

AVRUPA TEK SENEDİYLE AVRUPA PARLAMENTOSUNA TANINAN YETKİLER

Murat Tahsin YÖRÜNG*

Avrupa Tek senedi, Avrupa'da bütünleşme yönünde atılmış en son somut adımdır. Dibacesini oluşturan paragraflar, değişik imzacı devletler tarafından farklı biçimlerde yorumlanabilecek genel ifadelerle de olsa, Üye Devletler arasında bazı amaçlar üzerinde asgari bir konsensus mevcut olduğunu göstermektedir. Bu amaçlara ulaşılması, Avrupa Parlamentosunun yetkilerinde artışları gerekli kılabilir.

Bu paragraflardan ilki şöyledir: "Üye Devletler arasındaki ilişkileri, 19 Haziran 1983 tarihli Stuttgart Deklârasyonuna uygun olarak, bir Avrupa Birliğine dönüştürmek ve Avrupa Topluluğunu kuran Andlaşmalar çerçevesinde üstlenilen görevi sürdürmek arzusuyla," (1).

İkinci paragraf, bu soyut amacın nasıl gerçekleştirileceği konusunda daha somut bir fikir vermektedir:

"Avrupa Birliği'ni evvelâ kendi kuralları çerçevesinde çalışan Topluluklara dayalı olarak, saniyen imzacı devletler arasında dış politika alanında işbirliğini geliştirerek Avrupa Birliğini sağlamaya ve bu birliği gerekli kararları alarak geliştirmeye kararlı olarak," (2).

Dördüncü paragraf, düzenlediği amaç ve sonuçların Avrupa halklarının istek ve beklentilerini yansıttığını varsaymakta ve Avrupa Parlamentosunu Avrupa halkları açısından vazgeçilmez bir ifade aracı olduğunu vurgulamaktadır.

"Avrupa İdeali ile politik işbirliği ve ekonomik bütünleşme konularında ulaşılan sonuçların ve yeni gelişmelere duyulan ihtiyacın doğrudan genel seçimlerle seçilen Avrupa Parlamentosunu vazgeçilmez bir ifade aracı olarak gören demokratik Avrupa halklarının istek ve beklentilerini yansıttığı kanaatiyle". (3).

Beşinci paragrafta, Üye Devletlerin bazı alanlarda bütünleşmeyi geliştirme arzularını gösteren bazı ifadeler vardır:

* Araştırma Görevlisi, Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü

"Avrupa'nın ortak çıkarlarını ve bağımsızlığını daha etkin biçimde korumak için dayanışma içerisinde ve tutarlılıkla davranmak ve giderek tek bir ses halinde konuşmak amacıyla, üzerine düşen sorumlulukların idrakinde olarak" (4).

Bu paragraflarda, Üye Devletleri değişen dünyada statülerini muhafaza etmek için kendi aralarındaki ilişkileri güçlendirmeye zorlayan ekonomik ve politik faktörlerin farkında olduklarını ve Avrupa bütünleşmesinin şimdiye kadar izlediği gelişimin hâlâ geçerli olduğunu gösteren, cesaret verici noktalar vardır. Avrupa Birliği kavramının bir amaç olarak dibacede açıkça yer almış olması büyük önem taşımaktadır. Kavram, ilk defa birincil mevzuatta yer almaktadır. Şimdilik Avrupa Birliği kavramı son derece belirsiz ve teorik olmakla birlikte, bütün Üye Devletlerce imzalanıp onaylanan bir Andlaşmada yer alması, Topluluğun uluslararası niteliğiyle Üye Devletlerin milli egemenlik mülâhazaları arasındaki dengede önemli değişiklikler olacağını göstermektedir. Öte yandan, Topluluğun kurucularının hayallerini süsleyen Avrupa Birliğinin kısa ve istikrarlı bir gelişim süreci içerisinde gerçekleşeceğini beklememek gerekir.

Bu hedefe ulaşmak için geçecek sürenin uzunluğunu belirleyecek etken, AT üyelerinin yüz yüze geldiği ekonomik ve politik baskıların cesametidir. AT üyesi ülkeler, bir yandan iktisadi alanda dünyanın dev güçleriyle, bir yandan da politik alanda gelişmekte olan ülkelerin gittikçe artan politik gücüyle mücadele etmektedirler. Sovyet blokunun yıkıldığı bu dönemde, Avrupa bütünleşmesinin temposunu ve hangi noktaya kadar ilerleyeceğini tahmin etmek büsbütün güçleşmiştir. Bu paragraflar, Üye Devletlerden hiçbirinin sorunlarını tek başına çözümlenebilecek kadar güçlü olmadığını, Üye Devletler arasındaki bütünleşmeyi başlatan faktörlerin hâlâ geçerli olduklarını ve üye Devletlerin politik ve ekonomik güçlüklerin üstesinden tek başına gelemeyeceğini göstermektedir. Kısaca, Avrupa'da bütünleşmeyi başlatan faktörler hâlâ geçerliliğini muhafaza etmektedir. Topluluk üyeleri bugün, ekonomik ve politik alanda statülerini muhafaza edebilmekten uzaktır.

