

ARALIK 2015

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİ DOĞRULTUSUNDA YASAMA USULLERİNDEKİ DEĞİŞİMLER

İLKER GİRİT

Ders

Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci ve Siyasal Dönüşüm

Doç. Dr. Hikmet KIRIK

GİRİŞ

Avrupa Birliği üye ülke vatandaşlarının Mayıs 2014'te seçimlerde oy kullanarak oluşturduğu Avrupa Parlamentosu, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu altında Eylül 1952'de ilk kez toplanan '*Ortak Meclis'ten* oldukça farklıdır. 1952'de 78 parlamenter varken, bugün 28 üye ülkeden 400 milyon kişiyi temsil eden 750 parlamenter bulunmaktadır. Aynı zamanda, Birliğin genişlemesi doğrultusunda yasama süreci de değişmiş, Avrupa Parlamentosu'nun yetki alanı pek çok konuda genişlemiştir.

Avrupa Birliği'nde yasama süreci, bugün, Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi ve Avrupa Parlamentosu tarafından birlikte gerçekleştirilmektedir. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan yasa taslağı aynı anda Parlamento'ya ve Konsey'e sunuluyor, iki tarafın da üzerinde uzlaştığı metin; Parlamento'da ve Konsey'de oylanarak yasalaşılıyor. Çıkarılan yasa Avrupa Komisyonu tarafından yürütülüyor ve denetleniyor. Bu süreçten dolayı, Parlamento ve Konsey Avrupa Birliği'nin yasama organları olarak nitelendirilirken, Komisyon yürütme organı olarak tanımlanıyor.

Avrupa Parlamentosu'nun oluşumu, 1951 yılında, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kuruluş belgesi olan Paris Anlaşması'na dayanmaktadır. Fransa, Batı Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg arasında imzalanan, 1952 yılında yürürlüğe giren Paris Anlaşması ile Yüksek Otorite, Bakanlar Konseyi, Adalet Divanı ve *Ortak Meclis* kuruluyor. 1957 Roma Anlaşması ile *Ortak Meclis*'in ismi *Avrupa Parlamenterler Meclisi* olmuştur.

1965 yılında, *Birleşme Anlaşması* ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu, ortak bir yürütme mekanizması altında birleşti.¹ Bu mekanizma içerisinde, her üç topluluğun farklı karar alma usulleri olsa da tek bir yürütme organının olmasına karar verildi.

1970 yılına gelinceye kadar, Topluluk içinde karar alma yetkisi Yüksek Otorite'ye ve Bakanlar Konseyi'ne aitti. 1957'de Roma Anlaşması ile belirlenen isimle Avrupa Parlamenterler Meclisi, üye ülkelerin ulusal parlamenterlerinden oluşuyordu ve Birlik içerisindeki yasal düzenlemelere etki edemiyordu.

1970'de imzalanan "*belirli bütçe hükümlerini düzenleyen anlaşma*" (*Treaty amending certain budgetary provisions*) ile Parlamenterler Meclisi'ne *zorunlu olmayan harcamalarda* son sözü söyleme hakkı tanındı. Zorunlu harcamalar, Topluluk Anlaşması'nın doğurduğu - örneğin tarım politikası - ve uluslararası anlaşmalardan gelen konulardır.² Bu değişiklik ile kısıtlı bir alanı içeriyor olsa da Parlamento Konsey karşısında ilk kez veto hakkı elde ediyor.

1973 yılında, Büyük Britanya, İrlanda ve Danimarka, Avrupa Topluluğuna katıldılar. Bu genişleme kararı Avrupa Komisyonu'nun teklifi üzerine Konsey tarafından alınmıştır. Parlamento'nun karar verme yetkisi bulunmamaktaydı, danışma organı olarak sadece görüşü alındı.

