Avrupa bütünleşme sürecindeki gelişmeler üye ülkelerin kurumlarında derin etkiler oluşturmuş; Birliğin kurumsal yapısının yanı sıra üye ülkelerin kurumlarında da belli kurumsal değişimleri gerekli kılmıştır. Ulusal düzlemde seçilmiş organlar olarak, faaliyetleri ile siyasi sisteme olan kamuoyu desteğinin korunması ve güçlendirilmesi anlamında en önemli araçlardan biri olan ulusal parlamentolar da sözü edilen değişimin ve gelişimin bir parçası olmuştur.

Avrupa bütünleşmesinin günümüzde karşı karşıya bulunduğu belki de en önemli sorun, bütünleşmenin başlangıcından beri süregelen “*demokrasi açığı*” sorunudur. Demokrasi açığının bir ayağını ise, ulusal parlamentoların, AB karar alma

¹ Aalt Willem HERINGA, “Democracy in Europe: The Evolving Role of Parliaments- Is there a European Parliamentary Model?”, Cees FLINTERMAN; Aalt Willem HERINGA; Lisa WADDINGTON (eds.), **The Evolving Role of Parliaments in Europe** içinde, Maklu-Nomos Uitgevers, 1994, s. 99.

sürecine katılımı ve hükümetlerini AB tasarrufları konusunda etkili bir demokratik denetime tabi tutamaması oluşturmaktadır. Bu açıdan Avrupa bütünleşmesi sürecinde ulusal parlamentoların rollerinin geliştirilmesine, Avrupa demokrasisinin tam olarak işlemesi açısından önem atfedilmektedir.

Çalışmada, Avrupa bütünleşme süreci içerisinde yaşanan gelişmelerle birlikte uluslararası bir örgüte eklenme çabası içerisinde olan ve AB düzleminde de sürece katkılarına, yaşanan son gelişmeler doğrultusunda daha da önem atfedilen ulusal parlamentoların rolleri, Avrupa bütünleşmesi süreci ve demokrasi açığı sorunu bağlamında ele alınacak ve ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesi sürecindeki rollerinin gelişimi, ulusal parlamentoların bütünleşmenin geleceğindeki yeri açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Üç bölümden oluşan bu Çalışmanın ilk bölümü, “Ulusal Parlamentoların Ulusal Düzlemdeki Yeri, Avrupa Bütünleşmesinde Yetkinin Ulusal Düzlemde Devri ve Demokrasi Açığı Sorunu” başlığını taşımaktadır. Bu Bölümde, ulusal parlamentoların ulusal düzlemdeki yeri, yasama ve yürütme organlarının çağdaş işlevleri doğrultusunda incelenecektir. Ulusal parlamentoların Avrupa düzlemindeki yerinin belirlenebilmesi açısından, ulusal düzlemde yetkinin devri sorunu, ulusal parlamentolara etkileri bağlamında ele alınacak ve daha sonra demokrasi açığı sorunu, Avrupa parlamentolarının (*Avrupa Parlamentosu (AP)* ve *ulusal parlamentolar*) Avrupa düzlemine katkıları paralelinde incelenecektir.

İkinci Bölümün başlığı “Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Ulusal Parlamentoların Rollerinin Gelişimi, Bütünleşmeye Kurumsal Yaklaşımları ve Karar Alma Sürecindeki Yeri”dir. Bu bölümde AB bütünleşme sürecinde ulusal parlamentoların rollerinin gelişim çizgisi anlaşma değişiklikleri çerçevesinde

irdelenerek, Avrupa bütünleşmesi sürecine ulusal parlamentoların kurumsal açıdan verdikleri cevaplar üzerinde çalışılacak ve ulusal parlamentoların Birliğin karar alma sürecindeki yeri değerlendirilecektir.

Üçüncü Bölüm ise “Ulusal Parlamentoların AB Tasarruflarının Denetimi Sürecindeki Yeri ve Etkinliği” konusuna ayrılmıştır. Burada Avrupa düzleminde parlamenter denetimin gerekliliği ve etkinliği açısından öncelikle ulusal parlamentoların AB tasarrufları bağlamında bilgiye erişiminin sağlanmasının önemi üzerinde durulacaktır. Bunu müteakiben ulusal parlamentoların hükümetlerinin AB düzlemindeki tasarruflarının denetimi, denetimi etkileyen değişkenler ile denetimde uygulanan modeller paralelinde incelenecek ve ulusal parlamentoların özellikle ikincillik² ilkesinin uygulanmasının denetimindeki yeri bütünleşme sürecindeki son gelişmeler bağlamında ele alınacaktır.

² Türkçe kaynaklarda sözü edilen ilke için “subsidiarite ilkesi”, “yetki ikamesi ilkesi” ve “yapabilen yerele öncelik ilkesi” gibi birtakım tabirler kullanılmakla birlikte Çalışmamız kapsamında bu ilkeyi karşılamak üzere “ikincillik ilkesi” tabiri kullanılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSAL PARLAMENTOLARIN ULUSAL DÜZLEMDEKİ YERİ, AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİNDE YETKİNİN ULUSAL DÜZLEMDEKİ DEVRİ VE DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU

I. ULUSAL PARLAMENTOLARIN ULUSAL DÜZLEMDEKİ YERİ

Fransızca “konuşmak” kökünden gelen ve “konuşulan yer” anlamını taşıyan “parlamento” kavramı, siyasi anlamda kanun yapmak üzere toplum tarafından tamamen veya kısmen seçilmiş kişiler topluluğunun oluşturduğu kurumsal yapı ile bu yapının etkileşim içinde olduğu kral ya da hükümet arasındaki ilişkilerin tanımlanmasında kullanılmaktadır.³

LOCKE, “kanun yapan organ” olarak parlamentoyu, başka hiçbir organa verilmeyen bir hakla, toplumun tüm bireylerinin fiillerine ilişkin kuralları içeren kanunları yapma yetkisine sahip bir organ olarak tanımlamaktadır.⁴

Geleneksel anlamda parlamento, yasama ve denetim yetkisine sahip, toplumdaki farklı düşüncelerin ifade edilmesini sağlayan bir forum ve siyasal kararların alındığı en önemli merkezdir.⁵

³ D. SUMMERS; A. STENTON; A. GADSBAY, **Longman Active Study Dictionary of English**, Hong Kong : Sheck Wah Tong Printing Press Ltd., 1995, s. 432.

⁴ Philip NORTON (1990a), “General Introduction”, Philip NORTON (1990) (ed.), **Legislatures** içinde, New York: Oxford University Press, 1990. s. 3.

⁵ Sonay BAYRAMOĞLU, “**Parlamento Krizi**” (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998), s. 1.

TEZİÇ, parlamentoların geleneksel işlevlerini, tarihi gelişim içinde, başlangıçta yürütmeden koparabildiği ve kendisinin varlık nedenini oluşturan işlevler olarak nitelendirerek; bu anlamda parlamentoların kanunları yapma ve yürütmeyi denetleme işlevlerinin yanısıra yargısal ve idari işlevlerine de vurgu yapmaktadır.⁶

MEZEY, parlamentoları karşılaştırmalı olarak incelediği ve parlamentoların siyasa yapım sürecine etkilerini değerlendirdiği çalışmasında parlamentoların yasama sürecindeki yerinin, siyasa yapım güçleri ile yakından ilişkili olduğunu ortaya koymuştur.

MEZEY, parlamentoları; siyasa yapım sürecinde “fazla”, “orta” ve “az” derecede etkili olmaları ile “hiçbir” etkilerinin ve rollerinin olmamasına göre sınıflandırmıştır.⁷ MEZEY’e göre, siyasa yapım sürecinde “fazla” etkili olabilen parlamento, yürütmeden gelen kanun tasarılarını değiştirebileceği gibi reddedebilir. Siyasa yapımı üzerinde “orta” derecede etkili olan parlamento, yürütmeden gelen kanun tasarılarını değiştirebilmekte, ancak reddedememektedir. Siyasa yapım sürecinde “az” etkili olan veya “hiç” etkili olmayan parlamentolar ise yürütmeden gelen kanun tasarılarını ne değiştirebilmekte ne de reddedebilmektedir.

MEZEY’in yaptığı bu sınıflandırma, gelişmiş bir sınıflandırma olarak görünmektedir.⁸ Bu dörtlü sınıflandırma faydalı olmakla birlikte, içerisinde belli sorunları barındırmaktadır. Bu sınıflandırma, siyasa yapım sürecine olan katkıları açısından parlamentoları cevap verici boyutla sınırlandırmaktadır. Başka bir deyişle, siyasa yapımı; siyasayı oluşturma, başlatma ve uygulamayı içine alan pozitif bir rolü

⁶ Erdoğan TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, 10. Bası, İstanbul: Beta Yayınları, 2005, s. 390-391.

⁷ Michael L. MEZEY(1979a), “Classifying Legislatures”, Michael L. MEZEY(1979) (ed.), **Comparative Legislatures** içinde, Durham NC: Duke University Pres, s. 21-44.

⁸ Nelson W. POLSBY, “Legislatures”, NORTON (1990), **a.g.e.** içinde, s. 129.

ortaya koyarken; parlamentonun reddetme veya değiştirme yetkisi reaksiyon olarak ortaya çıkmaktadır.⁹

NORTON, bu düşünceler çerçevesinde parlamentolar ile ilgili alternatif bir sınıflandırma yapmakta ve parlamentoları “*siyasa yapan*”, “*siyasayı etkileyen*” ve “*siyasayı hiç etkilemeyen*” parlamentolar olarak sınıflandırmaktadır.¹⁰ Esas itibarıyla ayırım, *siyasa yapan* ve *siyasayı etkileyen parlamentolar* arasında yapılmaktadır. *Siyasa yapan parlamentolar*, yürütmeden gelen kanun tasarılarını değiştirebilmekte, reddedebilmekte ve kendi siyasasını oluşturarak yürütmenin kanun tasarılarının yerine ikame edebilmektedir. *Siyasayı etkileyen parlamentolar* yürütmeden gelen kanun tasarılarını değiştirebilmekte veya reddedebilmektedir. Üçüncü gruptaki parlamentolar ise, yürütmeden gelen siyasayı ne değiştirebilmekte ne de reddedebilmektedir. Yasama sürecinin temel aşamaları, öneri, hazırlanma, görüşme ve kabul ile uygulama şeklinde sayılacak olursa, *siyasa yapan parlamentolar* sözü edilen bu dört aşamaya etkin olarak katılmaktadır. *Siyasayı etkileyen parlamentolar* esas itibarıyla görüşme ve kabul aşamalarında rol oynarken, üçüncü grup parlamentolar sadece kabul aşamasında rol alabilmektedirler. İtalya Parlamentosu, siyasa yapan; Alman Eyaletler Meclisi (*Bundestag*), siyasayı etkileyen; İrlanda ve

⁹ Philip NORTON (1994), “The Legislative Powers of Parliaments”, FLINTERMAN; HERINGA; WEDDINGTON (eds.), **a.g.e.** içinde, s. 17-18.

¹⁰ Kanun yapımı parlamentoların en temel faaliyeti olarak sayılmasa da AP’nin temel bir siyasa yapımı fonksiyonu dahi bulunmamaktadır. NORTON’un parlamento sınıflandırması bağlamında, AP, Komisyonun politikalarını etkileyebilmekteyken, Birliğin karar organı olan Bakanlar Konseyi üzerinde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. (Erik JURGENS, “A Federal Option for the European Community or a Permanent Democracy Deficit?”, FLINTERMAN; HERINGA; WEDDINGTON (eds.), **a.g.e.** içinde, s. 85-86.)

Fransa parlamentoları ise üçüncü grup –siyasayı hiç etkilemeyen- parlamentolara örnek olarak gösterilebilir.¹¹

BLONDEL ise, parlamentoların siyasa yapım sürecine katılımlarını üç farklı analitik düzeyde ele alır: ¹²

Birincisi, parlamentoların çeşitli fikir ve görüşlerin kanun yapıcılara ulaştırıldığı bir “*input mekanizmasının parçası*” olmasıdır. Söz konusu fikir ve görüşler, yürütme organını kanun önerme durumuyla karşı karşıya bırakmaktadır.

İkinci olarak, parlamentolar *konulan kuralların uygulanmasının denetimi* ile de ilgilenmektedir. Liberal sistemlerde söz konusu denetleme, parlamento genel kurulundaki tartışmalardan komisyon çalışmalarına uzanan geniş ve etkili bir alanda yapılırken, otoriter sistemlerde denetim ve siyasi pazarlıklar el altından, yönetim ve bürokrasi ile parlamenterlerin özel görüşmeleriyle sağlanmaktadır.

Üçüncüsü ise yasama meclislerinin *yasama sürecinde sahip oldukları doğrudan rolleridir*.

Siyasi iktidarın gücünü sınırlamanın en basit yolu, onu işlevlerine göre bölmek ve her bir işlevi ayrı bir örgüte vermektir. Bunun sonucunda iktidarın yasama, yürütme ve yargı güçlerine ayrılması ve her birinin ayrı ayrı örgütlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Ne var ki parlamenter rejimlerde yasama ve yürütme arasında, diğer bir deyişle kanun yapan organ olan temsili meclislerle bu kanunları uygulayacak olan meclise karşı sorumlu hükümet güçleri arasında uygulamada bir ayırım yapmak mümkün olmamaktadır. Bu alandaki gelişme, hükümetlerin yasama organlarına da

¹¹ NORTON (1994), **a.g.m.**, s. 19.

¹² Jean BLONDEL, “Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement”, NORTON (1990), **a.g.e.** içinde, s. 188-189.

egemen olmaları ve fiilen kuvvetler ayrılığının ortadan kalkarak yürütme ve yasamanın birliği şeklinde işlemesi yönündedir. Bu anlamda, günümüzde parlamenter rejimlerde kuvvetler ayrılığı ilkesinin fiilen işlemediği ya da farklı işlediği ifade edilebilir.

Yeryüzünde uzun süreden beri, büyük ölçüde evrensel bir "*parlamento krizi*" yaşanmaktadır.¹³ Bu kriz parlamentoların hükümet nezdinde büyük ölçüde tabi duruma düşmelerinden kaynaklanmaktadır. Parlamentolar 19'uncu yüzyılın sonlarına kadar yasamayı "*başlatma*" açısından üstün durumda göründüler. Hükümet yalnızca parlamentonun bir komisyonu halindeydi ve parlamenter çoğunlukların sürekli denetimi altındaydı. Fakat parlamentonun bu üstünlüğü çok sürmedi. Büyük seçmen kitlelerinin siyasal katılımı genişletmesi sonucu parlamentolar bir türlü atlatamadıkları bir krize girdiler.¹⁴

Günümüzde, yürütmenin giderek güçlenmesi olgusu karşısında, parlamentoların yasama işlevlerini tam olarak yitirmeseler de hayli geriledikleri gözlemlenmektedir. Parlamentoların giderek itibar kaybetmelerinin ve etkilerinin zayıflamasının başlıca nedeni, kitle iletişim araçları yoluyla hükümet ve yurttaşlar arasında kolaylıkla ve doğrudan kurulabilen ilişkidir. Bunun yanı sıra günümüzde sorunların girift olması, teknik yönü ağır basan özellikler taşımaları ve birbirlerine

¹³ Bkz. Carl SCHMITT, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Çev. Ellen Kennedy, Washington D.C: MIT Press., 1994.

¹⁴ Ahmet YÜCEKÖK, *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1983, s. 52.

bağımlı olmaları da parlamentoların itibar kayıplarının nedenleri arasında sayılabilir.¹⁵

Yürütmenin parlamentoya egemen olması durumu, Avrupa’da yaygın olan parlamenter rejimlerin de en ciddi siyasal sorunlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır ve henüz bu soruna bir çözüm bulunabilmiş değildir.

Ancak, günümüzün demokratik toplumlarında hürriyetlerin güvencesi olması bakımından parlamentonun varlığı, tartışma konusu değildir. Bu bakımdan parlamento demokratik toplumlarda yeri doldurulamayan bir kurum olarak varlığını korumakta, parlamentonun yalnızca rolü ya da işlevi değişmekte ve “*yasama organı*”, yerini “*müzakere (görüşme) organı*”na bırakmaktadır.¹⁶

BAGEHOT’un *temsili, katılımcı ve müzakereci demokrasi teorisine* göre; temsili demokraside vatandaşlar kendileri namına karar alacak temsilcileri seçerek düşüncelerini ortaya koyarlar. Katılımcı demokrasi buna bir başka boyutu daha ekler. Bu noktada vatandaşlar, yaşamlarını etkileyecek kararlar konusunda bilgilendirilmeyi ve kendilerine danışılmasını talep eder. Temsili demokrasilerdeki referandumlara ek olarak, oturumlar (*hearing*)¹⁷ ve internet gibi yeni iletişim

¹⁵ B. JEANNEAU, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, 8e édition, Paris: Mémentos Dalloz, 1991, s. 114, TEZİÇ, **a.g.e.**, s. 391’den naklen.

¹⁶ TEZİÇ, **a.g.e.**, s. 391 vd.

¹⁷ “Hearing” çeşitli kesimlerin görüşlerini almak üzere yapılan komisyon toplantıları olarak tanımlanmaktadır. (“Glossary”, **World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures** içinde, Washigton D.C.; Congressional Quarterly Inc., 1998, Vol. II, s. 5.) Örneğin Alman Ulusal Meclisi’nin 1995’te İçtüzükte yaptığı değişiklikler sonrasında, kamu açılımlı komisyon toplantıları (*extended public committee meetings*) yöntemi getirilmiştir (**The German Bundestag -Functions and Procedures-**, Rheinbreitbach: Neue Darmstadter Verlagsanstalt (NDV), 1999, s.94.) Bunun anlamı medya, baskı grupları ve ilgili diğer siyasi partilerin görüşmeye katılımında serbest olmalarıdır... Kamu açılımlı komisyon toplantılarında amaç, kamuya ve basına yasama görüşmeleri ve parlamento usulleri konusunda açılım sağlamak ve yasamanın özel detay ve içeriği konusunda bilgilenmelerini

araçlarının kullanımını da içine alan model ise müzakereci demokrasi modelidir.¹⁸ Müzakereci demokrasi modeline göre, bir yönetim biçimindeki kolektif karar alma süreçleri açısından meşruiyete ve rasyonelliğe ulaşmanın gerekli koşulu şudur: Söz konusu yönetim biçimindeki kurumlar, herkesin ortak çıkarı olarak görülenin, özgür ve eşit bireyler arasında rasyonel ve adil biçimde yürütülen kolektif müzakere süreçlerinden kaynaklanmasını sağlayacak şekilde düzenlenmelidir. Bu anlamda, kolektif karar alma süreçleri bu modele ne kadar yaklaşırsa, meşru ve rasyonel olarak kabul edilme olanakları o derecede artacaktır.¹⁹ Avrupa düzleminde de ulusal parlamentoların müzakere organı olma yönü önem arz etmektedir.

TEZİÇ, “müzakere organı” olarak, parlamentoların işlevlerini üç grup altına toplamaktadır:²⁰

Parlamentolar, ilk olarak *bir tartışma ya da istekleri dile getirme işlevini* yerine getirmektedir. Bu açıdan parlamento, hükümete toplumun dileklerini iletme rolünü üstlenmektedir.

İkincisi, *denetim işlevi* olup, parlamento hükümetin gerçekleştirdiği politikayı izleme imkânı vermektedir. Bu açıdan parlamentonun elinde çeşitli denetim ve bilgi edinme yolları bulunmaktadır.

Üçüncüsü, parlamento, görevdeki hükümetin yerini alacak gelecekteki hükümetlerin bir tür nöbet değiştirme yeri olma işlevini görmektedir. Parlamento,

sağlamaktır (Havvana YAPICI, “Özel Yasama Yöntemleri ve TBMM Örneği” (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM Genel Sekreterliği, 2005), s. 137-138.

¹⁸ David TRAVERS; Hanneke COPPOLECCHIA; Allan TOMLINS, “European Affairs Committees: The Influence of National Parliaments on European Policies”, **ECPRD Surveys Papers**, Brussels, (September 2002), < www.ecprd.org >, s. 13.

¹⁹ Mümtazer TÜRKÖNE, **Siyaset**, Ankara: Lotus Yayınevi, 2003, s. 206.

²⁰ TEZİÇ, **a.g.e.**, s. 391-392.

muhalefet için, iktidara uzanan bir köprüdür. Bütün demokratik ülkelerde, muhalefetin temel işlevi görevdeki hükümete bir alternatif oluşturabilmektir.

Demokratik sistemlerde, üyeleri halk tarafından doğrudan seçildiğinden, ulusal meşruiyetin temel kaynağı olarak “ulusal parlamentolar” görülür. Bu çerçevede yasama faaliyetleri parlamentolar tarafından yerine getirilir ve yürütme organı parlamentolar tarafından denetlenir.²¹

Parlamente sistemde, hükümet doğrudan ve genel oyla seçilmiş parlamentonun çoğunluğunun güvenini almadıkça yönetme hakkına sahip değildir. Yürütme organının parlamentoya karşı sorumluluğu, AB üyesi ülkelerin tümünde “demokratik ilkeler” kapsamında uygulama alanı bulmaktadır.²² Ancak yasama işlevini parlamentolara ve yürütme işlevini de hükümete veren geleneksel işbölümü anlayışında meydana gelen değişme, hükümetlerin kendilerini parlamentolara karşı değil, fakat doğrudan seçmenlere karşı sorumlu hissetmelerine yol açmaktadır.²³

Dolayısıyla ulusal parlamentolar, Avrupa bütünleşmesinden bağımsız olarak, ulusal düzlemde hükümetlerine karşı da güç kaybı ile karşı karşıya bulunmaktadır.

²¹ M. Türker ARI, “AB’de Demokratik Eksiklik Sorunu: Taslak Anayasal Antlaşma Çerçevesinde Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Avrupa Parlamentosu İlişkileri Örnek İncelemesi”, **Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim Bilimleri Dergisi**, C.1, S.3, 2004, s. 146.

²² Spyros A. PAPPAS, “Concluding Remarks: Towards a European Parliamentary Partnership?”, Finn LAURSEN; Syros A. PAPPAS (eds.), **The Changing Role of Parliaments in the European Union** içinde, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1995, s. 185.

²³ TEZİÇ, **a.g.e.**, s. 392.

II. YETKİNİN ULUSAL DÜZLEMENDE DEVRİ²⁴

A. GENEL OLARAK YETKİ DEVRİ

Yetki, belirli bir alanda karar verme veya yasama hakkı olarak tanımlanmaktadır.²⁵ Bütünleşmeyi amaçlayan örgütlerin kurucu anlaşmalarını imzalayan devletler, kurulacak örgütün karar organları lehine, egemen yetkilerinin bir kısmını devretmektedirler.²⁶

AB, anlaşmalarla belirlenmiş hedeflerin gerçekleştirilebilmesi amacıyla; tüzel kişiliğe, hak, fiil ve dava ehliyetlerine sahip bir topluluk olarak, mevcut uluslararası örgütlerden farklı ve çok daha kapsamlı yetkilerle donatılmıştır.²⁷

Belirli faaliyetlerde bulunmak, birtakım görevleri yerine getirmek ve bazı amaçlara ulaşmak üzere kurulan AB'nin söz konusu faaliyet, görev ve amaçları, Avrupa Toplulukları Anlaşması (ATA)'nın 2 ve 3'üncü maddelerinde sayılmaktadır.

²⁴ Literatürde terimsel olarak "yetki transferi" ve "yetki geçişi" gibi terimler kullanılmakla birlikte Çalışmada "yetki devri" tabiri kullanılacaktır. Ancak buradan anlaşılması gereken İdare Hukuku anlamında yetki devri değildir. Nitekim İdare Hukuku anlamında yetki devrinde, her ne kadar yetki devredilmiş olsa da hak, devredende kalır. Ancak AB'de devletler belirli alanlarda yetkilerini tamamen bırakmakta ve ilgili alanda yetki, Birliğe geçmektedir.

AB'de devletler belirli konularda yetkilerini terk etmekte ve tam anlamıyla terk hukuki boşluk doğurduğundan, söz konusu yetkinin uluslararası bir örgüte verilmesi (*yetki ihdası*) ile hukuki boşluk doldurulmaktadır. Diğer bir deyişle yetkinin terki ve yetki ihdası birlikte yetkinin transferine (*yetki geçişine*) vücut vermektedir.

²⁵Rodney LEACH, **a-z of Europe (A Concise Encyclopedia of the European Union From Aachen to Zollverein)**, <<http://www.euro-know.org/dictionary/a.html>>

²⁶ Haluk GÜNUĞUR, **Avrupa Topluluğu Hukuku**, Ankara: Ankara Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, 1996, s.20.

²⁷ Gül OKUTAN, "Topluluğun ve Üye Devletlerin Yetki Alanlarının Belirlenmesi", Gülören TEKİNALP; Ünal TEKİNALP, **Avrupa Birliği Hukuku** içinde, İstanbul: Beta Yayınları, 1997, s. 64.

Sözü edilen görevleri yerine getirmek ve amaçlara ulaşmak için gerekli olan yetki, üye ülkeler tarafından bütünleşmenin başlangıcında veya zaman içerisinde Topluluğa devredilmiş bulunmaktadır.

Topluluk kurumlarına yetkinin bırakıldığı alanlarda, kurumların yetkisi özeldir ve üye devletler bu alanlarda yetkili değildir. Diğer yandan Topluluğa yetkinin devredilmediği alanlarda, üye devletler yetkilidir ve yetkilerini Topluluğun amaçlarının gerçekleştirilmesine zarar vermeksizin kullanırlar. Bu durum ATA'nın 10'uncu maddesinde ifadesini bulan “*sadakat (loyalty)*”²⁸ ilkesine dayanmaktadır. Diğer alanlarda ise, Topluluk ve üye ülkeler ortak yetkilidir.

Bu anlamda Topluluğun genel bir yasama yetkisinden söz edilemez. Topluluk sadece kurucu anlaşmalarda üye devletlerce kendisine atfedilen alanlarda yetkilidir. Topluluğa anlaşma amaçlarının gerçekleştirilmesi için genel bir yasama yetkisi verilmeksizin, her alanda yetkinin kapsamı belirlenmektedir. Dolayısıyla Topluluk “sınırlı yetki ilkesi (*the principle of limited power*)” ile hareket eder.²⁹ Diğer bir deyişle Topluluğun işlem yapma yetkisi genel değildir; Topluluk, ATA'da düzenlenen yetki alanlarında ve burada ifadesini bulan hedeflerle sınırlı olarak işlem yapabilir.³⁰

²⁸ Bu ilkeye göre, üye devletler, Anlaşmanın amaçlarının gerçekleştirilmesini tehlikeye sokabilecek her türlü tasarruftan kaçınmakla yükümlüdür. Söz konusu yükümlülük, üye devletleri Anlaşmada belirtilen konuları etkileyebilecek diğer konularda da Topluluk amaçlarını gözeterek davranışlarda bulunma zorunluluğu altına sokmaktadır. (OKUTAN: **a.g.m.**, s. 68.)

²⁹ ATA md.5, **The Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version)**, Official Journal of European Communities, C 325, 24.12.2002.

³⁰ Emrah Bertil ODER (2004), **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004, s.460.

Avrupa bütünleşmesi sürecinde, Topluluğun eylem alanları 1950 tarihli Schuman Deklarasyonundaki³¹ ifadesiyle “*sınırlı ama çok önemli*” bir iktisadi faaliyet alanından ekonomik, siyasal ve toplumsal yaşamın çok geniş bir kesimine yayılmış, bu süreçte uluslarüstü kurumların yetkileri sürekli olarak artmış³² ve Topluluk kuramsal yapısının dinamik niteliği gereği yapılan anlaşma değişiklikleriyle yeni yetki alanları, üye devletlerden Topluluğa devredilmiştir.

AB’nin kendine özgü bir hukuk düzeni bulunmaktadır. Uluslarüstü hukuk düzeni ile üye ülkelerin iç hukukları çatıştığında, AB hukuku geçerlilik kazanmaktadır. AB hukuk düzenindeki devlet, söz konusu normlarla çatışmayacak ulusal kurallar koyabilmektedir. Ancak bu noktada ulusal egemenliğin yerine Avrupa egemenliğinin geçtiği sonucuna varmak yanlış olur. Egemenlik halen ulusa ait olmaya devam etmektedir. Ancak söz konusu egemenlik uluslarüstü bir oluşum tarafından sınırlanabilir hale gelmektedir.³³

Uluslararası hukukta yetkinin sınırlandırılması modellerinde dayanak “*rıza*” olarak karşımıza çıkmaktadır. AB’de anlaşma ile devletlerin ulusal yetkilerinin sınırlandırılması söz konusudur. AB’de yetki konusuna Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) kararlarıyla açıklık getirildiğinden, yetkinin Topluluğun yapısını kuramsal açıdan açıklayan ilgili kararlar bağlamında da ele alınması gerekmektedir.

Topluluk hukukunun doğrudan etkili olabileceğinin saptandığı VAN GEND EN LOOS davasında; ATAD, Ortak Pazarın kurulması hedefine yönelmiş olan

³¹ Schuman Deklarasyonu için bkz. <http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_en.htm>.

³² Ömer BOZKURT, “Siyasal ve Kurumsal Yönleriyle Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S.1, 1993, s. 7.

³³ Leyla SANLI, **Avrupa Birliği ve Demokrasi Açığı Sorunu**, İstanbul: Alan Yayıncılık, 2005, s. 75-76.

ATA'nın, sadece üye devletler arasında karşılıklı yükümler yaratmakla kalmadığını ve üye devletlerin yurttaşlarını da etkilediğini ortaya koymuştur.³⁴ Bu dava doğrultusunda, üye devletlerin belirli alanlarda egemenlik yetkilerini, Topluluk lehine sınırladıkları ve ATA ile sadece üye devletleri değil, aynı zamanda onların yurttaşlarını da kapsayan yeni bir hukuk düzeninin yaratıldığı söylenebilir. Topluluk hukuk düzeni, üye ülkelerin hukuk düzenlerinden bağımsız olmakla birlikte, üye devletlerin hukuki mal varlığını oluşturan birtakım haklar ve yükümler doğurmaktadır.³⁵

Bu kararda, Topluluk hukuku, üye devletlerin hukuk düzenlerinin bir parçası olarak sayılmış olup, bu devletlerin herhangi bir işlemine ihtiyaç olmaksızın etki ve sonuç doğurur. Bunun doğal sonucu olarak, üye devletlerin vatandaşları, Topluluk hukukundan kaynaklanan haklarını, doğrudan doğruya talep etme imkânına sahiptirler. Kararla, üye devletlerin ulusal yasama organlarının kanun yapma yetkisi, yürütme organlarının kanunları uygulama yetkisi ve nihayet yargı organlarının uyuşmazlıkları çözme yetkisi de dolaylı olarak sınırlanmaktadır.³⁶

Topluluk hukukunun üstünlüğüne vurgu yapılan COSTA/ENEL davasında³⁷, ATAD, kendi hukuk sistemini yaratan ATA'nın, özel ve özgün niteliğinden dolayı üye devletlerin hukuk sistemlerinin ayrılmaz bir parçası olduğunu, söz konusu hukuk düzeninin ulusal hukuk düzeni açısından geçersiz olduğunu kabul etmenin, hukuk

³⁴ Case 26/62, Van Gend & Loos v. Netherlands, (1963).

³⁵ Bertil Emrah ODER (1997), "Topluluk Hukukunun Temel Doktrinleri ve Topluluk Hukukunun Uygulanması", TEKİNALP /TEKİNALP, **a.g.e.** içinde, s. 106.

³⁶ Serap YAZICI, "Avrupa Birliği Süreci: Ulus Devletten Ulusüstü Devlete Geçişte Egemenlik Yetkisinin Devri", Osman CAN; Ülkü AZRAK; Yavuz SABUNCU (haz.), **Özgürlükler Düzeni Olarak Anayasa (Fazıl Sağlam'a 65 Yaş Armağanı)** içinde, Ankara: İmaj Yayın Evi, 2006, s. 452.

³⁷ Case 6/64, Costa v. Enel, (1964).

düzenini niteliklerinden yoksun bırakacağını ve Anlaşma uyarınca üye devletlerin Topluluğa tanıdığı yetki alanlarında, ulusal hukuk kurallarının Topluluk kurallarıyla bağdaşmasının zorunlu olduğunu ortaya koymuştur.

Topluluk hukukunun üstünlüğü ilkesini yerleştiren COSTA/ENEL kararının, üye devletlerin hukuk sistemlerinin dayandığı normlar hiyerarşisini ve bu hiyerarşide temel norm niteliği taşıyan, ulusal anayasaların konumunu değiştirdiği; başka bir deyişle ulusal anayasaların topluluk hukuku karşısında ikinci sıraya yerleştiği yönünde görüşler bulunmaktadır.³⁸

ATAD, Topluluk hukukunun önceliğini, 1964 yılında COSTA/ENEL kararı ile açık olarak anayasa hukuku da dâhil ulusal hukukun her seviyedeki düzenlemesine nazaran kabul etmiş olmakla beraber, bu görüşün günümüzde basit kanunlar için tartışmasız olarak kabul edilmesi mümkün olsa da, ulusal anayasalar açısından tartışmalı olduğu ve tekdüze şekillenmediği görülmektedir.³⁹ Bu anlamda bazı üye devletlerde Topluluk hukukunun üstünlüğü tartışmasız olarak kabul edilirken, bazı üye devletlerde Topluluk hukukunun anayasa hukukuna nazaran sınırlı önceliği kabul edilmiştir. Yine bazı üye devletlerde konu hakkında açık düzenlemeler bulunmaktadır.

İlgili üye devlette Topluluk hukukunun ulusal anayasalara nazaran önceliği hakkında açık düzenlemeler yapılmamışsa, konu hakkında üye devletlerin anayasa mahkemelerinin kararları yol gösterici olmaktadır.⁴⁰

³⁸ Bkz. YAZICI, **a.g.m.**, s. 453.

³⁹ Füsun ARSAVA(2004), “Birlik Hukuku ve Anayasa Arasındaki İlişki”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.4, S., (Güz 2004), s. 101.

⁴⁰ ARSAVA (2004), **a.g.m.**, s. 106.

Genellikle üye devletlerin anayasa mahkemeleri kararlarıyla somutlaşan ulusal anayasa hukukunun Avrupa Topluluğu (AT) hukukuyla ilişkisi konusu, üye devletten devlete farklılık arz etmekle birlikte Topluluk hukukunun önceliğine getirilen sınırlamalar özü itibarıyla aynı anayasa prensiplerine dayanmaktadır. Üye devletlerin çoğunda anayasa hukukunun dokunulmaz temel prensibi olarak “temel haklar” dile getirilmektedir.⁴¹ Başka bir deyişle, Topluluk hukukunun önceliği, söz konusu kuralların, anayasada belirtilen temel haklara aykırı olmaması kaydıyla kabul edilmektedir.

Bu kararlar birlikte ulusal parlamentolar, temel görevleri olan kanun yapma fonksiyonunu yerine getirirken, öncelikle kurucu anlaşmalar, bunların ekli protokolleri, Topluluk hukukunun yasal düzenlemeleri niteliğinde olan tüzükler ve ATAD içtihatlarından oluşan Topluluk hukukunu dikkate almakla yükümlü olacaklardır.⁴² Bununla birlikte ulusal parlamentoların anayasalarında ifadesini bulan “temel haklar” gibi yapısal teminatlar ile de sınırlı olduklarını ifade etmek gerekir.

ATAD, COSTA/ENEL kararında, ayrıca sınırsız süreli, kendine özgü kurumları olan, hukuki kişiliğe ve uluslararası düzeyde temsil gücüne sahip bulunan Topluluğu kuran üye devletlerin, ulusal yetkilerini sınırladığını⁴³ ve Topluluğa çok

⁴¹ ARSAVA (2004), **a.g.m.**, s. 106.

⁴² YAZICI, **a.g.m.**, s. 453.

⁴³ “AB üyeliği, ulusal egemenlikten feragat anlamına gelmemekte, üye ülkeler egemenlik haklarının kullanım yöntemlerini, kendilerinin de dâhil olduğu kolektif bir Birliğe aktarmaktadırlar. Üye devletlerin aralarında yapmış oldukları devletler hukuku anlaşmaları ile AB’yi kurarken, Birliğe birtakım yetkiler tanımış olmaları ve bu yetkilerin kendi ülkeleri sınırları içerisinde geçerli olacağını kabul etmeleri, sadece onların ulusal egemenlik haklarının bir kısmının kullanılmasından vazgeçtikleri anlamına gelmektedir. Bu nedenle ulus devlet egemenliğinde meydana gelen değişim ve daralmalara rağmen, üye devletlerin kendi ulusal egemenliklerini Birlik içerisinde yansıttıkları ve kendi güçleri oranında etkili olduklarını söylemek gerekir.” (SANLI: **a.g.e.**, s. 79- 80.)

önemli egemenlik yetkileri devrettiğini ortaya koymuştur. Üye devletlerin belirli alanlarda da olsa egemen yetkilerini devretmeleri sonucunda, bir hukuksal normlar bütünlüğü yaratılmıştır.⁴⁴

ATAD, 1971 yılında KOMİSYON/İTALYA davasında, verdiği kararında da “yetki devri” deyimini yerine “üye devletlerin Topluluğa verdiği yetkiler” tabirini kullanarak, Anlaşma uyarınca üye devletlerin Topluluğa tanıdığı yetkilerin egemenliklerinde kesin bir sınırlandırma yarattığını ifade etmiştir.⁴⁵ Topluluk organlarına verilen yetkiler, geri alınması mümkün olmayan yetkilere. Topluluk organlarınca yetkinin gereken zamanda kullanılmamış olması durumunda, söz konusu yetki üye devletlere geri dönmemektedir.⁴⁶

ATAD, KOMİSYON/FRANSA davasında, 14.12.1979 yılında verdiği kararında da Fransa'nın “Topluluk kurumlarının herhangi bir konuda karar almakta gecikmesi ya da hiç karar almaması halinde, o konuda karar yetkisi üye devletlere geri döner.” şeklindeki savını reddederek, “...Topluluğa devredilen yetkilerden geriye dönülmesi ve bu yetkilerin yeniden üye devletler tarafından kullanılması, ancak Topluluğu Kuran Anlaşmada bu konuda açık bir hüküm bulunması halinde söz konusu olabilir. Anlaşmada bu yolda bir hüküm bulunmadığına göre, yetki devrinden geriye dönüş olanaksızdır.” hükmüne varmıştır.⁴⁷

⁴⁴ GÜNUĞUR, **a.g.e.**, s. 25.

⁴⁵ ODER (1997), **a.g.m.**, s. 103; Case 48/71, Commission v. Italy, (1972).

⁴⁶ GÜNUĞUR, **a.g.e.**, s. 27.

⁴⁷ GÜNUĞUR, **a.g.e.**, s. 27-28.

ATAD'ın üye devletlerin egemenlik yetkisinin Topluluğa devri konusunda yukarıda zikredilenler dışında pek çok kararı bulunmaktadır.⁴⁸ Divanın, Topluluk hukukunun üstünlüğünü ve üye devletlerde doğrudan uygulanma özelliğini vurgulayan tüm kararları, bu ulusüstü hukuk düzeninin ulus devletin egemenlik yetkilerinin devri temelinde şekillendiğini göstermektedir.

AB'de yetki devri dereceli olarak gerçekleşmektedir:

Entegre alanlarda yetki devri mutlaktır. Devletin yetkisinin sona erdiği bu alanlarda, yasama ve politika oluşturma Birliğin kurumları tarafından yerine getirilmekte ve devletler kuru birer uygulamacı fonksiyonu görmektedir. Bu alanda Topluluk hukukunun yorumu yetkisi de ATAD'a aittir.

Entegre alanlarda oluşturulan politikalar, "*ortak politika*" olarak adlandırılmakta ve tarım, dış ticaret, taşımacılık ve balıkçılık politikalarının dâhil olduğu bu alanda oluşturulan politikalar üye devletleri doğrudan bağlamaktadır.

Bu alanda düzenlemeler, doğrudan uygulanan, doğrudan etkiye sahip ve normatif niteliği haiz bir hukuki tasarruf olan *tüzüklerle (regulations)*⁴⁹ yapılmaktadır. Bu anlamda entegre alanlardaki düzenlemeler, üye ülkelerin herhangi bir işlemine, onayına ve bu düzenlemeyi iç hukuk metnine dönüştürmesine gerek kalmaksızın, üye devletler, üye devlette yerleşik veya üye devletin tabiiyetinde bulunan gerçek ve tüzel kişiler ile bütün daire ve kuruluşlar için geçerli olmaktadır.

Paylaşılmış yetki alanlarında, Birlik ve devletler arasında düzenleme yetkisi paylaşılmıştır. Düzenleme yetkisi, eylem veya ilişkinin yerel veya topluluk içi olmasına göre belirlenmektedir. Bir eylem veya ilişki her yönüyle sadece tek bir

⁴⁸ Bkz. Case 106/77, *Finanze dello Stato v. Simmenthal SPA*, (1978); Case 213/89, *Factortame Ltd. and others v. United Kingdom*, (1990).

⁴⁹ ATA, md. 249 (eski 189).

devletin ülkesinde başlıyor ve sona eriyorsa, bu “*yerel ilişki (domestic relation)*” olarak adlandırılır ve bu alanda üye devlet yetkilidir. Söz konusu eylem veya ilişkinin bir ucu başka bir devleti ilgilendiriyorsa, bu “*Birlikte birden fazla üye devleti ilgilendiren veya tek bir devleti aşan ilişki (intra-community relation)*” olarak adlandırılır ve bu alanlarda Birlik yetkilidir. Topluluk düzenlemelerini yaparken “*tüzük*” kullanır ve yerel düzeyde düzenleme yapılırken ilgili konudaki Topluluk düzenlemeleri göz önünde bulundurulur. Ancak yerel düzeyde birbirinden çok farklı kurallar ortaya çıkmışsa, Birlik birbirinden çok farklı olan söz konusu kuralları *yönerge (directive)*⁵⁰ ile birbirine yaklaştırır.

Koordine yetki alanlarında, yetki tamamen devlete aittir. Topluluğun bu alanlarda düzenleme yetkisi bulunmamakla birlikte bu alanlar Birliğin amaçları ile doğrudan ilgili olduğundan, üye devletlerin yaptığı düzenlemeler Birliğin temel politikalarına müdahale ediyorsa, Birlik harekete geçerek üye devletlerin yaptığı düzenlemeleri koordine etmektedir.

Mahfuz yetki alanları, devletin yetkisinde bulunan alanlardır. Mahfuz alanda bulunan konulara, Topluluk müdahale edemez. Ancak ATA'nın 293'üncü maddesi gereğince üye devletler bu alanda çok farklı kurallar koyarak, Topluluğun amaçlarını tehdit eder tarzda bunu kullanırlarsa, üye devletler bir araya gelerek hukuklarını

⁵⁰ Yönerge, doğrudan uygulanma niteliğini haiz olmadığından üye devletler tarafından yönergede öngörülen süre içerisinde iç hukuka alınmaları veya iç hukukun yönergede öngörülen ilke ve kurallara göre değiştirilmesi gerekmektedir. Yönerge, üye devletlerin hukuklarının uyumlaştırılmasını sağlayan bir araçtır. Doğması hedeflenen amaçlar bakımından bağlayıcıyken, yönergenin iç hukuka alınma şekil ve yolunu belirlemekte üye devlet serbesttir. Yönerge ulusal hukuka kanun, kanun hükmünde kararname ya da bir idari tasarruf ile alınabilir. Ancak ulusal hukukta getirilen düzenlemenin de bağlayıcı nitelik taşıması gerekir. (Ünal TEKİNALP, “Topluluk Hukuku, Kaynakları ve Özellikleri”, TEKİNALP /TEKİNALP, **a.g.e.** içinde, s. 58).

Topluluk amaçlarına uygun şekilde yakınlaştırmak için “*çok taraflı kapalı uluslararası anlaşma*” yoluyla müzakere ederler. Söz konusu anlaşma tüm üye devletlerin kabulüyle Topluluk müktesebatına dâhil olur.

Bu anlamda, AB düzleminde, devletin yetkisi esastır; Birliğin yetkisi ise kendisine verilen yetkiler ile sınırlıdır.

AB’ye katılma ve aynı şekilde kurucu anlaşma değişiklikleriyle bütünleşmenin ileri götürülmesi ulusal egemenlik anlayışında da değişime yol açmıştır. Bu konudaki tartışmaların yoğunluğu ilgili devlette egemenliğe verilen öneme bağlı bulunmaktadır. Fransa’da ve İngiltere’de egemenlik kaybı parlamentonun egemenliğiyle bağlantılı olarak, anayasanın Topluluk hukukuna uyumunda merkezi bir sorun olarak kabul edilirken; diğer üye devletlerde, örneğin Federal Almanya’da değişik nedenlerden dolayı konu ön planda tartışılmamıştır.⁵¹

AB yapılanmasında egemenlik devri, AB üyesi devletlerde bazı rahatsızlıklar yaratmıştır. Polonya’da AB müzakere süreci tamamlanırken, anayasada yapılan bir değişiklik ile ilgili yaşanan kavramsal sorun, bu açıdan çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır. Polonya’da Anayasaya, bir gücün bir ulus devlet tarafından bir başka birliğe delege edilmesi (*delegation of power*) kavramı yerleştirilmeye çalışılırken; AB tarafından güç transferi (*transfer of power*) kavramının kullanılması konusunda ısrarlı olunmuştur. Nitekim, delege etme, bir üstün alta rol yüklemesine karşılık gelmekle birlikte, AB Polonya’nın altında olmadığı gibi delege edilen gücün zaman içerisinde delege eden tarafından geri alınması mümkündür.⁵² Başka bir

⁵¹ ARSAVA (2004), **a.g.m.**, s. 107.

⁵² SANLI, **a.g.e.**, s. 72-73.

deyişle üye devletler tarafından ulusal düzlemden aktarılan yetkilerin, üye devletlere geri dönüşü söz konusu olmadığından, AB’de yetki delegasyonundan söz edilemez.