İşbirliği Prosedürü

Bu makalede Avrupa Tek Senedinin metni, bütünüyle incelenmeyecektir. Sadece Avrupa Parlamentosunun yasama yetkilerini genişletmek amacıyla AET Andlaşmasını tadil eden hükümler incelememizin konusunu oluşturacaktır.

Avrupa Tek Senedi, Topluluk mevzuatının ittihazında Avrupa Parlamentosunun rolünü değiştiren iki usûli düzenleme getirmektedir. İşbirliği

prosedürü ve onay prosedürü. Bu prosedürlerden ilki m. 6 ve m. 7'de, ikincisi ise m. 8 ve 9'da düzenlenmiştir.

İşbirliği prosedürü AET Andlaşmasının aşağıdaki maddeleri uyarınca itiraz olunacak düzenlemelere uygulanır. m. 7, 49, 54 (2), 56 (2) ikinci cümle, 57 (ikinci paragrafın ikinci cümlesi hariç), 100A, 100B, 118A, 130 E 130 Q (2) (5). Prosedürün kapsamından önce, nasıl işlediğini incelemeyi uygun görüyoruz.

İşbirliği prosedürü, Avrupa Tek Senedi'nin 7. maddesiyle düzenlenmiştir. Bu madde marifetiyle AET Andlaşmasının 149. maddesinin yerini aşağıda metin almıştır:

"1. Bu Andlaşma uyarınca Konsey'in Komisyon'dan gelen bir öneriyi taddil etmesi için oybirliği gereklidir.

2. Bu Andlaşma uyarınca Konsey Avrupa Parlamentosuyla işbirliği içinde hareket edecekse, aşağıdaki prosedür uygulanır.

(a) Konsey, paragraf 1'deki şartlar çerçevesinde, mevsub çoğunlukla, Komisyon'dan gelen bir öneri üzerinde, Avrupa Parlamentosunun görüşünü aldıktan sonra karara vararak bir ortak tutum belirler.

(b) Konsey'ce belirlenen ortak tutum Avrupa Parlamentosu'na gönderilir. Konsey ve Komisyon, Konsey'i ortak tutumu o şekilde belirlemeye ve Komisyon'u böyle bir öneri getirmeye sevk eden etkenleri Avrupa Parlamentosu'na bildirirler.

Bu aşamadan itibaren üç ay içerisinde Avrupa Parlamentosu ortak tutumu onaylar ya da bu süre içinde bir karar almazsa, Konsey ilgili mevzuatı ortak tutuma uygun olarak kabul eder.

(c) Üç ay içerisinde Avrupa Parlamentosu, üye sayısının mutlak çoğunluğuyla, Konsey'in ortak tutumuna değişiklik teklifleri verebilir. Aynı çoğunlukla Konseyin ortak tutumuna reddedebilir. Parla mentonun işlemlerinin sonucu Konsey ve Komisyon'a bildirilir.

Eğer Avrupa Parlamentosu Konsey'in ortak tutumu reddetmişse, Konsey'in bu ortak tutumu kabul etmesi, ancak oybirliğiyle mümkündür.

(d) Komisyon, 1 ay içerisinde, Konsey'in ortak pozisyonunu, Avrupa Parlamentosunun değişiklik tekliflerini de dikkate alarak, yeniden inceler. Yeniden gözden geçirilmiş teklifini, Parla mentonun önerdiği, fakat kendisinin kabul etmediği değişiklik teklifleriyle birlikte, Konsey'e sunar ve bu

teklifler hakkındaki görüşlerini bildirir. Konsey, bu teklifleri oybirliğiyle kabul edebilir.

(e) Konsey, mevsuf çoğunlukla, Komisyon'un yeniden gözden geçirilmiş teklifini kabul eder.

Konsey, Komisyon'un yeniden gözden geçirilmiş teklifini ancak oybirliğiyle değiştirebilir.

(f) (c), (d) ve (e) paragraflarında sözü edilen hallerde Konsey'in 3 ay içinde işlem yapması gerekir. Bu süre içinde karar alınmamışsa, Komisyon'un teklifi kabul edilmemiş sayılır.

(g) (b) ve (f) paragraflarında sözü edilen süreler Konsey'le Avrupa Parlamentosu'nun anlaşmaya varmaları kaydıyla en fazla bir ay uzatılabilir.