Avrupa Topluluğu'nda ilk genişleme sonrası, 1975 yılında, 9 üye ülke tarafından "*belirli mali hükümlerini düzenleyen anlaşma*" (*Treaty amending certain financial provisions*) imzalandı. Anlaşma ile birlikte, Parlamenterler Meclisi, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan bütçe taslağını tamamıyla reddetme hakkına sahip oldu.³

Avrupa Parlamentosu üyeleri, 7-10 Haziran 1979 tarihlerinde üye ülkelerde yapılan seçimle, ilk kez doğrudan göreve gelmişlerdir. Seçimlere genel katılım oranı %62,5 olmuştur. 9 üye ülkeden

¹ Simon Hix, Bjorn Hoyland, **The Political System of the European Union**, 3. bs., Hampshire, Palgrave Macmillan, 2011, s.77-81

² Rocco Polin, Life of EP: History of the empowerment of the European Parliament, Ed., **The European Parliament Elections of 2014**, 1. bs., Roma, Italian Centre for Electoral Studies, 2014, s.26.

³ Rocco Polin, Life of EP: History of the empowerment of the European Parliament, Ed., **The European Parliament Elections of 2014**, 1. bs., Roma, Italian Centre for Electoral Studies, 2014, s.26.

gelen parlamenter sayısı 410'dir. Seçimlerde birinci parti 113 sandalye ile Sosyal Demokratlar olmuştur.

1981 yılında Yunanistan Avrupa Topluluğu'na katılmıştır. Yunanistan'ın üyeliğinde yine Avrupa Parlamento'nun herhangi bir rolü olmamıştır. Yunanistan'ın Avrupa Parlamentosu'nda temsil edilebilmesi için Ekim 1981'de sadece Yunanistan'da gerçekleşen, 24 sandalye için, seçim olmuştur. Seçim sonucu, Avrupa Parlamentosu üye sayısı 434 olmuştur.

1986 yılında Portekiz ve İspanya'nın Topluluğa katılmalarında, daha önce olduğu gibi Avrupa Parlamentosu'nun etkisi olmamıştır. Topluluktaki üye ülke sayısı 12'ye yükselmiştir.

1986'da imzalanan *Tek Avrupa Senedi* ile Avrupa Parlamentosu'nun yetkisi genişletilmiştir. Getirilen *İşbirliği Usulü* ile Parlamento, Komisyonu'nun hazırlayıp sunduğu yasa taslağını iki kez okuma hakkı kazanmıştır. *İşbirliği usulünün* ilk aşamasında Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine ve Parlamento'nun onayını aldıktan sonra nitelikli çoğunlukla ortak tutum benimsemektedir. Parlamento, hem bu tutum hem de tutumun alınmasını belirleyen etmenler konusunda Komisyon ve Konsey tarafından bilgilendirilmektedir. Söz konusu ortak tutum, Parlamento tarafından kabul edilmesi veya Parlamento'nun herhangi bir karar almaması halinde uygulanmaktadır. Parlamento'nun değişiklik önerisi yapması halinde, Komisyon'un bu öneriyi 1 ay içinde gözden geçirmesi gerekmektedir. Gözden geçirme süresinin ardından Komisyon öneriyi, kendi görüşüyle beraber Konsey'e iletmektedir."⁴ Fakat Parlamento'nun üçüncü kez okuma yapma hakkı olmadığından, yasalaşmasını istemediği taslak metin Konsey tarafından onaylanabilmektedir.

Ekim 1990'da, Avrupa Topluluğu üyesi Federal Almanya Cumhuriyeti'nin, Alman Demokratik Cumhuriyeti ile birleşmesinin ardından, üye ülke sayısı artmadan, Topluluk sınırları genişlemiş oldu.

1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile yasa yapma sürecinde Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri Konsey karşısında ciddi şekilde artmıştır. Komisyon'un sunduğu taslak metin üzerinde, Parlamento ve Konsey ikinci okumada da anlaşamazsa, özel Uzlaşma Komitesi'nin kurulması kararlaştırıldı. Tarafların gönderdiği temsilcilerden oluşan Uzlaşma Komitesi'nin hazırladığı ortak metnin ise kabul edilmesi gerekiyor. Yani, Avrupa Parlamentosu'nun bir şekilde, yasa taslağı üzerinde Konsey ile anlaşması gerekiyor.

