

Lizbon Antlaşması ile Avrupa Birliği'nde Yasama Niteliğindeki İşlemler ve Yasa Yapım Süreçlerine Getirilecek Değişikliklere Genel Bir Bakış

Emre Topal*

1. Giriş

Avrupa Birliği'nin (AB) Geleceğine İlişkin Laeken Bildirgesi¹ AB'ye ilişkin beklentileri, genel olarak; AB'de yetkilerin içeriğinin ve dağılımının daha iyi bir şekilde düzenlenmesi, Kurucu Antlaşmalar'ın basitleştirilmesi, Avrupa mimarisinde demokrasi, etkinlik ve şeffaflığa daha fazla önem verilmesi ve bir Anayasa yapımı olarak belirlemiştir. Bu bağlamda Laeken Bildirgesi'nde, AB Anayasası'nı hazırlamakla görevli Avrupa'nın Geleceği Kurultayı'nın düzenlenmesi öngörülmüştür.² Avrupa'nın Geleceği Kurultayı, benimsenmesi Hükümetlerarası Konferans'a (HAK) bırakılan Anayasa Taslağı'nı kabul etmiş, Avrupa Anayasası'na ilişkin Antlaşma 29 Ekim 2004 tarihinde üye devletler tarafından Roma'da imzalanmıştır.³

Anayasa'nın yürürlüğe konmasında sorunlar yaşanmıştır. Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma'nın Fransa ve Hollanda'daki referandumlarla oylanmasından çıkan sonuçlar Birliği yeni arayışlara itmiştir. Bu bağlamda,

* TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü, *Yasama Uzmanı*.
E-posta: emretopal@tbmm.gov.tr

¹ Laeken European Council, Laeken Declaration on the future of the Union, SN 273/01, 15.12.2001.

² Bertil Emrah Oder, *Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık*, İstanbul, Anahtar Kitaplar, 2004, s. 229-234.

³ Treaty establishing a Constitution for Europe, OJ C 310/01, 16.12.2004.

2007 senesinin Haziran ayında gerçekleşen AB Zirvesi, Birliğin geleceği açısından önem teşkil etmiştir. Bu Zirve kararları doğrultusunda Kurucu Antlaşmalar'da etkinlik ve demokratik meşruiyeti ve aynı zamanda Birliğin dış faaliyetlerinin tutarlılığını sağlayacak değişiklikler getiren bir reform antlaşmasının meydana getirilmesi için⁴ HAK'ın toplanması kararlaştırılmıştır.⁵ Tüm Kurucu Antlaşmaları ortadan kaldırarak bunları Anayasa adı altında tek bir metinde toplama şeklindeki yaklaşımın terk edilmesi ise, bir bakıma, Fransa ve Hollanda'da Anayasa için gerçekleşen referandum sonuçlarının Birliği içine çektiği siyasi krizden kurtarmanın bedeli olarak görülmektedir.⁶ Ancak, Lizbon Antlaşması'nın hazırlanmasında 2004 HAK kazanımlarından da esinlenilmiştir.⁷ Lizbon Antlaşması'nın hazırlanma sürecinde; özellikle, Birlik ve üye devletler arasındaki yetki paylaşımı, yasama süreçleri, Konsey oylamalarında çoğunluk sistemi, Komisyon'un yapısı ve işleyişi, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP), AB'de ulusal parlamentoların rolü gibi konular ön plana çıkmıştır.⁸

2007 Haziran Zirvesi sonucunda ortaya çıkan tutumlara bağlı olarak Lizbon (Reform) Antlaşması Taslağı'nın son hali⁹ 2007 senesinin sonunda

⁴ 21-22 Haziran 2007 tarihli Avrupa Konseyi Başkanlık Sonuç Bildirgesine ekli 11218/07 POLGEN 74, IGC 2007 Mandate, s. 2, par. 1.

⁵ Brussels European Council, 21/22 June 2007, Presidency Conclusions, 11177/1/07 REV 1, 21-22 Haziran 2007 tarihli Avrupa Konseyi Başkanlık Sonuç Bildirgesi, paragraf 10 vd.

⁶ Lizbon Antlaşması'nın öngördüğü değişiklikleri kapsamlı bir şekilde ele alan Avrupa Parlamentosu Anayasal İşler Komisyonu Raporu, Report on the Treaty of Lisbon, Committee on Constitutional Affairs, A6-0013/2008, 29.1.2008, 2007/2286(INI), RR/705582EN.doc., s. 17.