3. Konsey bir işlem yapmadıkça, Komisyon, paragraf 1 ve 2'de belirtilen prosedür esnasında teklifini her zaman değiştirebilir" (6).

Bu maddenin dikkatle incelenmesi sonucunda Avrupa Tek Senediyle Avrupa Parlamentosuna önemli yetkiler tanındığı ortaya çıkacaktır. İşbirliği prosedürünün ilk aşamasında danışma prosedürüne kıyasla önemli bir fark yoktur. Ancak, Avrupa parlamentosunca bildirilen görüş, Konsey tarafından daha büyük bir ciddiyetle değerlendirilecektir. Zira ikinci aşamada çok daha etkin yetkilerle donatılmış bir kuruluşa aittir. "İş birliği prosedürünün ikinci aşamasının en önemli etkisi Avrupa Parlamentosunun birinci aşamadaki müessiriyetini artırmasıdır" (7). Tırnak içinde belirtilen bu değerlendirme ikinci aşamada parlamento tarafından icra olunan etkiyi hafife almakla birlikte bir gerçeği göstermektedir. Juliet Lodge, yukarıda sözü edilen görüşü ilk aşamanın parlamento açısından, çok büyük önem taşıdığını belirterek desteklemektedir (8). Savını şu şekilde izah etmektedir: "zira ancak bu aşamada parlamento üyeleri komisyonun teklifi üzerinde Konsey'in savunduğu görüş ve değişiklikleri etkileyebilirler" (9). Bu görüşler bize göre fazlaca iddialıdır. Zira parlamento özellikle ortak tutumu reddetmek suretiyle Konsey üzerinde baskı icra edebilir.

Avrupa Parlamentosunun yasama sürecini başlatmak yetkisinden yoksun olduğu bir gerçektir (10). Ancak Komisyonun tekliflerini etkileme olanağına bir ölçüde sahiptir. Komisyonla parlamento arasında varılan bir anlaşma ile bu yolda önemli bir adım atılmıştır. "Parlamento ile Komisyon Parlamentosunun genişletilmiş başkanlık divanı ile Komisyonun, yıllık yasama programını birlikte hazırlamaları konusunda anlaşmaya varmışlardır. Böyle-

likle Parlâmento Komisyonun programını etkilemek olanağına sahip olacak ve bazı konuların programa dahil edilmesini, bazılarının da programdan çıkarılmasını sağlayabilecektir" (11).

Avrupa parlamentosu iş birliği prosedürüne tabi yasama faaliyetlerinde önemli bir iştirakçi haline geldiğinden Parlamento üyelerinin isteklerini öğrenmek Komisyon için büyük önem taşımaktadır. Parlamenteoya karşı sorumluluğun ilk işareti olarak değerlendirilmiştir (14). Madde 7 eksiksiz bildirimden söz etmekte ise de bu terim Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından farklı biçimlerde yorumlanmaktadır. "Konseyin bildirimleri mevzuat taslağının görüşülmesinde ortaya çıkan önemli bir gelişmedir. Ancak, hâlâ parlamentoyu tatmin etmekten uzaktır. Parlamento eski başkanı Lord Plumb en azından konsey Parlamenteonun getirdiği değişikliklerin her biri için bir açıklamada bulunmalıdır" demektedir. (15) Fakat yine de hem politik hem de hukuki açıdan parlamentoyu güçlendirmek yönünde önemli bir adım atılmıştır.

Yukarıda görüldüğü gibi ortak tutumu ve bu tutumun benimsenmesine neden olan gerekçeleri alan parlamenteonun önünde dört seçenek vardır:

a. Ortak tutumu kabul edebilir. Bunun için salt çoğunluğa gerek yoktur. Kullanılan oyların çoğunluğunun muvafık olması yeterlidir.

b. Ortak tutum karşısında üç ay ya da bazı hallerde dört ay içerisinde hareketsiz kalabilir. Bunun anlamı zımnen tasviptir.

"Her iki halde de Parlamenteonun başkanı ortak tutumun, sarahaten veya zımnen kabul edildiğini bildirir" (16). Ancak Parlamenteonun bu tutumu teklifi kesinleşmesi için yeterli değildir. "Konsey üç aylık bir süre içerisinde teklifi mevsuf çoğunlukla kabul etmelidir (Bu süre de Parlamento ve Konsey arasında anlaşma sağlanması durumunda en fazla bir ay uzatılabilir.)" (17). Bu son safha Konsey'e daha önce kabul ettiği ortak tutumu bir kez daha gözden geçirme fırsatını sağlar. Parlamenteonun ortak tutumu kabul ettiği üç aylık (bazı hallerde dört ay) süre içinde şartlar ve Üye Devletlerin görüşlerinde değişiklik olmuş olabilir. Aksi halde, her üç kurumun kabul ettiği bir metni Konsey'in son bir defa ve aynı çoğunlukla onaylamasının bir anlamı yoktur.