Maastricht Anlaşması'yla birlikte gelen diğer önemli yetki artışı, Parlamento'nun Avrupa Komisyon Başkanı seçimine müdahil olmasını sağladı. Son kararı verme yetkisi olmasa da, Avrupa

⁴ Can Mindek, "Avrupa Birliği'nde Demokrasi Açığı Sorunu ve Avrupa Parlamentosu", **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, 2008, s.48.

Komisyonu, Avrupa Merkez Bankası, Ombudsman ve Avrupa Sayıştay gibi makamların atanmasında Konsey'in Parlamento'ya danışması gerekiyor.⁵

1995'de Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın Avrupa Topluluğuna katılmasıyla üye ülke sayısı 15 olmuştur. Daha önce Birliğe üye olan ülkelere ön koşul sunulmazken, bu genişleme dalgasında Kopenhag Kriterleri'ndeki standartları sağlamaları istenmiştir. Ayrıca ilk kez, Avrupa Parlamentosu ile Konsey birlikte karar alarak üyelikleri onaylamıştır.

1997 yılında imzalanan Amsterdam Anlaşması ile Avrupa Parlamentosu'nun yetki alanı 32 politika alanında genişlemiştir. Bu yetki genişliği ile Parlamento 32 politika alanında veto hakkı elde etmiştir. Bunun yanında, Avrupa Komisyonu başkanı seçiminde daha önce sadece görüşü alınan Parlamento'nun, Amsterdam Anlaşması ile veto hakkı olmuştur. Bu sayede, dolaylı yoldan Komisyonu da veto etme hakkı olduğu yorumlanabilir. Ayrıca, yasa tasarıları üzerinde anlaşılabilmesi durumunda kurulan *Uzlaşma Komitesi*nde Konsey tarafından sunulan ortak tutumu reddetme hakkına sahip olmuştur.

Yıllar içinde pozisyonunu güçlendiren Avrupa Parlamentosu, 1999 yılında ilk kez bir bütçe taslağını reddetmiştir.

2004 yılında, Avrupa Birliği'ne 10 ülke katılıyor, Kıbrıs, Malta, Macaristan, Polonya, Slovakya, Litvanya, Letonya, Estonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya. 1995 genişlemesinde olduğu gibi, 10 ülkenin de Birliğe üyeliği için Kopenhag Kriterleri şart koşulmuştur ve Birliğe katılımları Avrupa Konseyi ile Parlamento tarafından ortak kararlarla sağlanmıştır. Birliğe üye ülke sayısı 25'e çıkmıştır.

Avrupa Parlamentosu Amsterdam Anlaşması ile elde ettiği, Avrupa Komisyonu başkanını veto etme hakkını 2004 ve 2009 yıllarında kullanmıştır. Avrupa Parlamentosu 2004'te, Avrupa Komisyonu üyesi olarak aday gösterilen Rocco Buttiglione'yi, 2009'da da Rumiana Jeleva'yı istememiştir. İsimlerde değişiklik yapılması için Parlamento, Avrupa Komisyonu'nu veto etmiştir.⁶

Bulgaristan ve Romanya 1 Ocak 2007 tarihinde Birliğe üye olmuştur. 2004 genişlemesindeki gerekli şartlar, bu genişlemede de istenmiştir ve yine Avrupa Parlamentosu ile Konsey ülkelerin katılımını birlikte onaylamışlardır. Avrupa Birliği üye ülke sayısı 27'ye yükselmiştir.

Bulgaristan ve Romanya genişlemesinden önce başlayan Lizbon Anlaşması çalışmaları, Birlik içindeki karar alma mekanizmasında ciddi değişiklikler öngörüyordu. İki ülke de, üyelik sonrası Lizbon

⁵ Rocco Polin, *a.g.e.*, s.28.