Bütünleşme sürecinin başlangıç yıllarında anayasalar egemenlik devri konusuna istisnai olarak düzenleme getirirken, sonraki yıllarda açık bir şekilde egemenlik devrini öngörmektedir. Takip eden süreçte birçok anayasaya benzer düzenlemeler alınmıştır. Şüphesiz Devletler Hukuku anlaşmalarından doğan uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesine ilişkin geleneksel anayasa normları, Birliğe katılma veya kurucu anlaşmalardaki değişiklikler sonrası daha da ileriye giden Avrupa bütünleşmesi sürecinde gerekli olan egemenlik devirleri için yetersiz kalmıştır. Bu nedenle üye devletlerin anayasaları uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmemesine ilişkin geleneksel normların yanı sıra, bir de AB lehine spesifik yetki devri normları içermektedir.⁵³

Bununla birlikte AB’ye katılmaya yetki veren ve egemenlik haklarının devrini öngören anayasa hükümleri birçok üye devlette yapısal teminat öngören koşullar da içermektedir. Bu anlamda AB’ye katılma yetkisini öngören düzenlemeler, aynı zamanda Avrupa bütünleşmesinin gelişiminin sınırlarını da çizmektedir. Bu noktada Topluluk hukukunun önceliği ilkesi, anayasa hukuku sınırlarına takılmaktadır.⁵⁴

Yunanistan’ın AB üyeliğinin dayanağını, Anayasa’nın 28’inci maddesi oluşturmaktadır. Söz konusu maddenin birinci fıkrasında “uluslararası hukukun önceliği”, ikinci fıkrasında “uluslararası yetki devri” ve üçüncü fıkrasında ise

⁵³ ARSAVA (2004), **a.g.e.**, s. 107.

⁵⁴ ARSAVA (2004), **a.g.e.**, s. 109.

“egemenlik kısıtlamaları” konusunda düzenlemeler getirilmiştir.⁵⁵ 28’inci maddenin ikinci ve üçüncü fıkraları, 1975’te Yunanistan’ın Topluluğa tam üyelik başvurusu paralelinde yapılan anayasa değişikliği çerçevesinde anayasaya eklenmiştir. Söz konusu düzenlemede üye devletlerin veya potansiyel üye devletlerin anayasaları örnek alınmıştır.⁵⁶ 28’inci maddenin ikinci fıkrasına göre, önemli ulusal yararlar hizmet ettiği ve diğer devletlerle işbirliğini geliştirdiği durumlarda, bir anlaşma yoluyla anayasada belirlenen yetkilerin uluslararası örgütlerin karar organlarına devri mümkündür. 28’inci maddenin üçüncü fıkrasına göre ise, önemli ulusal yararların gereği olmak ve insan haklarıyla rejimin temel ilkelerine zarar vermemek koşuluyla, ulusal egemenliğin kullanımına parlamentoca sınırlama getirilebilmektedir.

Danimarka Anayasası’nın “Yetkilerin Devri” başlıklı 20’nci maddesinde⁵⁷, “Bu Anayasa uyarınca Kraliyet makamlarının elinde bulunan yetkiler, uluslararası hukuk kurallarını ve işbirliğini geliştirmek için diğer devletlerle karşılıklı anlaşmalar yoluyla kurulan uluslararası mercilere kanunun öngördüğü ölçüde devredilebilir.” hükmüne yer verilmiştir.

İtalya, Birliğe üye olan ülkeler arasında Topluluk hukukunun önceliğini uygulamaya koymakta en çok zorlanan ülkelerden biridir.⁵⁸ İtalyan Anayasası’nın 10’uncu maddesinde, “İtalyan hukuk düzeninin, uluslararası hukukun genel olarak tanınan kurallarına uyacağı” hükme bağlanmıştır.⁵⁹ Bu hüküm gereğince İtalyan

⁵⁵ Yunanistan Anayasasının ilgili maddesi için bkz.:

<<http://parliament.gr/english/politeuma/syntaxma.pdf>>

⁵⁶ ARSAVA (2004), **a.g.m.**, s. 108.

⁵⁷ Danimarka Anayasasının ilgili maddesi için bkz.:

<<http://www.folketinget.dk/?/samling/20051/menu/00000005.htm>>

⁵⁸ GÜNUĞUR, **a.g.e.**, s. 87

⁵⁹ İtalyan Anayasası’nın ilgili maddesi için bkz. <<http://english.camera.it>>

hukuk düzeni uluslararası hukuka saygıyı esas almakta ve uluslararası hukukun önceliğini kabul etmektedir.⁶⁰ Anayasa'nın 11'inci maddesinde ise, kurucu anlaşmalar çerçevesinde üye devletlerin egemenlik haklarını Topluluğa devretmesi anayasaya uygun olarak değerlendirilmektedir.⁶¹ Söz konusu hükme göre, İtalya diğer devletlerle karşılıklılık ilkesi çerçevesinde uluslararası barış ve adalete dayanan bir hukuk sistemi için gerekli olan egemenlik kısıtlamalarını kabul eder. Bu amaçları takiben uluslararası kuruluşları destekler ve teşvik eder.⁶²

Yazılı bir anayasası olmayan İngiltere'de, egemenlik yetkilerinin Birlik organlarına devri, Avrupa Toplulukları Senedi (*European Community Act*) ile düzenlenmiştir. Bu Senedin 2'nci maddesine göre, anlaşmalardan veya anlaşmaların uygulanmasından doğan haklar, yetkiler, sorumluluklar, yükümlülükler ve kısıtlamalarla, yine anlaşmaların uygulanması sonucunda doğan davalar ve yargısal prosedür, herhangi bir iç hukuk belgesine gerek olmaksızın, bu Senet hükümlerine göre, Birleşik Krallık tarafından tanınır ve uygulanır.⁶³

Fransız Anayasası'nın 88'inci maddesinin⁶⁴ birinci fıkrasında "AT ve AB'ye üye devletlerle birlikte bazı yetkilerin ortaklaşa kullanılacağı" ifade edilmektedir.⁶⁵ Birliğe egemenlik hakkı devrinin sınırlamaları, Fransız Anayasa Konseyi'nin

⁶⁰ GÜNUĞUR, a.g.e., s. 88

⁶¹ ARSAVA (2004), a.g.m., s. 108.

⁶² İtalyan Anayasası'nın ilgili maddesi için bkz. <<http://english.camera.it>>

⁶³ YAZICI, a.g.m., s. 463.

⁶⁴ "Madde 88- Cumhuriyet, kendilerini kuran anlaşmalar yoluyla, bazı yetkilerini ortaklaşa kullanmayı seçmiş olan devletlerce kurulmuş olan Avrupa Topluluğu ve Avrupa Birliği'ne aittir.

Karşılıklılık ilkesine bağlı olarak ve 7 Şubat 1992'de imzalanmış olan Avrupa Birliği Anlaşması hükümleri uyarınca, Fransa, Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliğinin kurulması için gerekli yetkilerin devrini kabul eder."

Fransız Anayasası: <<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>>

⁶⁵ Fransız Anayasası'nın ilgili maddesi için bkz. <<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>>

içtihadında gerekçelendirilmiştir. Söz konusu içtihadta, egemenlik hakkı devrinin sınırlamaları, temel hakların temini olarak ortaya konulmaktadır.⁶⁶

AB üyesi diğer ülkelerin anayasaları da genellikle yetki devrine ilişkin hükümler ve bazı yapısal teminatlar içermektedir. Ulusal düzlemde ulusal parlamentolar, söz konusu yapısal teminatların koruyucusu pozisyonunda, AB'nin toplam demokratik niteliğinin artırılmasına katkı sağlamaktadırlar.

B. YETKİ DEVRİNİN ULUSAL PARLAMENTOLARA ETKİSİ

AB üyesi devletlerin yetki kayıpları her şeyden önce ulusal parlamentoların yasama yetkileri alanında ortaya çıkmaktadır. AB hukukunun ulusal hukuka aktarılması veya tüzüklerde (Topluluğun tüzüklerinin icrasına ilişkin önlemlerin alınması)⁶⁷ olduğu gibi ulusal normlarla işlevselleştirilmesi gereksinimi ulusal parlamentoların rolünü gündeme getirmektedir.⁶⁸

Avrupa bütünleşmesi sürecinde ulusal parlamentolar AB'de yerlerini çok düzeyli (*multi-level*) ve uluslarüstü bir yönetim yapısında görme zorunluluğu ile karşı karşıya kalmışlardır.⁶⁹

⁶⁶ ARSAVA (2004), **a.g.m.**, s. 110.

⁶⁷ Bazı Topluluk tüzükleri, icra edilmeleri için, ulusal mercilerin birtakım işlemlerde bulunmalarını bizzat öngörebilir (TEKİNALP, **a.g.m.**, s. 57.).

⁶⁸ Füsun ARSAVA (2003a), "AB'nin Karar Alma Mekanizmasında Ulusal Parlamentoların Yeri", Füsun ARSAVA (2003), **Nice Anlaşması Sonrasında Avrupa Birliği'nin Geleceği** içinde, Ankara: A.Ü. Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, No:18, 2003, s. 18.

⁶⁹ Christopher LORD, **Democracy in the European Union**, England: Sheffield Academic Press, 1998, s. 54.

Çok düzeyli yönetim yaklaşımının temel ilkeleri; karar alma yetkilerinin yerel ve ulusal düzlem ile Avrupa düzlemi arasında paylaşılmış olması, kolektif karar alma, hükümetlerin denetiminin önemli derecede kaybı ve birbirleriyle etkileşimli olan siyasi düzey veya alanların varlığıdır.⁷⁰ Çok düzeyli yönetişimin özü, Komisyon ve Konsey altında faaliyet gösteren yüzlerce çalışma grubu ve Komisyonda bürokratlar ve bakanlar arasında gerçekleştirilen kapsamlı politika koordinasyonuna dayalı hükümetler arası görüşmelerdir.

Çok düzeyli yönetişimin gelişen yapısı göz önüne alındığında AB'nin ne ulusal anayasal sistemlerle ne de uluslararası örgüt ve birliklerle karşılaştırılmayacağı görülür. AB'nin kendine özgü gelişme süreci; politika alanlarının genişlemesi ve farklılaşmasına bağlı olarak kurumsal ve yöntemsel değişimlerin henüz tamamlanmadığı ve yakın gelecekte de tamamlanamayacağı düşüncesine dayanır. Dolayısıyla AB bütünleşme süreci, sorumluluk ve yetkilerin ve politika alanlarının sürekli olarak genişlemesi ile karakterize edilebilir.

Hükümetler arası politika koordinasyonu, Avrupa bütünleşmesi sürecinde AB karar alma sisteminin en önemli niteliği olmakla birlikte gayriresmi politika koordinasyonu, 1990'ların başından itibaren gündeme gelmiştir. Açık Koordinasyon Metodu,⁷¹ 2000 yılındaki Lizbon Avrupa Konseyi'nde resmi olarak AB jargonunun

⁷⁰ G. MARKS; L. HOOGHE, "Multi Level Governance and European Integration", Lanham: Rowman and Little Field, 2001, s. 3, Tapio RAUNIO (2004), "Towards Tighter Scrutiny? National Legislatures in the EU Constitution", **The Federal Trust Online Paper**, 16/04, 2004, <http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/16_04.pdf>, s. 6'dan naklen.

⁷¹ Anayasa Sözleşmesi'nde "sosyal politika" ile ilgili III-107'nci madde, "araştırma, teknolojik gelişme ve uzay" ile ilgili III-148/2'nci madde, "kamu sağlığı" ile ilgili III-179/2'nci madde ve "endüstri" ile ilgili III-180/2'nci madde olmak üzere toplam dört maddede "Açık Koordinasyon Metodu" konusu düzenlenmektedir.

bir parçası olmuştur. Amacı, AB'nin düzenleme yapmak için resmi yetkisinin olmadığı alanlarda, üye devletler arasında mevzuat anlamında “iyi uygulamaların” yaygınlaştırılmasını sağlamaktır.⁷² Açık Koordinasyon Metodunun başlıca özellikleri; AB için oluşturulmuş kısa, orta ve uzun dönem amaçlarını gösteren kılavuzların hazırlanması, niteliksel ve niceliksel göstergeler, ulusal ve bölgesel politika ve amaçlara çevrilen Avrupa kılavuzları, karşılıklı bilgilenmeye dayalı olarak oluşturulmuş periyodik denetim ve değerlendirmelerdir. Son yıllarda Açık Koordinasyon Metodu; istihdam, sosyal politika, çevre, vergileme, araştırma, ulaşım, sosyal koruma, eğitim ve sosyal altyapı gibi birçok politika alanına uygulanmıştır.

Açık Koordinasyon Metodu ve diğer hükümetlerarası olarak gerçekleştirilen “*soft law*”⁷³ araçlarının, AB ve üye devletler arasındaki yetkilerin dağılımı sorunu çerçevesinde anlaşılması ihtiyacı bulunmaktadır. Sosyal politika, istihdam ve eğitim gibi politika alanları konusunda ulusal hükümetler arasında bu alandaki yetkilerin Avrupa düzlemine geçişi konusunda bir uzlaşmanın sağlanmasının zorluğu, hükümetlerarası politika koordinasyonunu gerekli kılmıştır. Ulusal hükümetler işsizliğin azaltılması ve ekonomilerin rekabet gücünün artırılması gibi amaçları

⁷² Francesco DUINA; Tapio RAUNIO, “The Open Method of Coordination and National Parliaments: Further Marginalization or New Opportunities?”, **Paper prepared for 15. International Conference of the Council for European Studies**,

<http://www.councilforeuropeanstudies.org/conf/papers/DuinaRaunio.pdf>, Chicago, 2006, s. 3.

⁷³ “Soft law”, bağlayıcı niteliği olmayan veya geleneksel hukukun bağlayıcılığından daha zayıf bir bağlayıcılık niteliğine sahip olan hukuki araç benzerleri için kullanılan bir terimdir. Söz konusu terim, öncelikle uluslararası hukukta kullanılmış ve daha sonra diğer hukuk dallarında da kullanım alanı bulmuştur. Bu bağlamda, “soft law” dar anlamda uluslararası hukukta anlaşmalara karşılık gelmeyip, anlaşma dışı yükümlülükleri içermektedir.

“Soft law” terimi, Avrupa Topluluklarında somut olarak davranış kuralları (*codes of conduct*), kılavuzlar (*guidelines*) ve bildirimler (*communications*) gibi bazı hukuki araç benzerlerini vasıflandırmak için kullanılmaktadır.

gerçekleştirmek isteseler de bu alanlardaki egemen yetkilerin Birliğe bırakılması konusunda isteksiz görünmektedirler.⁷⁴

Açık Koordinasyon Metodu, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Konseyi'nin liderlik rolünü Avrupa Komisyonu aleyhine güçlendirmektedir. Açık Koordinasyon Metodu ve diğer “*soft law*” politika koordinasyonu şekilleri, esas olarak hükümetlerarası olarak gerçekleştiğinden, ulusal parlamentolar anayasal açıdan bakılırsa çalışmalarını etkileme açısından güçlü bir pozisyonda addedilebilirler.⁷⁵ Ancak bu durum ancak ulusal parlamentoların, hükümetlerinin denetimine istekli olmaları halinde söz konusu olabilir.⁷⁶ Mevcut uygulamalar da ulusal parlamentoların Açık Koordinasyon Metodu ve ilgili süreçler üzerinde bir etkilerinin olmadığını ortaya koymaktadır. Bunun en önemli sebebi, Açık Koordinasyon Metodu'nda tüm sürecin hükümetlerarası nitelikte gerçekleşmesi ve genel olarak ulusal programların hazırlanması ve bunların Brüksel'e sunulması konusunda kamu görevlilerinin sorumlu olmasıdır. Ulusal parlamentolar, hazırlıklar hakkında bilgilendirilmekle birlikte, bu bilgilendirme sıklıkla çok geç bir aşamada gerçekleşmektedir. Ulusal parlamentoların etkilerinin olmamasının diğer bir nedeni, ulusal parlamentoların Açık Koordinasyon Metodu sürecini izlemelerinin zorluğudur. Nitekim normal yasama sürecinde belirlenmiş olan süreler, Açık Koordinasyon Metodu'nda söz

⁷⁴ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 7.

⁷⁵ Aslında Açık Koordinasyon Metodu, ulusal parlamentolara, geleneksel topluluk metodunun sağlayamayacağı imkânlar sağlamaktadır. Öncelikle sağlıklı mevzuatın üretimi için, güçlü ve aynı zamanda esnek araçları, ulusal parlamentoların ulaşımına açmaktadır. Diğer yandan Açık Koordinasyon metodu hükümet yetkililerinin politikalarının eleştirilmesi açısından da ulusal parlamentolara temel sağlamaktadır (DUINA; RAUNIO, **a.g.m.**, s.2.).

⁷⁶ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 8.

konusu değildir. Diğer bir deyişle Açık Koordinasyon Metodu'nun başlangıcı ve sonunun belli olmaması, ulusal parlamenterlerin süreci izlemesini zorlaştırmaktadır.

Hükümetlerarası ve gayriresmi niteliği göz önünde bulundurulursa, bazı ulusal parlamentolarda konunun nasıl işleyeceğine dair usule ilişkin belirsizlikler söz konusudur. Örneğin ulusal parlamentoların alacağı bilgi ve dokümanların kapsamı ve konunun yasama sürecinde nasıl ele alınacağı konuları açık değildir. Dolayısıyla ulusal parlamentolar, Açık Koordinasyon Metodu konularına nasıl katkı sağlayacaklarını tam anlamıyla belirleyememişlerdir.

Diğer yandan, Açık Koordinasyon Metodu ve diğer politika koordinasyonu şekillerinin etkisinin dar kapsamda gerçekleşmesi nedeniyle ulusal parlamenterler söz konusu süreçlerin denetimine zamanlarını hasretmeyi gereksiz görmektedirler.⁷⁷

Üye devletlerin belirli alanlardaki egemenlik hakları üzerine kurulan AB, uluslararası bir anayasal düzene doğru ilerlemekte ve bu süreçte de ulusal düzlemde egemenlik yetkilerinde önemli bir daralma meydana gelmektedir. Söz konusu daralma devletin egemenliğini kullanan yasama, yürütme ve yargı erklerinin tümünde görülmektedir. Ulusal iradenin yansıdığı ve yakın tarihe kadar pek çok batı toplumunda ulusal egemenliğin tek temsilcisi olarak görülen parlamentoların düzenleme alanları da bu anlamda sınırlanmaktadır.⁷⁸ Yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin önemli bir kısmını Birliğe aktaran devlet, bu durumun doğal bir sonucu olarak kurucu anlaşmalardan ve esas olarak Birlik kurumlarının ürettiği kurallardan kaynaklanan hukukun iç hukuk karşısındaki mutlak üstünlüğünü ve doğrudan etkisini kabul etmekle yükümlüdür. Parlamentoların, ulusal düzlemde devredilen yetki

⁷⁷ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 8.

⁷⁸ Ayşe Işıl KARAKAŞ, **Avrupa Topluluğu Hukuk Düzeni ve Ulus Devlet Egemenliği**, İstanbul: Der Yayınları, 1993, s.11.

alanlarında, tamamen yetkisizleştirilmeleri yasama üstünlüklü kuvvetler ayrılığının sonunu getirmekte ve Birlik hukukuna aykırı kanunlar, yasamanın kendi yetkisinden çıkmış bir alana müdahale etmesi nedeniyle hiçbir hüküm doğurmamaktadır.⁷⁹

Araştırmacılar ve akademisyenler arasında AB'nin ulusal parlamentoların yetkilerini zayıflattığı konusunda bir uzlaşma bulunmaktadır. Birçok araştırmacı, oluşturulması aşamasında katkılarının olmadığı; bağlayıcı ve ulusal hukuka göre üstün olan AB mevzuatını ulusal parlamentoların kabul etmek zorunda olduklarını iddia etmiştir. Bu durum ulusal parlamentoların yetkisizleştirilmesi veya üye devletlerin deparlamentarizasyonu olarak nitelendirilmiştir.⁸⁰

Deparlamentarizasyon teziyle bütünleşme ve ulusal parlamentoların siyasa yapım sürecine etkisi arasında negatif bir ilişki olduğu iddia edilmektedir.⁸¹ Bunun birinci sebebi AB anlaşmalarında ulusal parlamentoların resmi bir rolünün olmamasıdır. İkinci sebebi ise Avrupa bütünleşmesi sürecinde Avrupa Tek Senedi (ATS)'nden itibaren daha önceden ulusal parlamentolarca kontrol edilen politika alanlarının Birliğin politika alanlarına alınmasıdır.⁸²

AB gibi uluslararası/uluslarüstü bir oluşum içinde yer almayan ülkelerde siyasa yapımı konusunda yetkilerin yasama ve yürütme organları arasında dağılımı ile oluşan görece bir denge mevcut olup, anayasal ilişki ve genel siyasi eğilimler, bu

⁷⁹ KARAKAŞ, a.g.e., s. 231.

⁸⁰ Francesco DUINA; Michael OLIVER, "National Parliaments in European Union: Are There Any Benefits to Integration?", **European Law Journal**, Vol.11, S. 2, March 2005, s. 173.

⁸¹ Philip NORTON (1996a), "National Parliaments in Western Europe", Eivind SMITH (ed.), **National Parliaments as Cornerstones of European Integration** içinde, Boston: Kluwer Law International, 1996, s. 21.

⁸² Ivy ORR, "Strategic Action Between National Parliaments and Governments Over Supranational Policy in the European Union", **European Union Studies Association Conference Paper**, Nashville, (Mart 2003), <<http://aei.pitt.edu/archive/00002905/01/144.pdf>>, s.4.

iki organ arasındaki denge noktasının belirlenmesinde etkili olmaktadır.⁸³ Ülkenin Birliğe katılımı sonrasında parlamentonun yasama yetkilerinin büyük bir kısmı AB'ye aktarılmakta, ilgili devlette var olan önceki denge düzeyi değişmekte ve bu sistemin parçası olan ülkede parlamentonun yasama yetkisinin zararına yürütmenin yetkilerinin genişlediği görülmektedir.

Birlik yönetimi de devletlerin demokratik süreçlerinde yasama ve yürütme arasındaki dengeyi bozmakta ve bu yönüyle süreç devletlerin yürütme organlarının güçlenmesi ile sonuçlanmaktadır.⁸⁴ Bununla birlikte, ulusal parlamentoların siyasa yapım sürecindeki güç kayıplarının doğrudan Avrupa bütünleşmesi süreci ile ilgili olmadığı ifade edilmelidir. Günümüzde AB yapılanması içerisinde olmayan devletlerin ulusal parlamentoları da hükümetlerine nispeten güç kaybı ile karşı karşıya olabilmektedirler.

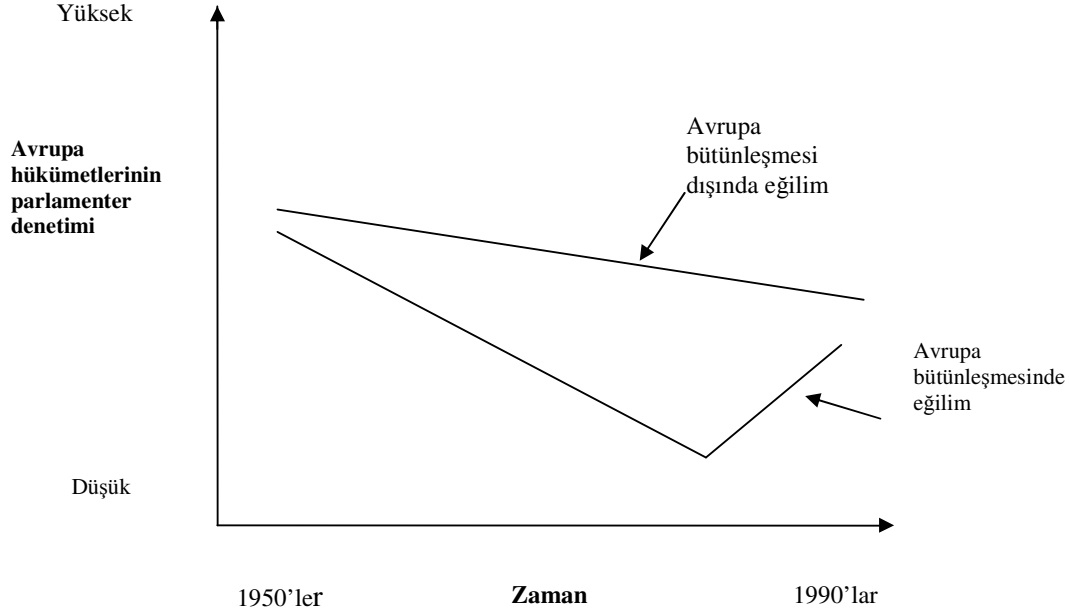
Literatürde Avrupa parlamentolarının 1950'li yıllardan itibaren hükümetlerine nazaran güç kaybı ile karşı karşıya oldukları ve Avrupa bütünleşmesinin hükümetleri parlamentolara nispeten güçlendirdiği iddia edilse de aslında bütünleşme sürecinin tam anlamıyla bu yönde gelişmediği görülmektedir. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren parlamentolar, hükümetlerinin denetimi anlamında hükümetlerine karşı ilerleme kaydetmişlerdir.⁸⁵ Avrupa bütünleşmesinin parlamento hükümet ilişkilerine etkisi aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

⁸³ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, **a.g.m.**, s. 10.

⁸⁴ Joseph H WEILER; Ulrich R. HALTERN; Franz C. MAYER, "European Democracy and Its Critique", **West European Politics**, C.18, S.3, 1995, s.5.

⁸⁵ Tapio RAUNIO; Simon HIX, "Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government", **West European Politics**, C.23, S.4, 2000, s. 160.

Avrupa Bütünleşmesinin Parlamento-Hükümet İlişkilerine Etkisi⁸⁶



AB, Avrupa ülkelerinin ekonomik, siyasi ve sosyal bütünleşmesini içine alan uzun bir sürecin sonucu olan “*elit bir siyasi girişimcilik*” örneğidir.⁸⁷ Avrupa bütünleşmesi “*elit demokrasi*” ruhu olarak anlaşılmış ve bu ruh bazı ülkelerin yürütme organları ile siyasi elitlerin kılavuzluğunda izlenmiş ve denetlenmiştir.⁸⁸

Bu anlamda Avrupa bütünleşmesinde birçok hükümet fonksiyonu “Brüksel”e aktarılmakta ve Birliğin yetki alanına dâhil edilmektedir. Devletlerin resmi siyasi sınırlarına dokunulmamakla birlikte sorumlulukların devri çerçevesinde, devletlerin

⁸⁶ RAUNIO; HIX, a.g.m., s. 161.

⁸⁷ Drago ZAJC, “Response of National Parliament of an ECE Applicant Country to the EU Integration- The Case of the Slovene National Assembly”, **Bilgi Üniversitesi’nde “Political Parties, Parliamentary Committees, Parliamentary Leadership and Governance”** konusundaki **Konferansta sunulan Paper**, İstanbul, 23-26 Haziran 2002, s. 2.

⁸⁸ ZAJC, a.g.m., s. 2.

işlevsel siyasi sınırları etkin bir biçimde yeniden çizilmiştir. Bu durum esas olarak tersine bölgeselcilik (*inverted regionalism*) olarak adlandırılabilir.⁸⁹

Halkla siyasal düzeyde alınan karar arasına ne kadar fazla katman yerleştirilirse; sistem o derece demokratik olmaktan uzaklaşmakta ve Avrupa bütünleşmesi çerçevesinde birtakım yetkilerin ulusal düzlemde Avrupa düzlemine aktarılması, halkla alınan siyasi karar arasına yeni bir katman olarak- ulusüstü otoriteyi- eklemektedir. Desantralizasyon diğer bir deyişle adem-i merkeziyetçilik demokratik olma iddiasında olan her siyasi sistem için bir zorunluluktur.⁹⁰ AB’de yukarıda da ifade edildiği üzere “tersine bölgeselcilik” olarak adlandırılacak durumun demokrasi açısından yaratabileceği olumsuz tablo “subsidiarite (ikincillik)”⁹¹ ilkesinin benimsenmesi ile aşılmaya çalışılmıştır. İkincillik ilkesi, bir toplumsal işbölümü ilkesi olarak birden çok düzeyde örgütlenmiş olan siyasal yapılanmalarda, ortak karar alma alanlarında, eylem önceliğinin bireye yakın alt birimlerde kalmasını öngören; üst düzey otoritelerin, ancak alt düzey birimlerin üstlendiği görevi etkili olarak yerine getirememeleri halinde müdahale etmesine izin veren bir ilkedir.⁹²

Avrupa bütünleşmesi sürecinde yaşanan gelişmeler ve yetkilerin dağılımı, giderek ulusal parlamentoların AB karar alma sürecindeki etki alanının daha da sınırlandırıldığını ortaya koymaktadır. Bu alanda en önemli değişim, İç Pazar

⁸⁹ WEILER; HALTERN; MAYER, **a.g.m.**, s. 2.

⁹⁰ Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE, “Avrupa Birliği’nde Demokratik Meşruiyet Sorunu”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.2, S.4, (Bahar 2003), s. 34.

⁹¹ Söz konusu ilke ve uygulanmasının ulusal parlamentolarca denetimi konusu, “Üçüncü Bölüm” altında ele alınacaktır.

⁹² Bilal CANATAN, **Yerellik İlkesi: Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği’nde**, Ankara: Galeri Kültür Yayınları, 2001, s. 34.

projesinin gerçekleştirilmesiyle başlamış ve bunu Topluluğun AB'ye dönüştürülmesi takip etmiştir.

ATS, AB'ye daha fazla yetki alanı tanımış ve Bakanlar Konseyi'nde bazı alanlarda nitelikli oyçokluğuyla karar alınabilmesi kabul edilmiştir. Nitelikli çoğunluk oyu, ulusal parlamentoların dolaylı olarak Konsey'den çıkacak kararı etkileme yeteneğini azaltmıştır. Nitekim nitelikli çoğunlukla karar alınabilmesi durumunda herhangi bir ulus devletin söz konusu alandaki kararı etkisiz kılınabilmektedir. Dolayısıyla parlamento, hükümetini etkileyebilecek bir pozisyonda olsa bile ilgili konuda görüşünü ortaya koyabilme pozisyonundan yoksun kalmaktadır. Bu noktada 1994 yılı öncesinde Bakanlar Konseyi'nin nitelikli çoğunlukla aldığı kararların yayımlanması zorunluluğu da bulunmadığından parlamentoların hükümetlerinin aldığı kararlar konusunda bir anlamda karanlıkta kaldıklarını da ifade etmek gerekir. Ulusal parlamentoların hükümetlerinin etkin denetiminin sağlanması açısından da Bakanlar Konseyi toplantılarının açıklığı önem taşımaktadır.

ATS sonrasındaki süreçte *Avrupa ilişkileri komisyonlarının*⁹³ kurulması ve var olanların güçlendirilmesi yönünde hızlı gelişmeler meydana gelmiştir. Söz konusu gelişmeler, ulusal parlamentolarca yasama yetkilerinin kaybının fark edilmesini ve ulusal parlamentoların hükümetlerini denetleme istemlerini açıkça ortaya koymaktadır.⁹⁴

AB, Amsterdam ve Nice anlaşmalarının AB'ye tanınan yetki alanlarını daha da artırmış olması gerçeği karşısında Avrupa bütünleşmesi sürecinin ulusal

⁹³ European Affairs Committees.

⁹⁴ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, **a.g.m.**, s. 11.

parlamentoların siyasa yapım yetkilerinin giderek daralması sonucunu verdiği söylenebilir.⁹⁵ Bu süreçte daha önceden ulusal parlamentolar tarafından kontrol edilen birtakım politika alanları hükümetlere tahsis edilmekte ve Avrupa düzlemine taşınmaktadır. Vatandaşları temsil etmek üzere seçilmiş olan ulusal parlamentolar açısından ise yetki aşınması problem arz etmektedir. Ulusal parlamentoların anahtar politika alanlarında karar alma yetkisinden ve Avrupa düzleminde karar alma sürecine etkiden yoksunluğu, temsil yetkilerini gerçekleştirmekten de yoksunluğu sonucunu doğurabilmektedir.⁹⁶

Ulusal parlamentoların yetki kaybına karşı, üye devlet anayasaları genellikle uygun anayasal düzenlemeler içermektedir. Bu çerçevede üye devletlerde yapılan anayasa değişikliklerinin, ulusal parlamentoların yasama yetkisi kayıplarının AB düzeyinde yasamaya katılımı ile telafi edilmesine yönelik olduğu görölmektedir. Üye devletlerdeki düzenlemeler detayları itibarıyla birbirinden farklılık arz etse de, prensip olarak ulusal anayasaların parlamentoların etkisini korumak için kullandıkları enstrüman, ulusal parlamentoların bilgi edinme ve görüş bildirme hakkı olmak üzere iki unsuru içermektedir.⁹⁷

Üye devletlerin anayasalarında ortak olan diğer bir husus ise ulusal parlamentoların yasama sürecine katılımlarının sağlanmasıdır. Yasama sürecine katılımın bir yönü, ulusal parlamentoların hükümetleri karşısındaki pozisyonuna ilişkin düzenlemeler paralelinde karar alma sürecine dolaylı katılımlarına; diğer yönü ise ikincillik ilkesinin uygulanmasının denetimi sürecine katkı sağlayarak sürece doğrudan katılımlarına karşılık gelmektedir.

⁹⁵ ORR, **a.g.m.**, s. 2.

⁹⁶ ORR, **a.g.m.**, s. 1.

⁹⁷ ARSAVA (2004), **a.g.m.**, s. 115.

AB karar alma sürecinde ulusal parlamentoların zayıflığı ve etkisizliği demokrasi açığının bir parçası olarak kabul edilmektedir.

III. DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU VE ULUSAL PARLAMENTOLAR

A. GENEL OLARAK DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU

Literatürde AB'nin demokrasi açığına maruz kaldığı ifade edilmekte, problemin varlığı konusunda ciddi tartışmalar olmasa da tanımı ve çözüm yolları konusunda farklı yaklaşımlar ortaya konulmaktadır.

1980'lerin sonları ve 1990'ların başlarında bütünleşme sürecine damgasını vuran Topluluk yetkilerindeki artış ve derinleşme eğilimine kadar, bir demokrasi sorunu Avrupa gündeminde yer almamıştır. ATS ve ABA (Avrupa Birliği Anlaşması) ile birlikte, özellikle ulus devletlerin egemenlik yetkilerini münhasıran kullandıkları bazı politika alanlarının Avrupalılaştırılması; başka bir deyişle birtakım yetkilerin –örneğin para basma- ulusal düzlemden Avrupa düzlemine aktarılması bütünleşme sürecinin demokratik karakterinin sorgulanması gereksinimini doğurmuştur.⁹⁸

Bununla birlikte AB'de demokrasinin varlığı veya yokluğu noktasından yapılan eleştirilerin yanlış temellere dayandırılması, yapılan eleştirileri zayıflatmaktadır. Öncelikle yapılan eleştirilerde, AB kurumları ulus devlet kurumları ile karşılaştırılmakta ve AB'nin kendine özgü niteliği göz ardı edilerek demokrasi,

⁹⁸ Marcus HORETH, "No Way Out For Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance", *Journal of European Public Policy*, Vol.6, No. 2, (Haziran 1999), s. 252.

parlamentarizm ile eşdeğer görülmektedir. Ulus devlette yer alan kurumların doğrudan AB düzeyine geçirilmesinin demokrasiyi de sağlayacağı yönündeki bir düşünce tamamen hatalı olacaktır. Modern bir siyasi sistemde demokrasi, bir polis devletinde olduğu şekilde işlemeyeceği gibi, demokratik ilkeler de ulus devlette olduğu şekilde AB’de gerçekleştirilemez. Diğer yandan modern hükümet sistemlerinde parlamentoların rolünün abartılması eğilimi de söz konusudur. AB kurumlarının, Birlik düzleminde içgüdüsel olarak güçlü bir yürütme organıyla kurumsal dengeye dayanan ve demokratik ulus devletlerde var olan en iyi bildikleri modeli izledikleri söylenebilir. Dolayısıyla AB’de demokrasi açığı, aslında ulus devletlerde meydana gelen gelişmelerin bir yansıması olarak görünmektedir.⁹⁹

“Demokrasi açığı” kavramı, hem kurumsal düzenlemelerin ve siyasi pratiklerin AB içinde demokratikleşmeyi geliştirememesi, hem de ulusal düzeydeki parlamenter demokrasi kavramının AB ölçeğinde idealize edilmesi açısından tartışma alanına girmiş, böylece bu kavramla birlikte ele alınan sorunlar, mekân ya da düzlem değiştirerek Birlik kurumsalına da taşınmıştır.¹⁰⁰

NORTON’a göre, demokrasi açığı doğrudan seçilmiş temsilcilerin yasama sürecine sınırlı katılımından kaynaklanmaktadır.¹⁰¹

NEUNREITHER’e göre Avrupa bütünleşmesini tehdit eden demokrasi açığı sorunu, temel olarak kurumsal boşluklardan, özele indirildiğinde ise meşruiyetin esas sembolü olarak gerek Avrupa Parlamentosu (AP)’nun gerekse ulusal

⁹⁹ **European Convention-Working Group IV**, Contribution from Peeter KREITZBERG and Tunne KELAM (Members of the Convention): Role of National Parliaments, CONV 95/02, Brussels, 2002, s. 2-3.

¹⁰⁰ SANLI, **a.g.e.**, s. 42.

¹⁰¹ Philip NORTON (1996b), “Conclusion: Addressing the Democratic Deficit”, NORTON (1996) (ed.), **a.g.e.** içinde, s. 182.

parlamentoların sisteme yetersiz katılımından kaynaklanmaktadır.¹⁰² NEUNREITHER'in sözü edilen yaklaşımı literatürde “*kurumsal/formel meşruiyet*” veya “*hukuki meşruiyet*” olarak tanımlanmaktadır.

Komisyonun seçimle oluşmayan yapısı, AP'nin karar alma sürecindeki zayıflığı, *ulusal parlamentolardan yetkinin çekilmesi*, Avrupa siyasi kimliğinin ve “halkının” yokluğu, Avrupa seçimlerine seçmenlerin düşük katılımı, siyasi partiler gibi güçlü demokratik araçların yokluğu, birlik karar alma sürecinin vatandaşlara uzaklığı ve anlaşılma güçlüğü gibi nedenler AB'de demokrasi açığını oluşturan nedenler olarak literatürde bazı yazarlarca ortaya konulmaktadır.¹⁰³

Birlik kurumlarının şeffaflıktan yoksun olması da AB'de demokrasi ile ilgili olarak ele alınabilecek diğer bir noktadır. Kararlar kapalı kapılar ardında alınmakta ve klasik parlamenter sistemdeki gibi, memnuniyetsizlik duyulan kararlardan sorumlu tutulabilecek kişiler açıkça belirlenememektedir.¹⁰⁴ Şeffaflık, Avrupa kurumları ve kamuoyu arasında iyi ilişkilerin kurulmasını sağlayacak iyi yönetişimin temel ilkesi olmakla birlikte, Bakanlar Konseyi'nin kapalı kapılar ardında toplantılarını yapması ve karar vermesi paradoksal bir duruma işaret eder.¹⁰⁵

Bu anlamda demokrasi açığı sorununun nedenleri kurumsal ve toplumsal nedenler şeklinde ayrıma tabi tutularak incelenebilir. Çalışma kapsamında özellikle

¹⁰² Karlheinz NEUNREITHER: “The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments”, **Government and Opposition**, Vol. 29, No.3, (Yaz 1994), s. 299.

¹⁰³ LORD, **a.g.e.**, s. 11.

¹⁰⁴ Rıdvan KARLUK, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 8. Bası, İstanbul: Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar, 2005, s. 184.

¹⁰⁵ M. V. AGOSTINI, “The Role of National Parliaments in the Future EU”, **The International Spectator**, C. XXXVI, S. 4, 2001, <<http://www.iai.it/pdf/articles/agostini.pdf>>, s. 38.

parlamentoların demokrasi açığının kurumsal boyutundaki yeri, AP ve ulusal parlamentolara federalist ve realist yaklaşımlar; toplumsal nedenler başlığı altında ise girdi (input) ve çıktı (output) meşruiyeti yönleri itibarıyla “çıkıtı meşruiyeti” bağlamında incelenecektir.

B. KURUMSAL NEDENLER AÇISIDAN DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU ÜZERİNDEKİ YAKLAŞIMLAR

AB'nin Avrupa düzleminde demokratikleşmesi ele alındığında, demokrasi açığının ulusal parlamentolara da uzandığını göz önünde bulundurmak gerekir. Ancak AP ve ulusal parlamentolar, yarışanlar olarak değil; daha demokratik bir Avropanın yaratılması sürecinde yer alan ortaklar olarak görülmelidir.¹⁰⁶ Bununla birlikte parlamenterizmin iki tabanını oluşturan AP ve ulusal parlamentolar arasında yapısal çekişme için kaçınılmaz bir potansiyel de söz konusudur.¹⁰⁷

Demokrasi açığının aşılması gerektiği konusunda ulusal ve uluslararası düzeyde bir uzlaşma olsa da bunun nasıl aşılabacağına dair farklı yaklaşımlar söz konusudur.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Wayne DAVID, “Foundation for an Open Union”, The House Magazine, 24.4.1995, s. 6, NORTON (1996b), **a.g.m.**, s. 185'ten naklen.

¹⁰⁷ Philipp KIIVER, “Sharper European Scrutiny in the National Parliaments of the European Union Defining Object and Purpose”, **XIV. Nordic Political Science Association Conference**, Reykjavik, 11-13 August 2005, < <http://registration.yourhost.is/nopsa2005/papers/Kiiver%20NOPSA.pdf> >, s. 9.

¹⁰⁸ NORTON (1996b), **a.g.m.**, s. 183.

1. Federalist Görüş

Federalist görüşü savunanlar, AP'nin bütünleşme sürecindeki marjinal rolünün demokrasi açığına yol açtığı ve AP'nin gerçek bir ulusal parlamentonun sahip olduğu yetkilerle donatılması suretiyle demokrasi açığının giderilebileceğini savunmuşlardır.

Federalistler ulus devletlerdeki parlamenter demokrasi modeline benzer uluslarüstü bir parlamenter modele AP aracılığıyla ulaşılmasını hedeflemektedirler.

MAURER'e göre demokrasi açığı kavramı, esas olarak vatandaşların farklı olan çıkarlarının temsili, farklı bağlantı şekillerinin oluşturulması ve belli çıkarlarının uyumlaştırılmasına hizmet etmektedir. Bu anlamda olmak üzere “demokrasi açığı” sorunu, Avrupa bütünleşmesi sürecinde AP'yi AB yasama sürecinde ulusal parlamentolarla eş düzeyli aktör haline getirmeden yasama yetkilerinin ulusal parlamenter düzenden Bakanlar Konseyine kaydırılmasının bir sonucudur.¹⁰⁹ Avrupa bütünleşmesi sürecinde yasama sürecindeki etkinliği giderek artırılmasına rağmen AP halen gerçek yasama yetkilerinden yoksundur ve genellikle “*etkili olmayan bir kurum*” olarak değerlendirilmektedir.

Almanya Dışişleri eski Bakanı Fischer, AP'nin görevlerinin ne olması gerektiği konusunda “*AP iki şeyi temsil etmelidir: Ulusal devletlerin Avrupası ve*

¹⁰⁹ Andreas MAURER (2001), “Democratic Governance in the European Union: The Institutional Terrain After Amsterdam”, Jörg MONAR; Wolfgang WESSELS (eds.), **The European Union After the Treaty of Amsterdam** içinde, New York: Continuum, 2001, s. 96.

*halkların Avrupası. Bu ancak AP'nin farklı ulusal politikacıları ve farklı ulusal halkları gerçekten bir araya getirmesi ile mümkündür.”*¹¹⁰ şeklinde cevap vermiştir.

Hollanda Parlamentosu üyesi Lousewies VAN DER LAAN da International Herald Tribune'deki bir yazısında¹¹¹ politikacıların vatandaşların AB karar alma sürecinde daha fazla demokrasi ve şeffaflık istemlerine cevap bulmaları gerektiğini ifade etmiştir. VAN DER LAAN'a göre, üye devletlerin tümü demokrasiye dayandığından, AB düzleminde de demokrasi ihtiyacı kaçınılmazdır. Söz konusu demokrasi ancak AP'nin güçlendirilmesi ve AB karar alma süreci üzerinde tam demokratik denetiminin sağlanması ile mümkün olacaktır.

2. Realist Görüş

Realistler meşruiyetin dayanağının ulus-devletlerin halkları olduğunu ve Avrupa bütünleşmesinin demokratik meşruiyetinin yalnızca ulusal parlamentolar ve ulusal parlamenter demokrasiler aracılığı ile sağlanabileceğini savunmuşlardır.

Ulusal egemenlik alanında bugünkü anlayışa göre, egemenlik yetkilerinin meşruiyeti demokrasi prensibinin bir sonucu olarak, millete isnat ettirilir. Milletten kaynaklanan yetkiler ise ya doğrudan ya da dolaylı olarak özel organlar üzerinden kullanılır. Millet tarafından doğrudan seçilmesi nedeniyle parlamento milleti temsil etmeye yetkilidir. Bütün diğer devlet organları, millet tarafından seçilmedikleri nispette parlamento üzerinden meşruiyet elde etmektedirler. Bu nedenle milleti

¹¹⁰ J. FISCHER, “From Confederacy to Federation- Thoughts on the Finality of European Integration”, May 2000, <<http://www.dgap.org/english/tip/tip4/fischer/20500-p.htm>>.

¹¹¹ Lousewies VAN DER LAAN, “European Parliament: People Power for Europe”, **International Herald Tribune**, 12 December 2003.

temsil eden parlamentonun egemenlik yetkilerinin meşru kılınmasında çok önemli bir yeri vardır.¹¹²

AB'yi sadece egemen üye devletler arasında uluslararası bir işbirliği şekli olarak nitelendiren ulusal egemenlik taraftarları, AB'de daha güçlü bir ulusal parlamenterizmin en önemli taraftarlarıdır. Ulusal egemenlik taraftarlarına göre, meşruiyet ve demokrasinin kaynağı olan parlamenterizmin sağlanmasında üye devletlerin ulusal parlamentoları önceliği haizdir.¹¹³

Alman Anayasa Mahkemesi de Maastricht kararında; Birliğin demokratikleştirilmesinin, sadece AP'nin değil, ulusal parlamentoların rol ve yetkilerinin güçlendirilmesi anlamına da geldiğini ortaya koyarak, Birliğin demokratikleşmesinde ulusal parlamentoların rolüne vurgu yapmıştır.¹¹⁴

Topluluk yetkisi, ulusal egemenlik yetkisi gibi doğrudan bireylere karşı kullanıldığında bütünleşme süreci içerisinde bir meşruiyet krizinin çıkmaması, Topluluk egemenlik yetkisinin de Topluluk bireylerinin iradesine istinat etmesini gerektirir. Ancak Avrupa bütünleşme sürecinin özellikleri nedeniyle demokratik meşruiyetin doğrudan bireylere istinat ettirilmesi gerekmekte ve üye devletlerin ulusal parlamentoları üzerinden dolaylı olarak meşruiyetin sağlanması yeterli bulunmaktadır.¹¹⁵

Kurucu anlaşmalarla ulusal parlamentolara orijinal olarak verilen yetkiler; anlaşma değişikliklerinin onayı, bütçe, uluslararası anlaşmaların yürürlüğe girişi ve

¹¹² Füsun ARSAVA (1997), "Demokratik Meşruiyetin Garantörü Avrupa Parlamentosu", **Ekonomik Yaklaşım (Gazi Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü Yayın Organı)**, C.8, S.21 (Kış 1997), s. 74.