Parlamenteonun ortak tutum karşısında sahip olduğu seçeneklerden biri de ortak tutumu tamamıyla reddetmektedir.

Bunu yapabilmesi için, üç ay içinde üyelerinin salt çoğunluğunun, yani 260 üyenin ortak tutumun reddi yönünde oy kullanması gerekir. (Bu süre de

Konsey'le Parlamento'nun anlaşmaları halinde en fazla bir ay uzatılabilir.) "Ancak, Parlamento bu yola, sadece, ortak tutumun Parlamentonun görüşlerine tamamen aykırı olması durumunda başvurur". "Ortak tutumun reddi, cazip bir seçenek değildir. Zira, bu durumda Parlamentonun Konsey'i kendi görüşleri doğrultusunda etkilemek olanağı ortadar kalkar. Ortak tutumun reddi halinde büyük bir ihtimalle mevzuat taslağı sukut edecektir." (18). Bununla beraber, eğer mevzuat tasarısı Konsey'in büyük önem verdiği bir düzenlemeyi içeriyorsa, red ihtimali, Konsey üzerinde son derece etkili olacaktır. Konsey'in Parlamento'ca reddedilmiş bir tasarımı üyeleri arasında oybirliği sağlamak suretile kesinleştirebileceği de unutulmamalıdır. "Parlamentonun reddettiği bir tasarımı Konsey'in kesinleştirmesi mümkün olmasaydı, birlikte karar alma prosedüründen söz edilebilir ve Parlamento Konsey'le eşit düzeyde yasama işlevine katılmış olurdu". (19) Tasarının Parlamento'ca reddi halinde, eğer Konsey'de Parlamentonun görüşünü destekleyen en az bir üye mevcutsa, Parlamentonun görüşü yasama prosesi içinde büyük bir etki kazanacaktır. Meğer ki, Konsey mevzuat tasarısının sakıt olması seçeneğini gözde alsın.

Parlamentonun ortak tutum karşısında 4. seçeneği, ortak tutum üzerinde değişiklikler önermektir. Bunun için, üç ay (ya da bazı hallerde dört ay) içinde üye sayısının yarıdan fazlasıyla (salt çoğunlukla) karar alması, yani 260 parlamenterin değişiklik önerisi lehine oy kullanması gerekir.

Ortak tutum reddedilmiş veya Parlamento değişiklikler önermiş ise, Komisyon 1 ay içinde (bu süre uzatılamaz):

— Teklifi geri alabilir.

— Konsey'in belirlediği ortak tutumu, Avrupa Parlamentosunun değişiklik tekliflerinin ışığında tekrar inceleyebilir. Bu durumda, Komisyon, yeniden gözden geçirilmiş teklifini, kabul etmediği değişiklik teklifleri ve bunlar hakkındaki görüşleri ile birlikte Konsey'e sunar" (20). Avrupa Parlamentosunun ortak tutum üzerinde değişiklik önerileri ileri sürmesi halinde, Komisyon'un ortak tutum konusundaki tavrı büyük önem taşımakta ve belirleyici olmaktadır (21). M. 6, Konsey'in, Komisyon'dan gelen teklifi ancak oybirliğiyle değiştirebileceği yolundaki kuralı muhafaza etmiştir. Bu nedenle Komisyon Parlamento'nun değişiklik tekliflerini benimserse, bu teklifler ortak tutumun bütünüyle reddi ölçüsünde etkili olacaktır. "Sadece bir üye devlet temsilcisinin Komisyon'un yeniden gözden geçirilmiş önerisini desteklemesi halinde, oybirliği sağlanamayacak ve Parlamentonun görüşü doğrultusunda mevzuat taslağı kesinleşecektir." (22).