⁷ IGC 2007 Mandate, s. 3, paragraf. 3.

⁸ Türkçe literatürde Lizbon (Reform) Antlaşması ile ilgili (genel de olsa) açıklamalar içeren az sayıdaki makalelerden ikisi için bkz. A. Fusun Arsava, "Avrupa Anayasası'nın Spesifik Unsurları", Küreselleşen Dünyada Avrupa Birliği, ed. Rasim Özgür Dönmez, Gökhan Telatar, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2008, s. 30-33 ve Bahar Hurmi, "Avrupa Birliği ve Demokrasi Açığı Sorunu", Küreselleşen Dünyada Avrupa Birliği, s. 71-74.

⁹ Reform Antlaşması'nın Lizbon Antlaşması olarak adlandırılmadan önceki versiyonları için bkz. CIG 1/07, doc.10659/07, 23.07.2007.

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=EN&mode=g

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001.en07.pdf> (Erişim tarihi 01.09.2008).

Lizbon Antlaşması için bkz. OJ C 306, 17.12.2007.

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12007L/htm/12007L.html>

Lizbon Antlaşması'nda öngörülen değişikliklerin Kurucu Antlaşmalar'ın ilgili yerlerine işlenmiş versiyonu için (birleştirilmiş metin) bkz. OJ 2008/C 115/01.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:EN:HTML> (Erişim tarihi: 01.09.2008).

Çalışmada, Lizbon Antlaşması ile öngörülen değişikliklere değinirken, bu değişikliklerin Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma ile birleştirilmiş halindeki madde numaralarına ve/veya harflerine atıf yapılmıştır.

oluşturulmuş, böylece, 2009 Avrupa Parlamentosu seçimlerine kadar üye devletlerin kendi anayasal prosedürlerine göre Lizbon Antlaşması'nı onaylamaları için gereken süre sağlanmıştır. Ancak, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe konmasında da sıkıntılar yaşanmıştır. İrlanda'da Lizbon Antlaşması'nın onaylanabilmesi için gerçekleştirilen referandumdan "evet" sonucu çıkmamıştır.¹⁰ Üye devletlerde onay süreci devam etmektedir. Avrupa Konseyi, Lizbon Antlaşması ile ilgili konuları Ekim 2008 toplantısında görüşmeyi kararlaştırmış olmasına rağmen,¹¹ küresel finans krizi nedeniyle Antlaşma ile ilgili konuları Aralık ayında gerçekleşecek toplantısında ele almayı planlamaktadır.¹²

13 Aralık 2008 tarihli Lizbon Antlaşması ile ABA (Avrupa Birliği Antlaşması) ve ATA'da (Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma) değişiklikler öngörülmektedir.¹³ ABA'nın¹⁴ ismi aynı kalırken ATA, Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma (ABİA, *Treaty on Functioning of the European Union*) ismini almaktadır. Lizbon Antlaşması ile Topluluk yerine Birlik kelimesi getirilmekte, Birliğin, Avrupa Topluluğu'nun halefi olduğu ifade edilerek bundan sonra tek bir tüzel kişiliğinin olduğu,¹⁵ Birliğin değiştirilmiş bu iki Antlaşma üzerine kurulu olduğu vurgulanmaktadır.¹⁶ Birlik'den çekilmeye yönelik hükümler de Lizbon Antlaşması ile öngörülen bir yeniliktir.¹⁷ Lizbon Antlaşması ile kurumsal yapıda da değişiklikler öngörülmektedir. Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılması, Avrupa Konseyi'nin (Zirve) kurumsallaştırılması, Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği makamının

¹⁰ Lizbon Antlaşması'nın onaylanma sürecini takip etmek için bkz.

http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_en.htm# ve <http://www.cosac.eu/en/info/Treaty/> Komisyon'un İrlanda temsilciliği tarafından İrlanda'da gerçekleşen referandum sonuçlarının Gallup Organizasyonu'ndan talep edilen seçmen tercihleri bakımından ayrıntılı analizi için bkz. Post-referendum survey in Ireland, Analytical Report, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_full_en.pdf (Erişim tarihi: 01.10.2008).