¹¹³ KIIVER, **a.g.m.**, s. 4.

¹¹⁴ MAURER (2001), **a.g.m.**, s. 101.

¹¹⁵ ARSAVA (1997), **a.g.m.**, s. 75.

ikincil mevzuatın iç hukuka aktarılması ile sınırlı tutulmuştur. Bununla birlikte ulusal parlamentolar bütünleşme sürecinin başlarında iki açıdan uluslarüstü sisteme dâhil olmuşlardır:¹¹⁶

- **Temsil açısından:** 1979 yılında AP'nin halk tarafından doğrudan seçilmesi ilkesinin benimsenmesine kadar AP temsilcileri ulusal parlamentoların üyelerinden oluşmuştur. Bu şekilde, milletvekilleri, sınırlı da olsa Topluluğun kurumsal mekanizması içerisinde temsil edilebilmiş ve Bakanlar Konseyi'nin üyeleri olan ulusal hükümetlerinin temsilcilerini etkileyebilmiştir. Doğrudan seçim sistemine geçilmesi ile birlikte bu durum ortadan kalkmıştır.

- **Denetim açısından:** ATS'nin yürürlüğe girdiği 1987 yılına kadar Bakanlar Konseyi'nde kararların neredeyse tümünün oybirliği ile alınıyor olması, ulusal parlamentoların kendi hükümetlerinin faaliyetlerini denetleyebilmesini sağlamıştır. Örneğin, ulusal parlamentolar, hükümetlerini, Topluluk düzleminde bir kararı veto etmesi ya da etmemesi nedeniyle sorgulama hakkına sahip olmuştur. Oybirliği prensibinden nitelikli oyçoğunluğu sistemine geçiş ulusal parlamentoların sahip olduğu bu yetkinin önemini kaybetmesi ile sonuçlanmış; veto yetkileri ortadan kalkan üye devlet hükümetlerinin, oyçokluğu ile alınan bir karar çerçevesindeki tutumları nedeniyle ulusal parlamentolar tarafından denetlenmesi olanağı kalmamıştır.

1990'ların başında demokrasi açığı sorununun tartışılmaya başlanması ile birlikte Birlik düzleminde ulusal parlamentoların rolleri de hem ulusal düzlemde hem de Birlik düzleminde sorgulanmaya başlamıştır.¹¹⁷

¹¹⁶ Andreas MAURER (2005), "Ulusal Parlamentolar", Desmond DINAN (ed.), **Avrupa Birliği Ansiklopedisi** içinde, Çev. Hale AKAY, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2005, s. 390.

Ulusal parlamentoların oynayacakları rolün düzeyi konusunda farklı görüşler mevcuttur. Bunlardan biri bireysel düzeyde (*individual level*), ulusal parlamentonun kendi hükümeti üzerinde daha etkili olması ve hükümeti bakımından potansiyel bir sınırlayıcı olmasıdır. Diğeri ise ulusal parlamentoların toplu olarak kollektif düzeyde (*collective level*) denetim konusunda daha etkin olabilmeleri için parlamentolar arası işbirliğinin geliştirilmesidir.¹¹⁸

Birinci görüş, AP tarafından 16 Şubat 1989'da alınan bir kararla desteklenmiştir. Bu kararda, ulusal parlamentoların Bakanlar Konseyi ve Avrupa Konseyi'nde ilgili ulusal temsilcileri aracılığıyla ATS'nin tam uygulanmasını gözetmesi gereğinden söz edilerek yönergelerin hızlı bir şekilde kapsama alınmasının sağlanması için ulusal parlamentoların bilgilendirileceği ifade edilmektedir. Ayrıca ulusal parlamentolara Avrupa ilişkileri komisyonları kurmaları yönünde tavsiyede de bulunulmuştur.¹¹⁹ AP'nin yaklaşımında da demokrasi açığının azaltılması veya aşılması yönünde ulusal parlamentoların katkısının, ulusal düzeyde parlamentoların hükümetlerine karşı güçlendirilmesiyle sağlanması düşüncesi ağır basmaktadır.¹²⁰

Ulusal kontrol mekanizmaları ulusal düzlemde yer almakta ve bu bağlamda ulusal konulara ve ilgili bakan tarafından kabul edilmiş veya edilecek pozisyona odaklanmaktadır. Bu durum söz konusu ulusal karar mekanizmalarının oluşturduğu bir risk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu alanda geçici bir çözüm olarak farklı ulusal

¹¹⁷ Bu çerçevede Avrupa bütünleşmesi sürecinde ulusal parlamentoların rollerinin gelişimi "İkinci Bölüm" altında incelenmeye çalışılacaktır.

¹¹⁸ NORTON (1996a), **a.g.m.**, s. 28-29.

¹¹⁹ NORTON (1996b), **a.g.m.**, s. 183.

¹²⁰ NORTON (1996a), **a.g.m.**, s. 29.

parlamentolar arasında yakın işbirliği önerilebilir. Erik JURGENS¹²¹ de ulusal parlamentolar arasındaki yakın işbirliğinin, demokrasi açığının aşılması açısından geçici bir çözüm olarak hizmet edebileceğini ifade etmektedir.¹²²

Bakanlar Konseyi'ne ulusal parlamento üyelerinin dâhil edilmesi düşüncesi, 1995'teki Avrupa Politika Forumu'nda Fransa Avrupa İşleri Bakanı Alain LAMASSOURE tarafından ortaya atılmış ve Mayıs 2001'deki COSAC (*Avrupa İşleri Komisyonları Konferansı*)¹²³ toplantısında da ele alınmıştır. Sözü edilen öneri, Bakanlar Konseyi'nin oluşumunu değiştirmekte ve üye devletleri Bakanlar Konseyi'nde ulusal parlamentolardan veya hükümet temsilcilerinden oluşacak delegasyonu belirleme konusunda serbest bırakmaktadır. Esasen bir parlamenterle birlikte Bakanlar Konseyi'ne gönderilen ilgili bakan, ulusal parlamento açısından konuların daha iyi anlaşılmasını ve hükümetlerinin çalışmalarının etkin denetimini sağlayacaktır. Bununla birlikte bu durumda ulusal parlamento ile hükümetinin fonksiyonlarının karışacağı göz önünde bulundurulmalıdır.¹²⁴

Realist görüş savunucuları Avrupa düzleminde ulusal parlamento temsilcilerinden oluşan ikinci bir meclisin kurulmasını da savunmaktadırlar. Bu çerçevede 90'lı yıllarda ikinci bir meclisin kurulması konusunda öneriler söz konusu olmuştur. 1989'da, Michael HESELTINE¹²⁵, ulusal parlamento temsilcilerinden

¹²¹ JURGENS, **a.g.m.**, s. 83-89.

¹²² HERINGA, **a.g.m.**, s.103.

¹²³ "COSAC" kısaltması, bu kurum için öngörülen "Conference des Organes Specialises dans les Affaires Communautaries" şeklindeki Fransızca isminden gelmektedir.

¹²⁴ AGOSTINI, **a.g.m.**, s. 38.

¹²⁵ 1979-1983 yılları arasında Çevre, 1983-1986 yılları arasında Savunma ve 1990-1992 yılları arasında Çevre bakanlıkları ile 1995-1997 yılları arasında Başbakan yardımcılığında bulunmuş olan İngiliz Muhafazakar Siyasetçi ve işadamı.

oluşan bir “Avrupa Senatosu” kurulmasını önermiştir.¹²⁶ 1993’te Avrupa Politika Forumu, yasama alanında gözden geçirme için ulusal parlamentoların resmi olarak yetkilendirilebileceği iki meclisli bir parlamenter gözden geçirme süreci önermiştir.¹²⁷ 1994’te Philippe SEGUIN¹²⁸ AP’nin Senato olmasını ve ulusal parlamentoların üyelerinden oluşan bir alt meclisin teşkil edilmesini önermiştir.¹²⁹

Bu önerilerde ulusal parlamentolar, Topluluk yasama sürecinin gözden geçirilmesi anlamında bazı şekillerde kurumsal mekanizmaya dâhil edilmeye çalışılmaktadır. Bu önerilere karşı yöneltilen birçok eleştiri ikili bir yapının mevcut kurumsal yapıya eklenmesinin zorluğuna işaret etmektedir.¹³⁰

Avrupa düzleminde AP’nin yanı sıra ikinci bir parlamento oluşturulmasının olumsuz sonuçlarının olması muhtemeldir. Avrupa kurumsal yapısına yeni bir kurumun eklenmesi, AB karar alma sürecini daha şeffaf ve anlaşılır olmaktan uzaklaştıracaktır. Söz konusu parlamentonun ikinci bir parlamento olarak fonksiyonu ne olursa olsun, sisteme dâhil edilmesi mevcut sistemi daha da karmaşık duruma getirecektir. AP ve yeni parlamento arasında bazı uyuşmazlıkların olması da muhtemeldir. Daha da önemlisi, yeni bir parlamento AB mevzuatının şekillenmesinde aynı zamanda katkı sağlayan yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiyi karmaşıklaştıracaktır. Oluşum şekli göz önünde bulundurulursa böyle bir organın kararlarının Konsey kararları karşısındaki durumunu belirlemek de zor olacaktır. Ulusal delegasyonların oluşumu parlamentodaki partilerin gücünü

¹²⁶ Martin WESLAKE, “The View From ‘Brussels’”, NORTON(1996), **a.g.e.** içinde, s. 173.

¹²⁷ WESLAKE, **a.g.m.**, s. 173.

¹²⁸ Fransa Ulusal Meclisi Başkanıydı.

¹²⁹ WESLAKE, **a.g.m.**, s. 173.

¹³⁰ WESLAKE, **a.g.m.**, s. 173-174.

yansıtacağından;¹³¹ her ulusal delegasyonun pozisyonunun ulusal hükümetlerin pozisyonları ile benzer olmasına sebep olacaktır.¹³²

Avrupa düzleminde yeni bir parlamentonun kuruluşu, ulusal parlamentoların çalışmalarının da karmaşık bir yapıya kavuşmasına sebep olacaktır. Ulusal yasamaya odaklanmış olan parlamenterlerin bu görevlerini Avrupa düzlemindeki çalışmalar ile nasıl uyumlaştıracakları sorgulanmalıdır. Ulusal parlamenterlerin AB düzleminde parlamentolarını temsil etmelerini temel alan öneriler bulunmakla birlikte, bu durum aynı seçimle gelmelerine rağmen iki yönlü parlamenterler (*two-tier parliamentarians*) –bir kısmı ulusal başkentlerde, bir kısmı ise Brüksel’de çalıştıklarından- ortaya çıkacaktır. Bu durum, şüphesiz Avrupa düzlemindeki parlamenterlerin yeniden seçilmesi şansını azaltacaktır. Nitekim Avrupa düzlemindeki parlamenterler, ulusal başkentte çalışan parlamenterlerin ulusal düzlemde çalışarak yakaladıkları medya ilgisinden uzak olacaklardır.¹³³

C. TOPLUMSAL NEDENLER AÇISINDAN DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU VE MEŞRUIYET TEORİSİ

Avrupa bütünleşmesinin demokratik temellerini derinden sarsan demokrasi açığı sorununun bir de toplumsal boyutu bulunmaktadır. Bu anlamda konuyu

¹³¹ Buna istisna olarak azınlık hükümeti olan parlamentolar gösterilebilir. Ancak bu durumlarda bile hükümet genellikle de facto olarak parlamentonun çoğunluğuna hakim durumdadır (RAUNIO (2004), s.11.)

¹³² N. JAASKINEN, “Euroopan unionin konstituutio-perussopimus vai perustuslaki?”, Oikeustiede-Jurisprudentia, C: XXXIV, s. 99, RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s.4’ten naklen.

¹³³ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 5.

kurumsal yönden ele alan “Standart Versiyon”, demokrasi açığı sorununu tam anlamıyla açıklayamamakta ve Avrupa halkının varlığı ya da eksikliği ile varsa Avrupa halkı ve bilincinin Avrupa bütünleşmesi sürecine destek verip vermedikleri konusu demokrasi açığı tartışmalarında ön plana çıkmaktadır.¹³⁴

WEILER, yetki ve sorumluluk ile ilgili gelişen yapının demokratik olarak seçilmiş parlamentolarca kabul edildiğinde meşruiyetin sağlanabileceğine işaret eder.¹³⁵

Bu anlamda bütünleşme sürecinin her aşaması, AB’nin birincil hukuk kaynaklarında yerini aldığı ve her bir üye ülkenin anayasal gereklerine uygun olarak onaylandığı sürece meşruiyet sağlanacaktır.¹³⁶ Ulusal egemenliği sınırlandıran ve kendisini oluşturan üye devletlerin seçmenleri açısından doğrudan bağlayıcı kararları önceden her hükümetin bireysel onaylarını almaksızın alabilen siyasal bir sistem ise kurucu anlaşmaların ve anlaşma değişikliklerinin resmi olarak kabulünden fazlasını gerektirmektedir.¹³⁷

Böyle bir siyasal sistem; azınlığın çoğunluk kararlarını kabule istekli olması olarak tanımlanabilecek sosyal meşruiyeti (*social legitimacy*) gerektirmektedir. Başka bir deyişle politika sürecinin her bir aşamasında oybirliği ile alınamayan kararlar buna rağmen sistemin geniş kabulüne dayanmalıdır.¹³⁸

¹³⁴ AKGÜL AÇIKMEŞE, **a.g.m.**, s. 36.

¹³⁵ MAURER (2001), **a.g.m.**, s. 97.

¹³⁶ ABA, md. 48.

¹³⁷ J. WEILER, “After Maastricht: Community Legitimacy in Post-1992 Europe” , W. J. ADAMS (ed.), **Singular Europe: Economy and Polity of the European Community after 1992** içinde, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992, s. 11-41.

¹³⁸ M. SHACKLETON, “Demokrasi Açığı” , DINAN (ed.), **a.g.e.** içinde, s. 348-350.

Alman Anayasa Mahkemesi'nin Maastricht Kararı, AB parlamenter modeli ile ilgili genel bir kritiğe yol açmıştır. Mahkemenin temel varsayımı; ortak bir miras, kültür ve etnik geçmişleri olan tek bir Avrupa halkı ve toplumunun istek ve düşüncelerini yansıtan Avrupa kamusal alanı bulunmadığı sürece etnik-ulusal veya etnik-kültürel terimlerle ya da bir halkın (demos) olduğunu varsayan politika ile bir Avrupa devletinin yaratılamayacağı noktasındadır.

Demokratik yönetim şekillerini üretmeye istekli sosyo-politik bir kimliğin; gelecek politikası açısından, yapısal gereklilikler veya anayasa öncesi değişkenleri dayatamayacağı düşüncesinden hareketle, kurumsal ve yöntemsel reformlar; farklı Avrupa halklarının, kendilerini bir Avrupa halkının parçası olarak görmedikçe anlamsız olacaktır. Bu bakış açısıyla AP elitist bütünleşmenin bir aracı olarak gerçek bir parlamento gibi görülmemektedir. Bu açıdan kurumsal ve yöntemsel reformlarla AP'nin güçlendirilmesi demokratik bir sistemle sonuçlanmaz. Bununla birlikte Alman Anayasa Mahkemesi, Birliğin reformasyonu anlamında yeni pencereler açmış ve gerçek bir Avrupa halkının yokluğunda, demokratik yönetimin üye ülke halkları tarafından ve seçilmiş ulusal temsil organları aracılığıyla sağlanabileceğini ifade etmiştir.¹³⁹ Başka bir deyişle Alman Anayasa Mahkemesi, farklı kültür ve etnik geçmişleri olan halkların bir araya getirilmesini ancak bu temelde mümkün görmüştür.

Nitekim Jean MONNET de Avrupa bütünleşmesi sürecinde amacın “Bir devletler koalisyonu kurmak değil; insanları birleştirmek” olduğunu ifade etmektedir.¹⁴⁰

¹³⁹ MAURER (2001), **a.g.m.**, s. 101.

¹⁴⁰ Jean MONNET, *Mémories*, Paris: Fayard, 1988, s. 7, BOZKURT, **a.g.e.**, s. 16'dan naklen.

1975 yılında Belçika Başbakanı Léo TINDEMANS, AB üzerine yazdığı raporunda Avrupa bütünleşmesinin üye devletler arasındaki bir işbirliğinden daha farklı olduğunu ve uluslararası bir yakınlaşmayı ve Avrupa yurttaşının yanında olmayı amaçladığını ortaya koymuştur.¹⁴¹

Ulusal parlamentoların katkısının neden demokrasi açığını azaltabileceği ve AB'nin demokratikleşmesinde etkili olacağı konusunda “*meşruiyet teorisinin*” ele alınması gerekmektedir.

Meşruiyet teorisinin girdi ve çıktı meşruiyeti yönleri bulunmaktadır. Girdi meşruiyetinde karar alma vatandaşlar tarafından yönetilmekte ve bu şekilde meşruiyet sağlanmaktadır; diğer bir deyişle kararlar halkın talebine bir cevap olarak ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan referandumlar¹⁴² üye devletlerin seçmenlerinin, karar alma sürecine doğrudan katılmaları ve girdi meşruiyetinin sağlanması açısından bir örnek teşkil eder. Çıktı meşruiyeti ise kararların ilgili seçim bölgesinde ortak faydayı sağladığı ölçüde meşru olduğu temeline dayanmaktadır.¹⁴³

Girdi meşruiyeti vatandaşların katılımına vurgu yaparken; çıktı meşruiyeti ortak faydaya dayanmaktadır. Dolayısıyla çıktı meşruiyeti “*karar alma süreci toplum ihtiyaçları ve toplum değerleri ile buluşmalıdır*” düşüncesine vurgu yapar. “Girdi meşruiyeti, bir siyasal sistemin meşruiyetini değerlendirmede, karar alma süreci sonucunda ortaya çıkan kararın kalitesiyle ilgilenmez; farklı irade ve çıkarların

¹⁴¹ BOZKURT, a.g.e., s. 16.

¹⁴² “Tüm Avrupa’da yapılacak bu referandumun demokrasi yolunda önemli bir adım olacağı düşünülmektedir”...Anayasanın yurttaşlarca onaylanmasının Avrupalıları gelecekle ilgili söz sahibi kılacağı, aksi takdirde demokrasi ve meşruiyet krizi doğacağı belirtilmektedir. (Gülce KUMRULU, “Avrupa’nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.2, S.4, Ankara, 2004, s. 171.)

¹⁴³ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, a.g.m., s.11.

karar alma sürecine eşit biçimde katılımıyla ilgilenir. Karar sürecinin sonucunda alınan kararın kalitesi ise çıktı meşruiyetini belirler. Bir siyasal karar, sonuç olarak genel yarara hizmet ediyorsa “çıktı meşruiyetine” sahiptir.”¹⁴⁴ Literatürde çıktı meşruiyeti, bu bağlamda yararçı –*utilitarian*- görüş olarak da tanımlanmaktadır.

Çıktı meşruiyetinin sağlanması, halkların Avrupası’ndan elde edilmesi gereken halk desteği ve sosyal meşruiyet açısından önemli ve gereklidir.¹⁴⁵

Bir siyasal sistemin demokratik olmasını sağlayacak yegâne unsur kendisini söz konusu siyasal sistemin bir parçası olarak hisseden halkın sisteme vereceği destektir. Başlangıçta bir elitist hareket olarak ortaya çıkan ve halk desteğini arkasına almadan başlatılan Avrupa bütünleşmesi sürecinde; söz konusu desteğin bu sürecin yararları halk tarafından anlaşıldıktan sonra geleceği düşünülmüştür.¹⁴⁶

Avrupa halkının bütünleşmeye destek vermediği, AP seçimlerindeki mütevazı katılımdan, kurucu anlaşma değişikliklerine ilişkin referandumlardaki olumsuz havadan kolayca anlaşılmaktadır. Karar süreçleri şeffaf olmayan, karmaşık bir yönetim yapısına sahip olan bu sisteme halk destek vermemektedir; çünkü halk bu süreci anlayamamaktadır. Ayrıca halk kendisine en yakın düzeyde kararların alındığı bir sistemle kendini özdeşleştirecektir. Ancak söz konusu sistem şeffaf, yerinden yönetim ilkesine dayalı, basit ve kolay anlaşılır olsa bile halk desteği alamayabilir;

¹⁴⁴ ODER (2004), **a.g.e.**, s. 308.

¹⁴⁵ Sanem BAYKAL (2005), “European Union in Search of Its “People” ”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Vol. 5, No. 1, (Fall 2005), s. 128.

¹⁴⁶ Sanem BAYKAL, “Avrupa Birliğinin Geleceği Kurultayı”, **ATAUM Bülteni**, Y.2, S.2, (Bahar 2002), s.5.

bu nedenle de demokratik meşruiyete ilişkin birtakım sorunlar yaşayabilir. Bu bağlamda halk yalnızca kendisine yarar sağlayan bir siyasaya destek verecektir.¹⁴⁷

Avrupa bütünleşmesi, çıktı meşruiyetine dayanan fonksiyonel yaklaşımı esas almaktadır. Ancak Avrupa liderleri tarafından Avrupa bütünleşmesinin sürdürülmesi ve geliştirilmesi için girdi meşruiyetinin artırılması ve dolayısıyla vatandaşların daha fazla katılımının sağlanması gereğinin görülmesi, ABA dönemine denk gelmiş ve bu aşamadan sonra söz konusu meşruiyetin artırılması yolları da aranmıştır. ATS'yi takip eden süreçte AP'nin yasama yetkileri kademeli olarak artmıştır. Keza AB ve Amsterdam anlaşmalarının yürürlüğe girmesi ile birlikte de AP'nin yetkilerinde önemli derecede artış görülmüştür. Günümüzde AP bazı alanlarda ortak karar prosedürü aracılığıyla bazı yasama kararlarını reddetme ve işbirliği prosedüründe bazı yasama kararlarını değiştirme yetkisini haiz bulunmaktadır. Bu yetki artışı, sadece halkın doğrudan temsilcisi olan AP'nin AB karar alma sürecinin bazı alanlarında ağırlık kazanması anlamında değil; vatandaşlarla olan bağlantıların güçlendirilmesi açısından da önem arz etmektedir.¹⁴⁸

Girdi meşruiyetine göre, Avrupa halklarının desteğinin sağlanabilmesi için AB bazı ortak değerler temelinde bir araya gelmiş etik ve demokratik bir topluluk olmalıdır.¹⁴⁹

Girdi meşruiyeti belirli bir oranda vatandaşların katılımını esas aldığından siyasa yapım sürecinde görev alanların halklarına yakın olduğu düzeyde alınan kararların kabul edilmesi kolaylaşmaktadır. Meşruiyet teorisinin bu yönü açısından liderler ve toplum arasındaki ilişki önemli rol oynamakta, medya özellikle büyük

¹⁴⁷ HORETH, **a.g.m.**, s. 252.

¹⁴⁸ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, **a.g.m.**, s. 14.

¹⁴⁹ BAYKAL (2005), **a.g.m.**, s. 129.

toplumlarda eğitim yeteneği ve kamu tartışmaları aracılığıyla bu ilişkinin ve bağlantının kurulması için temel kanal işlevi görmektedir.

Bazı akademisyenler tarafından yapının heterojen niteliğinden dolayı AB'nin demokratikleştirilmesinin söz konusu olamayacağı iddia edilmektedir. Diğer bir iddia ise etnik ve kültürel özelliklere değil, vatandaşlık esasına dayalı kolektif kimliğin girdi meşruiyetini mümkün kılacağı yönündedir. AB, devlet sistemine karşıt olarak çok katmanlı yönetim esasına dayanmakta, bu durum girdi meşruiyetinin Birliğe zararlı olduğu yönünde iddialara sebep olmakta ve etkinliğin azalması karşısında daha az demokrasi tercih edilir olmaktadır.¹⁵⁰

Ulusal parlamentoların AB'de demokrasi açığının azaltılması ve girdi meşruiyetinin artırılması anlamında esaslı rolü bulunmaktadır. Birliğin genişlemesi sonrasında ise bu durum daha da önem arz etmektedir. Halkların temsilcisi olarak ulusal parlamentolar Avrupa ile ilgili konuları seçmenlerine yakınlaştırarak AB vatandaşlarının görüşlerinin bağdaştırılmasında bir kanal görevi görebilirler. Böylece oy verenler ve Avrupa düzlemindeki tartışmalar arasında kurulması gereken bağlantıyı gerçekleştirebilirler.

NAPALITANO da bu görüşe AB'de ulusal parlamentoların katkılarının artırılmasının vatandaşların Birlik düzleminde tam olarak temsil edildiklerini hissetmeleri açısından önemli olduğu şeklindeki yorumu ile açıklık getirmektedir.¹⁵¹

Bununla birlikte meşruiyetin girdi yönünden olduğu kadar çıktı yönünden de beslenmesi gerekir.¹⁵² Birçok akademisyen girdi ve çıktı meşruiyetinin birlikte

¹⁵⁰ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, a.g.m., s.11.

¹⁵¹ European Parliament Session Documents (Rap.: G. NAPOLITANO): “**Report on Relations Between the European Parliament and the National Parliaments in European Integration,**” Committee on Constitutional Affairs, (2001/2023(INI)), 23 January 2002.

yerlerini alması ve bir denge oluşturarak Birliğin demokratikleşmesine ortaklaşa hizmet edilmesi gerektiğini ifade etmektedirler.¹⁵³ Vatandaşları tarafından faydalı ve başarılı addedildiği ölçüde Avrupa halklarının destek ve bağlılığını kazanacak olan Birliğin, politika yapısını şekillendirirken, demokrasi ve etkinlik arasında denge oluşturması gerekmektedir.¹⁵⁴ Başka bir deyişle Birlik düzleminde demokrasinin sağlanması, karar alma sürecinde etkinliğin sağlandığı ölçüde anlam ifade edecektir.

¹⁵² BAYKAL (2005), **a.g.m.**, s. 131.

¹⁵³ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, **a.g.m.**, s. 11.

¹⁵⁴ BAYKAL (2005), **a.g.m.**, s. 131.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ SÜRECİNDE ULUSAL PARLAMENTOLARIN ROLLERİNİN GELİŞİMİ, BÜTÜNLEŞMEYE KURUMSAL YAKLAŞIMLARI VE KARAR ALMA SÜRECİNDEKİ YERİ

I. ULUSAL PARLAMENTOLARIN ROLLERİNİN GELİŞİMİ

A. KURUCU ANLAŞMALARDA ULUSAL PARLAMENTOLAR

AT kurulduğunda ulusal parlamentolara önemli sayılabilecek bir görev veya yetki atfedilmediğinden; bunlara topluluk metinlerinde neredeyse hiç yer verilmemiştir. Bu bağlamda ulusal parlamentoların Topluluğa katkısı; anlaşmaların ve anlaşma değişikliklerinin onaylanması, Topluluk yönergelerinin ulusal hukuka aktarılması ve “bütçe düzenlemelerinin onayıyla”¹⁵⁵ sınırlıydı.¹⁵⁶ Dolayısıyla Topluluk düzleminde ulusal parlamentolar için resmi bir rol öngörülmeyle, Topluluk kurumları eliyle yürütülecek “*sui generis*” bir karar alma süreci öngörülmüştür.

Dinamik bir bütünleşme sürecinin öngörüldüğü ve teknokratik ve uluslararası gelişim rolünün verildiği Komisyon gibi bir organın bulunduğu AB kurumsal yapısında, ulusal parlamentolara yer verilmesi ihtiyacı duyulmamıştır. Nitekim

¹⁵⁵ MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 390.

¹⁵⁶ Gérard LAPRAT, “Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: An Evolving Idea”, LAURSEN; PAPPAS (eds.), **a.g.e.** içinde, s. 1.

ulusal parlamentoların ilgisinin böyle bir yapıda tam anlamıyla siyasi ve ulusal olacağı düşünülmüştür.¹⁵⁷

Ulusal kanun yapım sürecinde merkezi rol oynayan ulusal parlamentolar; böylece uluslararası bir karar alma sürecinde kendilerinin hiçbir rol oynayamadıkları gerçeği karşısında, ulusal düzlemdeki faaliyetleriyle sınırlanmayı kabul etme veya kurumsal reformlar aracılığıyla kendilerine uluslararası düzlemde rol verilmesi taleplerini Topluluk düzleminde ortaya koyma arasında bir seçim yapma durumu ile karşı karşıya kalmışlardır.¹⁵⁸

Bununla birlikte AP temsilcilerinin ulusal parlamento temsilcileri arasından seçilmesi, ATS'ye kadar Bakanlar Konseyi'nde alınan önemli kararların neredeyse tamamının oybirliği ile alınması ve ulusal parlamentoların hükümetlerini etkileyebilme olanağının olması karşısında ulusal parlamentolar belli bir süre yetki kayıplarına karşı suskun kalma yolunu seçmişlerdir.

B. AVRUPA TEK SENEDİ'NDE ULUSAL PARLAMENTOLAR

Avrupa bütünleşmesi sürecinde, AP'nin yasama yetkilerinin; özellikle ATS'den sonraki süreçte arttığı görülmektedir. Söz konusu yetki artırımı sadece AP'nin kişilerin doğrudan temsilcisi olarak AB'de bazı karar alma alanlarında ağırlık kazanması anlamında değil; vatandaşlarla önemli bağların artırılması yollarını açması açısından da önemlidir.

¹⁵⁷ David JUDGE, "The Failure of National Parliaments", *West European Politics*, C. 18, S. 3, 1995, s. 81.

¹⁵⁸ NORTON (1996a), *a.g.m.*, s. 22.

Ulusal parlamentolar ile ilgili olarak ise ATS’de herhangi bir hüküm yer almamaktadır.

ATS’nin AB karar alma sürecine etkisi daha önce ulusal düzlemde karara bağlanan birçok konunun Topluluk kurumlarının katkısına açılmasıdır. Ayrıca nitelikli oyçokluğu usulünün kabulü, ulusal parlamentoların dolaylı etkisini dahi zorlaştırmıştır. Nitelikli oyçokluğunun söz konusu olduğu hallerde herhangi bir parlamento, ilgili bakanını Bakanlar Konseyinde belirli bir pozisyonu alma konusunda ikna etmiş veya buna zorlamış olsa dahi, Bakanlar Konseyi söz konusu kararı değil, başka bir kararı almış olabilir. Bu durumda söz konusu bakanın tek başına veto yetkisi bulunmamaktadır. Bu bağlamda ATS, AP’nin AB yasama sürecinde daha az marjinal olmasını sağlarken; ulusal parlamentoların daha da marjinalleşmesine sebep olmuştur.¹⁵⁹

Ulusal parlamentolar açısından ATS’nin en önemli sonucu; Brüksel’den kaynaklanan daha fazla tüzük ve yönergenin ortaya çıkması ve bunların daha önce ulusal hükümetlerin yetki alanında olan konuları doğrudan etkilemesidir. Bu noktada ulusal parlamentoların değişen koşullara nasıl uyum sağlayacağı sorunu ortaya çıkmıştır. AP önceki durumuna göre daha aktif bir rol oynamaya başlamasına rağmen yasama sürecine tam anlamıyla katılmamaktadır. Ulusal parlamentolar bu noktada; uzmanlaşmanın¹⁶⁰ sağlanması, faaliyetlerin artırılması ve AP üyelerini faaliyetlerine dâhil etme gibi girişimlerde bulunma yoluna gitmişlerdir.¹⁶¹

¹⁵⁹Philip NORTON (1996c), “**Introduction: Adapting to European Integration**”, NORTON(1996), **a.g.e.** içinde, s. 9.

¹⁶⁰ Uzmanlaşma, Avrupa ilişkileri alanında komisyonların teşkil edilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır Kurulan ilk Avrupa ilişkileri komisyonu, 1957 yılında Alman Bundesrat’ında kurulan “Ortak Pazar ve Serbest Ticaret Alanı Komisyonu” olmuştur. Amacı Lander hükümetlerine, federal

Nitekim AB'nin yetki alanında olan tüzük ve yönergelerin artması ile birlikte ulusal parlamentolar; Konseye sunulan dokümanların incelenmesi ve yönergelerin uygulanması için daha fazla zaman ayırarak faaliyetlerini artırma durumu ile karşı karşıya kalmışlardır.

ATS'nin kabulü, ulusal parlamentolar ve ulusal siyasi elitlerin dikkatlerini Avrupa bütünleşmesinin yönü ve hızı konusunda çekmekle kalmamış; aynı zamanda AB politika sürecine kendilerini ne şekilde yerleştirecekleri konusunda ulusal parlamentolara bir ipucu sağlamıştır. Başka bir deyişle ATS, ulusal parlamentolara anlaşma değişikliklerinde çıkarlarını ne şekilde koruyabileceklerini göstermiştir.¹⁶²

C. AVRUPA BİRLİĞİ ANLAŞMASI'NDA ULUSAL PARLAMENTOLAR

1. Maastricht Hükümetlerarası Konferansı

ABA'ya ilişkin görüşmeler Avrupa bütünleşmesine karşı kamu şüpheciliği ve çekimserliği gölgesi altında gerçekleşmiştir. Hükümetlerarası Konferansa hâkim olan bu genel atmosfer görüşmeleri de etkilemiş ve bazı ulusal parlamentoların AB karar alma sürecinde rollerinin artırımı yönündeki istemlerine sebep olmuştur.¹⁶³

ABA, başta Fransa ve Almanya olmak üzere bazı üye devletlerde ulusal parlamentoların AB konularındaki rollerine ilişkin değişiklikler içeren anayasal

hükümetin AB politika faaliyetleri konusunda daha fazla söz hakkı sağlamaktır. (COSAC Resmi Web Sayfası: <<http://www.cosac.org/en/info/scrutiny/eac>>)

¹⁶¹ NORTON (1996b), a.g.m., s. 179-181.

¹⁶² JUDGE, a.g.m., s. 88.

¹⁶³ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, a.g.m., s.14.

reformların yapılmasına yol açmıştır.¹⁶⁴ Parlamentolar özellikle bilgi sağlanması anlamında olmak üzere Avrupa işlerinin denetiminde hükümetlerine karşı yetkilerinin artırılmasını talep etmişlerdir.¹⁶⁵ Belçika, İrlanda, Hollanda ve Portekiz’de parlamentoların Avrupa konularındaki yetkilerinin güçlendirilmesini içeren özel kanunlar ve hükümetlerle parlamentolar arasında yapılan anlaşmalar uygulamaya konulmuştur. Bazı ulusal parlamentolar aynı dönemlerde AB konularındaki kapasitelerini artırmak amacıyla kendi usul kurallarında değişiklikler yapmışlardır.¹⁶⁶ Diğer ulusal parlamentolar ise bilgilere ulaşımı sağlayacak başka usuller geliştirme yoluna gitmişlerdir.¹⁶⁷

2. Anlaşmaya Ekli Deklarasyonlar

ABA’dan itibaren ulusal parlamentoların AB karar alma sürecindeki rolleri ve denetim yetkileri daha fazla tartışılmaya başlanmıştır. Birlik gündeminde ulusal parlamentoların demokratikleşmesi de büyük önem kazanmıştır.

Bu noktada ifade etmek gerekir ki Maastricht Hükümetlerarası Konferansından itibaren ulusal parlamentoların denetim yetkisi sadece anlaşmalarda değil, birçok tartışmanın merkezinde yer almıştır. PRODI, AP’nin Anayasal İlişkiler Komisyonu ve ulusal parlamentolara dair bir demecinde “*Ulusal düzlemde; ulusal parlamentoların hükümetlerini yeterli düzeyde denetimlerine ilişkin çeşitli*

¹⁶⁴ MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 390

¹⁶⁵ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, **a.g.m.**, s. 14.

¹⁶⁶ MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 390

¹⁶⁷ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, **a.g.m.**, s. 14.

mekanizmaların oluşturulması, demokrasi gerekleri ile buluşturulması ve güçlendirilmesi” gereğini ifade etmiştir.¹⁶⁸

ABA'nın ulusal parlamentoların rolü anlamında önemi tartışılır. Nitekim Anlaşmaya ulusal parlamentolar ile ilgili olarak eklenen 13 ve 14 nolu deklarasyonların hukuki bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Sözü edilen metinler, ulusal parlamentoların rollerinin kabulüne işaret eden metinler olarak görülmektedirler. 13 nolu Deklarasyon¹⁶⁹ hükümetlerinin AB ile ilgili karar almalarının denetiminde, ulusal parlamentoların etkinliğinin sağlanmasına odaklanmış; 14 nolu Deklarasyon ise ulusal parlamentoların kolektif düzeyde rollerine “Parlamentolar Konferansı” bağlamında vurgu yapmıştır.

Söz konusu deklarasyonlar ulusal parlamentolara ve Parlamentolar Konferansına herhangi bir yetki vermemekle birlikte ulusal parlamentoların katkısını desteklemekte ve teşvik etmektedir. Ulusal parlamentolar, AB karar alma sürecinde daha katılımcı olmasalar ve söz konusu süreçte resmi bir yerleri olmasa da bireysel ve kolektif düzeyde daha fazla katılımcı olma daveti ile karşı karşıya kalmışlardır.¹⁷⁰

a. 13 Nolu Deklarasyon

¹⁶⁸ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, **a.g.m.**, s. 19.

¹⁶⁹ Deklarasyon İngiliz Hükümeti tarafından ortaya konulmuş ve AP ile Komisyon tarafından desteklenmiştir. Deklarasyon, AP ve ulusal parlamentolar arasında bilgi alışverişi ve karşılıklı faaliyetler aracılığıyla ulusal parlamentoların AB faaliyetlerine daha fazla katılımını teşvik etmektedir.

¹⁷⁰ NORTON (1996c), **a.g.m.**, s. 8.

13 nolu Deklarasyon; “Konferans, AB faaliyetlerinde ulusal parlamentoların katkısının artırılmasının önemli olduğunu kabul etmektedir.

Bu amaçla ulusal parlamentolar ve AP arasında bilgi alışverişi hızlandırılır. Bu kapsamda üye ülke hükümetleri, ulusal parlamentoların, Komisyonun yasama önerilerini bilgi veya muhtemel inceleme için en iyi zamanda almalarını sağlar.

Aynı şekilde, Konferans özellikle karşılıklı uygun olanakların sağlanması ve aynı konu ile ilgilenen parlamento üyeleri arasında düzenli toplantılar yapılması anlamında ulusal parlamentolar ve AP arasındaki ilişkilerin artırılmasının önemini kabul eder.” yönündeki hükümleri havidir.

Bu çerçevede 13 nolu Deklarasyon, ulusal parlamentoların AB faaliyetlerine daha fazla katılımı yönündeki isteği ortaya koymuştur. Ulusal parlamentoların bilgiye erişiminin önemine ve dokümanları zamanında alma ihtiyaçlarına vurgu yapmaktadır. Ancak söz konusu Deklarasyon zaman tanımı veya dokümanların gönderilmemesi durumunda uygulanacak yaptırıma ilişkin herhangi bir düzenleme getirmemiştir. Deklarasyonun son paragrafında ise ulusal parlamentolar ve AP arasındaki ilişkilerin geliştirilmesine destekler mahiyette önem atfedilmektedir.

Hukuki olarak bağlayıcı olmamakla birlikte, 13 nolu Deklarasyon ulusal parlamentoların hükümetlerinin AB yasamasına ilişkin işlemlerinin denetimi hakkının kabulü konusunda önemli bir siyasi gelişmeyi temsil etmektedir. Bununla birlikte Deklarasyon, parlamentoların AB işlerindeki hesap verebilirliklerinin etkinliği hakkında, hükümetler ve parlamentolar arasında siyasi tartışmalar ve

anlaşmazlıklar yaratacak bir kaynak olmaktan öteye geçmeyen ve hukuki açıdan bağlayıcı olmayan ihtiyari bir şart getirmiş olmaktadır.¹⁷¹

Bununla birlikte ulusal parlamentoların Avrupa iradesine katılımının meşruiyet bakımından önemli bir unsur olarak kabul edilmesi, ulusal parlamentoların AB'deki rolünü açıklığa kavuşturan 13 nolu Deklarasyon ile sağlanmıştır. Buna göre, ulusal parlamentolar, hükümetlerinin aktardıkları bilgilerle desteklenecektir. Ancak ulusal parlamentoların ulusal düzlemdeki usul hükümleriyle AB yurttaşları için ulusal parlamentolar üzerinden demokratik meşruiyeti sağlama mükellefiyetinin olup olmadığı konusu Deklarasyonda açıklığa kavuşturulmamıştır. Bununla birlikte tartışmasız olan husus, Deklarasyonla ulusal parlamentoların katılımının AB'nin demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesi ve gelişimi için gerekli olduğunun kabulüdür.¹⁷²

b. 14 Nolu Deklarasyon

14 nolu Deklarasyon ile Birliğin temel konularında danışılması için, gerektiğinde toplanması öngörülen ve AP ile ulusal parlamentoların bir araya gelmesini sağlayan Parlamentolar Konferansı (*Assises*) davet edilmiştir.

Bu anlamda üye devlet parlamentoları arası işbirliğine vurgu yapan ilk Topluluk metni, ABA'ya ekli 14 nolu Deklarasyondur.¹⁷³

¹⁷¹ MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 391.

¹⁷² ARSAVA (2003a), **a.g.m.**, s. 20.

¹⁷³ Łukasz BĘBENISTA; Piotr BOGDANOWICZ; MARCIN WIĄCEK, "The Role of National Parliaments According to the New European Constitution", Warsaw, 2005, <http://www.wpia.uw.edu.pl/pliki/socera_01.doc>, s. 25.

Assises, ilk olarak ulusal parlamentoların Avrupa işleri konusunda daha katılımcı olmalarını isteyen Fransız Cumhurbaşkanı Francois MITTERAND tarafından önerilmiş¹⁷⁴ ve Assises toplantıları, 1989'da Fransa'nın dönem başkanlığı sırasında Başkan MITTERAND ve Komisyon Başkanı Jacques DELORS'un teşviki ile gayriresmi olarak başlatılmıştır. İlk Assises toplantısı, 1990'da Maastricht Hükümetlerarası Konferansı'ndan önce Roma'da yapılmıştır. Ancak bu toplantının da önemli bir başarı olduğu söylenemez.¹⁷⁵ Assises toplantısında, AB karar alma sürecinin ulusal parlamentolarca denetiminin kurumsallaşması üzerinde değil, çoğunlukla ulusal parlamentoların Topluluk konuları ile ilgili olarak hükümetlerinin pozisyonları üzerindeki etkilerinin artırılması üzerinde durulmuştur.¹⁷⁶

AP ve ulusal parlamentoların ortak konferansı olan Assises'in ilk toplantı başlığı, "Avrupa Topluluğu Parlamentoları Konferansı (*The Conference of the Parliaments of the European Community*)" şeklindedir. İlk toplantıya ulusal parlamentolardan 173, AP'den ise 85 temsilci katılmıştır. Temsilciler mensup oldukları ülkelere göre değil, ulusal düzlemde ve Avrupa düzleminde dâhil oldukları parti gruplarına göre ayrılmışlardır. Toplantıya ilişkin işlemler büyük oranda AP temsilcileri tarafından yerine getirilmiştir. Toplantının sonuç bildirisinde, büyük oranda AP'nin Anlaşma değişikliği konusundaki talep listesi ortaya konulmuş ve Avrupa düzlemine parlamenter katılım ile parlamentolar arası işbirliği konularına vurgu yapılmıştır.¹⁷⁷

¹⁷⁴ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 11.

¹⁷⁵ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, **a.g.m.**, s. 11.

¹⁷⁶ BEBENISTA; BOGDANOWICZ; WIĄCEK, **a.g.m.**, s. 23.

¹⁷⁷ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 11.

İlk Assises toplantısının ardından, AP, ABA'nın imzalanmasını beklemezsiz parlamentolar arası işbirliğini sağlamak üzere bir dizi öneri ortaya koymuştur. Bu öneriler aşağıdaki şekildedir:

- Ulusal parlamentoların ilgili komisyonları ile AP'deki ilgili komisyon arasında ve başkan veya raportörleri vasıtasıyla yuvarlak masa toplantıları yapılması, üye ülke parlamentolarının Topluluk yasama sürecine doğrudan katılımını sağlayacaktır.

- AP "Topluluk Yasama Programından" Komisyon ile birlikte sorumludur. Yasama Programı, AP ve Komisyon tarafından kabul edilir edilmez, Parlamento bu programı ulusal parlamentolara göndermeyi İçtüzük gereği üstlenmektedir. Yasama Programının hazırlanması sürecinin COSAC toplantılarında düzenli olarak incelenmesi de önerilmiştir. Böylece her ulusal parlamentonun, Topluluğun yasama faaliyetini önceden öğrenmesi ve yasama sürecinin herhangi bir aşamasında görüş ve önerilerini ortaya koyması sağlanacaktır. Buna ek olarak, her yıl Bakanlar Konseyi, Komisyonun ve AP'nin yasama programı üzerinde tartışma açmaktadır. Bu açıdan ulusal parlamentoların yasama programı üzerinde hükümetlerinin görüşünün ne olduğu ve bakanların hangi öncelikleri ortaya koyduklarını belirleme şansları olacaktır.

- Parlamento görevlilerinin değişiminin sağlanarak üye ülke parlamentoları ve AP arasında bağlantı sağlayacak görevlilerin işbirliğinin artırılması ile sürekli ve düzenli olarak parlamentolar arasında bilgi alışverişinin

sağlanmasına da parlamentolar arası işbirliğinin artırılması açısından önem atfedilmiştir.¹⁷⁸

ABA, ulusal parlamentoları, AB’de daha aktif rol oynamaları için cesaretlendirmiştir. Ulusal parlamentoların rolleri ile ilgili ek deklarasyonlarda, ulusal parlamentoların Birlik konuları hakkında daha sağlıklı bilgi alabilmesini teminen, bu parlamentolar ile AP arasındaki bağların güçlendirilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir.¹⁷⁹

ABA ve ATS ile AB’de orijinal bir parlamenter demokrasi için yeni fırsatlar açmış olsa da birlik vatandaşlarının yaşamını doğrudan etkileyen birçok politika alanında parlamenter katılım ve denetim açısından önemli boşluklar oluşmuştur.¹⁸⁰

Birlik karar alma sürecinin kapsamı, karışıklığı ve zamanlaması ulusal parlamenter denetimi gerçeklikten daha çok bir illüzyon haline getirmiştir. Nitelikli çoğunlukla kararların alınabildiği bir ortamda ulusal parlamentoların alınan kararları etkileme gücü azalmıştır. AP’nin yasama yetkilerinin artırılması da etkili bir ikame sağlayamamaktadır. ABA sonrasında bile AP’nin yasama sürecindeki yetkileri parlamenter denetimde resmi ve büyük boşluklara sebep olmaktadır.¹⁸¹

ABA’nın imzalanmasının ardından parlamenter demokrasinin işleminde ulaşılan duruma ilişkin yapısal açıklar ortadan kalkmamış ve sadece AP açısından

¹⁷⁸ LAPRAT, **a.g.m.**, s.11–13; (*Bu öneriler, 1991 yılında Başkan Yardımcısı Mr. Cravinho tarafından AP Bürosuna önerilmiş ve önerilerin büyük bir kısmı AP tarafından kabul edilmiştir.*)

¹⁷⁹ Devrim KODAKÇI, “**Genişleme, Avrupa Birliği’nde Demokrasi Eksikliği ve Çözüm Önerileri**”, (ABGS Uzmanlık Tezleri, Ankara, Mayıs 2004), <http://www.euturkey.org.tr/uzman/uzmanlik_tezleri_files/devrim_kodakci.pdf>, s. 45.