Komisyon, Avrupa Parlamentosunca ortak tutuma getirilen değişiklik tekliflerini destekleme eğiliminde midir? Avrupa Parlamentosuyla Komisyon'un ayrılmaz iki müttefik olduklarını söylemek mümkün değildir. Bu nedenle, Komisyon'un, Parlamentoca önerilen değişiklik teklifleri konusunda yeknesak bir tutum izlemesi beklenemez. Bununla beraber, Van Hamme'in belirttiği gibi, "Komisyon, sürekli olarak Parlamentonun desteğini muhafaza etmek isteyecektir. Zira Parlamento, bir gensoru önergesini onaylayarak Komisyon'u topluca istifaya zorlayabilir. Bunun için, Parlamento üyelerinin salt çoğunluğunun katıldığı bir toplantıda kullanılan oyların 2/3'ünün gensoru önergesi lehinde olması yeterlidir. Komisyon'un, birinci aşama ve Parlamentoca getirilen değişiklik önerilerinin, kendi tutumuna mesnet teşkil edeceğini bildirmesinin temel nedeni budur" (23). "Temmuz 1987 - Ekim 1988 tarihleri arasında Parlamento ortak tutumlara toplam 86 değişiklik önergesi getirmiş, Komisyon bunlardan 47 tanesini benimsemiştir" (24). Bu iki organın amaçları aynı olmak gerekirken, (Topluluk çıkarlarına, Konsey'de ileri sürülen ulusal çıkarlar karşısında öncelik vermek) Komisyon'un değişiklik tekliflerinin ancak % 52'sini benimsemiş olması dikkat çekicidir.

"Üç aylık bir süre içerisinde (Parlamentoyla anlaşmaya varıldığı takdirde 4 ay) Konsey;

— Komisyon'un yeniden gözden geçirilmiş teklifini mevsuf çoğunlukla kabul edebilir. Eğer ortak tutum Parlamentoca reddedilmişse, oybirliğini sağlamak şartıyla ortak tutumu kesinleştirebilir.

— Oybirliği ile karar alarak, Komisyon'un yeniden gözden geçirilmiş teklifini değiştirebilir.

— Avrupa Parlamentosu'nca önerilmiş, fakat Komisyon'ca kabul edilmemiş olan değişiklik tekliflerini, oybirliğiyle karar almak suretiyle kabul edebilir" (25).

Yukarıda, yasama faaliyetini yürüten üç kuruluşun, işbirliği prosedürünün ilk aşamasında herhangi bir süre kısıtlamasıyla bağlı olmadığını belirtmiştik. İkinci aşamada durum tam tersinedir. Bu düzenleme, her bir kurumun, süre kısıtlamalarıyla bağlı olmadan, takınacağı tutumu serbestçe belirlemesini sağlar. Ancak, kurumlar takınacakları tavrı belirledikten sonra, bağlı oldukları süreler, onları görüşlerinde uzlaşmaya sevk eder. Kurumlardan birinin uzlaşmaktan kaçınması, mevzuat tasarısının sakıt olmasına yol açabilir. Eğer kurumlardan biri bu tasarının kesinleşmesi konusunda çok istekliyse, diğerleri pazarlık güçlerini yükseltmek amacıyla durumu kötüye

kullanabilirler.

İşbirliği prosedürünün kapsamı, Avrupa Tek Senedinin 6. maddesiyle belirlenmiştir. "İşbirliği prosedürünün kapsamı, aşağıdaki gibi özetlenebilir:

— AET Andlaşmasının 100A ve 100B. maddeleri: İç pazarın, Üye Devletler mevzuatının yakınlaştırılması suretiyle 1992 senesine kadar tedricen kurulması.

— AET Andlaşmasının 7. maddesi: Milliyet esasına dayalı ayrımcılığın yasaklanması.

— AET Andlaşmasının 49., 54 (2)., 56 (2)., (ikinci cümle) 57. (2. paragrafın ikinci cümlesi hariç) maddeleri: İşçilerin ve serbest meslek sahiplerinin serbest dolaşımı.

— AET Andlaşmasının 118A. maddesi: Özellikle işçilerin güvenlik ve sağlığı açısından çalışma şartlarının iyileştirilmesi.

— AET Andlaşması m. 130E: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonuyla ilgili uygulama kararları.

— AET Andlaşması m. 130K, 130L, 130M, 130N, 130P: Araştırma ve teknolojik gelişme". (26)

Yukarıda belirtilen alanlardan daha az önemi haiz olmayan bazı konularda, örneğin, vergilerin uyumlaştırılması hususunda Avrupa Parlamentosunun yetkileri değişikliğe uğramamıştır. Ayrıca, işbirliği prosedürü AKÇT ve Euratom Andlaşmaları çerçevesinde kabul edilen mevzuata da uygulanmaz.

Tahmin edilebileceği gibi, işbirliği prosedürünün kapsamı, Parlamentoyla Konsey arasında anlaşmazlıklara yol açmaktadır. "Parlamento, takdire bağlı bütün durumlarda, işbirliği prosedürünün uygulanmasını gerektiren Andlaşma hüümlerine öncelik tanımak gerektiğini savunmaktadır". (27) Juliet Lodge, aynı görüşü taşımaktadır: "Parlamento üyeleri işbirliği prosedürünün kapsamı mümkün olduğu kadar geniş bir alana yaymak amacıyla Komisyon'dan gelen tekliflerin hukuki dayanaklarını yakından takip etmek zorundadırlar. Konsey'in ise bunun tam tersini yapması beklenir. Dahası, her iki kurum da yetkilerini artırmak amacıyla önerilen mevzuatın hukuki dayanaklarını araştıracaklardır" (28).