¹¹ Brussels European Council 19/20 June 2008, Presidency Conclusions, 11018/1/08 CONC 2, 19-20 Haziran 2008 tarihli Avrupa Konseyi Başkanlık Sonuç Bildirgesi, s. 1, paragraf 5.

¹² Brussels European Council 15/16 October 2008, Presidency Conclusions, 14368/08 CONCL 4, 15-16 Ekim 2008 tarihli Avrupa Konseyi Başkanlık Sonuç Bildirgesi, s. 6, paragraf 15.

¹³ Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu Kuran Antlaşma (AAETA) yürürlükte kalmaya devam edecektir. Ancak bu Antlaşma'da ve bu Antlaşma'ya ekli protokollerdeki değişiklikler Lizbon Antlaşması'na ekli 1 ve 2 Numaralı Protokollerle sağlanacaktır.

¹⁴ Bu çalışmada ana metinde ve dipnotlarda "ABA"ya yapılan atıflar, aksi belirtilmedikçe, Lizbon Antlaşması ile değişen ABA hükümlerine yöneliktir.

¹⁵ IGC 2007 Mandate, s. 2, paragraf 2. ABA madde 47.

¹⁶ ABA, madde 1, paragraf 3; ABİA madde 1, paragraf 2.

¹⁷ ABA madde 50.

oluşturulması, Konsey oylamalarında çifte çoğunluk sistemine geçilmesi ve Komisyon'un yapısındaki değişiklikler bunlardan bazılarıdır. Lizbon Antlaşması; Birlik/Topluluk Hukuku'nun kaynaklarından yasama niteliğine sahip hukuki işlemler ile yasama niteliğinde olmayan işlemlerin ayrıştırılması ve bunların meydana getirilmesine yönelik süreçlerle ilgili önemli hükümler de barındırmaktadır.

Bu çalışmanın boyutu düşünüldüğünde Lizbon Antlaşması'nın öngördüğü tüm değişiklikleri ele almak mümkün değildir. Çalışmada, Lizbon Antlaşması ile AB'de yasama niteliğindeki işlemlerde ve yasama süreçlerinde öngörülen önemli bazı değişiklikler izah edilmeye çalışılmış ve okuyucuların temel AB Hukuku kavramlarına vakıf olduğu varsayılmıştır.

2. Lizbon Antlaşması'na Göre Birlik/Topluluk Hukuku'nda Yasama Niteliğindeki İşlemler

Topluluk hukukunun¹⁸ kaynakları ikiye ayrılmaktadır. Birincil kaynaklar anayasal nitelikli Kurucu Antlaşmalar ve bunlara getirilen çeşitli değişikliklerdir.¹⁹ Bunların yanı sıra temel hak ve özgürlükler de yürürlükteki ABA'nın altıncı maddesine göre Topluluk hukukunun genel ilkeleri olarak kaynaklar arasında sayılmaktadır. Topluluk Hukuku'nun ikincil kaynakları ise ATA'nın 249. maddesinde öngörülmüştür. Bunlar, birincil kaynaklara dayanılarak oluşturulan ve ulusal hukuk düzenlerinde etkileri değişebilen tüzük, yönerge (direktif), karar, tavsiye ve görüşlerdir. Birinci sütunda, ikincil kaynaklar bakımından işlemlerin sınıflandırılmasında; bağlayıcı olma veya olmama,

¹⁸ Birlik çatısını kuran ABA ile Topluluklar'ın yanına Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ikinci sütun) ile yeni adıyla Ceza İşlerinde Adli ve Polis İşbirliği'nin (üçüncü sütun) de eklenmesiyle, Topluluk Hukuku-Birlik Hukuku ayrımı ortaya çıkmıştır. Topluluklar Hukuku; AKÇTA (Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma), ATA ve AAETA ile ortaya çıkan yapıyı ifade ederken Birlik Hukuku AKÇTA, ATA ve AAETA'yı da kapsar biçimde, hükümetlerarası niteliği ön plana çıkaran ve Avrupa Parlamentosu ile Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın (ATAD) yetkilerinin sınırlı olduğu ikinci ve üçüncü sütunları da içeren bir alanı ifade etmektedir. Çalışmada, doktrinde de yaygın olduğu şekilde, Topluluklar Hukuku ile AB Hukuku bazen birbirini ikame eder şekilde bazen de farklı anlamlarıyla kullanılmıştır.