¹⁸⁰ MAURER, (2001): **a.g.m.**, s. 97.

¹⁸¹ WEILER; HALTERN; MAYER, **a.g.m.**, s. 4.

değil, ulusal parlamentolar açısından da ABA'nın artı ve eksileri konusunda tartışmalara sebep olmuştur.¹⁸²

D. AMSTERDAM ANLAŞMASI'NDA ULUSAL PARLAMENTOLAR

1. Amsterdam Hükümetlerarası Konferansı

Amsterdam süreci, diğer hükümetlerarası konferanslarda olduğu gibi sadece Birliğin siyasi gündeminin reforma tabi tutulmasını değil; kurumsal yapının demokratik niteliğinin güçlendirilmesini de içermektedir.¹⁸³

Amsterdam Hükümetlerarası Konferansı sırasında AB'de ulusal parlamentoların rolünün kurumsallaşmasına ilişkin birçok öneri ortaya konulmuştur. Ancak, birçok üye devlet söz konusu önerileri reddetmiş ve toplantının odak noktası ulusal parlamentoların hükümetleri karşısındaki denetim yetkilerinin güçlendirilmesi olmuştur. ABA'ya ekli 13 nolu Deklarasyonun hukuki temel sağlanmak üzere Anlaşmaya eklenmesi ve ulusal parlamentolar tarafından yasama dokümanlarının incelenmesi için asgari bir süre belirlenmesi kararlaştırılmıştır.

Amsterdam Hükümetlerarası Konferansında AB karar alma sürecinin demokratikleşmesi anlamında ulusal parlamentoların rolleri ele alınmış ve konu hakkında;

¹⁸² M. SMITH, "Democratic Legitimacy in the European Union: Fulfilling the Institutional Logic", **Journal of Legislative Studies**, Vol. 2, No. 4, 1996, s. 285.

¹⁸³ MAURER (2001), **a.g.m.**, s. 96.

- AB'nin hukuki çerçevesinde ulusal parlamentolar için doğrudan katılım ve denetim yetkilerinin tanınması,
 - Ulusal parlamentoların kendi hükümetleri nezdinde bazı tek taraflı denetim mekanizmalarının tanınması yönünde anlaşmalarda hüküm öngörülmesi,
 - AP ve ulusal parlamento üyelerinin bir araya getirilerek çok taraflı denetim rejimlerinin oluşturulması,
- gibi bazı öneriler ortaya konulmuştur.

Bu kapsamda ulusal parlamentoların AB karar alma sürecine entegre edilmesi konusunda da bazı öneriler olmuştur. Fransız Parlamentosu, her üye ülkeden eşit sayıda temsilcinin katılacağı bir Avrupa Senatosu veya parlamentolar arası komisyonun oluşturularak ulusal parlamentoların AB karar alma sürecinde temsilini önermiştir. Parlamentoların büyük bir çoğunluğu; yeni bir organın yaratılmasının kurumsal yapı ve üye ülkelerin parlamentoları açısından yükü arttıracığı gerekçesiyle karşı çıkmışlardır. İngiltere ve Danimarka parlamentoları ile hükümetleri ise COSAC'ın ikincilik ilkesinin uygulanmasında en azından ikinci ve üçüncü sütunlar¹⁸⁴ açısından güçlendirilmesi önerisinde bulunmuşlardır.¹⁸⁵ Ulusal

¹⁸⁴ Masstricht Anlaşmasıyla; AB üç sütunlu bir yapıya kavuşturulmuştur. Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri alanlarında üye devletler arasında işbirliği için kurumsal bir çerçeve sunmak amacı gözetilerek, mevcut olan üç topluluk (AKÇT, AET, AAET) daha sağlam bir temele oturtularak bunlara ekonomik ve parasal birlik eklenmesiyle oluşan Avrupa Toplulukları sütunu yanına iki sütun daha eklendi. II. Sütun, üye devletler arasında ortak bir dış ve güvenlik politikası gerçekleştirme, III. Sütun ise adalet ve içişleri alanında üye devletler arasında işbirliği gerçekleştirme amacına yöneliktir. Amsterdam Antlaşması da sütunlu yapıyı korumuştur. Ancak işbirliğini artırmak ve etkinleştirmek üzere, Antlaşma, bazı Adalet ve İçişleri konularını I. Sütun kapsamına alarak, III. Sütunun kapsamını bir hayli daraltmıştır. III. Sütunun başlığı da "Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği" olarak değiştirilmiştir (Enver BOZKURT; Mehmet ÖZCAN; Arif KÖKTAŞ, **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara: Asil Yayınları, 2004, s.30).

¹⁸⁵ MAURER (2001), **a.g.m.**, s.109-110.

hükümetler ve parlamentolar, ayrıca ilgili AB hukuku bazında Birlik ile üye devletler arasında bir yetki paylaşımını gerektirdiğini ve ikincillik ilkesinin ihlal edildiğini düşünen ulusal parlamentoların, ATAD’a başvuru haklarını teminat altına alan öneriler iletilmişlerdir. Konferansta tartışılan diğer bir öneri ise, ulusal parlamentolara Bakanlar Konseyi gündeminde yer alan yasama taslaklarının incelenmesi için gereken zamanın tanınması amacıyla bazı üye devletlerde hâlihazırda uygulanan “*parlamentonun denetimde bulunduğu gerekçesinin*” hukuki bir zorunluluk haline getirilmesi hakkındadır.¹⁸⁶

Amsterdam Anlaşması ile ulusal parlamentoların Birlik içerisindeki rolleri de genişlemiş ve resmiyet kazanmıştır: “AB’de Ulusal Parlamentoların Rollerini Hakkında Protokol”de, söz konusu parlamentoların uzman komisyonlarını bir araya getiren COSAC, resmi olarak tanınmıştır. Protokol aynı zamanda ulusal parlamentolara Birliğin işleyişinde daha aktif bir rol vermiş ve Komisyonun hazırladığı danışma niteliğindeki dokümanların ulusal parlamentolara zamanında gönderileceğini hükme bağlamıştır.¹⁸⁷

Amsterdam Anlaşması, AP’nin yasama sürecindeki etkisinin artmasını sağlamıştır. ABA’nın getirdiği olanaklarla birlikte AP, Birliğin diğer kurumları ile birlikte Birliğin politikasını belirleme olanağı elde etmiştir. Ancak AP’nin yetkileri *henüz üye devletlerin parlamentolarına ulaşmamıştır*. Bununla birlikte üye devletler

¹⁸⁶ MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 393; Ulusal parlamentolara AB tasarrufları ile ilgilenmeleri için yeterli sürenin tanınması amacıyla Konsey çalışmaları daha sistematik ve daha şeffaf hale getirilerek, ivedi usullerden (*urgency procedures*) kaçınılmalıdır. Konseyin organizasyonunun iyileştirilmesi, meşruiyetini artırarak AB kurumlarının çalışmaları ile bakanların görevlerini ne şekilde yerine getirdikleri konusunda seçmenlere güven sağlayacaktır (Tapio RAUNIO (2004a), “One Step Back? National Legislatures in the EU Constitution, **Government and Opposition**, Vol. 34, No.2, s.15).

¹⁸⁷ KODAKÇI, **a.g.e.**, s. 56-57.

bir federe devlet yaratmak istemedikçe, bunun başka türlü olması da beklenmemelidir. AP'nin kendisine bırakılan enstrümanları tam olarak kullanma olanağına sahip olduğu göz önünde bulundurulursa, AP ile Birliğin egemenlik yetkilerinin doğrudan meşruiyetinin güçlendirildiği söylenebilir.¹⁸⁸

2. Ulusal Parlamentoların Rollerini Hakkında Protokol

Amsterdam Anlaşmasına ekli “AB’de Ulusal Parlamentoların Rollerini Hakkında Protokol”, gelişmenin yeni bir basamağıdır. Ulusal parlamentolara birincil hukuk üzerinden açık ve bağlayıcı bir pozisyon garanti edilmiştir. Bu pozisyon, AB faaliyetlerine güçlü bir katılımı teşvik etmektedir.¹⁸⁹

Amsterdam Anlaşması, ABA ile karşılaştırıldığında, önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Amsterdam Anlaşması’na eklenen Protokol ulusal parlamentoların rollerini konusunda hukuken ilk bağlayıcı metin olarak ortaya çıkmıştır. Protokolde üye devlet ulusal parlamentolarının bilgilendirilmesi ve COSAC oluşumu olmak üzere iki konu üzerinde durulmuştur.

Protokol, ulusal parlamentolara; Komisyonun tüm danışma dokümanları, yeşil ve beyaz kitaplar ile bildirimlerin (*communications*) gönderilmesini öngörmektedir. Bununla birlikte; ikinci sütuna ilişkin tüm dokümanlar, yakın işbirliğine girilmesine ilişkin dokümanlar, üye ülkeler tarafından Avrupa Konseyi’ne hazırlanmış dokümanlar ve “Schengen Mevzuatının AB Yapısına Entegrasyonuna

¹⁸⁸ Füsün ARSAVA (2000), “Amsterdam Antlaşmasının Ortak Hükümlerinin Analizi”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 2, S. 2, 2000, s. 194.

¹⁸⁹ ARSAVA (2003a), **a.g.m.**, s. 18.

İlişkin Protokol”de öngörülen usule ilişkin dokümanların ulusal parlamentolara gönderilmemesi de öngörülmüştür.¹⁹⁰

Protokol; ulusal parlamenter denetim mekanizmalarının geliştirilmesine ilişkin hükümler getirmekte, AB’de ve Avrupa ilişkilerinde parlamenter denetim eksikliğine çok taraflı bir düzlemde katkı sağlama yollarından biri olarak COSAC’ı kabul etmektedir.¹⁹¹

Ulusal parlamentoların işbirliğinin önceki ve diğer şekilleri, örneğin ABA’ya ekli 13 ve 14 nolu deklarasyonlar, Protokol düzenlemesi çerçevesinde geri çekilmektedir.¹⁹²

a.Üye Ülke Ulusal Parlamentolarının Bilgilendirilmesi

Ulusal parlamentoların bilgilendirilmesi konusunda Ulusal Parlamentoların Rollerini Hakkında Protokolün birinci bölümünde yer alan ifadeler aşağıdaki şekildedir:¹⁹³

“1. Komisyonun danışma nitelikli dokümanları (yeşil ve beyaz kitapları ile bildirimler) üye ülke parlamentolarına derhal gönderilir.

2. ATA’nın 151.3’üncü maddesiyle uyumlu olarak Konsey tarafından tanımlandığı şekilde Komisyonun yasama önerilerine üye devlet hükümetlerince, ulusal parlamentolarının uygun bulmasının sağlanabilmesi için en iyi zamanda ulaştırılması sağlanmalıdır.

¹⁹⁰ MAURER (2001), **a.g.m.**, s. 116.

¹⁹¹ MAURER (2001), **a.g.m.**, s. 117.

¹⁹² ARSAVA (2003a), **a.g.m.**, s. 18.

¹⁹³ **Amsterdam Treaty**, Official Journal of the European Union, C 340, 10 November 1997.

3. ABA'nın VI. Başlığı altında kabul edilen yasama önerileri veya tedbirlerin Konsey tarafından ulaşıma açılması ile ATA'nın 189b ve 189c maddelerine göre kabulü için Konsey gündeminde yerini alması arasında 6 haftalık bir süre geçmelidir.”

Bu bölümde ulusal parlamentolara gönderilen bilgi ve belgelerin türü belirlenmekte ve ulusal parlamentolara dokümanları incelemek üzere 6 haftalık bir süre (*önerinin verilmesinden Konsey gündeminde karar için yerini almasına kadar*) tanınmaktadır.

Ulusal parlamentolar açısından Protokolün eksiksiz olduğu söylenemez. Öncelikle Protokol, dokümanların belli bir süre içerisinde ulusal parlamentolara gönderilmesine işaret etmesine rağmen ayrıca her üye devlet hükümetinin, kendi ulusal parlamentosunun dokümanları uygun bulması için en uygun zamanda ulaştıracağı ifade edilmektedir. Bu açıdan Protokol'de dokümanların kime gönderileceği açık olarak ifade edilmediği gibi zaman kısıtının ne şekilde uygulanacağı da ortaya konulmamaktadır. Hükümetlerin parlamentolara yasama ile ilgili tüm dokümanları göndermek zorunda olup olmadıkları ve 6 haftalık zaman kısıtı ile sınırlı olup olmadıkları hususları açık değildir. Dolayısıyla Protokolün uygulanması açısından kapsam ve başvurulacak usuller, ulusal parlamentoların ve hükümetlerin karşılıklı görüşmeleri ile belirlenmektedir.

İkinci olarak AB ve Amsterdam anlaşmaları ile Ekonomik ve Parasal Birlik, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Adalet ve İçişleri Politikası anlaşmalara eklenmiştir. II. ve III. Sütunlarda kararlar hükümetlerarası düzeyde alınmakta ve parlamentoların bu alanlarda karar alma yetkileri bulunmamaktadır. Bu konuların

denetimi yetkisi, büyük oranda ulusal hükümetler tarafından parlamentolara verilen yetki düzeyi ile ilişkili bulunmaktadır.

Protokol'ün diğer eksiklikleri; ikinci sütun açısından parlamenter denetim eksikliğini kapatamaması ve ne ulusal parlamentolara ne AP'ye ne de COSAC'a Schengen mevzuatının AB alanına transferi sürecinde bir yetki verilmemesi olarak ifade edilebilir.¹⁹⁴

Protokol'de ayrıca, AB tasarruflarında ulusal parlamentoların kendi hükümetlerini denetimlerinin her üye ülkenin anayasal yapısı ve teamülleri ile ilgili olduğu açıklığa kavuşturulmuştur.¹⁹⁵

b. Avrupa İlişkileri Komisyonları Konferansı (COSAC)'nın Oluşumu

COSAC, 1989 yılında Fransız Ulusal Meclisi Başkanı Lorent FABIUS'un girişimi ile kuruldu. COSAC; üye ülkelerin Avrupa ilişkileri komisyonlarından altışar ve AP'den altı temsilciyi (özellikle Anayasal İlişkiler Komisyonunun Başkanı ile ulusal parlamentolarla ilişkilerden sorumlu başkan yardımcılarını içermek üzere) bir araya getirmektedir.

COSAC'ın ulusal parlamentoların Avrupa ilişkileri komisyonlarından gelen üyelerden oluşması öngörülmüş; ancak, Adalet, İçişleri gibi ihtisas komisyonlarının üyelerinin COSAC'a katılımı sağlanmamıştır. Dolayısıyla Avrupa ilişkileri

¹⁹⁴ MAURER (2001), **a.g.m.**, s. 117.

¹⁹⁵ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 4.

komisyonları üyelerinin AB düzleminde ikinci ve üçüncü sütunlar açısından yapılan görüşmelerde ne derece etkili olacakları tartışmaya açıktır.¹⁹⁶

1994 yılından itibaren aday ülke parlamentolarından da üçer gözlemci davet edilmeye başlanmıştır. COSAC, yılda iki defa Konsey başkanlığını yürüten ülkede toplanmakta ve kararlarını konsensüsle almaktadır.¹⁹⁷

COSAC'ın resmi herhangi bir karar alma yetkisi olmadığından, görüşmeler informel olarak gerçekleştirilmektedir. Bununla birlikte COSAC açık görüşmeler için faydalı bir forum niteliği taşımakta ve ulusal parlamentolar arasında hükümetlerinin denetimi alanında etkin deneyim ve iyi uygulamaların değişimi için önemli bir platform görevi görmektedir.¹⁹⁸

ABA'ya ekli 14 nolu Deklarasyon ile ulusal parlamentoların ve AP'nin, gerek görülmesi durumunda, Birliğin genel yönelimi konusunda danışılacak Başkanlar Konferansı şeklinde ve Avrupa Konseyi ve Komisyon başkanının raporlarını dinlemek üzere toplanması öngörülmüş olsa da ulusal parlamentoların kolektif rolü, ilk kez net olarak Amsterdam Anlaşması'na ekli Protokol'de ortaya konulmuştur.¹⁹⁹

Protokol'ün COSAC ile ilgili ikinci bölümünde aşağıdaki hükümler yer almaktadır.²⁰⁰

“5. COSAC, bireylerin hak ve özgürlüklerine doğrudan etkisi olabilen özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturulmasına ilişkin yasama öneri ve

¹⁹⁶ MAURER (2001), **a.g.m.**, s. 118.

¹⁹⁷“COSAC” hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. <<http://www.cosac.org/en/cosac/>>.

¹⁹⁸ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, **a.g.m.**, s. 18.

¹⁹⁹ AGOSTINI, **a.g.m.**, s. 34.

²⁰⁰ **Amsterdam Treaty**, Official Journal of the European Union, C 340, 10 November 1997.

girişimlerini inceleyebilir. AP, Konsey ve Komisyon bu paragrafta ifadesini bulan COSAC tarafından yapılan katkı konusunda bilgilendirilir.

6. COSAC, özellikle ikincillik ilkesinin uygulanmasına ilişkin olmak üzere Birliğin yasama faaliyetleri, temel haklara ilişkin sorunlar, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı ile ilgili konularda uygun gördüğü katkıları AP, Konsey ve Komisyona bildirir.

7. COSAC tarafından yapılan katkılar, ulusal parlamentoları bağlamaz ve pozisyonları konusunda fikir vermez.”

Protokol’ün söz konusu bölümünde parlamentolar arası işbirliği gereğine ve bu konularla ilgili bir organ olan COSAC’ın etkinliğine vurgu yapılarak Avrupa ilişkilerinde COSAC ve rolü kabul edilmektedir. Protokolün bu bölümünde, daha resmi bir organ isteyen üye devletler ile gayriresmiliğin devam ettirilmesini tercih eden devletler arasında belli derecede bir uyuşma ortaya konulmuştur. Kararların bağlayıcı olmamasına, toplantıların gayriresmi olmasına, ulusal parlamentoları bağlamamasına ve ulusal parlamentoların pozisyonları konusunda fikir vermemesine rağmen Protokol ile COSAC’a hukuki bir nitelik verilmektedir.

COSAC tarafından görüşmeye açık olan üç sütun anlamında da COSAC’ın uygun gördüğü herhangi bir katkıyı AB kurumlarının bilgisine sunabilmesi sağlanmaktadır.

Üçüncü sütun konuları²⁰¹, temel haklar ve ikincillik ilkeleri, COSAC’ın özellikle aktif olacakları alanlar olarak gösterilmekle birlikte aynı zamanda COSAC’ın katkılarının “*ulusal parlamentoları hiçbir şekilde bağlamayacağı ve*

²⁰¹ COSAC’a verilen söz konusu yetki, adalet ve içişlerinin topluluk düzeyine çekilmesi ve bu alanda AP’ye sadece danışma yetkisi verilmesinden kaynaklanan demokrasi açığının kısmen de olsa karşılanması amacıyla kaynaklanmaktadır (AGOSTINI, **a.g.m.**, s. 34).

ulusal parlamentoların pozisyonları hakkında ön fikir vermeyeceği”²⁰² ifade edilmektedir.²⁰³

Amsterdam Anlaşmasına ekli Protokol, AB karar alma sürecine ulusal parlamentoların daha fazla katılımının sağlanması ve hükümetlerin Bakanlar Konseyi’nde ne yaptıkları hususunda daha sorumlu olmalarını sağlayabilir. Ancak Anlaşma kapsamında COSAC’ın şekillendirilmesi Birliği daha karmaşık ve daha az anlaşılır kılmıştır. Bu noktada birlik vatandaşlarının; ulusal parlamentolar ve AP üyelerini bir araya getiren organın yaratacağı artının ne olacağı sorusu ile karşı karşıya kalınmıştır.²⁰⁴

E. NİCE ANLAŞMASI’NDA ULUSAL PARLAMENTOLAR

Nice Anlaşmasına ekli 23 nolu Deklarasyonda, Avrupa mimarisinde ulusal parlamentoların rolü gelecek hükümetlerarası konferansta ele alınacak dört konu arasında sayılarak, konunun 2001 Laeken Zirvesinde ele alındığı şekilde, Konvansiyon çalışmaları sırasında da ele alınması gereği ortaya konulmuştur.

Bu anlamda Nice Hükümetlerarası Konferansı’nın geriye bıraktığı konulardan biri de Avrupa mimarisinde ulusal parlamentoların rolüdür. Anlaşmaya ekli 23 nolu Deklarasyon’da, ulusal parlamentolara doğrudan veya dolaylı olarak değinilmektedir. Konu geniş anlamda, ulusal düzlemde ve Avrupa düzleminde

²⁰² **Amsterdam Treaty**, Official Journal of the European Union, C 340, 10 November 1997.

²⁰³ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 4.

²⁰⁴ MAURER (2001), **a.g.m.**, s. 119.

ulusal parlamentoların rolü, Birliğin parlamentarizasyonu veya genişleyen Avrupa'da parlamenter demokrasinin durumu bağlamında ele alınmıştır.²⁰⁵

Leaken Deklarasyonu, Avrupa Birliği'nin Geleceğine İlişkin Deklarasyon, ulusal parlamentolar konusunda daha net sorular ortaya koymuştur. Sözü edilen sorular; ulusal parlamentoların AP ve Bakanlar Konseyi'nin yanı sıra yeni bir kurumda temsil edilmelerinin, ulusal parlamentolara AP'nin yetkisinin olmadığı Avrupa faaliyet alanlarında rol atfedilmesinin ve Birlik ile üye devletler arasındaki yetki dağılımına ikincillik ilkesi aracılığıyla odaklanmalarının gerekip gerekmediği şeklindeydi.²⁰⁶

Böylece Nice Deklarasyonu ile Avrupa mimarisinde ulusal parlamentoların rolüne vurgu yapılarak, AB'de bu rolün nasıl tanımlanacağına ilişkin tartışmalara destek sağlanmış; Leaken Deklarasyonu ile de bu konular üzerinde yeniden durularak belli önerilerde bulunulması yönünde Avrupanın Geleceği Konvansiyonunun toplanması kararlaştırılmıştır.

F. AVRUPA KONVANSİYONU'NDA ULUSAL PARLAMENTOLAR

Konvansiyon çalışmalarına her bir üye devletten ve aday ülkeden devlet ya da hükümet başkanları düzeyinde birer temsilci, üye ve aday ülkelerin ulusal parlamentolarının her birinden ikişer delege, AP'den 16 üye, Avrupa Komisyonu'ndan 2 delege olmak üzere toplam 105 temsilci katılmıştır. Ekonomik ve Sosyal Komite'den 3, Bölgeler Komitesi'nden 6, Sosyal Ortaklardan 3 temsilci

²⁰⁵ AGOSTINI, **a.g.m.**, s. 29.

²⁰⁶ **Laeken Declaration-The Future of the European Union**, The Laeken European Council, 14-15 December 2001.

ve Avrupa Ombudsmanı, Konvansiyon çalışmalarında gözlemci statüsünde bulunmuşlardır.

Konvansiyonla parlamenterler ilk kez Avrupa boyutundaki anayasal bir sürece, bu konudaki tartışmalara ve alınacak kararlara doğrudan dâhil olmuşlardır. Bu gelişme Konvansiyonun da temel amaçlarından biri olan AB’de demokrasiyi ve temsili artırmak açısından önemli bir adımdır.²⁰⁷

Ulusal parlamentolar aktif rol oynadıkları Konvansiyon çalışmalarından başlayarak Anayasa tartışmalarına da katılmışlardır. Ulusal parlamento üyelerinin Anayasa Sözleşmesi’nin görüşmelerine ve hazırlanmasına katılımları, Birlik düzeninde ilk defa gerçekleşmektedir. Konvansiyonun 105 üyesinin 56’sı ulusal parlamento üyesidir. Bu, Birliğin geleceği konusunda daha geniş tartışmaları harekete geçirebilme yolunda bir kanal olarak ulusal parlamentoların kullanılması istemini yansıtmaktadır. Konvansiyonun oluşumu göz önünde bulundurulursa, Konvansiyon boyunca ulusal parlamentoların rolünün tartışılması hususu şaşırtıcı olmayacaktır.

Avrupa Konvansiyonu’nda Birliğin meşruiyetini artırmak ve Birliği vatandaşlara yakınlaştırmak amacıyla ulusal parlamentoların rollerine ilişkin çalışmalar yapmak üzere bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Çalışma Grubu, parlamenter denetim alanında iyi uygulamaların belirlenmesi ve ortak uygulamaların oluşturulması alanlarına yoğunlaşmıştır. Ulusal parlamentoları ve AP’yi içine alan çok taraflı mekanizmaların muhtemel rol ve şekilleri, Konvansiyonun sonuç raporunda belirlenmiştir.

²⁰⁷ KUMRULU, a.g.m., s. 171.

Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkındaki Çalışma Grubu, 2 Kasım 2002'de yayınladığı Sonuç Raporu'nda, Konvansiyon çalışmaları sırasında tartışmaya açılan üç temel konu hakkında bazı önerilerde bulunulmuştur.²⁰⁸ Sözü edilen üç temel konu; ulusal parlamentoların hükümetleri ile ikincillik ilkesinin uygulanmasının denetimindeki rolleri ve Avrupa düzleminde ulusal parlamentoların katkısını sağlamak üzere çok taraflı işbirliği mekanizmalarının fonksiyonu ve etkisidir. Sonuç Raporu'nda Anayasa Sözleşmesi'ne ulusal parlamentoların AB faaliyetlerine aktif katılımı ile ilgili açık hükümler konulması talep edilmiştir. Bu amaç doğrultusundaki önlemlerden biri, parlamentoların hükümetlerinin Bakanlar Konseyi'ndeki faaliyetlerini denetlemesidir. Bu açıdan Bakanlar Konseyi'nin toplantılarının şeffaf ve yasama görevleriyle ilgili olanların halka açık olması önerilmiştir. Ayrıca Bakanlar Konseyi görüşme tutanaklarının 10 gün içerisinde AP ve ulusal parlamentolara gönderilmesi de talep edilmiştir.

Hakkında radikal değişiklikler yapılmamakla birlikte ulusal parlamentolar Konvansiyon tartışmalarında çok önemli bir yere sahip olmuştur. Ulusal parlamentolar üzerinde;

- Bazı ulusal parlamenterlerin, AB kurumsal yapısının gelişiminin, ulusal parlamentoları daha da marjinalize edeceği yönündeki korkularının şekillendirdiği ulusal parlamentoların rolünün artırılması konusundaki ilgileri,
- Ulusal parlamentoların sürece daha fazla katkıda bulunması sağlanarak Avrupa bütünleşmesine ulusal parlamenterlerin desteğinin artacağı düşüncesi,

²⁰⁸ **European Convention**, Final Report of Working Group IV on the Role of National Parliaments, CONV 353, 22 October 2002.

bağlamında tartışmalar yapılmıştır.²⁰⁹

Konvansiyon çalışmalarının başlangıcından itibaren üye devletlerin büyük bir çoğunluğu ulusal parlamentoların, AB işlerinde hükümetlerinin denetimini nasıl sağlayacakları konusuyla ilgili olarak, Birliğin söz sahibi olmasında ısrar etmişlerdir. Anayasal açıdan, ulusal parlamentoların AB işlerinde hükümetlerinin denetimi konusunda Anayasa Sözleşmesi'ne bir madde eklenmesinin statükodan radikal anlamda bir ayrılma teşkil edeceği düşüncesiyle parlamentoların hükümetlerini nasıl denetleyecekleri konusu, üye devletlerin yetki alanına bırakılmıştır.²¹⁰

Ulusal hükümetlerarasında, ulusal parlamenterlerin Avrupa düzlemindeki kolektif rolünün kurumsallaşması anlamında yeterli destek bulunmamakla birlikte, üye ülkelerin çoğunluğu ile Komisyon ve AP, AB kurumlarından ulusal parlamentolara bilgi akışının daha iyi bir duruma getirilerek ulusal parlamentoların hükümetlerini sorumlu tutma kapasitelerinin geliştirilmesi ve böylece kurumlar arasındaki statükonun korunmasını desteklemişlerdir.²¹¹

Ulusal parlamentoların kolektif bir organ oluşturmaları yönündeki öneriler²¹² genellikle İngiltere ve Fransa'dan gelmiştir. Fransız siyasetçilerin ulusal

²⁰⁹ B. DONNELLY, L. HOFFMANN, "The Role of National Parliaments in the EU", **European Policy Brief, The Federal Trust**, London, <<http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief3.pdf>>, 2004, s. 1.

²¹⁰ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 4.

²¹¹ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 4.

²¹² 1996-97 Hükümetlerarası Konferansında, Fransız Hükümeti, AP'nin bazı yasama yetkilerine sahip olan ve ikincillik ilkesinin uygulanmasını izleyen ulusal parlamenterlerden oluşan bir "*Meclis*" önerisinde bulunmuştur. İngiltere Başbakanı Tony BLAIR, Kasım 2000'de Varşova'da yaptığı bir konuşmada ulusal parlamenterlerden oluşan ikinci bir meclis kurulmasını desteklemiştir. Ancak söz konusu meclisin görevlerinin AB yasama sürecine katılmaksızın AB ve üye devletler arasında yetki dağılımını gözetmek ve ikinci sütun konuları ile ilgili bazı görevler üstlenmek olması gerektiğini ifade etmiştir. Fransız Başbakanı Lionel JOSPIN, Mayıs 2001'de Paris'te yaptığı bir konuşmasında

parlamenteplerden oluşan kollektif bir organ kurma yönündeki talepleri, AP'nin AB karar alma sürecindeki yetkilerinin sınırlandırılarak ulusal parlamenteplerin ve bu bağlamda Fransız Parlamentosu'nun rolünün güçlendirilmesi isteğine dayanmaktadır. Bu doğrultudaki neriler, Ulusal Parlamentepler Meclisi/Kongresinin bir yasama meclisi olmasını değil, sadece bir danışma organı olarak faaliyet göstermesini veya AB ve ye devletler arasında yetki dağılımının ve ikincillik ilkelerine uygunluğun denetimi fonksiyonunu yüklenmesini içermekteydi.²¹³

Konvansiyon Başkanı Giscard d'Estaing'in "*Avrupa Halklarının Kongresi (The Congress of the Peoples of Europe)*" düşüncesine, Kasım 2002'de yayımlanan Anyasa Sözleşmesi Taslağının 19'uncu maddesinde ve "Birlik kurumları" başlığı altında yer verilmiştir.²¹⁴

Nisan 2003'te Konvansiyon Başkanlık Divanı (*Praesidium*)²¹⁵, Anayasa Sözleşmesinin "Birliğin Demokratik Yaşamı" konulu VI. Başlığının Birinci

düzenli olarak toplanarak ikincillik ilkesinin uygulanmasını denetleyecek ve Birliğin durumunu ele alacak ulusal parlamenteplerden oluşan bir "*Kongre*"nin kurulmasını desteklemiştir. İspanya Başbakanı Jose Maria AZNAR, Kasım 2001'deki bir konuşmasında Anlaşma'da belirtilmeyen konularda Birliğin yetkilerinin delegasyonunun kabulü konusunda, ulusal parlamenteplere kollektif bir rol verilmesini savunmuştur. Almanya Başbakanı Joschka FISCHER de Mayıs 2000'deki bir konuşmasında ulusal parlamenteplerden oluşan bir meclisin kurulmasını savunmuştur. FISCHER'e göre, AB'nin; ulusal parlamenteplerden oluşan bir alt meclis ile doğrudan seçilen senatörlerden (*ABD Senatosu'nda olduğu gibi*) ve ulusal hükümetlerin temsilcilerinden (*Bundesrat'da olduğu gibi*) oluşan bir üst meclisi içine alan iki meclisli bir parlamenteoya sahip olması gerekmektedir (AGOSTINI, **a.g.m.**, s. 35-37).

²¹³ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 4.

²¹⁴ **European Convention**, Preliminary Draft Constitutional Treaty, CONV 369/02, Brussels, 28 October 2002.

²¹⁵ Konvansiyona hız kazandıran ve çalışmalara temel oluşturan Başkanlık Divanı; Konvansiyon Başkanı, başkan yardımcıları ve Konvansiyon içinden seçilen dokuz üyeden –Konvansiyon sırasında

Bölümüne, AP ve ulusal parlamento temsilcilerini bir araya getiren ve yılda bir kez toplanacak olan Kongrenin kurulmasını öngören yeni bir maddenin eklenmesini önermiştir. Söz konusu öneriye göre, sadece danışma fonksiyonuyla yüklenecek Kongre, en fazla 700 üyeden oluşacak ve üyelerinden üçte ikisi ulusal parlamento temsilcileri olacaktır. Kongre, Konsey Başkanını dinleyecek ve söz konusu sunuş Komisyonun yıllık yasama programı ile açıklanacaktı.²¹⁶ Sözü edilen öneriye güçlü bir şekilde karşı çıkılarak Anayasa Sözleşmesi'nde yer alması engellenmiştir.

G. ANAYASA SÖZLEŞMESİ'NDE ULUSAL PARLAMENTOLAR

Laeken Deklarasyonu doğrultusunda çalışmalarını yürüten “Ulusal Parlamentolar Hakkındaki Çalışma Grubu” AB'nin meşruiyetinin sağlanması açısından ulusal parlamentoların rolünün önemli olduğu inancından hareketle, ulusal parlamentoların hükümetlerinin AB politikalarını daha yakından takibinin sağlanması ve ikincillik ilkesinin gözetilmesi konularına vurgu yapmış ve ulusal parlamentoların Avrupa düzlemindeki katkılarının artırılması yönündeki mekanizmaların geliştirilmesini önermiştir.²¹⁷

Anayasa Sözleşmesi'nin “Temsili Demokrasi” başlıklı I-45'inci maddesinde ulusal parlamentolarla ilgili hükme yer verilmiştir. Bu hükme göre, Birlik'in çalışması, temsili demokrasi ilkesi üzerine kurulmuştur. Vatandaşlar, Avrupa

Birlik Başkanlığı yürüten devletlerin (İspanya, Danimarka, Yunanistan) hükümet temsilcileri, iki ulusal parlamento temsilcisi, iki AP temsilcisi ve iki komisyon temsilcisi- oluşmaktadır.

²¹⁶ F. RIZZUTO, “The New Role of Parliaments in the EU”, London: **The Federal Trust Online Paper**, 19/03, June 2003, <http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/19_03.pdf>, s. 11.

²¹⁷ **Avrupa Konvansiyonu Resmi Web Sayfası**: “The National Parliaments: Better Informed, More Involved”, <<http://european-convention.eu.int/>>.

Parlamentosu'nda doğrudan temsil edilirler. Üye devletler, Avrupa Konseyi'nde ve kendi vatandaşları tarafından seçilen ve ulusal parlamentolara karşı sorumlu olan kendi hükümetleri tarafından Konsey'de temsil edilirler.

Dolayısıyla ulusal parlamentolar, AB düzeyinde kurumsal çerçeve içerisinde sayılan bir kurum olmayıp, karar alma sürecinde dolaylı olarak yer almaktadır.²¹⁸

Anayasa Sözleşmesi'ne ulusal parlamentolar ile ilgili olarak “Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Protokol” ve “İkincillik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol” olmak üzere iki protokol eklenmiştir.

Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Protokol; ulusal parlamentolar ve üyelerinin AB karar alma süreci ile ilgili olarak daha fazla bilgilenmelerini sağlarken; İkincillik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol, özellikle ikincillik ilkesinin uygulanmasının ulusal parlamentolarca denetimine odaklanmıştır.

Amsterdam Anlaşmasına ekli protokolün çok büyük değişikliklere gidilmeksizin Anayasa Sözleşmesine dâhil edildiği görülmektedir. Bu çerçevede;

- Komisyonun hazırladığı yeşil ve beyaz kitaplar gibi tüm bildirim ve danışma dokümanları, yasama programı, yasama planlaması ve politika stratejisi ile ilgili tüm belgeler,
- AP'ye ve Konseye gönderilen tüm yasama önerileri ile Sayıştay yıllık raporu,
- Konsey'deki yasama amaçlı müzakerelerin tutanakları, gündem ve sonuçları ile birlikte ulusal parlamentolara gönderilecektir.

²¹⁸ Zekeriya AKÇAM, “Avrupa Anayasal Antlaşması'nda Milli Meclislerin Rolü ve İkincillik ve Oransallık İlkeleri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 22, 2005, s. 66.

Anayasa Sözleşmesi'nin getirdiği önemli bir yenilik, ulusal parlamentoların AP, Bakanlar Konseyi ve Komisyona bir yasama önerisinin ikincillik ilkesine uygun olup olmadığı konusunda gerekçeli görüş gönderebilecek olmalarıdır.²¹⁹ Anayasa Sözleşmesi'ne ekli İkincillik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol'de öngörülen denetim mekanizması bağlamında söz konusu ilkelerin denetiminde ilk kez doğrudan ulusal parlamentoların rolüne atıf yapılmaktadır.²²⁰ Bu anlamda ulusal parlamentolar, ikincillik ilkesine uygun olmadığını gördükleri öneriler ve tasarruflar karşısında harekete geçebileceklerdir.

Ayrıca bir yasama önerisinin ulusal parlamentolara gönderilmesi ile yasama sürecinde Bakanlar Konseyi tarafından karara bağlanmak üzere gündeme alınması arasında en az 6 haftalık bir sürenin geçmesi öngörülmektedir. COSAC oluşumunun sürdürülmesi de Anayasa Sözleşmesi'nde yer verilen diğer husustur.

Anayasa Sözleşmesi'nde, Avrupa Konseyi'ne mevcut Anayasa hükümlerinden sapma yetkisinin tanındığı iki halde, ulusal parlamentoların rolü de vurgulanmaktadır.²²¹ Anayasa Sözleşmesi'nin I-24'üncü maddesinin dördüncü fıkrasının birinci paragrafına göre, Anayasa Sözleşmesi'nin III. Bölümünde Avrupa yasaları ve Avrupa çerçeve yasalarının Bakanlar Konseyi tarafından özel bir yasama yöntemine uygun olarak belirlenmesinin öngörüldüğü hallerde, Avrupa Konseyi kendi inisiyatifi ve oybirliğiyle, en az 6 aylık bir inceleme süresinden sonra, söz konusu yasa ve çerçeve yasaların olağan yasama yöntemine göre kabul edilmesine

²¹⁹ Sanem BAYKAL (2004), "Avrupa Birliği'nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasallaşma ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine", **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, C.1, S.1, Ankara, 2004, s. 147.

²²⁰ Ece ÖZTAN, "Ulusal Parlamentolar/Güncelleme", DINAN (ed.), **a.g.e.** içinde, s. 398.

²²¹ ODER (2004), **a.g.e.**, s. 317.

yetki veren bir kararı kabul edebilecektir. Ancak bunun gerçekleştirilmesi AP'ye danışılmasını ve ulusal parlamentoların bilgilendirilmesini gerektirmektedir.

Yine aynı fıkranın ikinci paragrafına göre, Anayasa Sözleşmesi'nin III. Bölümünde Bakanlar Konseyi'nin belli bir alanda oybirliğiyle hareket etmesi öngörülüyorsa, Avrupa Konseyi kendi inisiyatifi ve oybirliğiyle Bakanlar Konseyi'ne bu alanda nitelikli çoğunlukla hareket etme yetkisini veren bir karar alabilecektir. Ancak Avrupa Konseyi tarafından söz konusu ikinci paragrafta göre alınan her türlü inisiyatif, ilgili kararın kabul edilmesinden 4 ay önce ulusal parlamentolara iletilmelidir.

Anayasa Sözleşmesi'nin I-17'nci maddesinde ikincillik ilkesi açısından esneklik hükmü öngörülmüştür. Bu hükme göre, Birlik düzeyinde karar almayı gerektiren, ancak Sözleşme'nin gerekli yetkiyi vermediği durumlarda, Komisyonun teklifi üzerine ve AP'nin onayının alınmasının ardından Bakanlar Konseyi oybirliğiyle gerekli önlemleri alabilecektir. Bu gibi durumlarda, Komisyona, üye devletlerin ulusal parlamentolarının sözü edilen maddeye dayanan teklifler konusunda bilgilendirilmesi yükümü getirilmiştir.

Anayasa Sözleşmesi'nin III-160'ncü maddesi gereğince, üye devlet ulusal parlamentoları "Cezai Konularda Adli İşbirliği (III-171 ilâ 175'inci maddeler)" ve "Polis İşbirliği (III-176 ilâ 178'inci maddeler)" kapsamında verilen yasama önerisi ve girişimlerinin İkincillik ve Orantılılık İlkelerine İlişkin Protokol'deki düzenlemelere göre ikincillik ilkesine uyumunu sağlamakla yükümlü tutulmuşlardır. Ulusal parlamentolar, yine Anayasa Sözleşmesi'nin III-161'inci maddesi gereğince özgürlük, güvenlik ve adalet alanında saptanan Birlik politikalarının üye devletlerde

uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla yürütölen tüm değerlendirmelerin içeriği ve sonuçları hakkında bilgilendirileceklerdir.

Ulusal parlamentolar ayrıca bu kapsamda EUROJUST'ın faaliyetlerinin değerlendirilmesinde ve EUROPOL'ün siyasi denetiminde yer alacaklardır (md. I-41, md. III-160). Anayasa Sözleşmesi'nin III-174'üncü maddesinde, AP ve ulusal parlamentolarca EUROJUST'ın faaliyetlerinin değerlendirilmesi ve III-177'nci maddesinde ise EUROPOL'ün siyasi denetimi usullerinin Avrupa yasaları ile belirleneceği ifade edilmektedir.

Ulusal parlamentolar için öngörölen önemli bir rol de Anayasa Sözleşmesi'nin gözden geçirilmesi usulüne ilişkindir. Konuya ilişkin Anayasa Sözleşmesi'nin IV-7'nci maddesine göre, herhangi bir üye devlet hükümeti, sözleşmeyi değiştirme yönünde bir teklif getirdiğinde, söz konusu teklif tüm üye devletlerin parlamentolarına gönderilecek ve Bakanlar Konseyi, AP ile Komisyona danıştıktan sonra salt çoğunlukla, üye devlet başkanları ve hükümetleri ile ulusal parlamentolar, AP ve Komisyon temsilcilerinden oluşun bir konvansiyon düzenlenmesine karar verebilecektir.²²²

Günümüze kadar ulusal parlamentolar Avrupa kurumsal sistemine tam anlamıyla entegre olamadıklarından Anayasa Sözleşmesi ile ulusal parlamentolar için getirilen düzenlemeler, Avrupa demokrasisi için önemli bir adım niteliğindedir. Ulusal düzlemden Avrupa düzlemine devredilen yetkiler nedeniyle ikincillik ilkesi üzerinden ulusal parlamentolara bazı siyasi denetim yetkileri tanınması, özellikle ulusal parlamentoların AB karar alma sürecine doğrudan katılımlarının sağlanması açısından anlam ifade etmektedir.

²²² ÖZTAN, a.g.m., s. 398.

II. ULUSAL PARLAMENTOLARIN AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİNE

KURUMSAL YAKLAŞIMLARI

Üye devlet ulusal parlamentoları AB düzlemindeki yeni yetki ve sorumluluklarına farklı yollardan uyum sağlamışlardır.

NORTON, ulusal parlamentoların AB anlaşmalarının dışında bırakılmasına karşı iki reaksiyonda bulunabileceklerini ifade etmektedir. Bunlardan biri, mevcut durumu kabul etmek; diğeri ise ulusal parlamentoların Avrupa ilişkileri üzerinde etkisini sağlayacak kurumsal değişimler için mücadele etmektir.²²³ Avrupa bütünleşmesi sürecinin başlangıç yıllarında, üye ülke ulusal parlamentolarının uluslararası kanun yapımında herhangi bir rolü olmadığı gibi parlamentoların bu yönde bir rol istemleri de bulunmamıştır. Siyasi elitler tarafından ve kamuoyunda, Avrupa bütünleşmesi süreci ve sürecin gerekli kıldığı uluslararası kurumlara yetki devri desteklenmektedir. Ulusal çıkarlar, hükümet tarafından korunduğundan, ulusal parlamentoların AB düzleminde karar alma sürecine katılma konusunda bir eğilimi bulunmamış ve bunda esas itibarıyla ulusal parlamentolarca bir çıkar da görülmemiştir.²²⁴

Dolayısıyla ulusal parlamentolar genellikle mevcut durumu kabul yolunu seçmişlerdir. Avrupa bütünleşmesinin ilk yıllarında yasama yetkisi; sadece yürütmenin yetki alanına giren dış politika alanında uygulandığından, ulusal parlamentolar yasama yetkilerine müdahale edilmesini beklememişler ve başlangıçta

²²³NORTON (1996a), **a.g.m.**, s. 22-23.