Onay prosedürüne geçmeden ve işbirliği prosedürüyle Parlamenta sağlanan yetkilerin bir değerlendirmesini yapmadan önce, ek Senedin yürürlüğe girişinin ilk 16 ayında işbirliği prosedürünün uygulanması hakkında is-

tatistiki bilgiler vermek istiyoruz. Temmuz 1987 ve Ekim 1988 tarihleri arasında:

"İlk aşamada: Parlamento 53 tasarımı incelemiştir. Bunlardan 46'sını tadedil etmiştir. Bunlardan 15 tanesinde Komisyon tüm değişiklik tekliflerini benimsemiştir. 9'unda, bir değişiklik hariç bütün değişiklikleri benimsemiştir. 5'inde değişikliklerin yarısından azını benimsemiştir. Komisyon'un hiçbir değişikliği benimsememesi henüz vaki değildir.

Toplam olarak, Parlamento 603 değişiklik önermiş, Komisyon bunlardan 462'sini benimsemiştir (%77).

Belirtilen dönemde, Konsey bu tekliflerden 30'unu incelemiştir. (Tekliflerden ikisi Parlamentoda tadedil edilmeden onaylanmıştır).

Konsey, hiçbir teklifte Parlamentonun bütün değişiklik önerilerini onaylamamıştır.

3 teklifte, biri hariç bütün değişiklik önerilerini onaylamıştır.

11 teklifte, değişiklik önerilerinin yarısından azını onaylamıştır. (Bunlardan 3'ünde hiçbir değişiklik önerisini onaylamamıştır).

Toplam olarak,

Konsey Parlamentonun değişiklik önerilerinin % 50'sini onaylamıştır (görüştülen 349 değişiklik önerisinden 174'ünü).

İkinci aşamada: Parlamento 41 adet ortak tutumu incelemiştir.

22'sini kabul etmiştir. 18'ini değiştirmiştir. 1 adedini reddetmiş ve bu ortak tutum sakıt olmuştur.

Parlamento : 86 değişiklik önerisi vermiştir.

Komisyon : Bunların 47'sini kabul etmiştir (%55).

Konsey : Görüştülen 70 öneriden 16'sını onaylamıştır (923) (29).

Yukarıdaki istatistiki bilgileri vermeyi uygun bulmakla birlikte, Parlamentonun işbirliği prosedürü içindeki ağırlığını belirlemede matematiksel değerlendirmenin yetersiz olduğunu kabul etmeliyiz. Böyle bir değerlendirme ancak Parlamentonun sadece istişari ve denetime ilişkin yetkileri olan bir organdan, Konsey'i bazı önerilerini dikkate almaya ve onaylamaya sevk edebilecek güce erişen bir organa dönüştüğünü gösterebilir. Yukarıdaki tab-

loda, Konsey'in kabul ettiği önerilerle onaylamadığı önerilerin her üç organ açısından ne derece önem taşıdığını belirlemek mümkün değildir. Ancak bir hususta kuşkuya mahal yoktur; eğer Parlamento bir teklifi reddederse onun kabul edilmesi, Konsey'de bu hususta oybirliği sağlanmadıkça, mümkün değildir. Van Hamme tarafından belirtildiği gibi, "İşbirliği prosedürü Avrupa Parlamentosuna bir tür veto hakkı sağlamaktadır. Bu hak, AT mevzuatının Konsey'ce onaylanmasını engellemekte etkin bir biçimde kullanılabilir ." (30).

İşbirliği prosedürünün Avrupa halkları üzerinde bazı psikolojik etkileri görülebilir. Onların Avrupa Parlamentosuna ve onun yasama yetkilerine bakış açılarını bir ölçüde değiştirebilir. Eğer Parlamento işbirliği prosedürüne katılımı esnasında kamuoyunun görüşlerini yansıtabilirse, faaliyetlerinin kamuoyunca daha büyük bir dikkatle izlenmesini sağlayabilir ve ortalama Avrupalı'nın sahip olduğu demokratik birikimi, harekete geçirebilir. "İleride yapılacak reformlar açısından, iki aşamalı katılım prosedürünün kamuoyuna mal edilmesinde fayda vardır. Zira, bu usül bütün Avrupa'da ulusal düzeyde benimsenmiş klâsik yasama prosedürüne benzerlik göstermektedir." (31)

Komisyon'a göre, Avrupa Tek Senedi, Avrupa bütünleşmesi yolunda bir sıçramadır (32). Bu fazla iddialı bir görüştür. Zira, Üye Devletler, bu tür sıçramaları daima engellemiş ya da yavaşlatmışlardır. Bu nedenle, "her şey Üye Devletlerin yürürlüğe konan yeni politikaları gerçekleştirmek için ne ölçüde istekli davranacaklarına bağlıdır." (33).