¹⁹ AB hukuk düzeninin temel kaynakları AKÇT, AET ve AAET'yi kuran üç Antlaşma ve bu Antlaşmaları değiştiren Antlaşmalar (Avrupa Tek Senedi, Amsterdam Antlaşması, Nice Antlaşması ve Lizbon Antlaşması gibi) Birliğin örgütsel kurumunu sağladıkları için anayasa niteliğindedir (D. Lasok, J.W. Bridge, Law and Institutions of the European Union, London, Butterworths, 1994. s. 103.).

genel veya özel kapsama sahip olma ve üye devletlerin hukuk düzenlerinde doğrudan etkili olma veya olmama gibi kıstaslar kullanıldığı görülmektedir.²⁰

Doktrinde; ATA'da yer alan tüzük, yönerge, karar şeklindeki yasama niteliğine sahip olabilen hukuki işlemlerin tanımlarının ilgili yasakoyucuya ait bilgiler vermediği ve işlemlerle yasama prosedürleri arasında bağlantı kurulmadığı belirtilmekte; karar alınacak her bir durumda kurumların işlem için yetkisini, uygulanacak yasama prosedürünü ve seçilecek işlemin uygunluğunu belirlemek zorunda kaldıkları ifade edilmektedir. Aynı şekilde, AB'de hukuki işlemlerin yasama niteliği veya idari nitelik taşıdıklarının ayrıştırılmasında zorluklar olduğu ve bu zorluklara bağlı olarak; ATA ve ABA'da düzenlendiği haliyle Birlik/Topluluk Hukuku'nun kaynaklarının belirgin özelliklerinden birinin, işlemler arasında çıkabilecek ihtilafların çözümünde kullanılacak yasakoyucu ve kabul edilmiş prosedürlerine ve bunlara bağlı oluşan politik ağırlıklarına göre net bir biçimde hiyerarşik yapıda olmamaları ifade edilmektedir. Gerçekten de, Topluluğun hukuki işlemleri arasında kuvvetler ayrılığına bağlı hukuksal bir hiyerarşi söz konusu olmadığı için, belirli bir politika alanında, herhangi bir yönetime göre meydana gelebilecek bir tüzük, yönerge veya karar temel işlem ve diğerleri de bu temel işlemin uygulanmasını sağlamak için kabul edilen işlemler olabilmektedir. Son olarak, Birlik'de, sütunlar arası hareket gerektiren durumlarda değişik niteliklere sahip işlemlerin ve değişik prosedürlerin kullanılmasının Birliğin işlemlerinin tutarlılığını tehlikeye atması yanında, işlemlerin niteliklerinin de aşınmasına sebep olduğu belirtilmektedir.²¹ Bu olumsuzluklar gözlemlenerek, AB hukuk düzeninde, hukuki işlemler arasında bir hiyerarşi kuracak şekilde, idari/yürütmesel nitelikli işlemler ile yasama işlemlerinin birbirinden ayrılmasına ilişkin çabalar gözlemlenmektedir. Avrupa Anayasası'nda yasama işlemi niteliğindeki hukuki işlemler açıkça düzenlenmiştir.²²

Lizbon Antlaşması, Birlik/Topluluk Hukuku'nun kaynakları ile ilgili bazı değişiklikler öngörmektedir. Hemen belirtelim ki, Avrupa Anayasası'nda öngörülen Avrupa yasaları ve Avrupa çerçeve yasaları terimleri

²⁰ Keon Lenaerts, Marlies Desomer, "Towards a hierarchy of legal acts in the European Union? Simplification of legal instruments and procedures", *European Law Journal*, volume 11, issue 6, 2005, s. 746.

²¹ Lenaerts, Desomer, a.g.m., s. 745-748.

²² Bkz. Anayasa madde I-33, I-34.