²²⁴ NORTON (1996b), **a.g.m.**, s. 177.

içişleri ile ilgili konularda siyasa yapım yetkisini devam ettireceklerine emin olduklarından Avrupa düzlemindeki karar alma yetkisini AB kurumlarına bırakmışlardır.²²⁵

AT'ye katılımlarından itibaren yetkilerin Brüksel'e devri konusunda duyarlı olan İngiltere ve Danimarka dışında, 1979'da AP için doğrudan seçimlerin yapılmaya başlanması ve böylece ulusal parlamentolar ile AP arasındaki organik bağlantının kesintiye uğramasına kadar, rollerinin ve yetkilerinin azalması ulusal parlamentolar tarafından bir problem olarak değerlendirilmemiş ve buna karşı herhangi bir reaksiyon gösterilmemiştir.²²⁶

Ulusal parlamentoların mevcut durumu kabul etme yönündeki eğilimlerinin, 1987 yılında bazı politika alanlarının AB düzlemine kaydırıldığı, bazı politika alanlarında oybirliğinden nitelikli oyçokluğuna geçildiği ATS'ye kadar devam ettiği gözlemlenmiştir. ATS'den itibaren ulusal parlamentolar siyasa yapımı yetkilerinin kaybına Avrupa ilişkileri komisyonları kurarak cevap vermişlerdir.²²⁷

Ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesindeki rolü incelendiğinde ulusal parlamentoların marjinal aktörler olduğu görülür. Ulusal parlamentolar, AB karar alma sürecinde rol oynamanın ötesinde esas itibarıyla aktif rol oynama konusunda da isteksiz görünmüşlerdir. Aktif veya önemli bir rol oynayamama, anayasal ve yöntemsel etkenlere dayandırılabilirken; aktif rol oynama konusundaki isteksizlik, esas olarak ideolojik ve kültürel etkenlere dayandırılabilir. Bu anlamda anayasal ve yöntemsel etkenlerin, ulusal parlamentoların Avrupa ilişkileri alanında önemli bir etkiye sahip olma kapasitelerini sınırlandırdığı ifade edilebilir. Anayasal,

²²⁵ ORR, **a.g.m.**, s. 7.

²²⁶ AGOSTINI, **a.g.m.**, s. 30.

²²⁷ ORR, **a.g.m.**, s. 7.

yöntemsel, ideolojik ve kültürel etkenlerin yanı sıra üye ülkelerdeki partiler ve parti sistemleri de ulusal parlamentoların kurumsal yaklaşımlarının şekillenmesinde etkili olmaktadır.

Anayasal etkenler: Ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesine karşı oluşturdukları farklı yaklaşımlar, büyük oranda ulusal anayasaların hükümleri arasındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır.²²⁸ Bazı anayasalar üniter bir hükümet sistemi, bazıları ise bir federal sistem ortaya koymaktadır. Bununla birlikte ulusal sistemde hükümete ve parlamentoya verilen yetkiler bağlamında da farklılıklar mevcuttur.²²⁹

Diğer yandan bazı ülkeler devletin uluslararası sürece entegrasyonunu hızlandırırken; bazıları ise bu konuda bazı sınırlamalar getirmekte ve zorluklar yaratmaktadırlar. Örneğin, İngiltere katılma zamanı, Almanya ise Lânder'ların pozisyonu ile ilgili zorluklar çıkartmışlardır.²³⁰

Yöntemsel etkenler: Parlamentoların kendilerine özgü nitelikleri de kurumsal yaklaşımı etkileyecektir. Hiç şüphesiz ki uzmanlaşmış, ihtisas komisyonları ve esnek gündemi olan parlamentoların AB mevzuatına uyumu daha hızlı olacaktır.²³¹

Yöntemsel sınırlamalar; var olan yapılar, yöntemler ve ulusal parlamentoların iş yükünden kaynaklanmaktadır. Bu kriterler açısından da ulusal parlamentolar arasında farklılıklar mevcuttur. Örneğin bir parlamentonun Avrupa

²²⁸ NORTON (1996b), **a.g.m.**, s. 187.

²²⁹ NORTON (1996c), **a.g.m.**, s. 9.

²³⁰ NORTON (1996b), **a.g.m.**, s. 187.

²³¹ NORTON (1996c), **a.g.m.**, s. 10.

ilişkileri komisyonlarını teşkil etme nedeni diğer bir parlamento için geçerli olmayabilmektedir.²³²

Diğer yandan iş yükü fazla olan parlamentoların, AB'ye uyum konusunda daha büyük zorluklarla karşılaştıkları görülmektedir.

İdeolojik etkenler: İdeolojik sınır, Avrupa bütünleşmesi konusunda bulunulan pozisyona işaret eder. Birçok parlamentoda Avrupa bütünleşmesi taahhüdü olduğu için uluslararası düzlemin Avrupa hukukunun şekillenmesi, görüşülmesi ve kabulü konusunda en uygun düzlem olduğu konusunda bir kabul söz konusudur.²³³

Kültürel etkenler: Üye devletler arasında ve üye devletin kendi içinde siyasi kültür, farklılık arz etmektedir. Bazı kültürler, Avrupa bütünleşmesinin gerçekleştirilmesinde diğerlerine göre daha uzlaşmacı olabilir. Bazılarında ise bu uzlaşma görülmeyebilir.²³⁴

Partiler ve Parti Sistemleri: Siyasi partiler ve parti sistemlerinin de kurumsal cevapların şekillenmesinde etkisi bulunmaktadır. Partilerin bireysel olarak bütünleşme konusunda farklı görüşleri bulunmaktadır. Bazı ülkelerde, partiler arasında Avrupa bütünleşmesi konusundaki görüşler arasında farklılıklar; bazılarında ise benzerlikler bulunmaktadır. Bu konuda partiler arasında var olan çekişme, parti sistemleri vasıtasıyla güçlendirilmekte ya da azaltılmaktadır. Yarışan iki partinin ve çoğunluk hükümetinin olduğu bir sistemde çekişme artacaktır. Çok partili bir sistem ve koalisyon hükümeti söz konusu olduğunda en azından koalisyon ortakları arasında bir uzlaşma söz konusu olacaktır.

²³² NORTON (1996b), **a.g.m.**, s. 187.

²³³ NORTON (1996b), **a.g.m.**, s. 189.

²³⁴ NORTON (1996c), **a.g.m.**, s. 9.

Başlangıçtaki isteksizliklerine rağmen ulusal parlamentolar, Avrupa bütünleşmesi sürecinde yaşanan gelişmeler karşısında bir yandan hükümetlerinin denetimi alanında etkinliği sağlayacak düzenlemeler yaparak “iç rolleri”nin güçlendirilmesi, diğer yandan ulusal parlamentolar ve AP arasında işbirliğine dayalı olan ve kolektif rol olarak tanımlanabilecek yeni bir rolün geliştirilmesi yoluna girmişlerdir. Bütünleşme süreci ilerlerken ulusal parlamentolar özellikle hükümetlerinin karşısındaki pozisyonlarını güçlendirecek düzenlemeler ve kurumlar oluşturmuşlardır. Yapılan düzenlemeler ve oluşturulan kurumlar, ilgili ülkenin bütünleşmeye yaklaşımı, hükümet şekli ve parlamento teamülleri gibi faktörler tarafından şekillendirilmektedir.²³⁵

Ulusal parlamentoların kurumsal yaklaşımları anlamında özellikle çeşitli adlar altında Avrupa ilişkileri komisyonları kurma yoluna gittikleri görülmektedir. İlk Avrupa işleri komisyonu, 1957 yılında Alman Bundesrat’ında “Ortak Pazar ve Serbest Ticaret Alanı Komisyonu” adı altında kurulmuştur. Komisyonun kuruluş amacı, federal hükümetin AB politikası konusunda, eyalet hükümetlerinin söz sahibi olmasının sağlanmasıdır. Belçika Temsilciler Meclisi ve İtalyan Senatosu da Alman Bundesrat’ını izleyerek sırasıyla 1962 ve 1968 yıllarında Avrupa işleri komisyonlarını kurmuşlardır. Ancak diğer üye devlet parlamentolarının başlangıçta, Avrupa işleri komisyonu kurma konusunda çok istekli olmadıkları görülmektedir. Bununla birlikte, 1973 ve 2004 yılları arasındaki 6 genişleme dalgası ile birlikte üye sayısının 25’e yükselmesi ve kurucu anlaşmalarda yapılan bazı değişikliklerle birlikte oluşan yapının demokrasi açığını yansıtan karakteri, bu durumu büyük oranda değiştirmiştir. İlk genişleme dalgasından olan İngiltere, Danimarka ve

²³⁵ AGOSTINI, a.g.m., s. 31

İrlanda katılımları sonrasında hemen Avrupa işleri komisyonları kurma yoluna gitmişlerdir. 1979 yılında AP için ilk doğrudan seçimlerin yapılması ile birlikte, Fransız Parlamentosu'nun her iki kanadında da özel bir delegasyon oluşturulması yoluna gidilmiştir. ATS'nin imzalanması ile birlikte üye devletlerde ulusal parlamentoların hükümetlerine karşı pozisyonlarının güçlendirilmesi fikriyle birlikte Avrupa işleri komisyonları kurulması süreci hızlanmıştır. Bu dönemde, Hollanda Temsilciler Meclisi ile İspanya ve Portekiz parlamentolarında da Avrupa işleri komisyonları kurulmuştur.²³⁶

Yeni üyelerin Birliğe katılımı ile birlikte AB'de Avrupa işleri komisyonuna sahip olan parlamento sayısı artmıştır. Söz konusu ülkeler arasında özellikle Polonya, Macaristan ve Litvanya sırasıyla 1991, 1992 ve 1997 yıllarında olmak üzere AB'ye katılım öncesinde müzakere sürecini takip etmek ve üyeliğe hazırlanmak amacıyla "Avrupa bütünleşmesi komisyonları" kurmuşlardır.²³⁷

TBMM'de de 15.4.2003 tarihli ve 4847 sayılı Kanunla, Türkiye'nin AB'ye katılım sürecine ilişkin gelişmeleri izlemek ve müzakere etmek, AB'deki gelişmeleri takip etmek, bu gelişmeler konusunda TBMM'yi bilgilendirmek ve istenildiğinde TBMM'ye sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin AB

²³⁶ Bkz. <<http://www.cosac.org/en/info/scrutiny/eac/>>.

²³⁷ Her aday ülkede AB işlerinden sorumlu bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyonlar genellikle genişleme sürecinden sorumlu ana birimlerdir. Dışişleri komisyonları da katılım sürecini izlemekle birlikte, bu onların ana sorumluluğu değildir. Yetki kapsamı ve çalışma usulüne ilişkin farklılıklar bulunmakla birlikte, aday ülkelerde AB işlerinden sorumlu komisyonlar, katılım sürecinin tüm iç ve dış boyutlarına ilişkin konulardan sorumludur. Söz konusu komisyonlar, katılım sürecinde hükümetlerin yürüttüğü müzakereleri izlemenin yanı sıra, mevzuatın uyumlaştırılması dâhil, AB üyeliğine ulusal hazırlık sürecinin tümünü takip eder (Semra GÖKÇİMEN; Ahmet YILDIZ, **Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Kurulması Öngörülen Avrupa Birliği Komisyonu Hakkında Değerlendirme Raporu**, (Yayınlanmamış Rapor, TBMM Genel Sekreterliği, Ankara, 200, s. 6,7)).

mevzuatına uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak üzere, “Avrupa Birliği Uyum Komisyonu” kurulmuştur.²³⁸

Günümüzde AB’ye üye 25 ülkenin, 34 Avrupa işleri komisyonu bulunmaktadır. 12 üye devletin parlamentosunun iki kanadı bulunmakta ve büyük bir çoğunluğunda ilgili parlamentonun her iki kanadında Avrupa işleri komisyonu yer almaktadır. Belçika, İrlanda ve İspanya’da ise parlamentonun her iki kanadının üyelerini bir araya getiren karma komisyonlar oluşturulmuştur.

III. AVRUPA BİRLİĞİ KARAR ALMA SÜRECİNDE ULUSAL PARLAMENTOLARIN YERİ

Ulusal parlamentoların bütünleşme sürecine dâhil edilmeleri hususu, Topluluk anlaşmalarından çıkarılmamaktadır. Bununla birlikte bu noktada önemli olan husus, ulusal parlamentoların kurumsal yapıda sahip oldukları rol olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütünleşme sürecinin daha ileriye götürülebilmesi için ulusal parlamentoların karar alma sürecine dâhil edilmeleri gerekmektedir.²³⁹

²³⁸ 4847 sayılı Kanunda Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun işlevlerinden birisi, ihtisas komisyonlarına görüş sunmak olarak belirlenmiştir. Komisyon, 4847 sayılı Kanunda yer alan “görüş sunma” ifadesi dolayısıyla ilgili konuda sadece tali komisyon olabilmektedir. Ancak ilgili ihtisas komisyonunun, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu tarafından verilecek görüşü benimseme zorunluluğu bulunmamaktadır. İhtisas Komisyonu, ancak söz konusu görüşü “uygun” görürse, nazarı itibara alacaktır. Diğer yandan Komisyona havale edilen kanun tasarı ve teklifleri, Komisyonun kuruluşundan bu yana son derece sınırlı kalmıştır.

²³⁹ ARSAVA (2003a), **a.g.m.**, s. 15.

Avrupa bütünleşmesi sürecinde ulusal parlamentoların egemen karar alma alanları zamanla daralmış ve söz konusu daralma özellikle birinci sütunda yoğun olarak gerçekleşmiştir.

Ulusal parlamentolar, AB düzeyinde karar alma sürecine doğrudan katılamamakta ve karar alma sürecindeki rolleri ulusal parlamentolar tarafından seçilen hükümet temsilcileri Konsey toplantılarına katıldığından, dolaylı olarak gerçekleşmektedir. Ancak ulusal parlamentolar ve hükümetlerin iki farklı organ olduğu göz önünde bulundurulduğunda, parlamentoların dolaylı rolleri olduğu varsayımı da tam olarak geçerli sayılmaz.²⁴⁰

Ulusal parlamentoların AB düzlemindeki resmi yetkileri, yeni üye ülkelerin katılımı da dâhil olmak üzere anlaşmaların ve anlaşma değişikliklerinin onaylanması, Birlik mevzuatının kabulü veya ulusal mevzuatın uyumlaştırılması, ikincil mevzuatın ayrıntılı bir şekilde hazırlanması, AB siyasa yapım sürecine katılan hükümete destek verilmesi ve Birlikteki faaliyetleri dolayısıyla hükümetin sorumlu tutulmasıdır.

A. ANLAŞMALARIN ONAYLANMASI

AB'nin mevcut yapısında, anlaşma değişiklikleri hükümet temsilcileri tarafından müzakere edilerek nihai şeklini alsa da yürürlüğe girebilmeleri için ulusal parlamentolar tarafından onaylanmaları gerekmektedir. Ulusal parlamentolar, kararlaştırılan değişikliği kabul veya red yönünde iradelerini ortaya koymakta; ancak, anlaşma değişikliğinin içeriğine müdahale yetkileri bulunmamaktadır. Ulusal

²⁴⁰ ZAJC, a.g.m., s. 4.

parlamentolar anlaşma değişikliklerini kendi iç mevzuatlarına göre uygun bulmaktadırlar. Ulusal parlamentoların bu yetkisi, bütünleşme sürecinin meşruiyetinin sağlanması açısından önemlidir.

Ulusal parlamentoların bir kısmında onaylama yetkisinin “kendiliğinden genişlemesi”-self extension- eğilimi vardır. Almanya, Hollanda gibi bazı ulusal parlamentolar birtakım anlaşmaları -böyle bir imkân anlaşmalarda açık olarak öngörülmemiş olmakla birlikte- hükümetleri ile müzakere etmektedirler²⁴¹

Ulusal parlamentolarda, anlaşmalar ile ilgili olarak sürekli tartışmaların yanı sıra, komisyon ve genel kurul çalışmaları önemli rol oynar. Hükümet temsilcileri söz konusu çalışmalarda ileri sürülen görüşleri, anlaşmalar ile ilgili müzakereleri yürütürken, ülke pozisyonlarını tespit etmede dikkate alma durumuyla karşı karşıya kalırlar. Nitekim aksi durumda, anlaşmanın onaylanmasını ve yürürlüğe girmesini zorlaştırmış olacaklardır.²⁴²

Yeni üyelerin katılımına ilişkin anlaşmaların da ulusal parlamentolar tarafından uygun bulunması gerekmektedir. Yeni üyelerin kabulü, AP'nin onayı üzerine, Konsey tarafından oybirliğiyle gerçekleştirilmektedir.

Yeni katılımlar bu anlamda hem AP hem de ulusal parlamentoların uygun bulması ile gerçekleştiğinden birbirine eşit iki meşruiyet dayanağına sahip bulunmaktadır.²⁴³

²⁴¹ LAPRAT, **a.g.m.**, s. 7.

²⁴² AKÇAM, **a.g.m.**, s. 64.

²⁴³ ARSAVA (2003a), **a.g.m.**, s. 16.

B. BAĞLAYICILIKLARI ULUSAL PARLAMENTOLARIN KABULÜNE BAĞLI OLAN DURUMLAR

ATA'nın²⁴⁴ bazı maddelerinde bağlayıcılıkları ulusal parlamentoların kabulüne bağlı olan birtakım hükümlere yer verilmiştir. Bütün bu durumlarda birincil hukuk normlarıyla Birliğin geliştirilmesi söz konusu olabilmektedir. Bunların kabulü üye ülkelerin anayasa normlarına göre gerçekleştirilmektedir.²⁴⁵

ATA'nın "Birlik Vatandaşlığı" başlıklı İkinci Bölümü altında düzenlenen 22'nci maddesinin ikinci fıkrasında, Birlik vatandaşlarının haklarının Birlik vatandaşlarının diğer haklarıyla geliştirilmesi konusu düzenlenmektedir. Söz konusu hükme göre, Konsey Anlaşmanın diğer hükümlerinde öngörülen haklar saklı kalmak üzere, Komisyonun önerisi üzerine AP'ye danıştıktan sonra Avrupa vatandaşlarının Anlaşmanın ilgili bölümünde ifade edilen haklarını güçlendiren veya bunlara yenilerini ekleyen hükümleri oybirliği ile kabul ederek, üye devletlerin kendi anayasa normlarına göre kabulleri için tavsiyede bulunur.

ATA'nın homojen bir seçim sisteminin oluşturulmasına ilişkin 190'ıncı maddesinin dördüncü fıkrasında, AP'nin tüm üye devletlerde uygulanacak tek bir usulle ve tüm üye devletlerde yaygın olan ilkelere göre seçimlerin yapılması için bir öneride bulunabileceği yönünde hüküm yer almaktadır. Ayrıca Konsey, AP'nin

²⁴⁴ **The Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version)**, Official Journal of the European Communities, C 325/5, 24.12.2002.

²⁴⁵ ARSAVA (2003a), **a.g.m.**, s. 16.

onayını aldıktan sonra uygun hükümleri belirleyerek üye devletlerin kendi anayasa normlarına göre kabulleri konusunda tavsiyede bulunur.

ATA'nın 269'uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre bütçe, Topluluğun kendi kaynaklarından karşılanmaktadır. Ancak Konsey, Komisyonun önerisi üzerine AP'ye danışarak Topluluğun kendi kaynakları sistemine ilişkin hükümler getirebilecek ve üye devletlere söz konusu hükümleri kendi anayasal gereklerine göre kabulleri konusunda tavsiyede bulunabilecektir.

ATA'nın Nice Anlaşması ile eklenmiş 229a maddesinde de bu yönde bir hüküm bulunmaktadır. Buna göre, Anlaşmanın diğer hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Konsey; Komisyonun önerisi üzerine ve Parlamento'ya danıştıktan sonra oybirliği ile Topluluğun sınırlı mülkiyet haklarını oluşturan Anlaşma temelinde kabul edilen düzenlemelerin uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıklarda Adalet Divanına yetki verilmesine ilişkin hükümler kabul edebilir. Konsey söz konusu hükümlerin kendi anayasal gereklerine göre kabulü konusunda üye devletlere de tavsiyede bulunur.

C. YÖNERGELERİN İÇ HUKUKA AKTARILMASI

Yöneltildikleri amaç bakımından bağlayıcı olan ancak doğrudan uygulanma niteliğini haiz olmayan yönergelerin üye ülkeler tarafından yönergede öngörülen süre içerisinde iç hukuka alınması gerekmektedir.²⁴⁶

Yönergelerin iç hukuka aktarılması, Avrupa hukukunun ulusal hukukta düzenlenmesi zorunluluğunu doğuran kararların alınmasını gerektirmektedir. Bu

²⁴⁶ TEKİNALP, a.g.m., s. 58.

kararlar olmaksızın Topluluk hukuku, iç hukukta hüküm doğuramaz. Topluluk hukukunun Topluluk organları tarafından ihdası, Topluluk hukukunun ulusal parlamentolar tarafından iç hukuka aktarılması ve işlevsel kılınması bir bütünün parçaları olarak görüldüğünde, yasama alanında Topluluk organları ve ulusal parlamentolar arasında bir işbirliği (*cooperation*) ilişkisinin olduğu ortaya çıkmaktadır.²⁴⁷

Ancak yönergelerin iç hukuka aktarılmasında ulusal parlamentoların içeriğe ilişkin bir karar yetkisi bulunmamaktadır.

D. HÜKÜMETLERARASI İŞBİRLİĞİ ÇERÇEVESİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN TASARRUFLAR

Ulusal parlamentolar, yeni Topluluk mevzuatına cevaben parlamento faaliyetleri ile ilgili düzenlemelerde gerekli ayarlama ve düzenlemeleri sürekli olarak yapmaktadırlar. Ortak Dış ve Güvenlik ile Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği konularında AP, tek başına ortak tutumları belirleyen, ortak eylem ve tutumları uygulamaya sokan Bakanlar Konseyi ile birlikte karar alma sürecine katılamamaktadır. Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği alanında kabul edilen sözleşmeler ulusal parlamentolarca onaylanmak zorundadır.²⁴⁸ “Ulusal parlamentoların hükümetlerarası alandaki hukuki tasarruflara katılımı, parlamentoların ilgili alandaki tasarrufu etkin kılmak için onaylaması veya ulusal

²⁴⁷ ARSAVA (2003a), **a.g.m.**, s. 17.

²⁴⁸ MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 392-393.

parlamentoların devreye girmesiyle ulusal alana aktarma gerçekleştiği takdirde söz konusu olabilmektedir.”²⁴⁹

Birinci durum istisnai olarak gerçekleşmekte olup, ABA'nın²⁵⁰ 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen “Ceza İşlerinde İşbirliğine İlişkin Anlaşma” buna örnek olarak gösterilebilir. Sözü edilen hükme göre, Konsey Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği alanında Birlik amaçlarının gerçekleşmesine katkı sağlayacak uygun şekil ve usullerle önlemler alır ve işbirliğini geliştirir. Bunu gerçekleştirmek için Komisyonun önerisi üzerine Konsey oybirliği ile hareket ederek üye devletlerin kendi anayasal gereklerine göre kabul etmeleri gereken anlaşmalar oluşturabilir. Üye devletler, Konsey tarafından belirlenecek süre içerisinde belirlenen prosedürü uygulamaya koyar.

İkinci durum ise ABA'nın 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendi kapsamında, üye devletlerin Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği alanındaki hukuki ve idari normlarının uyumlaştırılması amacıyla çerçeve kararların alınması ile gündeme gelmektedir. Çerçeve kararlar, yönergeler gibi ulusal parlamentolar üzerinden ulusal hukuk açısından uyum sağlanarak ulusal hukuk düzleminde sonuç doğurmaktadırlar. ABA'nın 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendi gereğince, çerçeve kararlar sonuç itibarıyla bağlayıcı olup, araç ve metotlar ulusal otoritelere bırakılmaktadır. “Söz konusu tercihi yapacak olan ulusal otoriteler, ulusal parlamentolar olduğundan, ulusal parlamentoların Topluluğun ikincil mevzuatının kabul edilmesindeki rolleri artmaktadır.”²⁵¹

²⁴⁹ ARSAVA (2003a), **a.g.m.**, s. 17.

²⁵⁰ **Consolidated Version of the Treaty on European Union**, Official Journal of the European Communities, C 325/5, 24.12.2002.

²⁵¹ MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 390.

Ortak Dış ve Güvenlik ile Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği alanlarının usul düzenlemeleri açısından, ulusal parlamentolar yasama ve denetim için gerekli araçlara sahip olduğu sürece, bu konuların hükümetlerarası sütunda yer alması bir demokrasi açığı yaratmaz. Ancak uygulama, bazı ulusal parlamentoların bu iki alan konusundaki kararlara katılımlarının oldukça sınırlı kaldığını göstermektedir.²⁵²

²⁵² MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 393.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSAL PARLAMENTOLARIN AVRUPA BİRLİĞİ TASARRUFLARININ DENETİMİ SÜRECİNDEKİ YERİ VE ETKİNLİĞİ

I. AVRUPA DÜZLEMİNDE PARLAMENTER DENETİMİN ÖNEMİ

Parlamenter denetim, ulusal düzlemde yürütme erkinin keyfi uygulamalardan uzak, hukuki çerçevede ve ulusal çıkarlar doğrultusunda kullanılması ve değerlendirilmesi gereğinden hareketle politika ve programları gerçekleştirme ve uygulamayla yükümlü olan yürütme organının bunlara uyup uymadığının kontrolü ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Parlamenter denetim yoluyla kamu siyasaları sorgulanarak aksayan yönler ortaya çıkarılmakta ve bunlara yön verilmeye çalışılmaktadır.

Avrupa ülkelerinde ulusal parlamentoların dış ilişkilere gerçek anlamda bir katkıya karşı taşıdıkları negatif eğilim; AB alanında da söz konusudur. Devlet organizasyonu niteliğini taşıyan bazı özelliklerine rağmen, Brüksel'deki karar alma süreci ulusal parlamentolar tarafından kontrol edilmemektedir. Ancak günümüzde ulusal parlamentolar demokratik denetim eksikliğini; AP'nin Brüksel bürokrasisini ve Komisyonun karar alma sürecini etkili bir şekilde denetim konusundaki zayıflığı ışığında özellikle sorgulamaya başlamışlardır.²⁵³

²⁵³ HERINGA, a.g.m., s.102.

Ulusal parlamento ve AP üyelerinin büyük bir çoğunluğu, Avrupa düzleminde ulusal parlamenter denetimin zayıflığı ve güçlendirilmesi gerektiği konusunda hemfikirdirler.²⁵⁴

AP'nin Avrupa halkları adına tüm AB kurumları üzerinde denetim yetkisi vardır. AP'nin denetim yetkisi Avrupa bütünleşmesi sürecinde adım adım artmıştır. AP'nin denetim yetkileri kapsamında; Komisyonun atanması ve görevden alınması, Komisyon ve Bakanlar Konseyi'ne sözlü ya da yazılı soru sorma, soruşturma komisyonu kurma, ombudsmanı atama ve ATAD önünde iptal ve hareketsizlik davaları açma yetkileri sayılabilir.

AP'nin Komisyonun atanması ve görevden alınması yönündeki yetkileri, özellikle AB ve Amsterdam anlaşmalarıyla yapılan değişikliklerle oturmuştur. Komisyon üyeleri atanmadan önce AP'nin görüşü alınmakta ve atandıktan sonra da Komisyon heyet halinde onaylanmaktadır. Üye devletlerin mutabakatıyla bir başkan seçilerek AP'nin onayına sunulmakta; başkanın katılımıyla Komisyon üyelerinin belirlenmesinin ardından, Komisyon heyet halinde AP'nin onayına sunulmaktadır.

Diğer yandan AP'nin üçte iki oranındaki güvensizlik oyu ile Komisyon görevden alınabilmektedir. Güvensizlik önergesinin muhatabı bir bütün olarak Komisyondur. Komiserlerin bireysel olarak güvensizlik önergesiyle düşürülmesi değil, görevden uzaklaştırılması söz konusu olmaktadır.²⁵⁵

Parlamentolara tanınan, soru sorma ve yürütmenin de yazılı veya sözlü olarak cevap verme zorunluluğu, AP açısından da tanınmış bulunmaktadır. Bu

²⁵⁴ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 3.

²⁵⁵ Gülören TEKİNALP; Ünal TEKİNALP, "Avrupa Parlamentosu", TEKİNALP/TEKİNALP, **a.g.e.** içinde, s. 153- 154.

bağlamda, AP'nin Komisyon ve Bakanlar Konseyi'ne sözlü ya da yazılı soru sorma yetkisi bulunmaktadır.

Komisyonun, AP tarafından sorulan sorulara verilen cevaplar vasıtasıyla dinlenmesi hususu, komiserlerinin atanmalarının AP tarafından onaylanmasının bir sonucudur. Komisyonun güvensizlik oyu ile düşürülebilmesi de aynı bağlamda değerlendirilebilir.

ATA'da Konseyin, AP tarafından sorulan sorulara cevap verme yükümünü öngören herhangi bir hüküm bulunmamasıyla birlikte bu konuda hukuki dayanak AP İçtüzüğü'nün 108'inci maddesidir.²⁵⁶ Söz konusu maddeye göre, Konseye, bir komisyon, siyasi grup veya en az otuz yedi üye tarafından soru yöneltilebilmektedir.

Birlik kurumlarının işleyişinde herhangi bir hukuka aykırılık olup olmadığını araştırmak amacıyla soruşturma komisyonu kurma yetkisi de AP'ye ABA ile tanınmıştır. Soruşturma komisyonu kurulması, AP üyelerinin dörtte biri tarafından talep edilebilmektedir. Soruşturma komisyonu, çalışmaları sonucunda durumu bir raporla tespit etmekte ve komisyonun görevi söz konusu raporla sonuçlanmaktadır.

Soruşturma komisyonu, ATA ile diğer kurum ve kuruluşlara verilen yetkilerin ihlali niteliği taşımamalı, incelenecek olgu bir mahkeme tarafından karara bağlanmış veya halen mahkemenin önünde bulunuyor olmamalı ve kurum veya organların görevlerini yerine getirmemeleri konusuna ilişkin bulunmamalıdır.²⁵⁷

Ombudsmanı atama yetkisi de AP'nin denetim yetkisi kapsamında değerlendirilebilir. Ombudsman, Avrupa vatandaşları ve yerleşik üçüncü kişilerin şikâyetlerini değerlendirerek Parlamente'ye sunmaktadır.

²⁵⁶ **Rules of Procedure of the European Parliament** (16th Edition), February 2006,

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PROG=RULES-EP&L=EN&REF=TOC>.

²⁵⁷ TEKİNALP; TEKİNALP, **a.g.m.**, s. 155.

AB'nin tüm üyeleri, gerçek ve tüzel kişiler, ikametgâh ve merkezleri üye devletlerden birinde olmak şartıyla, Topluluğun yetki alanına giren ve kendilerini ilgilendiren konularda dilekçe hakkını kullanabilirler.²⁵⁸ AP, AB vatandaşlarından gelen dilekçeleri kendisi çözüm üretmek veya ilgili kuruluşlara ya da ombudsmana göndererek denetim yetkisini kullanmaktadır.

AP ayrıca Anlaşmanın ihlaline Konsey veya Komisyonun eylemi veya kararı sebep olmuşsa, ATAD önünde iptal ve hareketsizlik davaları açabilir. Hareketsizlik davası, kurumların tasarruflarının ihmal edildiğine kanaat getirilmesi halinde; iptal davası ise kurumların tasarruflarının hukuka uygunluk denetimi için açılabilir.

Ulusal parlamentoların yetkilerinin Avrupa düzlemine kaydırılmasına rağmen AP'nin Topluluk organları üzerinde denetim yetkilerinin sınırlılığının demokrasi açığının en önemli sebebi olduğundan hareketle bütünleşme sürecinde AP'nin karar alma sürecindeki yeri konusunda yapılan yeni düzenlemelerin yanı sıra Avrupa düzleminde AP'nin denetim yetkisi alanının genişletilmesi yoluna da gidilmiştir. Bununla birlikte demokrasi açığının ciddi anlamda azaltılması için ulusal parlamentoların parlamenter denetim açısından sürece dâhil edilmeleri gerekmektedir.

Ulusal parlamentoların AB tasarrufları üzerinde etkin olabilmesi için iki yol söz konusu olabilir: Bunlardan biri Avrupa siyasa yapım sürecinde resmi bir rol kazanarak “*de jure*” olarak yetki kazanımı, diğeri ise ulusal parlamentoların hükümetlerini Bakanlar Konseyi toplantılarında izlemeleri ve parlamentoların “*de*

²⁵⁸ TEKİNALP; TEKİNALP, **a.g.m.**, s. 155.

facto” olarak yetki kazanmalarınıdır.²⁵⁹ Bu bağlamda ulusal parlamentoların AB tasarruflarını denetimleri esas itibarıyla *de facto* yetki kazanımının bir parçası olarak değerlendirilebilir.

Avrupa düzleminde parlamenter denetimin artırılması gereğinin nedenleri arasında; Birliğin faaliyet göstereceği alanların artması, Topluluk mevzuatının ulusal mevzuat karşısındaki durumu, Birliğin karar alma yetkilerindeki artış ve Birliğin bütçesindeki büyüme olarak sayılabilir.²⁶⁰

Bütünleşme sürecinde anlaşma değişiklikleri ile önceden yerel düzeyde yetkinin kullanıldığı birçok alan AB düzlemine aktarılmıştır. Yetki alanlarının genişlemesi Birliğin yasama bağlamında birçok düzenleme yapmasını gerektirmiştir.

Birliğin düzenlemelerinin, ulusal hukuk düzeni üzerinde doğrudan etkisi bulunmaktadır. Bütünleşme sürecinde Topluluk düzenlemelerinin sayısı oldukça artmıştır. Bu bağlamda ulusal düzlemde kabul edilen düzenlemelerin büyük bir kısmı Birlik kaynaklıdır.

Üye devletler açısından önemi haiz olan birçok ulusal yetkinin Birliğe kaydırılması, paralel olarak parlamenter denetim artışı ile karşılanmamıştır. Söz konusu yetkilerin büyük bir kısmı, daha önceden ulusal yetkiye dâhil ve ulusal parlamentoların yetki alanlarına ilişkin olmasına rağmen, AP’ye herhangi bir denetim yetkisi verilmeksizin, yetkiler ulusal düzlemde alınmıştır. Birliğin yetki alanlarının artışı, ikincillik ilkesinin varlığına rağmen, Avrupa parlamentolarının AB tasarruflarını denetim yetkilerinin artmasını gerekli kılmaktadır.

²⁵⁹ ORR, a.g.m., s. 2.

²⁶⁰ LAPRAT, a.g.m., s. 2-4.

Diğer yandan Birlik bütçesinin büyümesi de parlamenter denetim ihtiyacını artırmıştır. Yıllık zorunlu harcama miktarları göz önünde bulundurulursa ulusal parlamento üyeleri ulusal bütçelerinin yüzde onu kadarını etkileyebilmektedirler. Üye devletlerin Birliğe katkısı da ulusal bütçenin önemli bir kısmını teşkil etmektedir. “Fransız Ulusal Meclisi’nde hazırlanan bir rapora göre söz konusu katkı Fransız vergi gelirinin yüzde yedisini oluşturmaktadır.”²⁶¹

Avrupa’da ulusal parlamentoların rolleri, fonksiyonları, oluşumları ve yetkileri önemli derecede farklılıklar taşımaktadır. Hükümetlerin oluşumu ve denetlenmesindeki önemi ve kanun yapımı yetkilerinin kapsamı da oldukça farklıdır.²⁶² Dolayısıyla söz konusu farklılıklar ulusal parlamentoların AB tasarruflarının denetimi alanında da farklılıklara yol açmaktadır. Konuyla ilgili olarak yapılan karşılaştırmalı araştırmalarda; sözü edilen farklılıkların başlıca sebepleri, *üye ülke siyasi sisteminde parlamentonun gücü*²⁶³ ve *Avrupa bütünleşmesi konusunda kamuoyunun ve partilerin yaklaşımı* olarak ortaya konulmaktadır.²⁶⁴ Devletin federal yapısı veya ulusal siyasi kültür gibi ek faktörlerin rolüne de bazı çalışmalarda vurgu yapılmıştır.²⁶⁵ Ancak konu üzerinde çalışan birçok uzman, ulusal

²⁶¹ LAPRAT, **a.g.m.**, s. 20.

²⁶² HERINGA, **a.g.m.**, s.91

²⁶³ Parlamentonun gücü; ilgili ülkede yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki ile, diğer bir deyişle parlamentonun Avrupa işleri alanında ulusal konularda olduğu gibi hükümeti denetleyip denetleyemeyeceği ile ilgilidir.

²⁶⁴ RAUNIO; HIX, **a.g.m.**, s. 158.

²⁶⁵ Torbjörn BERGMAN, “National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanation”, **Journal of European Public Policy**, C. 4, S. 3, 1997, s. 379-383.

siyasi sistemde parlamentonun gücünün ve kamuoyunun yaklaşımının belirleyici olduğu noktasında hemfikirdir.²⁶⁶

AB düzleminde etkili bir parlamenter denetim, AP ve ulusal parlamentolar arasında sorumlulukların paylaşılması varsayımı ile mümkündür. Her iki tarafın amacı, kendi hükümetini denetleme olmalıdır. Topluluk kurumları AP'nin yakın denetimine tabiyken; ulusal parlamentolar Topluluk kurumları bünyesinde hükümetlerinin çalışmalarının denetiminden sorumlu olmalıdır. Bu anlamda, ulusal hükümetlerin AP'ce; Topluluk kurumlarının ulusal parlamentolarca denetiminin söz konusu olmadığı göz önünde bulundurulmalıdır.

Ulusal parlamentoların AB tasarruflarına yönelik etkili parlamenter denetimdeki rolü konusunda iki husus söz konusudur. Öncelikle sistem, AB ile ilgili konuları ele alacak parlamenterlere bilgi sağlamalı ve sorumluluğun sağlanmasına yönelmelidir. İkinci olarak, denetim sistemi bir son olarak değerlendirilmemelidir. Nitekim denetim sürecinden elde edilen sonuç, parlamenter sorumluluk sürecinin tamamlanması açısından geniş siyasi forum içinde ele alınmaya muhtaç bulunmaktadır.²⁶⁷

II. PARLAMENTER DENETİMİN ETKİNLİĞİ AÇISINDAN ULUSAL PARLAMENTOLARIN BİLGİYE ERİŞİMİ

²⁶⁶ Olivier ROZENBERG, “The Involvement of National Parliament in European Union Affairs: An Empirical Test of Two Variables”, **Paper for the ECPRD Joint Sessions of Workshops**, Italy, 2002, <<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws16/Rozenberg.pdf>>, s.2.

²⁶⁷ **House of Commons**: “The European Scrutiny System in the House of Commons,”, (June 2001), s. 36.

Bilgiye erişim, AB karar alma sürecinde ulusal parlamentoların hükümetlerini etkin olarak denetlemeleri açısından, diğer bir deyişle “*etkili parlamenter sorumluluğun güçlendirilmesi açısından*”²⁶⁸ en önemli etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

Nitekim bilgi, hükümetin denetimi ve yürütmeden gelen yasama önerileri üzerinde etkili olma açısından en önemli gerekliliktir. Parlamentoların yürütmeyi denetleme kapasitelerinin son yıllarda zayıflamasında, yürütme organlarının parlamentolar karşısında sahip oldukları bilgi avantajı önemli bir etken olmuştur. Avrupa bütünleşmesi sürecinin gösterdiği özellikler de sözü edilen zayıflamanın nedenlerinden biridir. Nitekim hükümetler, ulusal parlamenter denetimden uzak bir şekilde faaliyet göstermekte ve kapsamlı bir bilgi monopolüne sahip bulunmaktadır. Ulusal parlamentoların bu duruma cevabı, ulusal anayasalar ve içtüzüklerde değişiklikler yaparak hükümetlerini AB alanındaki politikaları ve faaliyetleri ile ilgili olarak açıklama yapmaya zorlamaktır.²⁶⁹

Bununla birlikte ulusal parlamentolar Avrupa işleri konusunda büyük oranda hükümetleri tarafından sağlanan bilgiyle bağlı olmuşlardır. Söz konusu problem, Avrupa’da ulusal parlamentoların sekretarya ve araştırma personeli açısından oldukça sınırlı olmaları gerçeği karşısında daha da büyümüştür. Dolayısıyla parlamentolar hükümetleri tarafından sağlananlar dışında tamamlayıcı veya ek bilgi üretememektedirler. Bu durumda ulusal parlamentoların karşı karşıya olduğu en

²⁶⁸ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, . s.5.

²⁶⁹ Tapio RAUNIO (2005), “Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty”, **European Integration Online Papers**, Vol. 9, S. 9, 2005, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-009a.htm>>. s.4.

önemli sorun, çok büyük oranda hükümetleri lehine olan bilgi asimetrisinin²⁷⁰ nasıl azaltılacağı ile ilgili bulunmaktadır.²⁷¹

Bilgi asimetrisinin azaltılması; ulusal parlamentoların, hükümetlerinden, AB kurumlarından ve diğer üye devletlerden yapılan tercihler ve müzakere stratejileri konusunda sağlayacağı bilgi ile mümkündür.²⁷²

Genellikle hukuk kurallarıyla sağlanan veya sınırlandırılan bilgiye erişim, ülkeden ülkeye farklılık arz eder. Bu noktada bilgiye gayriresmi yollardan erişim de önem taşımaktadır. Örneğin Fransız Senatosunun hükümetin diplomatik telgraflarına ulaşma imkânı bulunmaktadır.²⁷³

Ulusal parlamentoların, parlamentolar arası işbirliğinden ve Protokolün uygulanmasından kaynaklananlar ile diğer bazı bilgi kaynakları bulunmaktadır.

A. PARLAMENTOLAR ARASI İŞBİRLİĞİNE DAYALI BİLGİ KAYNAKLARI

1990'ların başında ulusal parlamentoların birbirleriyle ve AP ile bağlantı kurmalarını sağlayacak ve ulusal parlamentolara hükümetlerinin AB politikalarını denetleme konusunda diğer parlamentoların deneyimlerinden yararlanmaları imkanını tanıyacak mekanizmalar oluşturulmaya başlanmıştır.

²⁷⁰ "Bilgi asimetrisi"nden kasıt, bir hareketin taraflarından birinin diğerine göre kendisi için önemli olan bilgiye daha fazla sahip olmasıdır. İdeal olarak, eşit düzeyli bir hareket işleminde, taraflar simetrik bilgi düzeyinde olmalıdır. Aksi halde, asimetric bilgi düzeyinin söz konusu olduğu durumlarda, daha fazla bilgiye sahip taraf süreç içerisinde güçlenecektir.

²⁷¹ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s.5.

²⁷² RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s.5.

²⁷³ ROZENBERG, **a.g.m.**, s.3.

Bu mekanizmalardan ilki yılda iki kez toplanan Parlamento Başkanları Konferansı; ikincisi AP ve ulusal parlamentoların Avrupa İşleri Komisyonları Konferansı olarak adlandırılan COSAC; üçüncüsü ise AP ve ulusal parlamentoların ihtisas komisyonları arasında yapılan toplantılardır.²⁷⁴ Diğer bir deyişle parlamentolar arası işbirliği, parlamento komisyonlarının ikili ve çok taraflı toplantıları, Parlamento Başkanları Konferansı'nın sürekli toplantıları gibi oluşumlarla özellikle AB'de ulusal parlamentoların rolü üzerinde durularak geliştirilmeye çalışılmaktadır. Parlamentoların benzer siyasi parti grupları arasındaki toplantılar da parlamentolar arası işbirliği anlamında pozitif bir gelişme olarak ele alınmalıdır.

Parlamentolar arası işbirliği; AB konularında doğrudan bilgi sağlayarak ulusal parlamentoların hükümetlerini yönlendirme ve denetleme konusundaki yeteneğini artırma ve Avrupa düzeyindeki tartışmalar ve seçmenler arasında bağlantı noktası olarak ulusal parlamentoların rolünü güçlendirme fonksiyonu görür.²⁷⁵

1. Parlamento Başkanları Konferansı (*Conference of Speakers*)

Açık adı AB Parlamentoları Başkanları Konferansı (*The Conference of the Speakers of European Union Parliaments*) olan Başkanlar Konferansının parlamentolar arası işbirliği çerçevesinde önemli bir yeri vardır.

Temel amacı, AP ve ulusal parlamentolar arasındaki ilişkilerin gerçekleştirilmesi olan Konferansın ilk toplantısı, 1963 yılında Roma'da yapılmış ve özellikle ulusal düzlemde parlamento başkanlarının sahip olduğu farklı kurumsal

²⁷⁴ NORTON (1996a), **a.g.m.**, s. 22-28.

²⁷⁵ AGOSTINI, **a.g.m.**, s. 39.

pozisyonları çerçevesinde görüşlerin değişimi, bağlayıcı niteliği olmayan faaliyetler ve reform projeleri ile sonuçlanmıştır. 1963 ve 1973 yıllarında yapılan toplantıların ardından düzenli olarak toplanmaya başlayan Konferans, 1981 yılından itibaren iki yılda bir toplanmaya başlamış ve 1999'da Lizbon'da yapılan toplantıda yıllık olarak toplanma kararı alınmıştır. Lizbon toplantısında dokümanların kabulünün oybirliğiyle olması kararlaştırılarak her parlamento başkanının anayasal pozisyonuna saygı ortaya konulmuştur.²⁷⁶

İtalyan Parlamentosu'nun daveti üzerine Başkanlar Konferansı 2000'de Roma'da yapılmıştır. Söz konusu Konferansta Başkanlar Konferansı'nın işleyişi açısından yönlendirici ilkeler kabul edilmiştir. Konferansın görevleri ve amaçları belirlenerek çalışma organizasyonuna ilişkin temel noktalar açıklığa kavuşturulmuştur. Konferans, Topluluk konularında veya AB tasarruflarının parlamenter denetiminde ulusal parlamentoların görüş alışverişinde bulunacağı resmi bir organ olmayıp, bilgi, görüş ve deneyimlerin toplandığı bir forum niteliğini haizdir.

Konferans, parlamentoların rolü, parlamentoların çalışma düzeni ve parlamentolar arası işbirliği şekil ve formları hakkında başkanlar tarafından çalışmalar yapılmasını ve ortak faaliyetler yürütülmesini teşvik etmektedir. Konferansın kuruluşunun, Topluluk kurumları lehine ulusal parlamentoların yetkilerinin kapsamının daraltılmasına karşılık olduğu ve Konferansın amacının demokrasi açığının azaltılması olduğu özellikle vurgulanmalıdır.²⁷⁷

²⁷⁶ BEBENISTA; BOGDANOWICZ; WIACEK, **a.g.m.**, s. 23.

²⁷⁷ BEBENISTA; BOGDANOWICZ; WIACEK, **a.g.m.**, s. 23.

Konferansın karşı karşıya olduğu en önemli problem; başkanların kendi hukuki düzenlerindeki pozisyonlarının farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Bazı başkanlar, uluslararası forumlarda siyasi konular hakkında veya kendi parlamentoları adına konuşma yetkisine sahip olmadıklarından etki gücü sınırlıdır. Diğer bir problem ise AB'ye ilişkin meselelerin parlamentolar arası denetimine özel bir önem atfediyor olsalar da, başkanların diğer görevleri nedeniyle bu konuyla istedikleri ölçüde ilgilenemiyor olmalarıdır.²⁷⁸

COSAC tarafından da benzer bir görev gerçekleştirildiği göz önünde bulundurulursa, Konferans, sürdürülmemesi muhtemel bir parlamentolar arası işbirliği şekli olarak değerlendirilebilir.