Lodge ve Bozkurt Avrupa Tek Senedini aynı biçimde değerlendirmektedirler: "Avrupa Tek Senedi, AT'nin bünyesinde mündemîç federal prensipleri somutlaştırmakta, kurumsal dengeyi değiştirmekte ve mevcut demokratik boşluğu doldurmaya başlamaktadır"(34) . "Avrupa Tek Senediyle, Topluluğun kurumsal yapısına, bu yapı çerçevesinde fonksiyonların ve yetkilerin dağılımına ilişkin önemli değişiklikler getirilmiştir. Avrupa politik işbirliği kurumsallaştırılmış, Topluluğun temel dayanak ve politikalarına ilişkin yeni amaçlar tesbit edilmiş, böylece Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinde önemli bir adım atılmıştır." (35).

Topluluğun karar alma mekanizmasında uyulması öngörülen iki farklı prosedür (danışma ve işbirliği prosedürleri) bu mekanizmayı çapraşık hale getirdiğinden neticede iki prosedürün telif edilmeleri gerekir (36). Bu işlem yapıldığında, daha demokratik bir mekanizma olan işbirliği prosedürü, kanatımızca yeni usule model teşkil edecektir.

Parlamento, Avrupa Tek Senediyle, Konsey karşısında pazarlık gücünü artırmıştır. Bu gücünü Konsey'e karşı, görüşlerinin daha büyük bir ciddiyetle ele alınmasını sağlamak amacıyla kullanabilir. Ortak tutumun reddi veya Komisyon'un Parlamento'nun önerilerini benimsemesi hallerinde bu güç bütünü artmaktadır. Ancak Konsey, oybirliğiyle hareket etmek şartıyla, işbirliği prosedürünün kapsamı içinde kalan yasama faaliyetlerinde dahi son sözü söyleme hakkını elinde bulundurmaktadır. Aynı zamanda, mevzuatın itihazını Topluluk ya da Üye Devletler açısından elzem görmüyorsa, mevzuatın sukutunu kabullenmek suretiyle Parlamentonun görüşlerinin gerçekleşmesine engelleyebilir. Kısacası, işbirliği prosedürü ile sağlanan yetkiler Parlamentoyu, Konsey karşısında eşit yetkilere sahip bir organ haline getirmekten uzaktır. Parlamentonun görüşlerinin Konsey'inkilere üstün gelmesi için Komisyon'un desteğine ve Konsey'de Parlamentonun görüşlerini benimseyen en az bir üyenin mevcudiyetine ihtiyaç vardır. Komisyon, Parlamento gibi, Topluluğun çıkarlarına mutlak üstünlük tanınması beklenen bir organ olmakla beraber, mevcut yapı çerçevesinde, Konsey'in Komisyon üzerinde Parlamento'ya nazaran daha etkili olması kaçınılmazdır. Parlamentonun Komisyon karşısında sahip olduğu tek silâh gensorudur. O da şimdiye kadar hiç kullanılamamıştır. Komisyon üyelerinin Üye Devlet hükümlülerinin ortak mutabakatıyla atanmaları ve (bazı hallerde) yeniden atanmaları onlara (Üye Devletlere) Komisyon üyelerini etkilemek imkânını vermektedir. Komisyon üyelerinin bağımsızlığını teminat altına almak için birtakım hükümler getirilmiştir. Ancak bağımsızlığın zedelenmesi, tamamiyle takdire bağlı ve tanımlanması güç bir kavramdır. Kanaatimizce, Komisyon, halihazırda, Parlamentodan ziyade Üye Devletlerin etkisi altındadır.

Kısacası, Parlamento, hâlâ, çift meclisli bir yasama organının meclislerinden birini oluşturmaktan uzaktır. Öte yandan, işbirliği prosedürüyle Parlamentonun yetkilerinde sağlanan artış, Topluluğun gelişiminin bu hızla süreceğini farz ederek kaçınılmaz ve geri dönülmez addettiğimiz gelişimi doğrulamaktadır.

Onay Prosedürü

Avrupa Parlamentosunun yetkilerinde artış sağlayan düzenlemelerden birisi de onay prosedürüdür. Avrupa Tek Senedinin 8. ve 9. maddeleri AET Andlaşmasının 237. ve 238. maddelerini değiştirerek onay prosedürünü vaz etmişlerdir.