Lizbon Antlaşması'nda yer almamaktadır.²³ Bu bakımdan ATA'daki tüzük, yönerge ve karar şeklindeki yasama niteliğine sahip olabilen hukuki işlemlerin isimleri korunmuştur. Ancak, önemli bir değişiklik yasama süreçlerinde gerçekleştirilerek “olağan” veya “özel” yasama süreçleri ayrı ayrı düzenlenmiş ve bu süreçlerden geçerek meydana gelecek hukuki işlemlerin yasama işlemi niteliği taşıyacağı açıkça hükme bağlanmıştır. Gerçekten de, Lizbon Antlaşması'nda, Anayasa'dan farklı olarak yasama işlemleri ile yasama niteliği taşımayan işlemler arasında tanımsal bir ayrım yapılmamış, bir hukuki işlemin yasama işlemi olup olmadığının belirlenmesi işlemin kabul edilmiş prosedürüne bırakılmıştır. Bu bağlamda, Lizbon Antlaşması'nın öngördüğü değişikliklere göre, olağan veya özel yasama prosedürüne göre kabul edilen işlemler yasama işlemi olmaktadır. Ancak ABİA'nın 289. maddesine göre, olağan ve özel yasama prosedürlerine göre sadece tüzük, yönerge ve kararlar kabul edilecektir. Görüldüğü gibi; tüzükler, yönergeler ve kararlar, terim olarak, yine, hem yasama niteliğindeki işlemlere hem de idari işlemlere verilen isimler olabilmektedir.

Lizbon Antlaşması ile kararlara yönelik özel bir değişiklik öngörülmektedir. ATA'nın 249. maddesine göre kararların sadece belirli kişilere yönlendirilebileceği izlenimini uyandıran ifadenin değiştirilmesi, değişik fıkranın ilk cümlesinde kararların tüm yönleriyle bağlayıcı olacağı hükmünün yer alması, ikinci cümlede de kararların belirli muhataplara yönlendirilmesi durumunda sadece onlar üzerinde bağlayıcı olacağı düzenlenmiştir.²⁴

²³ Avrupa yasaları, genel uygulamaya konu olacak yasama işlemleri olup üye devletlerde doğrudan uygulanabilecek ve bütün unsurları ile bağlayıcı olabilecek niteliktedir. Avrupa çerçeve yasaları ise ATA ve AAETA'daki yönergelere benzer biçimde sonuçları bakımından üye devletleri bağlayan fakat yöntem ve araçlar bakımından ulusal makamlara tercih hakkı bırakan yasama işlemleridir. (Bkz. Anayasa I- 33, I- 34). Görüldüğü gibi; Avrupa yasalarının birinci sütündeki tüzüklerin ve üçüncü sütündeki kararların, Avrupa çerçeve yasalarının ise birinci sütündeki yönergelerin ve üçüncü sütündeki çerçeve kararların yerini alması öngörülmüştür.

²⁴ ABİA madde 288.

3. Lizbon Antlaşması ile Yasama Süreçlerine Getirilecek Değişiklikler

3.1. Genel Olarak

AB'de; kurumları ve üye devletleri anayasal nitelikteki Antlaşmalar ve Birlik seviyesindeki yasama işlemleri ile bağlı, hukuki işlemleri bağımsız bir yargı tarafından denetlenen bir hukuk düzeni söz konusudur.²⁵ Bu hukuk düzenindeki norm belirleme yetkisini ulusal hukuktaki yasama yetkisine benzetmek mümkündür. Her ne kadar Kurucu Antlaşmalar'da "yasa" ya da "yasama yetkisi" ifadeleri açıkça kullanılsa da ATAD kararlarında "Antlaşmalar'daki yasama sistemi" ya da "Topluluğun yasama yetkisi" ifadeleri kullanılmıştır.²⁶ Ancak, Birliğin/Toplulukların yasama yetkisi kendine özgü niteliklere sahiptir. Yetkilendirme/sınırlı yetki prensibine göre, Birliğin genel bir yasama yetkisi yoktur. AB/AT, Kurucu Antlaşmalar'da açıkça belirtilen alanlarda karar almaya yetkili olup diğer alanlarda üye devletler karar almaktadır. Yürürlükteki ABA'nın ikinci, ATA'nın beşinci ve Anayasa ile Lizbon Antlaşması'nın ilgili maddelerinde de Birliğin yetkilerinin varlığı ve kullanımı hakkında genel nitelikli hükümler mevcuttur.²⁷

Birliğin yasama/karar alma yetkileri ile ilgili olarak Lizbon Antlaşması ile değişik ABA'nın beşinci maddesine göre Birliğin yetkileri sınırlı yetki/yetkilendirme prensibine göre, yetkilerin kullanımı ise ikincillik ve orantılılık ilkelerine göre belirlenecektir. Lizbon Antlaşması'nda yer alan yetkilendirme/sınırlı yetki ilkesine göre Birlik, Birliğin temelini oluşturan Antlaşmalar'da

²⁵ Ayşe Işıl Karakaş, Avrupa Topluluğu Hukuk Düzeni ve Ulus Devlet Egemenliği, İstanbul, Der Yayınları, 1993, s. 39.