2. Avrupa İşleri Komisyonları Konferansı (COSAC)

Parlamentolar arası işbirliği çerçevesinde COSAC'ın rolü göz ardı edilemez. COSAC oluşumu, Mayıs 1989'da Madrid'de gerçekleştirilen Başkanlar Konferansı'nda kabul edilmiştir. COSAC'ın adı, AP tarafından "*the Conference of European Affairs Committees*" şeklinde kullanılmaktadır.

COSAC'ın kuruluş amacı, Topluluk karar alma sürecini etkileme imkânının sağlanması yönünde, ulusal parlamentoların kendi aralarında ve ulusal parlamentolar ile AP arasındaki ilişkilerin bilgi değişimi ve görüşlerin sunulması yoluyla geliştirilmesidir.²⁷⁹

²⁷⁸ MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 394.

²⁷⁹ BĘBENISTA; BOGDANOWICZ; WIĄCEK, **a.g.m.**, s. 24-25.

Anayasa Sözleşmesi de parlamentolar arası işbirliğine vurgu yapmıştır. Anayasa Sözleşmesi'nde, COSAC tabiri yerine Birlik İşleri Komisyonları Konferansı (*a Conference of Parliamentary Committees for the Union Affairs*) tabiri kullanılmıştır. Bu durum, COSAC'ın genişleyen rolünden kaynaklanmaktadır. Nitekim, Konferansın rolü, sadece birinci sütuna ilişkin olmadığı gibi sadece ulusal parlamento temsilcilerini değil AP temsilcilerini de içine almaktadır.

Anayasa Sözleşmesine ekli Ulusal Parlamentoların Rolüne İlişkin Protokolün 9'uncu maddesinde etkili ve düzenli bir parlamenter işbirliği organizasyonunun, AP ve ulusal parlamentolarca belirlenebileceği ifade edilmektedir. Protokolün 10'uncu maddesinde ise Konferansa verilen yetkilerin kapsamı belirlenmekte ve Konferans ve Topluluk organları arasındaki ilişkiler ortaya konulmaktadır. Buna göre Konferans; AP, Konsey ve Komisyonun dikkatini çekmek üzere uygun katkıları sunarak AB politikalarını etkileyebilecektir. Konferans, AP ve ulusal parlamentolar arasında bilgi ve iyi uygulamaların değişimini geliştirmekten de sorumludur. Ayrıca Konferans özellikle ortak dış ve güvenlik politikası olmak üzere belli konuların tartışılması için parlamentolar arasında konferanslar düzenleyebilecektir. Bununla birlikte Konferansın katkıları ulusal parlamentoları bağlamayacağı gibi parlamentoların pozisyonları konusunda kesin bilgi olarak değerlendirilmeyecektir.

COSAC'ın görev ve yetkilerinin kapsamı, COSAC İçtüzüğü'nde²⁸⁰ ortaya konulmaktadır. İçtüzüğe göre, aksi kararlaştırılmadıkça, COSAC toplantıları kamuya açıktır.

²⁸⁰ “**Rules of Procedure of the Conference of the Community and European Affairs Committees of the European Union**”, Official Journal of the European Union, C 270, 4.11.2004 (Konferansın çalışmalarını hızlandırmak ve geliştirmek üzere, Atina'da 5-6 Mayıs 2003'te yapılan XXIX. COSAC

Konferans, altı ayda bir Konsey Başkanlığını yürüten ülkede toplanmakta ve söz konusu devletlerin parlamento sekretaryası tarafından yürütülmektedir. Toplantının düzenleneceği zaman açısından, üye devletlerin sahip olduğu farklı parlamento teamülleri, seçim dönemleri ve resmi tatiller de göz önünde bulundurulmaktadır.

İçtüzük, ayrıca olağanüstü toplantı olanağını da ortaya koymaktadır. Ulusal parlamentoların Avrupa işleri komisyonları ve AP'nin ilgili komisyonu başkanlarının mutlak çoğunluğunun talebi üzerine komisyon başkanları toplantısı, başkanlık troykası²⁸¹ toplantısı ve çalışma grupları toplantıları da yapılabilmektedir.

İçtüzük gereğince, COSAC Başkanlığı, Konsey Başkanlığını yürüten üye devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. İçtüzük, söz konusu üye devletin görevlerinin kapsamını da belirlemektedir. Konsey Başkanlığını yürüten üye devletin parlamentosu, toplantılara ilişkin dokümanların ve tutanakların hazırlanması ile COSAC'ın faaliyetlerine ilişkin sekretarya desteği sağlanmasından sorumludur. Sözü edilen parlamento başkanı, İçtüzüğe göre görüşmeleri açar, toplantı programını ve konuşma sürelerini belirler, başkanlık troykası tarafından düzenlenen görüşme sonuçlarını sunar ve taslak gündemi belirler.

toplantısında kabul edilen COSAC İçtüzüğü, daha önce 11-12 Ekim 1999'da Helsinki'de kabul edilen İçtüzüğün yerine kaim olmuştur.).

²⁸¹ İçtüzükte başkanlık troykası, başkanlığı yürüten devlet, söz konusu fonksiyonu icra eden önceki ve icra edecek sonraki devletten oluşmaktadır. Her delegasyonun kendi parlamentosundan iki temsilci katılmaktadır. Başkanlık troykasına, COSAC toplantılarını programlama görevi verilmiştir. Her yılın son toplantısında, gelecek yıla dair görüşülebilecek konular önerilir. Söz konusu öneriler, toplantının sonunda tartışılır. Avrupa Konseyi, AP ve Komisyonun çalışma programından çıkarılan veya delegasyonlar tarafından toplantı sırasında yapılan öneriler, başkanlık troykası tarafından her başkanlık döneminin başında önerilmektedir. Başkanlık troykasının, yapılan önerilerde, AB'de Ulusal Parlamentoların Rolüne İlişkin Protokolün II. bölümü hükümlerini de göz önünde bulundurması öngörülmüştür.

İçtüzük, ayrıca Avrupa işleri komisyonları başkanları ile AP temsilcilerinin hazırlık niteliğindeki toplantılarına da imkân tanımıştır. Söz konusu toplantılar COSAC toplantıları öncesinde ve başkanlık troykasına danışılarak yapılmakta olup, her delegasyon iki kişiden oluşmaktadır.

İçtüzükte AB faaliyetleri ile ilgili belli konular üzerinde çalışma grupları oluşturularak çalışılmasına da imkân tanınmıştır. Ulusal parlamento komisyonları ile AP'nin ilgili komisyon başkanlarının mutlak çoğunluğunun gerekli görmesi durumunda da ilgili konuda çalışma grubu oluşturulabilmektedir.

COSAC, AB kurumlarının belli hususlarda dikkatinin çekilmesi konusunda katkı sunma ve Birliğin yasama faaliyetlerini, önerilerini ve girişimlerini incelemeye yetkilendirilmiştir.

Amsterdam Anlaşmasına ekli Protokole göre, başkanlık troykasına danışıldıktan sonra Başkanlığın önerisi, AP'nin ilgili komisyonu ve ulusal parlamento komisyon başkanlarının mutlak çoğunluğunun önerisi veya COSAC toplantısında karar verilmesi üzerine ilgili katkı taslağı hazırlanarak COSAC toplantısı yapılmadan önce en iyi zamanda ulusal delegasyonlara gönderilir. Böylece ulusal delegasyonların, ilgili katkı taslaklarını değerlendirmeleri sağlanır. Son katkı taslağı, tüm delegasyonların gözlem ve düşüncelerini içerir. COSAC genellikle katkılarını konsensüsle kabul etmektedir. Konsensüsün olmaması durumunda, katkılar toplantıya katılanların dörtte üçü tarafından kabul edilmelidir. Ancak her delegasyonun iki oyu bulunup karar yeter sayısı her durumda oyların yarısından az olamaz.

COSAC toplantıları bazı konularda bir görüş alışverişi ortamı geliştirilmesine yardımcı olmaktadır. Ulusal parlamentolar arasında, ulusal

parlamentoların AB ile ilgili konulardan sorumlu komisyonlarının parlamenter süreç içerisindeki önemleri ve rolleriyle bu tür komisyonların diğer ihtisas komisyonları karşısındaki yetkileri açısından var olan görüş farklılıkları nedeniyle, COSAC toplantıları genel ve kurumsal nitelikteki meselelerin ötesine pek fazla geçmemektedir. Ayrıca delegasyonların büyük bir bölümü kendi meclisleri tarafından görevlendirilmiş olduğundan, COSAC'ın bileşiminin de temsili bir niteliği bulunmamaktadır.²⁸²

3. Komisyonlar Arası Toplantılar

Ulusal parlamentoların ve AP'nin ihtisas komisyonlarının toplantıları, AB'de eski bir parlamentolar arası işbirliği türüdür.²⁸³ Avrupa parlamentolarının ihtisas komisyonları arasındaki söz konusu işbirliğinin, AP ve ulusal parlamentolar arasındaki işbirliği kapsamında önemi yadsınamaz.

AB karar alma sürecine katılım ve sürecin denetimi anlamında üye devlet ulusal parlamentolarında genellikle Avrupa işleri komisyonları faaliyet göstermekle ve parlamentodan parlamentoya değişmekle birlikte ihtisas komisyonları da katılım ve denetim anlamında rol üstlenmektedirler. Bu açıdan Avrupa düzleminde AB işleri komisyonlarının yanı sıra ihtisas komisyonları arasında işbirliğine de önem atfedilmektedir.

1990'da Roma'da gerçekleştirilen Avrupa Topluluğu Parlamentoları Arasındaki Konferansta, Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentolar arasındaki

²⁸² MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 394.

²⁸³ **COSAC Basic Documents:** "Guidelines for Interparliamentary Cooperation", <<http://www.cosac.org/en/documents/basic/interparliamentary/>>, 3 July 2004.

işbirliğinin ihtisas komisyonları arasındaki düzenli toplantılarla güçlendirilmesine vurgu yapılmıştır.²⁸⁴

AP ve ulusal parlamentolar arasında ilişkilerin güçlendirilmesi gereğine vurgu yapan Cravinho Raporunun 1991’de kabul edilmesinin ardından, parlamento komisyonları arasında yapılan karma toplantıların sayısı oldukça artmıştır.²⁸⁵

AP, ABA’nın imzalanmasını beklemezsiniz, Maastricht Hükümetlerarası Konferansı sonrasında parlamentolar arası işbirliğine vurgu yaparak bazı önerilerde bulunmuştur. Öneriler arasında özellikle ilgili parlamento komisyonları ve AP’deki eşlenikleri arasındaki iki ve çok taraflı toplantılar da yer almaktadır. Bu bağlamda AP, örneğin adalet ve içişleri alanında parlamenter denetimi güçlendirmek amacıyla üye devletlerin ilgili komisyonları ile toplantılar düzenlemiştir. Paralel uygulamalar üye devlet parlamentolarının ilgili ihtisas komisyonları ile gerçekleştirilmiştir.

Yasal nitelikleri olmasa da sözü edilen toplantılar, AB’nin karar alma usulleri çerçevesinde AP tarafından ifade edilen görüşler hakkında bilgi alışverişi imkânı sağlamıştır. AP’nin de teklif edilen yönergelerin kabul edilmesinin yaratabileceği potansiyel ve öngörülebilir sorunlar hakkında bilgi sahibi olmasını sağlayan bu toplantılar, böylece AB karar alma sürecinde daha etkin olma ihtiyacının giderilmesine zımni olarak katkıda bulunmaktadır. Benzer biçimde, ulusal parlamentolardaki ihtisas komisyonları da diğer hükümetlerin ve ulusal parlamentoların muhtemel müzakere stratejileri ve tutumları konusunda bilgi sahibi olmaktadır.²⁸⁶

²⁸⁴ Joël RIDEAU, “National Parliaments and the European Parliament Cooperation and Conflict”, SMITH (ed.), **a.g.e.** içinde, s. 169.

²⁸⁵ RIDEAU, **a.g.m.**, s. 171.

²⁸⁶ MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 394-395.

4. Avrupa Birliği Konularında Bilgi Alışverişi Sistemi (IPEX)²⁸⁷

AB Konularında Bilgi Alışverişi Sistemi (IPEX- Interparliamentary EU Information Exchange), AB üyesi ÷lke parlamentolarının meclis başkanlarının 2000 Roma, 2003 Atina ve 2004 Lahey konferanslarında aldıkları kararlar sonucunda kurulan ve aday ÷lkelerin de davet edildiği bir oluşumdur.

Temel amacı parlamentolar arasında AB ile ilgili bilgilerin elektronik ortamda alışverişinin sağlanması için bir platform oluşturarak, AB’de parlamentolar arası işbirliğinin desteklenmesidir.

IPEX, spesifik olarak; AB ile ilgili bilgilerin elektronik ortamda alışverişinin sağlanması için bir platform ve ikincillik ilkesinin uygulanmasının denetiminin yanı sıra genel denetim konusunda görüş alışverişi için bir forum oluşturacak ve tüm AB parlamentolarından “*IPEX temsilcileri*”²⁸⁸ atayacaktır.

2003 yılında AB konularında bilgi alışverişi için ortak bir platform teşkil etmesi amaçlanan geçici bir IPEX web sitesi oluşturulmuştur. 2004 yılında ise parlamentolar arasında bilgi alışverişinin sağlanmasına olanak sağlayacak ortak bir platform teşkil etmesi için IPEX’in web sitesinin sürekli hale getirilmesi çalışmaları başlamıştır.

²⁸⁷ Bu bölüm için IPEX’in geçici nitelikteki web sayfasından <www.ipex.eu> ve TBMM’nin IPEX Temsilcisi ile yapılan görüşmeler sonucu elde edilen bilgilerden faydalanılmıştır.

²⁸⁸ Ulusal düzeyde ise her ulusal parlamento, bir IPEX Temsilcisi atamıştır. Bu temsilci, IPEX Board’a IPEX web sitesinin geliştirilmesinde katkıda bulunacak ve AB ile ilgili bilgilerin alınıp verilmesinde en iyi uygulamaları değiş tokuş edecektir. IPEX Temsilcisinin ayrıca IPEX web sitesinin idaresi ile ilgili görevleri bulunmaktadır.

IPEX AB üyesi veya adayı bütün ülkelerin parlamentolarına ve AP'ye açıktır. COSAC ve ECPRD (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation-Avrupa Parlamento Araştırmaları ve Dokümantasyon Merkezi*) de IPEX'e ortak temelde katılacaklardır.

İsveç Parlamentosu Genel Sekreteri'nin başkanlığını yaptığı şu anki IPEX İcra Grubu İsveç, Danimarka, İtalya, Birleşik Krallık, Fransa ve Polonya parlamentolarının yanı sıra AP görevlilerinden oluşmaktadır.

IPEX İcra Grubu'nun kararlarını uygulamak ve IPEX web sitesinin oluşmasına yardımcı olabilmek için bir Teknik Çalışma Grubu teşkil edilmiştir. IPEX İcra Grubu ve Teknik Çalışma Grubunun aktivitelerini, IPEX resmi web sayfasının faaliyete geçeceği 2006 yılının Haziran ayına kadar sürdürmesi ve Haziran ayından itibaren ise söz konusu aktivitelerin IPEX Kurulu (*IPEX Board*) ve Merkezi Destek Biriminin (*Central Support*) yerine getirmesi öngörülmüştür.

IPEX, IPEX Kurulu ve Merkezi Destek Birimi²⁸⁹ olmak üzere iki temel birimden oluşmaktadır. Kurul, ulusal parlamentoları ve AP'yi temsil eden 8 üyeden oluşmaktadır. Kurul, IPEX'in etkin bir biçimde işleyişini temin edecek ve Merkezi Destek Biriminin çalışmalarını denetleyecektir. Kurul'da temsil edilen ulusal parlamentolardan katılan 4 ve AP'den katılan 1 üyeden oluşan Merkezi Destek Birimi ise IPEX web sitesinin günlük işleyişini ve bakımını idare edecek, ayrıca ulusal temsilcilere işlerinde yardımcı olacaktır.

²⁸⁹ IPEX Kurulu ve Merkezi Destek Birimi üyeleri, 2006 Yılı Şubat ayında Kopenhag'da gerçekleştirilen AB Parlamentosu Genel Sekreterleri toplantısında atanmıştır.

B. PROTOKOLÜN UYGULANMASINDAN KAYNAKLANAN BİLGİ KAYNAKLARI

Ulusal parlamentolar, Amsterdam Antlaşması'na ekli Protokol çerçevesinde Avrupa düzlemindeki bilgi kaynaklarından faydalanmaktadırlar.

Anayasa Sözleşmesi de var olan bilgi açığının (*information deficit*) azaltılması açısından önemli bir gelişmeyi temsil etmektedir. Amsterdam Anlaşması ile Anayasa Sözleşmesi arasında bu açıdan önemli farklar bulunmaktadır.²⁹⁰

- Amsterdam Anlaşmasında, ATA'nın 151.3'üncü maddesine göre Konsey tarafından belirlenen dokümanların gönderilmesi öngörülmüşken; Anayasa Sözleşmesi'nde AP ve Bakanlar Konseyi'ne gönderilen tüm yasama önerilerinin aynı zamanda üye ülkelerin ulusal parlamentolarına da gönderilmesi öngörülmüştür.

- Amsterdam Anlaşması'nda, üye devletlerin hükümetlerinin, söz konusu metinleri ulusal parlamentoların en uygun zamanda almasını sağlaması; Anayasa Sözleşmesi'nde ise yasama taslaklarının doğrudan ulusal parlamentolara gönderilmesi öngörülmüştür.

Anayasa Sözleşmesi'nde, ulusal parlamentolara yasama dokümanları dışındaki birtakım dokümanlara ulaşma imkânı da tanınmıştır. Anayasa Sözleşmesine ekli Protokole göre, Komisyonun tüm danışma dokümanları, yayımlanmalarının ardından Komisyon tarafından doğrudan ulusal parlamentolara gönderilecektir. Buradaki lafız, Amsterdam Anlaşmasının söz konusu dokümanların "hemen gönderilmelerini" öngören hükmü dışında ayniyet arz etmektedir. Anayasa Sözleşmesi'nde ulusal parlamentoların diğer bazı dokümanlara ulaşma imkânı da

²⁹⁰ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 5-6.

tanınmıştır. Bunlar, AP ve Bakanlar Konseyi tarafından sunulan yasama planlamasına ve politika stratejilerine ilişkin diğer dokümanlar ve Sayıştay raporunun yanı sıra Komisyonun Yıllık Yasama Programıdır.²⁹¹

C. DİĞER BİLGİ KAYNAKLARI

Komisyonun Yıllık Yasama Programı, AP ile işbirliği yapılarak Komisyon tarafından çıkarılmakta ve söz konusu Program yasama önerilerinin detaylı bir listesini içermektedir. Program yıl boyunca Konsey önüne hangi yasama önerilerinin geleceği konusunda ulusal parlamentoları bilgilendirmektedir.

AP yasama gözlemevi ve OEIL veritabanı, yasama önerileri konusundaki gelişmelerin parlamentolar tarafından denetimini sağlar. Herhangi bir yasama metninin görüşme sürecinde her aşamada izlenebilmesi fırsatı sunar ve gelecek aşamalar konusunda tahminlerde bulunulabilmesini sağlar.

PreLex ve EurLex veritabanları, karar alma sürecindeki temel aşamaları ve karar alma sürecine katılan çeşitli kurumların (AP, Bakanlar Konseyi, Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası, Adalet Divanı vb.) çalışmalarını izler. PreLex veritabanı, Komisyon'un tüm önerilerini ve bildirimleri, Bakanlar Konseyi veya AP'ye sunulmalarından itibaren izlediğinden karar alma süreci üzerinde ulusal parlamentoların belli bir derecede bilgiye erişimini sağlar.

Ayrıca ulusal parlamentolar, bilgiye erişimi artırmak ve ek bilgiyi sağlamak üzere kendi parlamentolarına bağlantı noktası kurma veya ilgili memurlarını atama gibi daha aktif “*özel Avrupa çalışma metotları*” geliştirmişlerdir.²⁹²

²⁹¹ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 6.

Bu anlamda olmak üzere; *Danimarka, Finlandiya ve İsveç* parlamentoları, Brüksel’de kendi temsilcilerini atamışlardır. Bu özel temsilciler, parlamentolarına gündemdeki konu ve planlar hakkında güncel bilgiler sağlamaktadırlar.

Belçika Parlamentosu ve İtalya Parlamentosu’nun Temsilciler Meclisi Kanadı ise ulusal parlamentoların çalışmalarında AP’de yer alan ulusal temsilcilerle işbirliğine gitmektedirler. Bunu sağlamak üzere AP üyeleri Avrupa ilişkileri komisyonları toplantılarına davet edilmekte veya ulusal parlamentolarda özel bir karma komisyon altında işbirliğini gerçekleştirmektedirler.

III. ULUSAL PARLAMENTOLARIN HÜKÜMETLERİNİ DENETİMİ

Avrupa Konseyi ve Bakanlar Konseyinde kararları alan esas aktörler ulusal hükümetler olduğundan, ulusal parlamentoların hükümetlerini aktif olarak denetimi, AB karar alma sürecine demokratik girdinin sağlanması açısından önem arz etmektedir.²⁹³ AB yasaması genellikle ortak karar prosedürü yoluyla ve AP veya Avrupa Komisyonu ile birlikte Bakanlar Konseyi tarafından gerçekleştirilmektedir. AB karar alma sürecinde, ulusal parlamentoların doğrudan katkısı söz konusu olmasa da ulusal hükümetlerin Avrupa yasamasında üstlendikleri rol dolayısıyla karar alma sürecindeki rolü yadsınamaz.²⁹⁴

AB kurumlarının ulusal parlamentolara karşı herhangi bir sorumluluğu bulunmamasıyla birlikte ulusal parlamentolar Bakanlar Konseyi’ndeki ulusal

²⁹² ZAJC, **a.g.m.**, s. 6.

²⁹³ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s.. 3.

²⁹⁴ Halil Serkan KÖREZLİOĞLU, “The Role of National Parliaments in the Scrutiny of European Union Legislation” **Ankara Review of European Studies**, Vol. 5, No. 1 (Fall 2005), s. 30-31.

temsilcileri üzerinde yetkilerini ve nüfuzunu kullanmaktadır.²⁹⁵ Bu kapsamda “denetim” hükümetin faaliyetleriyle Parlamento’ya karşı sorumluluğunu sağlama amacı yönünde önerilerin ve faaliyetlerin incelenmesi ve analizi süreci olarak tanımlanabilir.

Adam CYGAN,²⁹⁶ denetimi “*egemenliğin ikame edicisi*” olarak vurgulamaktadır. Ulus devletler, AB üyesi olarak egemenliklerinin büyük bir kısmını AB’ye aktardıklarından, denetim ulusal parlamentoların AB karar alma sürecine katılımlarını sağlayan egemenliği ikame edici bir faktör olarak değerlendirilebilir.²⁹⁷

Ulusal parlamentoların, hükümetlerinin denetiminde parlamentonun etkinliğini genellikle üç faktör etkilemektedir. Bu faktörler, Avrupa bütünleşmesine siyasi güçlerin yaklaşımı, bütünleşmenin bazı yönleri üzerindeki duyarlılıklar ve iç federal düzeyin varlığıdır.²⁹⁸

AB’nin etkinlik alanına giren konuların büyük bir kısmının teknik bilgi gerektirmesi ve karmaşık ve ayrıntılı bir yapıya sahip olması, ulusal parlamentoların denetim yetkisini güçleştirmektedir. Bazı hallerde ulusal parlamentoların denetim yetkileri biçimsel bir yetkiye dönüşebilmektedir.²⁹⁹

Bilgiye erişim konusundaki düzenlemelerin aksine ulusal parlamentoların hükümetlerinin Avrupa düzlemindeki faaliyetlerinin denetimi konusu, Avrupa

²⁹⁵ House of Commons: “**The European Scrutiny System in the House of Commons**,” (June 2001), s. 4.

²⁹⁶ Leicester Üniversitesi’nde Doçent.

²⁹⁷ KÖREZLİOĞLU, **a.g.m.**, s. 32.

²⁹⁸ AGOSTINI, **a.g.m.**, s. 31.

²⁹⁹ ODER (2004), **a.g.m.**, s. 311.

düzeyinde düzenleme konusu olmayıp, ulusal düzeydeki kanun koyucuların yetkisi dâhilindedir.

Amsterdam Anlaşmasına ekli Ulusal Parlamentoların Rollerine İlişkin Protokolün önsözünde de ulusal parlamentoların hükümetlerinin Avrupa düzlemindeki faaliyetlerinin denetimi konusunun “*ulusal anayasal düzenleme ve uygulamalar*” ile ilgili olduğu ifade edilmiştir. Anayasa Sözleşmesi’nin önsözünde de aynı ifadeye yer verilmiştir.

Topluluk işlerinde hükümetlerin etkili parlamenter denetimini sağlamak üzere COSAC kapsamında kılavuzlar kabul edilmiştir. Kopenhag Parlamento Kılavuzları³⁰⁰ olarak da adlandırılan ve ayrı bir deklarasyonla ortaya konulan metne göre, COSAC üyeleri, kendi parlamento teamüllerine göre, Kopenhag Parlamento Kılavuzlarının uygulanması yoluna gideceklerdir.

AB tasarruflarının ulusal parlamentolarca denetimi bazı değişkenlerce etkilenmektedir.

A. PARLAMENTER DENETİMİ ETKİLEYEN DEĞİŞKENLER

MAURER, ulusal parlamentoların AB ilişkilerine katkısı, AB tasarruflarının ve daha özelde yasama taslaklarının denetimi konusunda üç önemli değişken üzerinde durmuştur. Bu değişkenler parlamenter denetimin;

- Kapsamı,
- Zamanlaması,

³⁰⁰ “**Copenhagen Parliamentary Guidelines**”, Official Journal of the European Communities, C 154, 2 July 2003.

- Etkisi³⁰¹ ile ilişkilidir.

Avrupa düzlemindeki kararların etkilenmesi anlamında hükümetleri tarafından parlamentolara verilen bilgi üzerinde parlamento denetiminin kapsamı en önemli faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

1. Parlamenter Denetimin Kapsamı

Denetim yetkilerinin kapsamı, parlamentodan parlamentoya farklılık arz etmektedir. Bazı parlamentoların denetim yetkisi, hükümetlerin yürüttükleri AB politikası üzerinde fazla etkili olmayan bir bilgi toplama işlevi ile sınırlıdır. Ancak ulusal parlamentoların büyük bir çoğunluğu, artık sadece AB içinde beklemede olan mevzuat hakkında bilgi sahibi olmayı değil, hükümetlerinin Bakanlar Konseyi içindeki tavırları üzerinde etkili olmayı da talep etmektedirler.³⁰²

Parlamenter denetimin kapsamı, hükümetlerin parlamentolarına gönderdikleri dokümanların türü ve kapsamı ile parlamentoların dokümanları aldıklarında denetim yetkilerinin kapsamıyla bağlantılı bulunmaktadır. Bu iki aşamayı içine almaktadır.³⁰³

a) Birinci aşama olan gönderme aşamasında bazı parlamentolar, AP ve Bakanlar Konseyi ihtisas komisyonları gibi kurum ve organlar tarafından oluşturulan çeşitli dokümanların tümünü almayabilmektedirler. Bu durum bazı hükümetlerin,

³⁰¹ Andreas MAURER (2001a), “National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers’ Adaptation Towards Permanent Institutional Change?”, Andreas MAURER; Wolfgang WESSELS, “**National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?**” içinde, Baden-Baden: Nomos Publishers, 2001, s.27-76.

³⁰² MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 392.

³⁰³ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, **a.g.m.**, s. 21.

sağlanacak bilginin tanımı konusunda daha sınırlayıcı olmalarından kaynaklanmaktadır.

b) İkinci olarak, dokümanlar parlamentolara ulaşır ulaşmaz, parlamenter denetim fonksiyonunun kaynakları olduğu kadar genel yönelimi de önem arz etmektedir. Parlamantonun kendisine gönderilen metinleri inceleme yetkisinin kapsamı, diğer bir deyişle parlamentoya hangi tür dokümanları inceleme yetkisinin verildiği ve söz konusu dokümanlar arasından seçim yapma imkanının bulunup bulunmadığı konuları parlamenter denetimin kapsamını etkilemektedir. Örneğin İngiliz Parlamentosu'nun Avam Kamarası kanadında hükümet tarafından gönderilen dokümanlar arasında sözü edilen yönde bir seçim yapılabilmektedir.

Avam Kamarası'nda AB konularında görevli olan komisyon, AB Komisyonu (*Select Committee on the European Union*)'dur. Komisyon'un incelediği dokümanların kapsamı oldukça geniş olup, AB'nin her üç sütununa da ilişkin bulunmaktadır. Söz konusu dokümanlar hükümet tarafından Parlamenta gönderilmektedir. Her yıl 1000'den fazla doküman, ilgili bakan tarafından imzalanan ve konunun hukuki, finansal ve siyasal etkileri ile görüşme ve kabulüne ilişkin usul ve zamanı ortaya koyan bir açıklayıcı bildirim (*explanatory memorandum*) ile parlamentoya sunulmaktadır. Gönderilen dokümanların büyük bir kısmı çok önemli olmamasının yanı sıra Komisyonun ayrıntılı incelemesi için gönderilen dokümanlar oldukça fazladır. Bu sebeple, Komisyon Başkanı gönderilen dokümanlar arasından seçim yapmaktadır. Komisyon Başkanı, açıklayıcı bildirim de göz önünde bulundurarak, hangi dokümanların daha önemli olduğunu ve alt komisyonlarda daha ayrıntılı incelenmesi gerektiğini belirlemektedir. Hükümet tarafından gönderilen

dokümanların yaklaşık yüzde yirmibeşi alt komisyona ayrıntılı inceleme için gönderilmektedir.³⁰⁴

Ulusal parlamentoların parlamenter denetimin kapsamı ile ilgili olarak karşı karşıya oldukları problemler, bazı ülkelerde hükümetler tarafından oluşturulmaktadır. Bu anlamda hükümetler, parlamentolarını bilgilendirme konusunda bazı alanlar açısından örneğin üçüncü sütun konularında istekli olmayabilmektedirler. Bazı parlamentolar, sözü edilen problemleri parlamento-hükümet arası iç kurumsal anlaşmalar (*inter-institutional agreements*) yoluyla çözüme kavuşturmaktadırlar.³⁰⁵

Parlamenter denetimi sınırlandıran diğer bir unsur “*anayasalar*” olmaktadır.³⁰⁶ Fransa, sadece “yasama niteliği” taşıyan ve bu yüzden kabul edildiği anda Fransız Anayasası’nın 34’üncü maddesi uyarınca ulusal hukukun bir parçası haline gelecek olan Topluluk eylemleri hakkındaki tasarıları inceleyen parlamentosuyla buna bir örnek teşkil etmektedir. Fransız Parlamentosu, bu sayede kendisine gönderilen mevzuat taslaklarının ancak yüzde onbeş veya yirmisini inceleyebilmektedir.³⁰⁷ Böylece Topluluk mevzuatının onda dokuzu gibi büyük bir kısmı Fransız Parlamentosu’nun denetimi dışında kalmaktadır. Diğer yandan parlamentoların birtakım “*kurumsal eksiklikleri*” de parlamenter denetimin kapsamını etkilemektedir. Hükümetlerin parlamentolara gönderdiği dokümanların büyük bir kısmı personel yetersizliğinden incelenememektedir.³⁰⁸

³⁰⁴KÖREZLİOĞLU, **a.g.m.**, s. 35.

³⁰⁵ LAPRAT, **a.g.m.**, s. 5

³⁰⁶ LAPRAT, **a.g.m.**, s. 5

³⁰⁷ MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 392.

³⁰⁸ LAPRAT, **a.g.m.**, s. 4-5

Birliğin sütunlu yapısında da denetimin kapsamı farklılıklar arz etmektedir. Özellikle hükümetlerarası nitelik arz eden ikinci ve üçüncü sütunlar açısından hükümetlerin parlamentolarına verdiği denetim yetkileri özel önemi haizdir. Burada özellikle hukuki yorum ve anlama ilişkin birtakım farklılıklar etkili olmaktadır. Örneğin bazı hükümetler ABA'ya ilişkin dokümanları, bu konuları hukuki olarak hükümetlerarası alan ile ilgili gördüklerinden parlamentolarına göndermemişlerdir.

2. Parlamenter Denetimin Zamanlaması

Ulusal parlamentoların AB tasarruflarına ilişkin dokümanları inceleme konusunda karşı karşıya olduğu zaman kısıtı da parlamenter denetim açısından önem taşımaktadır. AP'nin Konsey kararlarını değiştirmesine imkân veren işbirliği usulü ve toplantı gündemlerinin son dakikaya kadar değişmesi ihtimali olmasından kaynaklanan Konsey konularının düzensiz niteliği; parlamentonun en son gelişmeler konusunda bilgi edinebilmesini gerekli kılmaktadır.

Uygulamada AB tasarruflarının denetiminde ulusal parlamentoların yaptığı incelemelerin zamanlaması, Avrupa işlerinin ülke içinde hükümetler ve parlamentolar tarafından denetim ve idare şekilleriyle parlamentoların hükümetlerinin Avrupa politikalarını denetleme yetkilerinin şartlarına göre farklılık arz etmektedir.³⁰⁹

Parlamentonun hükümeti bağlama düzeyi denetimin zamanlamasını etkileyen en önemli faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bakanlar Konseyi'nde hükümetlerinin kararlarını bağlama güçleri açısından parlamentolar arasında

³⁰⁹ MAURER (2005), **a.g.m.**, s. 392.

farklılıklar mevcuttur. Kendisine önerileri incelemek üzere yeterli süre verilmesi açısından Parlamento tarafından bağlanan hükümet, söz konusu süreye siyasi nedenlerle ve zorunlu olarak uymak durumuyla karşı karşıya kalacaktır.³¹⁰

Ulusal parlamentolar hükümetlerinin denetimlerini genel olarak karar öncesi denetim (*pre-decisional scrutiny*) ve karar sonrası denetim (*post-decisional scrutiny*) olmak üzere iki yoldan gerçekleştirme yoluna gitmişlerdir:

a) Danimarka (*Folketing*) ve Hollanda parlamentoları gibi bazı parlamentolar karar öncesi denetim yoluyla ilgili bakanlarıyla Avrupa ilişkileri komisyonlarında konuların görüşülmesine ve Avrupa düzleminde görüşmeler için kesin emirler verilmesini sağlamışlardır. Bu tür denetimi benimsemiş olan parlamentolar hükümete ayrılmış birçok alanda bilgi sahibi olabilmektedirler. Bu anlamda, parlamenter denetim hükümetin Bakanlar Konseyinde bir pozisyon alması öncesinde gerçekleşmektedir.

Danimarka Parlamentosu, iki kanatlı bir parlamento olup, Avrupa işleri ile ilgili konularda Avrupa İşleri Komisyonu ilgilenmekte ve bakanlara müzakerelerle ilgili yol gösterebilmektedir. Komisyon konularına bakmaksızın, Avrupa Komisyonunun tüm yasama önerilerini inceleyebilir. Hükümet, yasama önerisinin niteliğini ve amacını gösteren notayı (*memoranda*), Konseyin resmi sirkülasyonundan dört hafta öncesinde Parlamento'ya sunar. Danimarka başbakanı da Konsey toplantıları ve hükümetlerarası konferanslar öncesinde Komisyona rapor vermek zorundadır.³¹¹

³¹⁰ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, **a.g.m.**, s. 26.

³¹¹ KÖREZLİOĞLU, **a.g.m.**, s. 38.

b) İngiliz Lordlar Kamarasında olduğu gibi bir kısım parlamentolar ise bazı konularda karar sonrası denetim sistemleri oluşturmuşlardır.

Üye ülkelerin birçoğu yasama taslaklarının ön parlamenter incelenmesi için düzenlemeler kabul etmişlerdir. Bunun anlamı günümüzde birçok ulusal parlamentonun yasama denetimini gerçekleştirebilmesidir. İkinci olarak Avrupa yasamasının çok erken bir safhasında ulusal parlamentoların katılımı, niteliğin artırılması ve AB kararlarının uygulanmasının denetimi anlamında önem taşımaktadır. Ön parlamenter denetimi gerçekleştiren ulusal parlamentolar Topluluk hukukunun uygulanması anlamında en iyi sonuçları almaktadırlar.³¹²

Diğer yandan müzakere pozisyonu, ulusal parlamentosu tarafından ön denetime tabi tutulmuş olan hükümet, politikasına ulusal düzeyde destek konusunda emin olacak ve parlamento desteğine dayanarak pozisyonunu daha az tartışılabilir kılacaktır.³¹³

Diğer yandan ulusal parlamentolar yasama önerilerini ne kadar erken bir zamanda alırlarsa, incelemek için daha fazla zamanları olacaktır. Bilginin erken ulaştırılması; ulusal parlamentoların, AB karar alma sürecinde hükümetlerini etkilemede daha etkili ve aktif olmalarını sağlar. Bu konuda ideal olan dokümanların hükümete ve parlamentoya aynı anda ve üye ülkenin resmi dilinde/dillerinde ulaşmasıdır. Nitekim incelemelerden önce ilgili metnin etkin olarak incelenmesini sağlamak üzere çeviri yapılması gereği söz konusu zaman aralığını azaltacaktır.

³¹² LAPRAT, **a.g.m.**, s. 6; Avrupa Komisyonu Genel Sekreter Yardımcısı Eckart GUTH'un Dublin'de gerçekleştirilen Avrupa Forumu'nda gerçekleştirdiği konuşmadan: <http://www.euireland.ie/news/Institutions/0405/forumoneuropespeech.htm>.

³¹³ KIIVER, **a.g.m.**, s. 7.

Gönderilen dokümanların incelenmesi sürecine katılan aktörlerin özellikle Avrupa ilişkileri komisyonlarının toplantı sıklığı da göz önünde bulundurulmalıdır. Genellikle Avrupa ilişkileri komisyonları ne kadar çok toplanırsa, o derecede etkili oldukları iddia edilmektedir.

3. Parlamenter Denetimin Etkisi

Parlamentonun Bakanlar Konseyi'nde hükümetini bağlayabilme düzeyi, Avrupa düzleminde karar almada etkinlik açısından önemlidir. AB düzleminde ulusal parlamentoların hükümetlerini denetimi, sadece bilgi sağlamaya ilişkin düzenlemelerden, bağlayıcı bir pozisyon alınmasının sağlanması şeklindeki düzenlemelere olmak üzere iki uç arasında gerçekleşmektedir. Söz konusu etki düzeyi, parlamentolara verilen yetki alanları açısından da farklıdır.

Hükümetlerin parlamentolarını doğrudan bağlayabildiği hallerde bile Konseyin tartışmalar için bir forum niteliği taşımasından dolayı hükümetin belli derecede bağımsız hareket etme şansının bulunduğunu ifade etmek gerekir. Diğer yandan tüm üye devlet parlamentolarının hükümetlerini etkileme konusunda yetkileri olmasına rağmen, hükümetlerini belli bir derecede etkileyebilmektedirler. Esas itibarıyla ulusal parlamentonun görüşlerinin göz ardı edilmesi bu noktada siyasi olarak riskli bulunmakta ancak hukuki bir yaptırım ile karşılanması söz konusu olmamaktadır.³¹⁴

Başka bir deyişle ulusal parlamentoların tümünde parlamenter denetim yolları bulunmakla birlikte, denetimin etkisi ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir.

³¹⁴ TRAVERS; COPPOLECCHIA; TOMLINS, a.g.m., s. 26.

Bu anlamda ulusal parlamentoların AB politika alanlarında hükümetlerinin denetimi konusunda, parlamenter denetimin etkinliği açısından üçlü bir ayırım yapılabilir. Bu ayırımın yapılmasında ulusal parlamenter düzeyde, parlamentoların hükümetleri karşındaki durumlarına göre NORTON tarafından yapılan “*siyasa yapan*”, “*siyasayı etkileyen*” ve “*siyasayı etkilemeyen-zayıf*” parlamentolar sınıflandırması³¹⁵ esas alınabilir. Bu sınıflandırma paralelinde ulusal parlamentoların hükümetlerini denetim modelleri şekillenmektedir.

Hükümetin ortaya koyduğu pozisyonun reddedilebildiği veya değiştirilebildiği bazı üye devletlerde (Avusturya³¹⁶, Danimarka³¹⁷, Finlandiya³¹⁸, Almanya³¹⁹, İsveç³²⁰) ulusal parlamentolar, AB tasarruflarında ulusal pozisyonun belirlenmesinde aktif olarak hükümetleri ile işbirliği yapma imkânına sahiptirler. Bu gruptaki parlamentoların Avrupa düzleminde hükümetleri ile birlikte ortak karar verici pozisyonunda oldukları ifade edilebilir.³²¹

İkinci grup ülkelerde (Fransa³²², Hollanda³²³, İngiltere³²⁴) ulusal parlamentolar, AB karar alma sürecinde “başat rolü” oynamasalar da hükümetlerinin faaliyetleri konusunda “etkin destekleyici” konumdadırlar. Söz konusu ülkelerde hükümetin konu üzerindeki son pozisyonu, parlamentoların önemli katkısıyla

³¹⁵ Bkz. yukarıda Birinci Bölüm altında “Ulusal Parlamentoların Ulusal Düzlemdeki Yeri”, s. 11 vd.

³¹⁶ Bkz. <www.parlament.gv.at>.

³¹⁷ Bkz. <www.folketinget.dk>.

³¹⁸ Bkz. <www.eduskunta.fi>.

³¹⁹ Bkz. <www.bundestag.de, www.bundesrat.de>.

³²⁰ Bkz. <www.riksdagen.se/eu>.

³²¹ BĘBENISTA; BOGDANOWICZ; WIĄCEK, **a.g.m.**, s.12.

³²² Bkz. <www.parlement.fr>.

³²³ Bkz. <www.parlement.nl>.

³²⁴ Bkz. <www.parliament.uk>.

şekillenmektedir. Bu gruptaki parlamentoların, politika üretmemekle birlikte politika üretimi sürecine katkıları yadsınmaz.³²⁵

Devletin AB politikasının şekillenmesinde parlamentonun hiçbir katkısının ve etkisinin olmadığı üçüncü grup ülkelerde (Belçika³²⁶, Yunanistan³²⁷, İrlanda³²⁸, İtalya³²⁹, Lüksemburg³³⁰, Portekiz³³¹, İspanya³³²) hükümetin Avrupa işleri alanında yüksek derecede etkinliği söz konusudur. Ulusal parlamentoların rolü, genellikle bilgi değişimi ile sınırlıdır.³³³

B. ULUSAL PARLAMENTOLARDA HÜKÜMETLERİ DENETİM MODELLERİ

Üye devletlerin ulusal parlamentoları, Avrupa işlerinde demokratik denetimi ve AB karar alma sürecinde demokratik hesap verebilirliği sağlamak üzere, denetim mekanizmaları oluşturmuşlardır. Söz konusu denetim mekanizmaları arasında kapsamlı farklılıklar mevcuttur. Ulusal parlamentoların çoğunda Avrupa işleri komisyonları, denetim süresinin merkezindeyken; bazı ulusal parlamentolarda ihtisas komisyonları da genellikle AB karar alma sürecinin erken aşamalarında uzman desteği sağlayarak denetim sürecine katılmaktadırlar. Komisyonlarca

³²⁵ BĘBENISTA; BOGDANOWICZ; WIĄCEK, **a.g.m.**, s. 15.

³²⁶ Bkz. <www.fed-parl.be> .

³²⁷ Bkz. <www.parliament.gr>.

³²⁸ Bkz. <www.irlgov.ie/oireachtas>.

³²⁹ Bkz. <www.parlamento.it, www.senato.it>.

³³⁰ Bkz. <www.chd.lu>.

³³¹ Bkz. <www.parlamento.pt>.

³³² Bkz. <www.congreso.es, www.senado.es>.

³³³ BĘBENISTA; BOGDANOWICZ; WIĄCEK, **a.g.m.**, s. 18.

yürütülen denetimin ayrıntıları büyük oranda ulusal parlamentolarca seçilen denetim modeline göre değişmektedir. Ulusal parlamentolarda uygulanan denetim modelleri esas itibarıyla, bağlayıcı modeller (*mandating systems*) ve dokümana dayalı modeller (*document based systems*) olmak üzere sınıflandırılabilir.³³⁴

1. Bağlayıcı Modeller³³⁵

Ulusal parlamentolar tarafından yaygın olarak uygulanan denetim modellerinden biridir. İlk bağlayıcı model, 1974 yılında Danimarka tarafından Avrupa İşleri Komisyonu, Danimarka Parlamentosu adına hareket etme yetkisi ile yüklenerek oluşturulmuştur. Avrupa İşleri Komisyonunun aldığı müzakere pozisyonları hükümet açısından bağlayıcılık arz etmektedir.

Günümüzde üye devletlerin büyük bir çoğunluğu bağlayıcı modele ilişkin düzenlemeler kabul etmiş durumdadır. Söz konusu model, Finlandiya, İsveç, Avusturya, Estonya³³⁶, Letonya³³⁷, Litvanya³³⁸, Macaristan³³⁹, Slovakya³⁴⁰, Slovenya³⁴¹ ve Danimarka'da uygulama alanı bulmaktadır.

³³⁴ Bkz. <<http://www.cosac.org/en/info/scrutiny/scrutiny>>.

³³⁵ Bkz. <<http://www.cosac.org/en/info/scrutiny/scrutiny/mandating>> ; **“Third bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny,”**: XXXII. Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, Luxembourg, 17-18 May 2005, s. 12-14.

³³⁶ Bkz. <www.riigikogu.ee/?lang=en>.

³³⁷ Bkz. <www.saeima.lv/index_eng.html>.

³³⁸ Bkz. <<http://rc.lrs.lt/>>.

³³⁹ Bkz. <<http://www.mkogy.hu/>>.

³⁴⁰ Bkz. <<http://www.ncsr.sk/>>.

³⁴¹ Bkz. <<http://www.sigov.si/>>.