Avrupa Tek Senedinin 8. Maddesinin metni şöyledir:

"AET Andlaşmasının 238. maddesinin ikinci paragrafının yerini, aşağıdaki hüküm alacaktır:

"Herhangi bir Avrupa Devleti, Topluluğa üye olmak üzere başvurabilir. Başvurusunu Konsey'e sunacaktır. Konsey, Komisyon'a danıştıktan ve üye sayısının salt çoğunluğuyla onay verecek olan Avrupa Parlamentosunun onayını aldıktan sonra oybirliğiyle karar verir."

Avrupa Tek Senedinin 9. maddesinin ikinci paragrafının yerini aşağıdaki hüküm alacaktır:

"Bu anlaşmalar, üye sayısının salt çoğunluğuyla karar verecek olan Avrupa Parlamentosunun onayını aldıktan sonra Konsey tarafından, oybirliğiyle bağtlanır".

Yukarıdaki maddelerden ilki, Avrupa Topluluğuna katılmak amacıyla öne sürülen taleplerin kabulüne ilişkindir. Avrupa Tek Senedinden önce Konsey Avrupa Parlamentosunun onayını almaksızın bu tür talepleri kabul edebiliyordu. Avrupa Tek Senedinin yürürlüğe girişinden bu yana, Avrupa Parlamentosu m. 8'le tanınan bu yetkiyi henüz kullanabilmiş değildir. Avrupa Parlamentosunun pek seyrek kullanabileceği bir yetkidir. Ancak, bu konuda verilecek karar büyük önem taşıdığından, Avrupa Tek Senediyle verilen yetkinin ehemmiyeti de büyüktür.

M. 9'da atıfta bulunulan anlaşmalar ortaklık anlaşmalarıdır. Avrupa Parlamentosunun onayı, sadece anlaşmanın bağtlanması için değil, bu anlaşmalarda yapılacak her türlü değişiklik için de gereklidir (37). Parlatentonun onay işlemi için bir süre sınırlaması öngörülmemiştir. Konsey, Parlatentonun onayını almadan hiçbir ortaklık anlaşmasını veya bunlarda yapılan tadilatı kabul veya reddedemez. Ancak Parlamento onayladıktan sonra son söz yine Konsey'e aittir.

DİPNOTLAR

- (1) Avrupa Tek Senedi, Dibace, par. 1
- (2) İbid, dibace, par. 2.
- (3) İbid, dibace, par. 4.
- (4) İbid, dibace, p. 5.
- (5) İbid, m. 7.
- (6) İbid, m. 7.
- (7) Bogdanor, V., *The June 1989 European Elections and the Institutions of the Community, Government and Opposition*, 1989, 24/02, s. 1.
- (8) Lodge, J., *The Single European Act and the New Legislative Cooperation Procedure*, *Journal of European Integration*, 1987, 11/01, s. 5.
- (9) İbid, s. 15
- (10) İbid, s. 15.
- (11) Corbett, R., *The European Parliament's New "Single Act" Powers*, *Nieuw Europa*, The Hague, Y. 15, No. 1, Mart 1989, s. 12.
- (12) Lodge, J., age, s. 8.
- (13) Van Hamme, A., *The European Parliament and the Cooperation Procedure*, *Studia Diplomatica*, Brüksel, C. 61, No. 3, s. 293.
- (14) Corbett, R., *The European Parliament's*, s. 14.
- (15) İbid, s. 14.
- (16) Van Hamme, A., age, s. 295.
- (17) İbid, s. 295.
- (18) Corbett, R., *The EP's*, s. 12.
- (19) Corbett, R., *Testing the New Procedures, The EP's First Experiences with its "Single Act" Powers*, *Journal of Common Market Studies*, 1989, 27/04, s. 363.
- (20) Van Hamme, A., age, s. 295.
- (21) İbid, s. 298.
- (22) İbid, s. 298.
- (23) İbid, s. 297.
- (24) Corbett, R., *The EP's*, s. 13.
- (25) Van Hamme, A., age, s. 295.
- (26) İbid, s. 292.
- (27) Corbett, R., *Testing the*, s. 370.
- (28) Lodge, J., age, s. 14.
- (29) Corbett, R., *Testing the*, s. 363.
- (30) Van Hamme, A., age, s. 292.

(31) Corbett, R., *Testing the*, s. 363.

(32) Lodge, J., *age*, s. 5.

(33) *Ibid*, s. 5.

(34) *Ibid*, s. 6.

(35) Bozkurt, Ö., *Avrupa Parlamentosu, Usûller ve Yetkiler*, Ankara, 1988, Ortadoğu Sevk ve İdare Enstitüsü, s. 6.

(36) Lodge, J., *age*, s. 6.

(37) Corbett, R., *Testing the*, s. 359.