⁶ Simon Hix, Bjorn Hoyland, *The Political System of the European Union*, 3. bs., Hampshire, Palgrave Macmillan, 2011, s.44.

çalışmalarına dahil olmuşlardır. Lizbon Anlaşması Aralık 2007’de, 27 üye ülkenin imzalamasıyla ve her ülkenin kendi iç hukukuna göre onaylamasıyla yürürlüğe girmiştir.

2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması ile birlikte, Parlamento ve Konsey’in birlikte yasa yapma süreci “olağan yasama usulü” olarak tanımlanıyor. Avrupa Komisyonu başkanı, Avrupa Konseyi tarafından öneriliyor ve Parlamento tarafından seçiliyor.

Lizbon Anlaşması ile kabul edilen ve bugün geçerli olan, *olağan yasama usulünde*, yasa taslağını Avrupa Komisyonu hazırlıyor ve Avrupa Parlamentosu ile Avrupa Konseyi’ne gönderiyor. Parlamento *ilk okumayı* yaptıktan sonra, *yasa teklifini* üzerinde değişiklik yapmadan Konsey’e gönderebildiği gibi, değişiklik yaparak da Konsey’e gönderebilir. Avrupa Konseyi, Parlamento’dan gelen bu *ilk okumayı* kabul ederse, teklif yasalaşır. Konsey, Parlamento’dan gelen *ilk okuma* üzerinde değişiklik yapma hakkına sahiptir. Değişiklik yapılırsa, *ikinci okuma* için teklif Parlamento’ya gider. Parlamento teklifi yasalaştırır, teklifi kabul etmez veya teklif üzerinde değişiklik yaparak tekrar Konsey’e gönderebilir. Konsey eğer bu taslağı kabul ederse teklif yasalaşır, kabul etmez ise *Uzlaşma Komitesi* kurulur.

Avrupa Parlamentosu ve Konsey’in kendi içlerinden belirlediği üyelerden oluşan Uzlaşma Komitesi’nden yasa taslağı çıkmaz ise, teklif kabul edilmez ve süreç sonlanır. *Uzlaşma Komitesi’*nden yasa taslağı çıkarsa, Parlamento ve Konsey’in yasa taslağını onaylaması gerekir. İki kurumdan biri onaylamazsa, Komisyonun gönderdiği teklif kabul edilmemiş oluyor.⁷

⁷ Avrupa Birliği Konseyi, **Guide to the ordinary legislative procedure**, 2010, (Çevrimiçi), <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179ENC.pdf>, s.5-22.

SONUÇ

1952'de yürürlüğe giren Paris Anlaşması'ndan günümüze, Avrupa Birliği'nin karar alma mekanizmaları büyük ölçüde değişmiştir. İlk yıllarda, Avrupa Parlamentosu'nun sadece fikir beyan etme yetkisi varken, bugün yasama sürecinin taraflarından biridir. Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği yıllık bütçesinin onaylanmasından; Avrupa Merkez Bankası, Ombudsman, Avrupa Komisyonu gibi kurumların yöneticilerinin atanmasına kadar Avrupa Konseyi ile eşit seviyede karar alma yetkisine sahiptir.

Genişleme süreci ile karşılaştığımızda, Birliğin üye ülke sayısı arttıkça, Parlamento'nun karar alma sürecinde rolünün genişlediği doğrudur. Fakat genişleme ile Parlamento'nun yetkilerinin genişlemesi arasında doğrudan bir bağ olduğu söylenemez.

Sonuç olarak, genişleme süresince Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri artmış olsa da, tüm bu yetki artışları ülkeler arasında imzalanan '*uluslararası anlaşmalara*' dayanmaktadır. Yani, Parlamento'nun güçlenmesi Avrupa Konseyi'nde oturun liderlerin kararı olmuştur. Bu da, gerektiği zaman yetki artışı yapan ülkelerin, istediklerinde de Parlamento'nun yetkilerini kısıtlayabileceği anlamına gelmektedir.