Modelin uygulama alanı bulduğu üye ülke ulusal parlamentoları uygulamaları arasında ilk aşamadaki farklılıklar, denetim sürecine ihtisas komisyonlarının katkısı noktasındadır. Finlandiya, Litvanya, Estonya ve İsveç parlamentoları, Avrupa işleri konusunda ihtisas komisyonlarına söz hakkı tanımışlardır. Finlandiya, Litvanya ve Estonya parlamentolarında, ilgili ihtisas komisyonları; Avrupa İşleri Komisyonunu hükümeti bağlama sürecinde yönlendirmek amacıyla düzenli olarak görüşlerini sunmaktadır. Finlandiya’da ihtisas komisyonları, AB yasama taslaklarının ayrıntılı incelemesini yapmaktadırlar. Estonya Parlamentosu’nda Avrupa İşleri Komisyonu, müzakere pozisyonunu ilgili ihtisas komisyonunun formüle ettiği görüşler temelinde oluşturmaktadır. Litvanya’da ihtisas komisyonları, Litvanya’nın ulusal pozisyonu konusundaki görüşlerini Avrupa İşleri Komisyonuna ve gerekli görüldüğünde doğrudan Parlamento’ya sunabilmektedir.³⁴²

İsveç’te, ihtisas komisyonları, ilgili oldukları alanlarda AB faaliyetlerinin denetiminden sorumludurlar.³⁴³ İhtisas komisyonlarının çoğunluğu, hükümet temsilcileri ile düzenli olarak toplantılar düzenlemekte ve bu şekilde hükümete veya Avrupa İşleri Komisyonuna doğrudan görüşlerini ifade etme imkânına sahip bulunmaktadır.

Aralık 2004’te Danimarka Parlamentosu’nda da denetim usulleri, ihtisas komisyonlarının güçlendirilmesi ve karar alma sürecinin erken bir aşamasında ve daha sistematik bir şekilde katılımlarının sağlanması yönünde revize edilmiştir.

³⁴² **The Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania**, md. 49. Bkz. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=259310>.

³⁴³ **The Riksdag Act**, Chapter 10, md. 3.

Bkz. <http://riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6427.aspx>

Hollanda Parlamentosu'nda da, özgürlük, güvenlik ve adalet alanına ilişkin öneriler açısından denetim usulleri farklılaşmaktadır. Hollanda Parlamentosu'nda “bağlayıcı model” uygulanmamakla birlikte, özgürlük, güvenlik ve adalet alanına ilişkin öneriler açısından özel bir denetim usulü kabul edilmiş bulunmaktadır. Söz konusu sistemde, Temsilciler Meclisi ve Senato'daki adalet ve içişlerine ilişkin komisyonlara, hükümet, Konsey'de pozisyonunu ortaya koymadan önce ilgili pozisyona onay verme yetkisi verilmiştir. Ancak, komisyonların verdikleri onay parlamento adına olmadığından, Parlamento'nun her iki kanadı tarafından da kabul edilmesi gerekmektedir.

Uygulayan üye devlet ulusal parlamentoları arasında bağlayıcı modeller; kapsam, zamanlama ve bağlayıcılık karakteri açısından da farklılıklar arz etmektedir.

a. Kapsamı

Bazı üye devlet parlamentoları hükümetlerinin sistematik olarak bağlarken; bazıları daha az sıklıkla bağlayıcılık yetkilerini kullanmaktadır.

Danimarka, Estonya, Finlandiya, Litvanya, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovakya, Slovenya ve İsveç ulusal parlamentolarının dâhil olduğu birinci grupta, Avrupa işleri komisyonları hükümetleri üzerinde sistematik olarak bağlayıcılık yetkilerini kullanmaktadır. Sözü edilen ülkelerde hükümetler, kural olarak gerek yazılı gerek sözlü, Konsey'de kabul edilecek tüm yasama taslakları konusundaki müzakere pozisyonlarını komisyonlara sunmak zorundadır. Bununla birlikte parlamentoların daha az önemli olan öneriler üzerinde zaman harcanmasından kaçınmak için önerilerin seçilmesi konusunda farklı uygulamaları da söz konusudur. Danimarka Parlamentosu'nda Konsey'de kabul edilecek tüm öneriler ele alınırken;

Litvanya Parlamentosu'nda ilgili ihtisas komisyonu tarafından öneriler “çok ilgili”, “ilgili” veya “az ilgili”- bunlar genellikle “kırmızı”, “sarı” ve “yeşil” konular olarak adlandırılmakta- olmak üzere gruplandırılmaktadır. Kırmızı ve sarı konularda hükümet önerilerin alınmasından itibaren 15 gün içerisinde Parlamento'ya müzakere pozisyonunu sunmak zorundadır. Yeşil konular ise ilgili ihtisas komisyonları tarafından Parlamento ile ilgisiz veya az ilgili görülen konulara karşılık gelmektedir.

Avusturya ve Macaristan gibi ülkelerde ise bağlama yetkisi daha az sıklıkla kullanılmaktadır. Bu ülkelerde ilgili yasama önerisi, AB işleri komisyonunun gündemine sadece hükümet veya komisyon üyeleri tarafından talep edildiğinde getirilmektedir. Avusturya'da komisyon, hükümetin pozisyonu konusunda sistematik olarak bilgi almamaktadır. Bununla birlikte sözü edilen ülkelerde, Avrupa işleri komisyonlarının, parlamentoları adına hükümetleri açısından bağlayıcı kararlar alma yetkisi bulunmaktadır.

b. Zamanlaması

Bağlayıcı modeller süreci, kural olarak Konsey toplantısından önce gerçekleşmektedir. Avrupa işleri komisyonları, genellikle her Konsey toplantısından önceki hafta içinde, hükümetlerini pozisyonları konusunda bağlamak üzere toplanmaktadırlar. Burada Avrupa işleri komisyonları bakanlara, ulusal müzakere pozisyonu sağlamaktadırlar. Bazı ülkelerde hükümet, parlamentodan emir almaksızın Konsey'de pozisyonunu ortaya koyamazken; bazılarında ise parlamento ve komisyonun denetimi yapması açısından bir süre belirlenmektedir. Örneğin, Slovakya'da, Parlamento hükümetin pozisyonunu öğrenmesinden itibaren iki hafta

içerisinde hükümetin pozisyonunu kabul etmeli veya kendi pozisyonunu belirlemelidir. Eğer iki hafta içerisinde söz konusu pozisyon belirlenmezse, hükümet kendi pozisyonu çerçevesinde hareket edebilmektedir.

Bazı ulusal parlamentolarda denetim modelinin işleyişi, karar alma sürecinin çok erken bir safhasında gerçekleşmektedir. Örneğin, Finlandiya Parlamentosu'nda Konsey çalışma grubu, ilgili öneri üzerinde çalışmalarına başlar başlamaz, pozisyon belirlenmektedir.

c. Bağlayıcılık Karakteri

Bağlayıcı modelin uygulandığı ulusal parlamentoların çoğunda, parlamentoya verilen emirler siyasi olarak bağlayıcı olup, genel olarak hükümetler tarafından tam anlamıyla gözetilir. Ancak Finlandiya, Macaristan ve Polonya parlamentoları gibi bazı parlamentolarda, hükümetler emirlerden belli durumlarda sapabilmektedirler. Bununla birlikte ilgili hükümet, Avrupa işleri komisyonuna ve parlamentoya, denetim rezervlerine (*scrutiny reserve*)³⁴⁴ uymama sebeplerini açıklamak durumundadır.

Avusturya'da, ilgili bakan Anayasa'nın 23'üncü maddesi gereğince Ulusal Konsey'in pozisyonu ile hukuki olarak bağlanmaktadır. Hükümet Ulusal Konsey'in pozisyonundan sadece zorlayıcı sebeplerin söz konusu olduğu hallerde ve Ulusal

³⁴⁴ Denetim rezervi, bazı özel durumlar dışında, hükümetin Denetim Komisyonu tarafından olumlu yönde görüş ortaya konulmadan herhangi bir öneriyi kabul etmeme sorumluluğu altında olmasıdır. Bu durum, Komisyona hükümetin AB düzlemindeki pozisyonunu etkileme kapasitesi sağlar. Ancak bu hususun doğru olarak kullanılmadığında Avrupa bütünleşmesi açısından bir yük teşkil edeceği göz önünde bulundurulmalıdır. Avrupa bütünleşmesinin hızını yavaşlatabilir ve AB'de bazı politika önlemlerinin alınması konusunda gecikmelere sebep olabilir (KÖREZLİOĞLU, a.g.m., s. 39).

Konsey'e bildirerek sapabilmektedir. Anayasanın 23'üncü maddesinin ikinci fıkrasında söz konusu zorlayıcı sebepler, "acil dış ve iç siyasi sebepler" olarak gösterilmiştir.

Avusturya'daki sözü edilen hukuki düzenlemeler, diğer ülke parlamentolarına göre Avusturya Parlamentosu'na hükümet üzerinde geniş bir etki alanı sağlamaktadır.³⁴⁵ Bununla birlikte hükümetin Anayasanın 23'üncü maddesi gereğince "acil dış ve iç siyasi sebepler" dolayısıyla ilgili pozisyondan sapabildiği göz önünde bulundurulmalıdır. Nitekim sözü edilen zorlayıcı sebeplerin muğlâklığı nedeniyle kapsam konusunda netlik bulunmamaktadır.

2. Dokümana Dayalı Modeller ³⁴⁶

Üye devletlerde en yaygın olan sistemdir. Dokümana dayalı sistem, AB kurumlarından kaynaklanan yasama önerileri ve diğer dokümanların incelenmesine odaklanan ulusal parlamentolarda uygulama alanı bulmaktadır. Bu bağlamda dokümana dayalı sistemde, ulusal parlamentolar bireysel olarak Konsey toplantılarına odaklanmadığı gibi Konsey toplantılarına katılan bakanları resmi veya gayriresmi olarak bağlama gibi bir amaç da bulunmamaktadır.

Dokümana dayalı sistemin en temel özelliği, AB dokümanlarının karar alma sürecinin en erken safhasında ulusal parlamentolarca incelenmesidir. Genellikle ilgili komisyon; gönderilen AB dokümanının siyasi ve hukuki önemine ilişkin olarak

³⁴⁵ BĒBENISTA; BOGDANOWICZ; WIĄCEK, a.g.m., s.15.

³⁴⁶ Bkz. <<http://www.cosac.org/en/info/scrutiny/documentbased>> ; "Third bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny," XXXII. Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, Luxembourg, 17-18 May 2005, s. 10-12.

parlamentoya veya parlamentonun ilgili kanadına bir rapor sunmaktadır. Söz konusu sistem, genellikle parlamenter denetim tamamlanıncaya kadar ilgili bakanının Konsey’de AB önerisini kabul etmemesi yönünde bir denetim rezervi içermektedir.

Dokümana dayalı modelin bazı türleri kanunla oluşturulmuşken; bazıları parlamento kararına dayanmaktadır. Üye ülke parlamentolarındaki modeller bağlayıcılıklarının kapsamı açısından da farklıdır.

Dokümana dayalı modelin en klasik temsilcisi 1974’te parlamentonun her iki kanadı açısından da söz konusu modeli kabul etmiş olan İngiltere’dir. İngiltere Parlamentosu’nda dokümana dayalı model kanunla düzenlenmiş olmayıp, hükümet Parlamentosunun her iki kanadından gelen rezervleri göz önünde bulundurmaktadır. 2004 yılının Temmuz ve Aralık ayları arasında hükümet, Avam Kamarasının denetim rezervlerini 22 durumda göz ardı etmiştir. Bu sayı denetim rezervi uygulanan durumların yaklaşık olarak % 7,5’ine karşılık gelmektedir. Avam Kamarası Avrupa Denetim Komisyonu (*European Scrutiny Committee*) tarafından 2001 yılında, denetim rezervlerinin haklı gerekçe gösterilmeksizin göz ardı edilmesi durumunda, bakanların komisyona çağrılarak dinlenmesine karar vermiştir. Bu şekilde denetim rezervlerinin haksız olarak göz ardı edilmesi uygulaması önlenmeye çalışılmıştır.

İrlanda Parlamentosu, Fransız Parlamentosu’nun her iki kanadı, Çek Parlamentosu’nun³⁴⁷ her iki kanadı, Hollanda Parlamentosu’nun Senato kanadı³⁴⁸, Malta Parlamentosu ve İtalya Parlamentosu’nun her iki kanadında benzer dokümana

³⁴⁷ Bkz. <www.psp.cz/>.

³⁴⁸ Hollanda Senatosu’ndaki denetim modelinde, genel bir denetim rezervi söz konusu değildir. Avrupa İşleri Komisyonu, kendisine hükümet tarafından gönderilen AB önerilerini incelemekte ve gerekli gördüğünde öneriyi hükümete soru sorabilecek ve öneriler hakkında bir görüş kabul edebilecek olan ihtisas komisyonuna daha derinlemesine incelenmek üzere gönderebilmektedir.

dayalı modeller uygulanmaktadır. Finlandiya, Macaristan ve Litvanya parlamentolarında da dokümana dayalı model ile bağlayıcı modelin karması uygulanmaktadır.

İtalya Parlamentosu'nun her iki kanadında da 2 Mart 2005'te revize edilmiş olan denetim modeline göre, Parlamentoca denetim tamamlanmadıkça hükümet, Konsey'de ilgili yasama taslağını kabul edememektedir.

Fransa Parlamentosu'nda Anayasa'nın 88'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, hükümet AB ile ilgili dokümanları Parlamento'ya göndermek zorunda olmadığından, parlamenter denetimin etkinliğini sağlamak üzere "*parlamenter denetim rezervi*"³⁴⁹ olarak adlandırılan özel bir mekanizma oluşturulmuştur. Başbakan'ın 1994 tarihli Sirkülerinde; Parlamentonun her iki kanadının Anayasa'nın 88'inci maddesinin dördüncü fıkrası gereğince kendisine gönderilen dokümanları Konsey'de kabul edilmeden önce inceleme yetkisi olduğu ortaya konulmuştur. 1999'dan itibaren Başbakan'ın konu ile ilgili diğer sirkülerlerinin de yayınlanmasıyla, parlamentonun her iki kanadının ilgili dokümanları inceleme süresi 1 ay olarak belirlenmiştir. Eğer bu süreyi aşacak şekilde parlamentoda inceleme yapılacaksa, parlamentonun ilgili kanadı tarafından bu durumun bir kararla ortaya konulması gerekmektedir. Bu durumda, hükümet parlamentoda dokümanın

³⁴⁹ Parlamenter denetim rezervi, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, İtalya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, İsveç ve İngiltere parlamentolarında da uygulama alanı bulmaktadır. ("**Third bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny**," XXXII. Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, Luxembourg, 17-18 May 2005, s. 14-16.)

incelemesi tamamlanıncaya kadar ilgili konuda “parlamento tarafından incelemenin tamamlanmadığı” yönündeki itirazını ortaya koymak zorundadır.³⁵⁰

Bu noktada dokümana dayalı modeli uygulayan ülkelerde ihtisas komisyonlarının modele katkısı ele alınmalıdır. İhtisas komisyonları, genellikle dokümanların ayrıntılı olarak incelenmesi gerektiğinde modele dâhil olmaktadır. Fransa Parlamentosu’nda Avrupa yasama taslakları, karar için Ulusal Meclis ve Senato’nun Avrupa Delegasyonları tarafından parlamentonun 6 ihtisas komisyonuna gönderilmektedir. İhtisas komisyonları, 1 ay içerisinde karar almak durumundadır. İhtisas komisyonu genellikle konu hakkında rapor hazırlamak üzere üyelerden birini belirlemekte ve sonuçta kararı kabul veya reddedebilmekte ya da değiştirebilmektedir. İlgili komisyon tarafından raporun sunulmasını takip eden 8 gün içerisinde Meclisin gündemine kabul için alınmaktadır. Herhangi bir talep gelmezse, karar, ihtisas komisyonu tarafından kabul edildiği şekliyle kabul edilmiş sayılmaktadır. Fransız Parlamentosu’nun kararları, hükümet açısından hukuki olarak bağlayıcı olmamakla birlikte hükümet tarafından Topluluk görüşmelerinde göz önünde bulundurulması siyasi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

İhtisas komisyonları, İtalya Parlamentosu’nda da Avrupa işlerinin denetimi alanında merkezi önemi haizdir. Temsilciler Meclisi’nde AB yasama taslağı hem Avrupa İşleri Komisyonuna, hem de ilgili ihtisas komisyonuna gönderilmektedir. İhtisas komisyonu sözü edilen yasama taslağının kendisine ulaşmasından itibaren 30

³⁵⁰ BĘBENISTA; BOGDANOWICZ; WIĄCEK, **a.g.m.**, s. 16-17.

gün içerisinde taslağı incelemekte ve uygunluğu konusunda görüşlerini sunmaktadır.³⁵¹

Bununla birlikte dokümana dayalı modeli uygulayan ulusal parlamentoların bir kısmı ihtisas komisyonlarını kullanmamaktadır. Örneğin İngiltere Parlamentosu Lordlar Kamarası'nda ihtisas komisyonları bulunmamakta, ancak Avrupa Komisyonu'nun farklı sektörel politika alanları ile ilgilenen ve AB dokümanlarının ayrıntılı denetimini gerçekleştiren yedi alt komisyonu (*sub-committees*) bulunmaktadır.

IV. İKİNCİLLİK İLKESİNİN UYGULANMASININ DENETİMİNDE

ULUSAL PARLAMENTOLAR

A. GENEL OLARAK İKİNCİLLİK İLKESİ VE ULUSAL PARLAMENTOLAR

AP'nin klasik parlamenter rejimlerdeki parlamentoların sahip olduğu yetkileri haiz olmaması, en önemli yasama organının Bakanlar Konseyi olması, Konsey'in üye devletlerin yürütme erklerinden kaynaklanması ve Komisyonun tam anlamıyla bürokratik bir yapıdan ibaret olduğu iddiası, AB kamuoyunda ciddi kaygılar uyandırmaktadır. Bu kaygılara, AB'ye üye devletlerin altında yer alan yerel ve bölgesel yönetimlerin kendi yetki alanlarını koruma kaygısının da eklenmesi gerekmektedir. AB organlarına yöneltilen bürokratik-teknokratik bir mekanizma

³⁵¹ **The Rules of Procedure of the Italian Chamber of Deputies**, md. 127. Bkz. <<http://english.camera.it>>.

olduğu yönündeki eleştirilerin karşısında ise ikincillik ilkesi yer almaktadır.³⁵²

Avrupa düzleminde 1970’li yıllardan sonra ortaya çıkmasına rağmen ikincillik ilkesi ancak ABA ile açıkça AB hukuku içerisinde kendine yer bulmuştur. Komisyon, ilk olarak 21 Ekim 1990 tarihli Siyasi Birlik Konusunda Resmi Görüş’ünde söz konusu ilkenin yazılı olarak AT anlaşmalarına eklenmesi gereğini ortaya koymuştur.³⁵³

1987 tarihli ATS içinde sadece çevreye ilişkin konularda kullanılmak üzere *“üye devletler düzleminde daha iyi gerçekleştirilebildiği ölçüde çevre ile ilgili konularda Topluluk düzleminde hareket edileceği”* şeklinde formüle edilen ilke, ABA ile AB’nin tüm faaliyet alanlarına yaygınlaştırılmıştır.³⁵⁴

İkincillik ilkesi, ABA’da, genel ilkeler ve amaçlar bölümünde ve özel olarak AT’nin eylem alanını düzenleyen ilkeler arasında yer almıştır. Bu düzenlemelerle, üye devletler ve AB’nin ortak yetki alanlarında üye devletlere öncelik tanınmakla birlikte AB müdahalesinin daha etkin olacağı düşünülen alanlarda Birliğin müdahalesine olanak tanınarak, ulusal egemenlikten taviz verilmemesini isteyen kesimlerle Birlik yanlıları arasında uzlaşma sağlanmasına çaba gösterilmiştir. İlkenin ABA’nın genel ilkeler ve amaçlar bölümünde düzenlenmesi, ikincillik ilkesinin Birlik amaçlarından sayılan ekonomik işbirliğinden ortak paraya geçilmesine, ortak dış ve güvenlik politikasından adalet ve içişleri alanlarında işbirliğine kadar uzanan geniş bir yelpazede etkin olmasının amaçlandığını ortaya koymaktadır.

³⁵² Ruşen KELEŞ, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınları, 2000, s. 79-80.

³⁵³ BOZKURT; ÖZCAN; KÖKTAŞ, **a.g.e.**, s. 32-33.

³⁵⁴ İlhan TEKELİ; Selim İLKİN, **Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik**, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayınları, 2004, s. 69.

ABA'nın 2'nci maddesinde ilkeye açıkça yer verilmesine rağmen kavramın açılımı yapılmamıştır. Ancak 2'nci madde, ilkenin tanımının, ATA'nın 5'inci maddesinde³⁵⁵ yapıldığı ve Birlik Anlaşması'nın da bu tanımları kabul ettiğini belirtmiştir. Aslında ATA'nın 5'inci maddesinde³⁵⁶ Anayasa Sözleşmesi'nde de düzenlenmiş olan sınırlı yetki, orantılılık ve ikincillik ilkeleri bir arada düzenlenmiştir.

1992 tarihli Edinburg Zirvesinde, ikincillik ilkesinin temel nitelikleri ve ABA'da yer alan ilkenin yorumu ile ilgili bazı belirlemelerde bulunulmuştur. AB kurumlarının ikincillik ilkesine göre yetkili olma kriterleri; Topluluk faaliyetlerinin üye devletlerin tek başına düzenlemesi ile giderilemeyecek sınırı aşan etkiye sahip olması, üye devletin tek başına gerçekleştirdiği faaliyetin Anlaşma gerekleri ile çatışması, faaliyetlerin topluluk düzleminde gerçekleştirilmesinde açık yarar bulunması olarak belirlenmiştir.

Amsterdam Anlaşması'na ekli "İkincillik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol"³⁵⁷ konumuz açısından önemi haizdir. Söz konusu Protokolün Komisyon önerilerine, ikincillik ilkesine uyulduğunu gösteren gerekçeler

³⁵⁵ "Topluluk işbu sözleşmeyle kendisine verilen yetkiler ve hedefler çerçevesinde faaliyette bulunur.

Topluluk, salt kendisine ait olmayan eylem alanlarında **ikincillik** ilkesine uygun olarak ancak bir eylemin amaçları üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilemiyorsa ve dolayısıyla bu eylemin boyutları ve etkileri nedeniyle topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebiliyorsa müdahalede bulunur.

Topluluğun eylemi işbu sözleşme ile varılmak istenen amaçlara ulaşmak için gereken ölçüyü aşamaz."

³⁵⁶ **The Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version)**, Official Journal of the European Communities, C 325, 24.12.2002.

³⁵⁷ "**Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality**", Official Journal of the European Communities, C 340, 10 November 1997.

eklenmesi ve ilkenin uygulandığı işlemler hakkında yıllık raporlar sunulması yönünde hükümler getirilmiştir. Protokolün 1'inci maddesi ile Topluluk kurumlarının yetkilerini kullanırken ikincilik ve orantılılık ilkelerini gözetmeleri gereği ortaya konulmaktadır.

Konvansiyonun “*İkincilik İlkesi*” üzerinde çalışan Çalışma Grubunun Nihai Raporunda³⁵⁸ özetle; ikincilik ilkesinin denetiminin, ulusal parlamentolarca ön siyasal denetim şeklinde ve düzenlemelerin kabulünden sonra ATAD’ca yargısal denetiminin gerçekleştirilmesi istenmiştir. Bu fikirler, Konvansiyonda kabul edilerek Anayasa Sözleşmesi’ne ekli “*İkincilik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol*”de de yerini almıştır.

Ulusal parlamentoların rolü ve ikincilik ilkesinin uygulanması AB gündeminde olmakla birlikte bu iki konu arasındaki ilişki ilk kez Konvansiyon ile oluşturulmuştur.³⁵⁹ İkincilik ilkesi, yetkilerin dağılımını değil; yetkilerin nasıl kullanılması gerektiğini ele alır. AB kurumları arasındaki dengeleri değil, AB ile üye devletler arasındaki dengeleri etkiler.³⁶⁰ Bu bağlamda üye devletlerin yasama organları olan ulusal parlamentoların ikincilik ilkesi ile ilişkisi kurulmuştur.

Nitekim Fransa Dışişleri Bakanı Alain JUPPE de 3 Şubat 1994’te ulusal parlamentoların AB düzenlemelerinin ikincilik ilkesine aykırı olup olmadığını

³⁵⁸ European Convention: “**Conclusions of Working Group I on the Principle of Subsidiarity**”, CONV 286/02, 23 September 2002, < <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00286en2.pdf>>

³⁵⁹ B. RITTBERGER, “The Politics of Democratic Legitimation in the European Union”, **Nuffield College Working Papers in Politics**, 2004-W4, Oxford University, <http://www.nuff.ox.ac.uk/Politics/papers/2004/Rittberger%20Politics%20of%20Democratic%20Legitimation.pdf>, 2004, s. 26.

³⁶⁰ Andrew DUFF, “Yapabilen Yerele Öncelik (Subsidiarius)”, DINAN (ed.), **a.g.e.** içinde, s. 432.

denetleme yetkisi ile donatılması yönündeki önerisini ve umudunu ortaya koymuştu.³⁶¹

Ulusal parlamenterlerden oluşan yeni bir parlamentonun oluşturulması yönündeki öneriler bağlamında söz konusu organın AB mevzuatının ikincillik ilkesine uygunluğunu denetleme fonksiyonu ile yüklenmesi tartışılmış olsa da Konvansiyon sırasında ortaya çıkan “*Erken Uyarı Sistemi*” büyük oranda bir yenilik olarak görülmelidir.³⁶²

Anayasa Sözleşmesi, Birlik ile üye devletler arasındaki yetki dağılımı sorununu belirli yetki kategorileri yaratıp bunları konularına göre düzenleyerek çözmektedir. Birlik ile üye devletlerin ortak kullanacağı yetkiler “paylaşılmış yetkiler” olarak adlandırılmış ve paylaşılmış yetki alanındaki konular da ayrıca belirlenmiştir.³⁶³

İkincillik ilkesine, Anayasa Sözleşmesi’nin 11’inci maddesinde temel prensipler başlığı altında; “*Birlik yetkilerinin ikincillik ve orantılılık ilkelerine uygun olacağı*” şeklindeki bir ifadeyle yer verilmiştir. Anayasa Sözleşmesi’nin 11’inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, ortak yetki alanlarında Birliğin işlem yapma önceliğine sahip olabilmesi için; üye devletlerin yapacağı işlemlerle bu işlemlerin öngördüğü hedeflere yeterince ulaşamayacak olması ve kapsam ve yetkiler bakımından Birlik işlemlerinin öngörülen hedefleri daha iyi gerçekleştirebilecek olması şartlarının gerçekleşmesi gerekmektedir.

³⁶¹ RITTBERGER, **a.g.m.**, s. 26.

³⁶² RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 12.

³⁶³ ODER (2004), **a.g.e.**, s. 475.

B. ULUSAL PARLAMENTOLARIN İKİNCİLLİK İLKESİNİN UYGULANMASININ DENETİMİNDE MEVCUT DURUM³⁶⁴

Bazı ulusal parlamentolar, 1993 yılında ikincillik ilkesinin kabulünden itibaren AB yasama taslaklarının ikincillik ilkesine uygunluğunun incelenmesini, AB tasarruflarının denetiminde önemli bir unsur olarak görmüşlerdir. Anayasa Sözleşmesi öncesinde de ulusal parlamentoların neredeyse yarısı ikincillik ilkesinin denetimini sağlamak amacıyla bazı usuller geliştirmişlerdir. Sözü edilen ulusal parlamentoların çoğunluğu, AB yasama önerilerinin düzenli olarak denetiminin bir parçası olarak ikincillik ilkesine uygunluğu incelemektedirler. Bazı parlamentoların yasama önerilerinin analizi konusunda bağımsız yetkileri söz konusuysen; parlamentoların büyük bir çoğunluğu hükümetleri tarafından sağlanan değerlendirmelere dayanmaktadır.

Uygulanan denetim modeline göre, ikincillik ilkesinin denetimi usulleri parlamentodan parlamentoya farklılık arz etmektedir. Söz konusu denetimde Avrupa İşleri Komisyonları anahtar rol oynamaktadır. Alman Bundesrat'ında Avrupa İlişkileri Komisyonu, AB yasama tasarısının, ikincillik ilkesine uygun olup olmadığını denetlemektedir. Çek Parlamentosu'nun Temsilciler Meclisi kanadında Avrupa İşleri Komisyonu'nun AB yasama tasarıları konusunda aldığı tüm kararlar ayrıca ikincillik ilkesine uygunluk konusunda bir görüşü de içermektedir.

Finlandiya, Danimarka ve Litvanya gibi bazı parlamentolarda ihtisas komisyonları da ikincillik ilkesinin denetiminde rol almaktadırlar. Finlandiya

³⁶⁴ **“Third bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny”**: XXXII. Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, Luxembourg, 17-18 May 2005, s. 77-79.

Parlamentosu'nda *Grand Committee*'nin³⁶⁵ yanı sıra ihtisas komisyonları da 1995'ten itibaren ikincillik ilkesinin denetimine katkı sağlamaya başlamışlardır.

Bazı ulusal parlamentolar, ikincillik ilkesinin denetimi sürecini, AB karar alma sürecinin en erken aşamalarında başlatmaktadır. Bu durum İngiltere Parlamentosu'nun Lordlar Kamarası ile İtalya Parlamentosu'nun her iki kanadında söz konusudur. İtalya Parlamentosu'nda denetim, Komisyonun yıllık çalışma ve yasama programını ve Konseyin yıllık programlarını sunmaları ile başlatılmaktadır.

Çek Cumhuriyeti Parlamentosu Temsilciler Meclisi kanadı, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, İrlanda, İtalya, Letonya, Litvanya, Avusturya ve Hollanda parlamentolarında hâlihazırda ikincillik ilkesinin denetimi gerçekleştirilebilmektedir.

Bununla birlikte ulusal parlamentolar tarafından hâlihazırda ikincillik ilkesi üzerinden yürütülen denetimin, AB tasarruflarının ulusal denetimi usulleri ile paralellik arz ettiği ve dolaylı olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Anayasa Sözleşmesi ile getirilen Erken Uyarı Sistemi ise ulusal parlamentoların Avrupa düzleminde ikincillik ilkesinin denetimine doğrudan katılımının sağlanması amaçlanmaktadır.

C. ERKEN UYARI SİSTEMİ

Anayasa Sözleşmesi'ne ekli İkincillik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol³⁶⁶ ile ikincillik ilkesinin AB karar alma sürecinde,

³⁶⁵ Finlandiya Parlamentosu'nda Avrupa işleri ile ilgili komisyonun adı "*Grand Committee*"dir.

³⁶⁶ "**Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality**", Official Journal of the European Union, C 310, 16.12.2004.

ulusal parlamentolarca siyasal olarak denetlenmesi ve konunun hükümetleri aracılığıyla ATAD'a intikal ettirilebilmesi imkânları düzenlenmiştir.³⁶⁷

Söz konusu Protokol, ikincillik ve orantılılık ilkelerinin uygulanmasında ulusal parlamentolar ve Birlik organlarının katılımına dayalı bir ön siyasal denetim mekanizmasına ağırlık vermektedir. Bu denetim mekanizması işlemin yürürlüğe girmesinden önce de etkili olacak bir model olduğundan siyasal bir ön denetim mekanizması olarak kabul edilmektedir. Bu anlamda, ulusal parlamentolar bünyesinde oluşturulacak sözü edilen “*ex-ante*” siyasal denetim mekanizmasına “Erken Uyarı Sistemi” denilmektedir. Erken Uyarı Sistemi, Avrupa bütünleşme sürecinde ilk kez ulusal parlamentoların Birlik düzleminde karar alma sürecine doğrudan katılımını öngören bir sistem olduğu için dikkat çekicidir.

Ulusal parlamentoların çoğunluğu tarafından ikincillik ilkesinin denetimi konusunda parlamentoların iç usullerinin ne şekilde düzenleneceği konusunda karar verilmemiştir.³⁶⁸

Anayasa Sözleşmesi'ne ekli İkincillik ve Orantılılık İlkeleri Hakkındaki Protokolde öngörülen Erken Uyarı Sistemi, beş aşamayı içine almaktadır.³⁶⁹

-Öncelikle Komisyon yasama önerilerinin ikincillik ve orantılılık ilkelerine uygunluğunu incelemelidir. Komisyon herhangi bir yasama önerisinde bulunmadan önce, ilgili konunun, ulusal düzlemde değil, Avrupa düzleminde daha iyi düzenleneceği (ikincillik ilkesi) ve beklenen amaç ile önerilen araç arasında makul bir oran bulunduğu (orantılılık ilkesi) konularında tatmin olmalıdır.

³⁶⁷ ODER (2004), **a.g.e.**, s. 480–487.

³⁶⁸ Ulusal parlamentolarda “Erken Uyarı Sistemi”nin ne şekilde işleyeceğine dair tahmini modeller için Bkz. <<http://www.cosac.org/en/info/earlywarning/overview/>>

³⁶⁹ DONNELLY; HOFFMANN, **a.g.m.**, s. 2.

- Komisyon daha sonra tüm yasama önerilerini Bakanlar Konseyi ve AP ile eş zamanlı olarak üye devletlerin ulusal parlamentolarına da gönderir. Ulusal parlamentolar, söz konusu yasama önerisini almalarından itibaren 6 hafta içinde ikincillik ilkesi ile uyumlu olup olmadığı konusunda görüşlerini sunabilirler. Sözü edilen 6 haftanın geçmesinin ardından, Komisyon, muhtemelen revize edilmiş olan yasama önerisini ilgili yasama usulüne göre sunar. AP ve Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilen metin derhal ulusal parlamentolara gönderilir.

-Herhangi bir ulusal parlamento veya ulusal parlamentonun herhangi bir kanadı, Komisyonun yasama önerisinin ikincillik ilkesine aykırı olduğuna inanırsa; Konsey ve Komisyona “*gerekçeli bir görüş*”- “*sarı kart (yellow card)*” gönderebilir.

-Komisyonun yasama önerisinin ikincillik ilkesi ile uyumsuzluğu hakkında gerekçelendirilmiş görüşlerin, üye devletlerin ulusal parlamentoları ve bunların meclislerine ayrılan oyların³⁷⁰ üçte birini³⁷¹ temsil etmesi durumunda, Komisyon yasama önerisini gözden geçirir. Gözden geçirmenin ardından, Komisyon önerisini sürdürme, değiştirme veya geri çekme kararı alabilir. Bunun anlamı, Komisyonun ulusal parlamentoların görüşlerini göz ardı edebilmesi ve yasama önerisini herhangi bir değişiklik yapmadan sunabilmesidir.

Ayrıca Protokolde Komisyon sadece söz konusu kararın gerekçesini bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Komisyonun yetkisini kötüye kullanmamasını

³⁷⁰ İki meclisli parlamenter sisteme sahip üye devletlerin her bir meclisi birer oy hakkına sahiptir; tek meclisli parlamenter sistemleri bulunan üye devletlerin ulusal parlamentolarının ise iki adet oy hakkı vardır. (**Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality**, Official Journal of the European Union, C 310/207, 16.12.2004.)

³⁷¹ Bunun anlamı 25 üye devlet parlamentolarının toplam 50 oyu olduğundan, Komisyonun yasama önerisini gözden geçirebilmesi için 17 oyun gerekli olduğudur.

sağlayacak daha etkin bir mekanizmanın olmaması sistemin oluşturulan yönlerinden biridir.³⁷²

- Ulusal parlamento, Komisyon tarafından görüşünün göz ardı edilmesi durumunda herhangi bir yasama önerisinin ikincillik ilkesine aykırı olduğu görüşündeyse, ATAD'da dava açılmasını hükümetinden isteyebilecektir. Bu adım, geriye dönük olarak, diğer bir deyişle söz konusu öneri kabul edildikten sonra gerçekleşecektir. Ancak sözü edilen son aşama, mevcut sistem açısından bir yenilik sayılmaz. Nitekim, mevcut durumda da ilgili alan açısından AB'nin yasama yetkisinin olmadığı görüşünde olan parlamento, hükümetinden ATAD önünde dava açılmasını isteyebilmektedir.³⁷³

Protokolde öngörülen siyasi denetim usulünün, ulusal parlamentoların karar alma sürecini doğrudan etkilemesine fırsat tanıdığı ve böylece girdi meşruiyetini pekiştireceği ifade edilebilir. Siyasal denetimde, ulusal parlamentolara işlem sürecini doğrudan etkileyebilecek bir yetki tanınırken, yargısal denetimde bu yetkinin kullanımı üye devlet hükümeti aracılığına bırakılmaktadır. Bunun anlamı, ulusal yürütme ile ulusal yasamanın ikincillik ilkesi bakımından farklı eğilimler ve kaygılar taşınması durumunda, yasama organının bağımsız olarak ve doğrudan Birlik hukukuna dayalı yargısal başvuru yetkisine sahip olmayacağıdır.³⁷⁴

Erken Uyarı Sisteminin, bazı pozitif etkileri bulunmaktadır. Her şeyden önce sistem, ulusal parlamentoların AB karar alma sürecinde söz hakkı olduğu izlenimini

³⁷² RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 12.

³⁷³ ATAD, bu konuda bir karar vermiştir. Söz konusu davada, ATAD Bundestag adına Alman Hükümetinin Tobacco Reklamı Yönergesi (*Tobacco Advertising Directive*) çıkarma konusunda AB'nin yetkili olmadığı iddiasıyla açılan dava üzerine karar vermiştir (Case C-376/98, Germany v. European Parliament and Council (Tobacco Advertising Directive), (2000)).

³⁷⁴ ODER (2004), **a.g.e.**, s.487.

edinmelerini sağlayarak “*spill-over*” etkisiyle ulusal parlamentoların AB işlerinin denetimine daha fazla kaynak aktarmalarına sebep olabilir.³⁷⁵

Bununla birlikte Erken Uyarı Sisteminin negatif etkileri, muhtemel pozitif etkilerinden fazladır. Öncelikle ulusal parlamenterlerin AB yasama sürecine doğrudan katılımlarının sağlanması, parlamenter demokrasinin en temel ilkesine aykırıdır. Nitekim parlamenter demokrasinin tanımlayıcı noktası, hükümetin yasamaya karşı sorumlu olması ve parlamento tarafından görevden alınabilmesidir. Parlamento, yasama organının desteği ile düzenlemeler yapan hükümete, siyasa yapım yetkilerini delege etmektedir. Ancak ikincillik ilkesinin denetimi, sözü edilen rolleri tersine çevirebilir. Ulusal parlamento, bir yasama önerisinin ikincillik ilkesine aykırı olduğunu ortaya koyarsa, ilgili hükümetten farklı bir pozisyon almış olacaktır.³⁷⁶

Ayrıca parlamenter demokrasi, parlamentoların söz konusu mekanizmaya başvurma olanaklarını azaltır. Nitekim, ulusal parlamentoların, Komisyonun önerisine karşı itirazlarını ortaya koyması, söz konusu öneriyi taslak aşamasında Konsey’de görüşmüş ve kendisine bu konuda danışılmış olan hükümetin aleyhine olacaktır.³⁷⁷

Diğer bir problem, ikincillik ilkesi ile ilgili kaygıların, önerinin siyasi içeriği konusundaki kaygılardan ayırt edilmesinin zorluğu noktasındadır. Söz konusu

³⁷⁵ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 6.

³⁷⁶ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 6.

³⁷⁷ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 7.

mekanizma, belli bir öneriyi uygun görmeyen ulusal parlamentolarca, ikincillik ilkesi üzerindeki kaygılar öne sürülerek kullanılabilir.³⁷⁸

Ayrıca mekanizma isteğe dayalı olduğundan, ulusal parlamentolar mekanizmayı farklı derecelerde kullanacaklardır. Parlamentoların kaynakları kısıtlıysa, kısıtlı kaynakların ikincillik ilkesinin denetiminde kullanılması ulusal parlamentolarca tercih edilmeyebilecektir.³⁷⁹

Erken Uyarı Sistemi açısından ulusal parlamentoların diğer ulusal parlamentoların ikincillik ilkesi konusunda girişimde bulunup bulunmayacakları noktasında bilgilenmeleri de önemlidir.³⁸⁰ İsveç Parlamentosu'nun girişimi ile kurulan IPEX (*Inter Parliamentary EU Information Exchange*), ulusal parlamentolar arasında AB ile ilgili bilgilerin elektronik ortamda değişimini sağlama yönünde bir platform sağlamaktadır. Söz konusu bilgiler içerisinde ikincillik ilkesinin denetimine ilişkin olanlar da bulunmaktadır.³⁸¹

Erken Uyarı Sistemi, Komisyonun önerilerini daha dikkatli ele almasını ve ulusal parlamentoların hükümetlerini daha sıkı bir şekilde denetlemelerini sağlayabilir. Ancak söz konusu yöntem nadiren başvurulacağı aşikârdır.³⁸² Ulusal politikacılar arasında yaygın olan AB'nin demokratik meşruiyetinin sağlanmasının

³⁷⁸ Anna Vergés BAUSILI, "Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments", **Jean Monnet Working Paper**, 9/02, New York, 2002, <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020901.pdf>>, s. 16.

³⁷⁹ DONNELLY; HOFFMANN, **a.g.m.**, s. 3.

³⁸⁰ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 7.

³⁸¹ RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 13.

³⁸² Bu konuda alternatif bazı mekanizmalar da önerilmiştir. Bunlardan biri, ulusal parlamento üyelerinin Komisyon Yasama Programını ele almak üzere yılda bir kez bir araya gelmeleri ve bazı yasama önerilerinin Yasama Programından çıkarılabilmesine yönelik öneridir. Ancak Komisyon, ulusal parlamentolara karşı değil, AP'ye karşı sorumlu olduğundan böyle bir mekanizma AB düzleminde sorumluluğun sınırlarının karışmasına sebep olabilirdi (RAUNIO (2004), **a.g.m.**, s. 13.).

AB'nin vatandaşlara yakınlaştırılması suretiyle sağlanabileceği yönündeki görüşe dayanan mekanizma, esas olarak AB politika sürecine meşruiyeti dâhil etmeye odaklanmıştır.³⁸³ Bu bağlamda Erken Uyarı Sistemi, yetki konusundan çok meşruiyet konusuna bir cevap olarak resmedilebilir.³⁸⁴ Avrupa halklarının ulusal düzlemdeki temsilcisi olarak ulusal parlamentolara ikincillik ilkesinin denetiminde yer veren mekanizma hiç şüphesiz, Birliğin demokrasi açığının aşılması yönünde önemli bir adım teşkil etmektedir.

D. ERKEN UYARI SİSTEMİNE İLİŞKİN PİLOT PROJE

COSAC'ın 23 Kasım 2004 tarihindeki XXXII. Toplantısında; Erken Uyarı Sistemi'nin denemesini gerçekleştirmek amacıyla, Komisyonun 3. Demiryolu Öneriler Paketinin, ulusal parlamentolarca ikincillik ilkesine aykırı olup olmadığı noktasından denetlenmesi kararlaştırılmıştır. Projeye 1 Mart 2005 tarihinde başlanmış, 25 üye ülkenin parlamentolarından sadece 6'sı³⁸⁵ Pilot Projeye iştirak etmemiştir.

Projeye katılan parlamentoların çoğunda Avrupa işleri komisyonları (31 parlamentodan 27'sinde) ve 16 parlamentoda ise ihtisas komisyonları da -özellikle

³⁸³ RITTBERGER, **a.g.m.**, s. 27.

³⁸⁴ BAUSILI, **a.g.m.**, s. 16.

³⁸⁵ Söz konusu 6 parlamento; Alman Bundestag'ı, İtalya Temsilciler Meclisi, Malta Parlamentosu, Portekiz Parlamentosu, İspanya Kongresi ve Senatosu'dur. Portekiz Parlamentosu, genel seçimler dolayısıyla 5 Nisan'a kadar feshedildiğinden ve Malta Parlamentosu da ülkesinde demiryolu düzeneği bulunmadığından Proje'ye katılmamıştır.

ulaştırma komisyonu veya ekonomik işler komisyonu³⁸⁶ olmak üzere- test aşamasına katkı sağlamışlardır.

Projeye iştirak eden 37 parlamentodan 14'ü, 3. Demiryolu Öneriler paketindeki bir veya daha fazla yasama önerisinin ikincillik ilkesine aykırı olduğu yönünde görüş bildirmişlerdir.³⁸⁷ Parlamentolar söz konusu Projenin gerçekleştirilmesi aşamasında birtakım zorluklarla karşı karşıya kalmışlardır. Sözü edilen zorluklar, Komisyonun yasama önerilerinin, Protokol'de belirtilen esaslara aykırı olarak ikincillik ilkesi bağlamında gerekçelendirilmelerinin yetersiz olduğu, dolayısıyla düzenlemelerin ulusal düzeyde değil de Birlik düzeyinde kabul edilmesinin nedenlerinin yeterince anlaşılabilmesi, yasama önerilerinin her ülkenin resmi dilinde tercüme edilmiş olarak ulusal parlamentolara gönderilmemesi, 6 haftalık sürenin yeterli olmaması, orantılılık ve ikincillik ilkelerinin kesin çizgilerle birbirinden ayrılmasının zorluğu ve diğer parlamentoların yasama önerisine karşı tutumlarının önceden tahmin edilememesi olarak ortaya konulmuştur.³⁸⁸

Ulusal parlamentoların bir kısmı, Anayasa Sözleşmesi'nin yürürlükte olmaması ve Demiryolu Paketi içindeki yasama önerilerinin Mart 2004'te kabul edilmiş olması dolayısıyla Komisyonun ikincillik ve orantılılık ilkeleri açısından yasama önerisini yeterince gerekçelendirme gereği duymadığını ifade etmişlerdir.

³⁸⁶ Örneğin Belçika'da Alt Yapı Komisyonu, Danimarka'da Ulaştırma Komisyonu, Yunanistan'da Sosyal İlişkiler Komisyonu ve Macaristan'da Ekonomik İlişkiler Komisyonu konu üzerinde çalışmışlardır.

³⁸⁷ **“Report on the Results of COSAC’s Pilot Project On The 3 Rd Railway Package to Test the “Subsidiarity Early Warning Mechanism”**”: XXXIII. Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, Luxembourg, 17-18 May 2005, <<http://www.cosac.org/en/info/earlywarning/pilotproject/pilot/>>, s. 3.

³⁸⁸ **“Report on the Results of COSAC’s Pilot Project On The 3 Rd Railway Package to Test the “Subsidiarity Early Warning Mechanism”**”, s. 7-9.

Protokolün, Komisyonun ilgili yasama önerisini gerekçelendirmesi gereğine işaret eden hükümlerine rağmen, Komisyonun ortaya koyduğu gerekçelere dayanarak ikincillik ilkesi anlamında bir değerlendirme yapmanın zorluğu noktasında parlamentoların büyük bir çoğunluğu hemfikirdirler. Belçika Senatosu, Komisyonun ikincillik ve orantılılık ilkeleri konusundaki gerekçelerinin, üye devletler tarafından ilgili alanda gerçekleştirilen veya gerçekleştirilecek faaliyeti yetersiz bulmasının ve ilgili konuda Birliğin düzenleme yapmasının amaçları daha iyi gerçekleştireceğinin nedenlerini, sistematik ve açık bir şekilde ortaya koyması gerektiğini Raporunda ifade etmiştir.

Diğer yandan Demiryolu Paketi, 1 Mayıs 2004'teki 10 yeni üyenin AB'ye katılımı öncesinde kabul edilmiş olduğundan, Komisyonun dokümanlarına sadece 15 üye devletin dillerinde ulaşılması mümkün olmuş ve yeni üye devletler bu konuda yaşadıkları zorlukları raporlarında ifade etmişlerdir. Örneğin resmi çevirinin yokluğu, Çek Parlamentosunca "*ciddi bir engel*" olarak değerlendirilirken, Letonya Parlamentosunca ihtisas komisyonların sürece katılımını engelleyen bir faktör olarak ifade edilmiştir.

Ulusal parlamentoların bir kısmı tarafından altı haftalık sürenin, yasama önerilerinin incelenerek değerlendirilmesi, gerekçeli görüşlerin hazırlanması ve özellikle ilgili danışma prosedürlerinin- siyasi partilere, ihtisas komisyonlarına, çıkar gruplarına vb.- işletilmesi açısından oldukça kısa olduğu ifade edilmiştir.

Toplantı halinde olmayan ulusal parlamentolar açısından da altı haftalık sürenin sorun teşkil edeceği göz önünde bulundurulmalıdır. Nitekim Portekiz Parlamentosu, Projenin gerçekleştirildiği evrede toplantı halinde olmadığından Projeye katılamamıştır.

Ulusal parlamentoların proje kapsamında karşılaştıkları diğer bir sorun, ikincillik ve orantılılık ilkelerinin birbirinden ayrılmasının zorluğudur.³⁸⁹ Protokolde ulusal parlamentoların sadece ikincillik ilkesi açısından gerekçeli görüşlerini iletecekleri ifade edilmesine rağmen, Finlandiya ve Lüksemburg parlamentoları tarafından bazı önerilerin ikincillik ilkesine aykırı olduğu da ortaya konulmuştur. Fransız Senatosu ve Macaristan Parlamentosu gibi bazı parlamentolarca ikincillik ve orantılılık ilkeleri arasında ayırım yapmanın zorluğu özellikle ifade edilmiştir.

Ulusal parlamentoların karşılaştıkları en temel sorunlardan biri de yeni sorumluluklarında Avrupa boyutunu takip edememeleridir. Ulusal parlamenterler için artık sadece söz konusu ülkenin ihtiyaçları ve önceliklerinin ne olduğu sorusu önemini kaybetmiş durumdadır. Avrupa düzeyinde karar alma mekanizmalarında etkin olmanın tek yolu ise, diğer üye ülkelerin stratejilerini ve ihtiyaçlarını takip etmekten geçmektedir.³⁹⁰

Bu bağlamda Fransız Temsilciler Meclisi tarafından ikincillik ilkesi ile ilgili olarak diğer parlamentoların aldığı pozisyonların altı haftalık süre içerisinde

³⁸⁹ *İkincillik ilkesi*, ilgili faaliyetin ancak ulusal düzeyde yeterince yerine getirilemeyecek olması durumunda söz konusu faaliyet alanında AB'nin faaliyet gösterebileceğine işaret eder. Başka bir deyişle, ikincillik ilkesi, yetki devrinin bir tür tamamlayıcı ilkesidir. İkincillik ilkesine uygunluk söz konusu değilse, AB ilgili alanda faaliyet gösteremeyecektir.

Orantılılık ilkesi ise yetki devrine ilişkin bir ilke değildir. Orantılılık ilkesinin uygulanması, Avrupa düzleminde karar alınmasının söz konusu olduğu hallerde gündeme gelecektir. Ülke, ilgili konuda hangi önlemin alınması ile sonuca ulaşılabileceğine işaret eder. Başka bir deyişle, ikincillik ilkesi bir problemin olup olmadığı ve Avrupa düzleminde çözümünün gerekip gerekmediği ile ilgiliyken; orantılılık ilkesi problemin nasıl çözüleceğine odaklanmaktadır. (**The Report of the Danish Parliament on Monitoring Subsidiarity** (Issued on 10 December 2004), <<http://www.cosac.org/en/info/earlywarning/countryspecific/denmark/>>).

³⁹⁰ AKÇAM, a.g.m., s. 65.

öğrenilememesi konusu sorun olarak ortaya konulmuştur. Temsilciler Meclisi, bu durumu aşmak için ulusal parlamentoların inceleme sürecini altı haftalık süre içerisinde mümkün oldukça ileriye attıklarını ve diğer parlamentoların aldıkları pozisyonları öğrenmeye çalıştıklarını Raporunda ifade etmiş ve bu durumdan kaçınılabilmesi için altı haftalık süre içerisinde işlemek üzere ulusal parlamentolar arasında bilgi değişimi ağı kurulması gereğine işaret etmiştir. Fransız Temsilciler Meclisi'nin ortaya koyduğu hususları destekler mahiyette, İrlanda Parlamentosu tarafından “ulusal parlamentolar arasında uygun ve etkili iletişim yollarının geliştirilmesi” gereğine ve İsveç Parlamentosu tarafından oluşturulan IPEX çerçevesinde bilgi değişiminin hızlandırılmasının yanı sıra bireysel bağlantılar oluşturulmasının önemine işaret edilmiştir.

SONUÇ

Avrupa bütünleşmesi süreci anayasalaşma yönündeki çalışmalarla sürmektedir. AB’de anayasalaşma sürecinin ardında yatan temel neden, AB’nin demokratik meşruiyet arayışıdır. Birliğin önde gelen bütünleşme taraftarlarından Fransa ve Hollanda’da Anayasa Sözleşmesi’nin onayı için yapılan referandumlardan alınan olumsuz sonuçlara rağmen, diğer üye devletlerde Anayasa Sözleşmesi ile ilgili sürecin tamamlanmaya çalışıldığı göz önünde bulundurulursa anayasalaşma sürecinin geri dönülmez bir süreç olduğu tartışılmaz bir gerçek olarak karşımızdadır.

Anayasa Sözleşmesi için Fransa ve Hollanda’da yapılan oylama sonuçları göz önünde bulundurulursa görülmektedir ki AB üyesi ülkeler ile AB düzlemi arasında büyük bir açıklık oluşmuştur. AB artık vatandaşlarına ulaşamadığı gerçeği ile yüzleşmekte ve söz konusu açıklığı kapatmanın yol ve yöntemlerinin arayışı içerisinde bulunmaktadır. Üye devlet vatandaşlarınca seçilen üyelerden oluşan ulusal parlamentoların rolleri de Avrupa bütünleşmesi sürecinin bu aşamasında daha yoğun olarak tartışılmaktadır.

Günümüzde, Birliğin kurumları ve yetkileri arasında uyum sağlanması ve mevcut demokrasi açığı sorununun aşılması veya ortadan kaldırılması için, üye devlet ulusal parlamentolarının AB tasarruflarına daha etkin bir şekilde katılımı ve AB tasarruflarının denetimi sürecine katkıları önem taşımaktadır.

Vaclav CLAUŠ,³⁹¹ 18 Nisan 2006’da TBMM Başkanı Bülent ARINÇ’ı ziyaretinde, AB’de kanunların ve metinlerin sayılmasının zor olduğunu, bunların sayfa sayısı ya da kilogram bazında ölçülemeyeceğini ve Çek Parlamentosu’nda

³⁹¹ Çek Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı.

çıkarılan kanunların yüzde yetmişinin veya sekseninin AB'den kaynaklandığını belirterek Türk parlamenterlerin, AB üyeliği ile birlikte parlamentolarının bir tercüme bürosuna döneceğini bilmeleri gerektiğini ifade etmiştir.³⁹² Esas itibarıyla Avrupa bütünleşmesinin ilk yıllarından başlayarak ulusal parlamentolara karar alma sürecinde önemli bir rol atfedilmemesi, ulusal parlamentoların pozisyonlarının CLAUS'un ifade ettiği noktada algılanmasına sebep olmuştur. Bununla birlikte bütünleşmenin ilk yıllarında ulusal parlamentolar da kendilerine rol atfedilmesi konusunda istekli olmamışlardır. Daha sonraki yıllarda AB'nin yetkilerinin artması, nitelikli oy çokluğunun getirilmesi ve nitelikli oy çokluğu ile karar alınan alanların süreç içerisinde artması ile Avrupa Parlamentosu için doğrudan seçimlerin yapılmaya başlanması gibi sebeplerle ulusal parlamentoların bütünleşme sürecindeki rol istemlerinin arttığı görülmektedir.

Görünen gelecekte AB'nin hükümetlerarası ve uluslararası yönetişimin kombinasyonu olarak devam edeceği açıktır. AB'de demokratik meşruiyet ve karar alma sürecinde etkinlik yarışan ilkeler olarak varlığını sürdürecektir ve bunlar arasında bir denge oluşturulması zor olmakla birlikte gerekli olacaktır.³⁹³

AB üyesi devlet halklarının demokratik meşruiyete katkıları; AB vatandaşı olarak AP vasıtasıyla doğrudan ve üye devlet vatandaşı olarak ulusal parlamentoları aracılığıyla dolaylı olmak üzere iki düzeyli olarak gerçekleşecektir. Avrupa bütünleşmesinin varlığını sürdürebilmesi ve geliştirilebilmesi temel olarak girdi meşruiyetinin artırılmasına bağlı olduğundan, bütünleşme sürecinde özellikle girdi meşruiyetinin sağlanmasına yönelik gelişmeler söz konusu olmuştur. Ulusal

³⁹² **TBMM Bülteni**, "AB'de Kanunların Sayılması Zordur", S. 125, (Nisan 2006), s. 26.

³⁹³ AGOSTINI, **a.g.m.**, s. 40.

parlamentolar da girdi meşruiyetinin sağlanması anlamında ulusal temsil organı olarak rol yüklenmektedir.

Bununla birlikte, ulusal parlamentolar aracılığıyla temsilde problem yaratan belli noktalar olduğunu da ifade etmek gerekir. Problemi yaratan noktalardan birisi uzmanlık ve bilgi eksikliğidir. AP bile AB kurumlarının merkezinde olan varlığı ve Birlik düzleminde tam zamanlı temsile odaklanmasına rağmen, AB konularının özel niteliği dolayısıyla uzman komiteler aracılığıyla faaliyet gösterebilmektedir. Bu açıdan ulusal parlamentoların birlik konuları ile ilgilenmeleri açısından sınırlamalar söz konusudur. Örneğin, Avam Kamarası, parlamento zamanının yüzde onbeşini Birlik konularına ayırabilmektedir. Ulusal parlamentoların birbirinden çok farklı sistemlere sahip bulunmaları da bu konuda önemli bir etkidir.³⁹⁴ Bazı ülke ulusal parlamentolarında hükümetin baskın olduğu göz önünde bulundurulursa, ulusal parlamentolar aracılığıyla temsilin kurumsallaştırılması girişimlerinin, demokrasi açığına bir çözüm olmaktan çok demokrasi açığı probleminin bir parçası olabileceği de göz önünde bulundurulmalıdır.³⁹⁵ Temsilde adaletin tam olarak sağlanamaması, güven kaybı nedeniyle seçimlere katılımın gereken ölçülerde olmaması, kendilerini parlamentolarda ifade edemeyen yurttaş gruplarının onları temsil edecek hareketlere ve örgütlenmelere yönelmeleri de parlamentoların temsil yeteneğini ve işlevini zedelemektedir.³⁹⁶

Bununla birlikte ulusal parlamentolar, özellikle müzakereci demokrasinin gerçekleştirilmesi için etkili bir forum olarak AB ile ilgili konularda vatandaşların bilgilendirilmesinde etkili bir rol oynayabilir ve bu bağlamda vatandaşlar ile daha iyi

³⁹⁴ LORD, a.g.e., s 57.

³⁹⁵ LORD, a.g.e., s. 57.

³⁹⁶ SANLI, a.g.e., s. 24.

bağlantıların kurulmasını sağlayabilirler. Bu bağlamda mevcut demokrasi açığının aşılması konusunda ulusal parlamentoların rolü yadsınamaz.

Ulusal parlamentoların rollerinin güçlendirilmesi konusunda özellikle Fransa tarafından ortaya konulan, ulusal parlamentoların ikinci bir meclis olarak bir araya gelmesi fikri kabul görmemiş ve bütünleşme sürecinde ulusal parlamentoların Avrupa düzlemine çıkarılması yerine AB konularının ulusal parlamentolara götürülmesi konusunda geniş bir konsensüs oluşmuştur.³⁹⁷

Ulusal parlamentoların yetkilerinin Avrupa düzlemine kaydırılmasına rağmen AP'nin Topluluk organları üzerindeki denetim yetkilerinin sınırlılığının demokrasi açığının en önemli sebebi olduğundan hareketle, bütünleşme sürecinde AP'nin karar alma sürecindeki yeri konusunda yeni düzenlemelerin yapılmasının yanı sıra Avrupa düzleminde AP'nin denetim yetkisi alanının genişletilmesi yoluna da gidilmiştir. Bununla birlikte demokrasi açığının ciddi anlamda azaltılması için ulusal parlamentoların parlamenter denetim açısından sürece dahil edilmeleri gerekmektedir. Sözü edilen sürece ulusal parlamentoların katılımı, Bakanlar Konseyi'nde görev alan bakanların AB tasarrufları konusunda denetimi ile gerçekleştirilmektedir. Üye devletlerin ulusal parlamentoları bu bağlamda AB tasarruflarının demokratik denetimini ve AB karar alma sürecinde demokratik hesap verebilirliği sağlamak üzere, ulusal düzlemde belli denetim mekanizmaları oluşturmuşlardır.

Avrupa düzleminde AB tasarruflarında ulusal parlamentoların kendi hükümetlerini denetimlerinin her üye devletin anayasal yapısı ve teamülleri ile ilgili olduğu konusunda bir uzlaşma olduğundan, denetim sürecindeki etki düzeyi büyük

³⁹⁷ ZAJC, a.g.m., s.6.

oranda ilgili üye devletin iç hukuk düzenlemeleri ile belirlenmektedir. Bu itibarla bazı üye devlet ulusal parlamentoları, hükümetlerinin denetimi sürecinde diğerlerine göre daha etkin olabilmektedir. Denetim açısından önem arz eden bilgilendirmenin kapsamı da Avrupa düzlemindeki düzenlemelerin yanı sıra ulusal düzlemdeki düzenlemeler ile de ilgili bulunmaktadır.

Anayasa Sözleşmesi ile ulusal parlamentoların AB karar alma sürecine katılımlarının sağlanması anlamında, ulusal parlamentolara ikincilik ilkesinin uygulanmasının denetiminde yetki tanınmaktadır. Anayasa Sözleşmesi ile birlikte hem ikincilik ilkesinin siyasal ve yargısal denetimi hem de karar alma sürecinde bilgilendirilme açısından ulusal parlamentolar ilk kez bu denli etkin olabilme fırsatını yakalamışlardır. Anayasa Sözleşmesi ile getirilen “*Erken Uyarı Sistemi*” ulusal parlamentoların katılımını sağlama açısından önemli bir gelişmeye işaret etmektedir. Bununla birlikte Erken Uyarı Sisteminin denemesinin gerçekleştirilmesinin ardından ulusal parlamentolarca ortaya konulan çekincelerin karşılanması da gerekmektedir. Aksi takdirde Erken Uyarı Sisteminin, ulusal parlamentolarca kullanılması neredeyse olanaksız olacak ve ulusal parlamentoların rolü açısından hem ulusal düzlemde hem de Avrupa düzleminde yarardan çok zarar getirmesi muhtemel olacaktır.³⁹⁸

AB kurumsal yapısında hangi yönde reformasyona gidilirse gidilsin, AB karar alma sürecinde etkinliklerini artırma büyük oranda ulusal parlamentoların inisiyatifinde bulunmaktadır. Nitekim ulusal parlamentoların karar alma sürecindeki rolünün, Avrupa düzleminde bir kurumsal düzenlemeye gidilmeksizin üye devletin kendi iç düzenlemeleri ile artırılması mümkün bulunmaktadır. Ancak bundan sadece Bakanlar Konseyi’nde ilgili bakanının sorumluluğunun sağlanması anlaşılmalıdır.

³⁹⁸ RAUNIO (2004), a.g.m., s. 12.

Ulusal parlamentolar, Konsey’de savunulacak ulusal görüşün oluşturulması evresinde katkı sağlayarak, AP ile resmi veya gayriresmi temaslarda bulunarak, Avrupa mevzuatının hazırlanması evresine üyeleri aracılığıyla taraf olarak veya birlikte bazı konularda pozisyon alarak karar alma sürecine katkı sağlayabilirler.

AB’nin iki uçlu meşruiyetini sağlayabilmek için ulusal parlamentolar, AP ile işbirliği içerisinde hareket etmeli ve AP’nin Konsey ile ortak karar prosedürü ve Komisyonu denetiminin yanı sıra ulusal parlamentolar, Konsey politikasının ulusal düzlemde etkin denetimini sağlayabilmelidirler. Bu anlamda etkin bir ulusal parlamenterizm, Birliğin daha fazla bütünleşmesine fayda sağlayacaktır.

Ulusal parlamentoların AB karar alma sürecine katılımı ve hükümetlerinin denetimi, büyük ölçüde Avrupa işleri komisyonları vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Avrupa Birliği üyesi ve aday ülke parlamentolarında yer alan Avrupa Birliği komisyonlarının;

- Hükümetten bilgi alma, bu bilgileri parlamentonun yetkili organlarına taşıma,
- Parlamento tarafından belirlenen ilkeleri yürütme organına bildirerek yürütmeyi etkileme, yönlendirme ve denetleme,
- Ülke mevzuatını AB müktesebatına uyumlaştırılması için çalışmalar yapma ve parlamento bünyesindeki diğer komisyonlar arasında koordinasyonu sağlama,

olmak üzere üçlü bir işleve sahip oldukları görülmektedir.³⁹⁹ Ancak TBMM’deki Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun tali komisyon olarak yapılandırılması sebebiyle etkisi oldukça sınırlı kalmaktadır. AB üyelik sürecinde

³⁹⁹ **Kanun Teklifinin Metni**, Avrupa Birliği İşleri Komisyonu Kanunu Teklifi, <<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/2/2-0811.pdf>>

olan ÷lkemizde, Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun daha etkin kılınmasını sağlayacak dñzenlemelere gidilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA⁴⁰⁰

I. KİTAPLAR

ADAMS, W. J. (ed.), **Singular Europe: Economy and Polity of the European Community after 1992**, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

ARSAVA, Füsün, **Nice Anlaşması Sonrasında Avrupa Birliği'nin Geleceği**, Ankara: A.Ü. Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, No:18, 2003.
(ARSAVA 2003)

BOZKURT, Enver; ÖZCAN, Mehmet; KÖKTAŞ, Arif, **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara: Asil Yayınları, 2004.

CANATAN, Bilal, **Yerellik İlkesi: Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde**, Ankara: Galeri Kültür Yayınları, 2001.

FLINTERMAN, Cees; HERINGA, Aalt Willem; WEDDINGTON, Lisa (eds.), **The Evolving Role of Parliaments in Europe**, Maklu-Nomos Uitgevers, 1994.

GÜNUĞUR, Haluk, **Avrupa Topluluğu Hukuku**, Ankara: Ankara Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, 1996.

KARAKAŞ, Ayşe Işıl, **Avrupa Topluluğu Hukuk Düzeni ve Ulus Devlet Egemenliği**, İstanbul: Der Yayınları, 1993.

KARLUK, Rıdvan, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 8. Bası, İstanbul: Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar, 2005.

KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınları, 2000.

LAURSEN, Finn; PAPPAS, Syros A., **The Changing Role of Parliaments in the European Union**, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1995

LORD, Christopher, **Democracy in the European Union**, England: Sheffield Academic Press, 1998.

MAURER, Andreas; WESSELS, Wolfgang, **National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?**, Baden-Baden: Nomos Publishers, 2001.

⁴⁰⁰ Dipnotlarda kullanılan kısaltmalar, kaynakların altında belirtilmiştir.

MEZEY, Michael L. (ed.), **Comparative Legislatures**, Durham NC: Duke University Press, 1979.

(MEZEY 1979)

MONAR, Jörg; WESSELS, Wolfgang (eds.), **The European Union After the Treaty of Amsterdam**, New York: Continuum, 2001.

NORTON, Philip (ed.), **Legislatures**, New York: Oxford University Press, 1990.

(NORTON 1990)

NORTON, Philip (ed.), **National Parliaments and the European Union**, London: Frank Cass, 1996.

(NORTON 1996)

ODER, Emrah Bertil, **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004.

(ODER 2004)

SANLI, Leyla, **Avrupa Birliği ve Demokrasi Açığı Sorunu**, İstanbul: Alan Yayıncılık, 2005.

SCHMITT Carl, **The Crisis of Parliamentary Democracy**, Çev. Ellen Kennedy, Washington D.C: MIT Press., 1994.

SMITH, Eivind (ed.), **National Parliaments as Cornerstones of European Integration**, Boston:Kluwer Law International, 1996.

TEKELİ, İlhan; İLKİN, Selim, **Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik**, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayınları, 2004.

TEKİNALP, Gülören; TEKİNALP, Ünal, **Avrupa Birliği Hukuku**, İstanbul: Beta Yayınları, 1997.

TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, İstanbul: Beta Yayınları, 2005.

The German Bundestag -Functions and Procedures-, Rheinbreitbach: Neue Darmstadter Verlagsanstalt (NDV), 1999.

TÜRKÖNE, Mümtazer, **Siyaset**, Ankara:Lotus Yayınevi, 2003.

YÜCEKÖK, Ahmet, **Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlametonun Evrimi**, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1983.

World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Congressional Quarterly Inc., Washigton D.C., 1998, Vol. II.

II. MAKALELER

AGOSTINI, M.V., “The Role of National Parliaments in the Future EU”, **The International Spectator**, C. XXXVI, S. 4, <<http://www.iai.it/pdf/articles/agostini.pdf>>, 2001.

AKÇAM, Zekeriya, “Avrupa Anayasal Antlaşması’nda Milli Meclislerin Rolü ve İkincilik ve Oransallık İlkeleri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 22, 2005, s. 63-73.

AKGÜL AÇIKMEŞE, Sinem, “Avrupa Birliği’nde Demokratik Meşruiyet Sorunu”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C. 2, S. 4, (Bahar 2003), s. 23-45.

ARI, M. Türker, “AB’de Demokratik Eksiklik Sorunu: Taslak Anayasal Antlaşma Çerçevesinde Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Avrupa Parlamentosu İlişkileri Örnek İncelemesi”, **Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim Bilimleri Dergisi**, C. 1, S. 3, 2004, s. 143-152.

ARSAVA, Füsün, “Demokratik Meşruiyetin Garantörü Avrupa Parlamentosu”, **Ekonomik Yaklaşım (Gazi Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü Yayın Organı)**, C. 8, S. 21 (Kış 1997), s. 73-80.
(ARSAVA 1997)

ARSAVA, Füsün, “Amsterdam Antlaşmasının Ortak Hükümlerinin Analizi”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 2, S. 2, 2000, s. 185-196.
(ARSAVA 2000)

ARSAVA, Füsün, “AB’nin Karar Alma Mekanizmasında Ulusal Parlamentoların Yeri”, Füsün ARSAVA, **Nice Anlaşması Sonrasında Avrupa Birliği’nin Geleceği** içinde, Ankara: A.Ü. Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, No:18, 2003, s. 15-24.
(ARSAVA 2003a)

ARSAVA, Füsün, “Birlik Hukuku ve Anayasa Arasındaki İlişki”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C. 4, S. 1 (Güz 2004), s. 99-120.
(ARSAVA 2004)

BAUSILI, Anna Vergés, “Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments” **Jean Monnet Working Paper**, 9/02, New York, <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020901.pdf>>, 2002.

BAYKAL, Sanem, “Avrupa Birliğinin Geleceği Kurultayı”, **ATAUM Bülteni**, Y. 2, S. 2, (Bahar 2002), s. 4-6.
(BAYKAL 2002)

BAYKAL, Sanem, “Avrupa Birliği'nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasallaşma ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine”, **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, C. 1, S. 1, Ankara, 2004, s.119-153.
(BAYKAL 2004)

BAYKAL, Sanem, “European Union in Search of Its “People””, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Vol. 5, No. 1 (Fall 2005), s. 121-147.
(BAYKAL 2005)

BEBENISTA, Łukasz; BOGDANOWICZ, Piotr; WIĄCEK, Marcin, “The Role of National Parliaments According to the New European Constitution”, Warsaw, 2005, <http://www.wpia.uw.edu.pl/pliki/socera_01.doc>.

BERGMAN, Torbjörn, “National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanation”, **Journal of European Public Policy**, C. 4, S. 3, 1997, s.373-387.

BLONDEL, Jean, “Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement”, Philip NORTON(ed.), **Legislatures** içinde, New York: Oxford University Press, 1990, s. 186- 208.

BOZKURT, Ömer, “Siyasal ve Kurumsal Yönleriyle Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S. 1, 1993, s. 7-26.

DONNELLY, B.; HOFFMANN, L., “The Role of National Parliaments in the EU”, **European Policy Brief, The Federal Trust**, London, <<http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief3.pdf>>, 2004.

DUFF, Andrew, “Yapabilen Yerele Öncelik”, Desmond DINAN (ed.), **Avrupa Birliği Ansiklopedisi** içinde, Çev. Hale AKAY, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2005, s. 428-433.

DUINA, Francesco; OLIVER, Michael, “National Parliaments in European Union: Are There Any Benefits to Integration?”, **European Law Journal**, Vol. 11, S. 2, March 2005, s. 173-195.

DUINA, Francesco; RAUNIO, Tapio, “The Open Method of Coordination and National Parliaments: Further Marginalization or New Opportunities?”, **Paper prepared for 15. International Conference of the Council for European Studies**, Chicago, <<http://www.councilforeuropeanstudies.org/conf/papers/DuinaRaunio.pdf>> March-April 2006.

HERINGA, Aalt Willem, “Democracy in Europe: The Evolving Role of Parliaments- Is there a European Parliamantary Model?”, Cees FLINTERMAN; Aalt Willem HERINGA; Lisa WADDINGTON (eds.), **The Evolving Role of Parliaments in Europe** içinde, Maklu-Nomos Uitgevers, 1994, s. 91-109.

HORETH, Marcus, “No Way Out For Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance”, **Journal of European Public Policy**, Vol. 6, No. 2, (Haziran 1999), s. 249-265.

JUDGE, David, “The Failure of National Parliaments”, **West European Politics**, C. 18, S. 3, 1995, s. 79-100.

JURGENS, Erik, “A Federal Option for the European Community or a Permanent Democracy Deficit?”, Cees FLINTERMAN; Aalt Willem HERINGA; Lisa WADDINGTON (eds.), **The Evolving Role of Parliaments in Europe** içinde, Maklu-Nomos Uitgevers, 1994, s. 83-89.

KIIVER, Philipp, “Sharper European Scrutiny in the National Parliaments of the Europeran Union Defining Object and Purpose”, **XIV. Nordic Political Science Association Conference**, Reykjavik, 11-13 August 2005,
<<http://registration.yourhost.is/nopsa2005/papers/Kiiver%20NOPSA.pdf>>.

KÖREZLİOĞLU, Halil Serkan, “The Role of National Parliaments in the Scrutiny of European Union Legislation”, **Ankara Review of European Studies**, Vol: 5, No. 1, (Fall 2005), s. 29-44.

KUMRULU, Gülce, “Avrupa’nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon”, **Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C. 2, S. 4, Ankara, 2004, s. 163-191.

LAPRAT, Gérard, “Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: An Evolving Idea,”, Finn LAURSEN; Syros A. PAPPAS (eds.), **The Changing Role of Parliaments in the European Union** içinde, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1995, s. 1-20.

MAURER, Andreas, “Democratic Governance in the European Union: The Institutional Terrain After Amsterdam”, Jörg MONAR; Wolfgang WESSELS (eds.), **The European Union After the Treaty of Amsterdam** içinde, New York: Continuum, 2001, s. 96-124.

(MAURER 2001)

MAURER, Andreas, “National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers’ Adaptation Towards Permanent Institutional Change?”, Andreas MAURER; Wolfgang WESSELS, **National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?**, Baden-Baden: Nomos Publishers, 2001, s.27-76.

(MAURER 2001a)

MAURER, Andreas, “Ulusal Parlamentolar”, Desmond DINAN (ed.), **Avrupa Birliği Ansiklopedisi** içinde, Çev. Hale AKAY, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2005, s. 389-396.

(MAURER 2005)

MEZEY, Michael L., “Classifying Legislatures”, Michael L. MEZEY (ed.): **Comparative Legislatures** içinde, Durham NC: Duke University Press, 1979, s.21-44.

(MEZEY 1979a)

NEUNREITHER, Karlheinz, “The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments”, **Government and Opposition**, Vol. 29, No. 3, (Yaz 1994), s. 294-316.

NORTON, Philip, “General Introduction”, Philip NORTON (1990) (ed.), **Legislatures** içinde, New York: Oxford University Press, 1990. s. 1-16.

(NORTON 1990a)

NORTON, Philip, “The Legislative Powers of Parliaments”, Cees FLINTERMAN; Aalt Willem HERINGA; Lisa WADDINGTON (eds.), **The Evolving Role of Parliaments in Europe** içinde, Maklu-Nomos Uitgevers, 1994, s. 14-35.

(NORTON 1994)

NORTON, Philip, “National Parliaments in Western Europe”, Eivind SMITH, (ed.), **National Parliaments as Cornerstones of European Integration** içinde, Boston: Kluwer Law International, 1996., s.19-35.

(NORTON 1996a)

NORTON, Philip, “Conclusion: Addressing the Democratic Deficit”, Philip NORTON (ed.), **National Parliaments and the European Union** içinde, London: Frank Cass, 1996, s. 177-193.

(NORTON 1996b)

NORTON, Philip, “Introduction: Adapting to European Integration”, Philip NORTON (ed.), **National Parliaments and the European Union** içinde, London: Frank Cass, 1996, s. 1-11.

(NORTON 1996c)

ODER, Bertil Emrah, “Topluluk Hukukunun Temel Doktrinleri ve Topluluk Hukukunun Uygulanması”, Gülören TEKİNALP; Ünal TEKİNALP, **Avrupa Birliği Hukuku** içinde, İstanbul: Beta Yayınları, 1997, s. 99-141.

(ODER 1997)

OKUTAN, Gül, “Topluluğun ve Üye Devletlerin Yetki Alanlarının Belirlenmesi”, Gülören TEKİNALP; Ünal TEKİNALP, **Avrupa Birliği Hukuku** içinde, İstanbul: Beta Yayınları, 1997, s. 63-87.

ORR, Ivy, “Strategic Action Between National Parliaments and Governments Over Supranational Policy in the European Union”, **European Union Studies Association Conference Paper**, Nashville, (Mart 2003),
<<http://aei.pitt.edu/archive/00002905/01/144.pdf>>.

ÖZTAN, Ece, “Ulusal Parlamentolar/Güncelleme”, Desmond DINAN (ed.), **Avrupa Birliği Ansiklopedisi** içinde, Çev. Hale AKAY, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2005, s. 396-398.

PAPPAS, Spyros A., “Concluding Remarks: Towards a European Parliamentarian Partnership?”, Finn LAURSEN; Syros A. PAPPAS (eds.), **The Changing Role of Parliaments in the European Union** içinde, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1995, s. 185-189.

POLSBY, Nelson W., “Legislatures”, Philip NORTON (1990) (ed.), **Legislatures** içinde, New York: Oxford University Press, 1990, s.129-148.

RAUNIO, Tapio, “Towards Tighter Scrutiny? National Legislatures in the EU Constitution”, **The Federal Trust Online Paper**, 16/04, 2004, <http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/16_04.pdf>.

(RAUNIO 2004)

RAUNIO, Tapio, “One Step Back? National Legislatures in the EU Constitution”, **Government and Opposition**, Vol. 34, No.2, s.180-202.

(2004a)

RAUNIO, Tapio, “Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty”, **European Integration Online Papers**, Vol. 9, S. 9, 2005, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-009a.htm>>.

(RAUNIO 2005)

RAUNIO, Tapio; HIX, Simon, “Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government”, **West European Politics**, C. 23, S. 4, (October 2000), s. 142-168.

RIDEAU, Joël, “National Parliaments and the European Parliament Cooperation and Conflict”, Eivind SMITH, (ed.), **National Parliaments as Cornerstones of European Integration** içinde, Boston:Kluwer Law International, 1996, s. 159-178.

RITTBERGER, B., “The Politics of Democratic Legitimation in the European Union”, **Nuffield College Working Papers in Politics**, 2004-W4, Oxford University, <<http://www.nuff.ox.ac.uk/Politics/papers/2004/Rittberger%20Politics%20of%20Democratic%20Legitimation.pdf>>, 2004.

RIZZUTO, F., “The New Role of Parliaments in the EU,” London: **The Federal Trust Online Paper**, 19/03, June 2003,
< http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/19_03.pdf >

ROZENBERG, Olivier, “The Involvement of National Parliament in European Union Affairs: An Empirical Test of Two Variables”, **Paper for the ECPRD Joint Sessions of Workshops**, Italy, 2002,
<<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws16/Rozenberg.pdf>>.

SEYİDOĞLU, Halil, **Bilimsel Araştırma ve Yazma El Kitabı**, 9. Baskı, İstanbul: Güzem Can Yayınları, 2003.

SHACKLETON, M, “Demokrasi Açığı” , Desmond DINAN (ed.), **Avrupa Birliği Ansiklopedisi** içinde, Çev. Hale AKAY, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2005, s. 348-350.

SMITH, M., “Democratic Legitimacy in the European Union: Fulfilling the Institutional Logic”, **Journal of Legislative Studies**, Vol. 2, No. 4, 1996, s. 283-301.

TEKİNALP, Ünal, “Topluluk Hukuku, Kaynakları ve Özellikleri”, Gülören TEKİNALP; Ünal TEKİNALP, **Avrupa Birliği Hukuku** içinde, İstanbul: Beta Yayınları, 1997, s.49-62.

TEKİNALP, Gülören; TEKİNALP, Ünal, “Avrupa Parlamentosu”, Gülören TEKİNALP; Ünal TEKİNALP, **Avrupa Birliği Hukuku** içinde, İstanbul: Beta Yayınları, 1997, s.145-157.

TRAVERS, David; COPPOLECCHIA, Hanneke; TOMLINS, Allan, “European Affairs Committees: The Influence of National Parliaments on European Policies,”, **ECPRD Surveys Papers**, Brussels, September 2002), <www.ecprd.org>.

WEILER, Joseph H.; HALTERN, Ulrich R.; MAYER, Franz C., “European Democracy and Its Critique”, **West European Politics**, C.18, S. 3, 1995, s. 4-39.

WEILER, J., “After Maastricht: Community Legitimacy in Post-1992 Europe” , W. J. ADAMS (ed.), **Singular Europe: Economy and Polity of the European Community after 1992** içinde, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992, s.11-41.

WESLAKE, Martin, “The View From ‘Brussels’”, Philip NORTON(ed.), **National Parliaments and the European Union** içinde, London: Frank Cass, 1996., s. 166-176.

YAZICI, Serap, “Avrupa Birliği Süreci: Ulus Devletten Ulusüstü Devlete Geçişte Egemenlik Yetkisinin Devri”, Osman CAN; Ülkü AZRAK; Yavuz

SABUNCU (haz.), **Özgürlükler Düzeni Olarak Anayasa (Fazıl Sağlam’a 65 Yaş Armağanı)** içinde, Ankara: İmaj Yayın Evi, 2006, s. 447-472.

ZAJC, Drago, “Response of National Parliament of an ECE Applicant Country to the EU Integration- The Case of the Slovene National Assembly”, **Bilgi Üniversitesi’nde “Political Parties, Parliamentary Committees, Parliamentary Leadership and Governance”** konusundaki Konferansta sunulan Paper, İstanbul, 23-26 Haziran 2002.

III. TEZLER

BAYRAMOĞLU, Sonay, “**Parlamento Krizi**” (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998).

KODAKÇI, Devrim, “**Genişleme, Avrupa Birliği’nde Demokrasi Eksikliği ve Çözüm Önerileri**”, (ABGS Uzmanlık Tezleri, Ankara, Mayıs 2004), <http://www.euturkey.org.tr/uzman/uzmanlik_tezleri_files/devrim_kodakci.pdf>.

YAPICI, Havvana, “**Özel Yasama Yöntemleri ve TBMM Örneği**” (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM Genel Sekreterliği, 2005).

III. ANLAŞMALAR VE SÖZLEŞMELER, PROTOKOLLER, KARARLAR, DEKLARASYONLAR İLE RAPORLAR

A. ANLAŞMALAR VE SÖZLEŞMELER

Amsterdam Treaty, Official Journal of the European Communities, C 340, 10 November 1997.

Consolidated Version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Communities, C 325/5, 24.12.2002.

The Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version), Official Journal of European Communities, C 325/33.

Treaty Establishing a Constitution for Europe”, Official Journal of the European Union, C 310/1-474, 16.12.2004, <http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm>.

European Convention: **Preliminary Draft Constitutional Treaty**, CONV 369/02, Brussels, 28 October 2002.

B. PROTOKOLLER

“Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality”, Official Journal of the European Communities, C 340, 10 November 1997.

“Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality”, Official Journal of the European Union, C 310, 16.12.2004.

C. KARARLAR

Case 26/62, Van Gend & Loos v. Netherlands, (1963).

Case 6/64, Costa v. Enel, (1964).

Case 48/71, Commission v. Italy, (1972).

Case 106/77, Finanze dello Stato v. Simmenthal SPA, (1978).

Case 213/89, Factortame Ltd. and others v. United Kingdom, (1990).

Case C-376/98, Germany v. European Parliament and Council, (2000).

D. DEKLARASYONLAR

Laeken Declaration-The Future of the European Union, The Laeken European Council, 14-15 December 2001.

E. RAPORLAR

European Convention, “Conclusions of Working Group I on the Principle of Subsidiarity”, CONV 286/02, 23 September 2002,

< <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00286en2.pdf>>.

European Parliament Session Documents (Rap.: G. NAPOLITANO): **“Report on Relations Between the European Parliament and the National Parliaments in European Integration,”** Committee on Constitutional Affairs, (2001/2023(INI)), 23 January 2002.

European Convention, Final Report of Working Group IV on the Role of National Parliaments, CON 353, 22 October 2002.

House of Commons: **“The European Scrutiny System in the House of Commons,”**, (June 2001).

“Report on the Results of COSAC’s Pilot Project On The 3 Rd Railway Package to Test the “Subsidiarity Early Warning Mechanism””: XXXIII. Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, Luxembourg, 17-18 May 2005,

<http://www.cosac.org/en/info/earlywarning/pilotproject/pilot/>.

“Third bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny,”: XXXII. Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, Luxembourg, 17-18 May 2005.

The Report of the Danish Parliament on Monitoring Subsidiarity (Issued on 10 December 2004),

<http://www.cosac.org/en/info/earlywarning/countryspecific/denmark/>.

IV. ANAYASALAR VE İÇTÜZÜKLER İLE DİĞER KAYNAKLAR

A. ANAYASALAR

Danimarka Anayasası:

<http://www.folketinget.dk/?/samling/20051/menu/00000005.htm>

Fransız Anayasası, <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>

İtalyan Anayasası, <http://english.camera.it>

İsveç Anayasası (The Riksdag Act),

http://riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6427.aspx >.

Yunanistan Anayasası, <http://parliament.gr/english/politeuma/syntaxma.pdf>.

B. İÇTÜZÜKLER

“Rules of Procedure of the Conference of the Community and European Affairs Committees of the European Union,”, Official Journal of the European Union, C 270, 4.11.2004.

Rules of Procedure of the European Parliament (16th Edition), February 2006, <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PROG=RULES-EP&L=EN&REF=TOC>.

The Rules of Procedure of the Italian Chamber of Deputies,
<<http://english.camera.it>>

The Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania,
<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=259310>.

C. DİĞER KAYNAKLAR

Avrupa Komisyonu Genel Sekreter Yardımcısı Eckart GUTH'un Dublin'de gerçekleştirilen Avrupa Forumu'nda gerçekleştirdiği konuşma metni:
<<http://www.euireland.ie/news/Institutions/0405/forumoneuropespeech.htm>>

European Convention-Working Group IV, Contribution from Peeter KREITZBERG and Tunne KELAM (Members of the Convention): Role of National Parliaments, CONV 95/02, Brussels, 2002.

COSAC'ın Resmi Web Sayfası: <<http://www.cosac.org/en/cosac/>>.

“Copenhagen Parliamentary Guidelines”, Official Journal of European Communities, C 154, 2 July 2003.

DINAN, Desmond (ed.), **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, Çev. Hale AKAY, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2005.

FISCHER, J., **“From Confederacy to Federation- Thoughts on the Finality of European Integration”**, May 2000,
< <http://www.dgap.org/english/tip/tip4/fischer/20500-p.htm>>.

GÖKÇİMEN, Semra; YILDIZ, Ahmet, **Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Kurulması Öngörülen Avrupa Birliği Komisyonu Hakkında Değerlendirme Raporu**, (Yayınlanmamış Rapor, TBMM Genel Sekreterliği, Ankara, 2001).

“Guidelines for Interparliamentary Cooperation”,
<<http://www.cosac.org/en/documents/basic/interparliamentary/>>, 3 July 2004.

Kanun Teklifinin Metni, Avrupa Birliği İşleri Komisyonu Kanunu Teklifi,
<<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/2/2-0811.pdf>>

LEACH, Rodney, **a-z of Europe (A Concise Encyclopedia of the European Union From Aachen to Zollverein)**,<<http://www.euro-know.org/dictionary/a.html>>.

SUMMERS, D.; STENTON, A.; GADSBAY, A., **Longman Active Study Dictionary of English**, Hong Kong : Sheck Wah Tong Printing Press Ltd., 1995.

TBMM Bülteni, “AB’de Kanunların Sayılması Zordur”, S. 125, (Nisan 2006).

VAN DER LAAN, Lousewies, “European Parliament: People Power for Europe”, **International Herald Tribune**, 12 December 2003.

ÖZET

Avrupa ülkelerinin ekonomik, siyasi ve sosyal bütünleşmesini içine alan uzun bir sürecin sonucu ve “*elit bir siyasi girişimcilik*” örneği olan Avrupa bütünleşmesi sürecindeki gelişmeler, Birliğin kurumsal yapısının yanı sıra üye ülkelerin kurumlarında da bazı değişimleri gerekli kılmıştır. Ulusal düzlemde seçilmiş organlar olarak, faaliyetleri ile siyasi sisteme olan kamuoyu desteğinin korunması ve güçlendirilmesi anlamında en önemli araçlardan biri olan ulusal parlamentolar da sözü edilen değişimin ve gelişimin bir parçasını oluşturmaktadır.

Avrupa Birliği (AB) hukuk düzeninin kapsamı, yoğunluğu ve özel niteliği, Birliği diğer geleneksel uluslararası kuruluşlardan ayırmakta; onu daha çok devletlerin yapısına yaklaştırmakta ve ona üye devletlerden kaynaklanan egemen bir güç vermektedir. Birlikte ulusal düzlemdeki birtakım yetkilerin AB düzlemine kaydırıldığı ve bu anlamda AB üyesi olmayan ülkelerde ulusal parlamentolar tarafından kullanılan birçok yetkinin, AB kurumları tarafından kullanıldığı görülmektedir.

Avrupa bütünleşmesinin günümüzde karşı karşıya bulunduğu belki de en önemli sorun, bütünleşmenin başlangıcından beri süregelen “*demokrasi açığı*” sorunudur. Demokrasi açığının önemli bir ayağını, ulusal parlamentoların, AB karar alma sürecine katılımı ve hükümetlerini AB tasarrufları konusunda etkili bir demokratik denetime tâbi tutamaması oluşturmaktadır.

AB’de, ulusal düzlemde hükümetlerine, uluslararası düzlemde ise AB kurumlarına karşı yetki ve güç kaybıyla karşı karşıya olan ulusal parlamentoların bu durumdan nasıl etkileneceği ve uluslararası ilişkilerin şekillenmesinde ve idaresinde, katılım ve denetim açısından ulusal parlamentoların hukuki pozisyonlarının ne olacağı konuları önem taşımaktadır.

Günümüzde, tüm karmaşık sistemlerde olduğu gibi, Birliğin kurumları ve yetkileri arasında uyum sağlanması ve mevcut demokrasi açığı sorununun aşılması veya ortadan kaldırılması için üye devlet ulusal parlamentolarının AB tasarruflarına daha etkin bir şekilde katılımının ve AB tasarruflarının denetimi sürecine katkılarının sağlanması gerekmektedir.

Çalışmada, Avrupa bütünleşme süreci içerisinde yaşanan gelişmelerle birlikte uluslararası bir organizasyona eklenme çabası içerisinde olan ve AB düzleminde

de sürece katkılarına yaşanan son gelişmeler doğrultusunda daha da önem atfedilen ulusal parlamentoların rolleri, Avrupa bütünleşmesi süreci ve demokrasi açığı sorunu bağlamında ele alınmakta ve ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesi sürecindeki rollerinin gelişimi, ulusal parlamentoların btnleşmenin geleceğindeki yeri açısından değerlendirilmeye alışılmaktadır.

SUMMARY

The developments in the European integration process including the economic, social, and political integration of European countries in a long process and “an elite political enterprise” are necessitated the changes which are not only in European Union (EU) institutional structure, but also in member states institutions. National parliaments (NPs) which are an important factor in preservation and strengthening of public opinion support to the political system are an important part of this developments and changes.

The content and special character of the EU legal system is not only separated from other traditional international organizations but also empowered and closely integrated with the member states and give sovereignty power which is derived from of the member states, which differentiates member states from other states.

From the beginning of integration process to the present day, one of the most important problems faced by the European integration is the problem of democratic deficit. The deficiency of the participation to the decision making process and democratic scrutiny of the respective governments of the NPs are one of the important sides of the democratic deficit.

Another important point is what is going to be efficiency and legal position of NPs which are in power and competence loss both in national and international level in terms of respective government and EU institutions in the European integration process.

Like all complicated systems in EU, NPs should participate to the EU decision making process and scrutiny of national governments efficiently for providing conformity between EU powers and institutions and exceeding the democratic deficit problem.

In this study, the role of national parliaments whose participation to the process attached importance should be discussed in terms of the integration process and democratic deficit problem and the development of the role of national parliaments in terms of the positions of the future of integration should be evaluated.