KAYNAKÇA

- Simon Hix, Bjorn Hoyland, **The Political System of the European Union**
- Rocco Polin, Life of EP: History of the empowerment of the European Parliament, Ed., **The European Parliament Elections of 2014**
- Can Mindek, "Avrupa Birliği'nde Demokrasi Açığı Sorunu ve Avrupa Parlamentosu", **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**
- Avrupa Birliği Konseyi, **Guide to the ordinary legislative procedure**

Tarih	Yasama	Birliğe Katılım	Katılım Süreci	Birliğe Katılım Şartı	Ülkeler
1951 Paris Anlaşması	Konsey ve Yüksek Otorite yetkili organ				Fransa, Batı Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg
1970 Belirli bütçe hükümlerini düzenleyen anlaşma	Zorunlu olmayan harcamalarda Parlamento son sözü söylüyor				
		1973 İngiltere, İrlanda, Danimarka			Fransa, Batı Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İngiltere, İrlanda, Danimarka
1975 Belirli mali hükümlerini düzenleyen anlaşma	Parlamento bütçe taslağını bütünüyle veto etme hakkı				
		1981 Yunanistan			Fransa, Batı Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İngiltere, İrlanda, Danimarka, Yunanistan
		1986 İspanya, Portekiz			
1986 Avrupa Tek Senedi	'İşbirliği Usulü' Parlamento'nun yasa taslağını iki kez okuması				Fransa, Batı Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İngiltere, İrlanda, Danimarka, Yunanistan, İspanya, Portekiz
1993 Maastricht Anlaşması	Yasa taslağı üzerinde anlaşılamazsa 'Uzlaşma Komitesi'nin kurulması				
		1995 Avusturya, İsveç, Finlandiya			Fransa, Batı Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İngiltere, İrlanda, Danimarka, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Avusturya, İsveç, Finlandiya
1997 Amsterdam Anlaşması	Parlamento'nun Komisyon başkanı seçiminde ve 32 politika alanında veto hakkı. Uzlaşma Komitesi'nde çıkan taslağı veto hakkı.		↓	↓	

		2004 Estonya, Letonya, Litvanya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovakya, Polonya, Slovenya, Malya, Kıbrıs			Fransa, Batı Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İngiltere, İrlanda, Danimarka, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Avusturya, İsveç, Finlandiya, Estonya, Letonya, Litvanya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovakya, Polonya, Slovenya, Malta, Kıbrıs
		2007 Romanya, Bulgaristan			Fransa, Batı Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İngiltere, İrlanda, Danimarka, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Avusturya, İsveç, Finlandiya, Estonya, Letonya, Litvanya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovakya, Polonya, Slovenya, Malta, Kıbrıs, Romanya, Bulgaristan
2007 Lizbon	‘Olağan Yasama Usulü’ ile Avrupa Parlamentosu ve Konsey birlikte karar alıyor. Parlamento üç okuma yapabiliyor.		Avrupa Komisyonu’na danışılarak, Avrupa Konseyi ve Parlamento’nun onayı	Avrupa Birliği standartlarına ve kurallarına uyum. Kopenhag Kriterleri’nin sağlanması. Hukukun üstünlüğü, insan hakları, demokrasinin garantisinde istikrar. Çalışan Pazar ekonomisi.	Fransa, Batı Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İngiltere, İrlanda, Danimarka, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Avusturya, İsveç, Finlandiya, Estonya, Letonya, Litvanya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovakya, Polonya, Slovenya, Malta, Kıbrıs, Romanya, Bulgaristan
		2013 Hırvatistan			Fransa, Batı Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İngiltere, İrlanda, Danimarka, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Avusturya, İsveç, Finlandiya, Estonya, Letonya, Litvanya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovakya, Polonya, Slovenya, Malta, Kıbrıs, Romanya, Bulgaristan, Hırvatistan