²⁶ Haluk Günüğü, Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni, Ankara, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, 2007, s. 176-177.

²⁷ ATA'nın beşinci maddesinde, Topluluğun; ATA ile kendisine verilen yetkilerin ve hedeflerin sınırları içinde faaliyette bulunacağı (sınırlı yetki/yetkilendirme prensibi), kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda ise ikincillik ilkesine uygun olarak faaliyetin üye devletler tarafından tatmin edici bir biçimde gerçekleştirilemeyeceği ve faaliyetin boyutları ve etkileri nedeniyle Topluluk seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda faaliyette bulunabileceği düzenlenmiştir. Topluluğun, müdahale yetkisi olduğu durumlarda da, eylemleri, Antlaşma'nın hedeflerine ulaşmak için gereken düzeyi aşamayacaktır (orantılılık ilkesi). ABA'nın ikinci maddesinin son fıkrasında da Birlik faaliyetlerinin ikincillik ilkesine uygun olarak gerçekleştirileceği belirtilerek Birliğin faaliyetleri konusunda da bir sınır belirtilmiştir. Yetkilendirme/sınırlı yetki prensibi Birliğin yetkilerinin var olup olmadığı ile ilgiliyken ikincillik ve orantılılık ilkeleri Birliğin yetkilerinin kullanımına yönelmektedir (Damian Chalmers, Christos Hadjiemmanuil, Giorgio Monti, Adam Tomkins, European Union law: text and materials, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2006, s. 209-210).

belirtilen hedeflere ulaşmak amacıyla ve yine bu Antlaşmalar'a göre üye devletlerin Birliğe verdikleri yetkiler sınırında hareket edecektir. Üye devletlerin Antlaşmalar'la Birliğe vermediği yetkilerin üye devletler tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.²⁸ İkincilik ilkesine göre münhasır yetki alanına girmeyen konularda, Birlik sadece, hedeflenen amacın yerel veya bölgesel düzeyde üye ülkeler tarafından yeterince yerine getirilemediği fakat Birlik seviyesinde daha iyi yerine getirilebileceği durumlarda müdahalede bulunabilecektir. Bu bağlamda, Birliğin kurumları, Lizbon Antlaşması'na ekli "İkincilik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol" hükümlerine göre bu ilkeleri uygulayacaklar,²⁹ bu uygulamalar da ulusal parlamentolar tarafından Lizbon Antlaşması'na ekli "İkincilik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol" ve "Avrupa Birliği'nde Ulusal Parlamentoların Rolüne Dair Protokol"³⁰ hükümlerine göre denetlenecektir.³¹ Lizbon Antlaşması ile değişik hükümde (ABA madde 5/3) belirtilen "bölgesel" ve "yerel" ifadeleri ATA'ya göre bir yeniliktir. ATA'da konuyla ilgili olarak sadece üye devletlere atıf yapılmaktadır. Yine ATA'da olduğu gibi Lizbon Antlaşması'nda da, orantılılık ilkesine göre Birliğin eylemleri Antlaşmalar'da düzenlenen amaçların yerine getirilmesi için gereken seviyeyi aşmayacaktır. Bu ilke de kurumlar

²⁸ ABA madde 5, paragraf 2 ve ABA madde 4, paragraf 1.

²⁹ İkincilik ve orantılılık ilkelerinin uygulanmasına dair protokollerin ilk örneği Amsterdam Antlaşması'na ekli Protokol'dür. Lizbon Antlaşması'na ekli İkincilik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol hükümlerine göre, yasama önerileri ikincilik ve orantılılık ilkelerine göre gerekçelendirilmeli; ikincilik ve orantılılık ilkelerine uyumu konusunda, önerinin, mali etkileri ile yönerge taslağı olması durumunda üye ülkelerde uygulanması için oluşturulacak kurallara etkileri hakkında ayrıntılı açıklamalar getirilmelidir. Bunun haricinde Birliğin amacının neden Birlik seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceğinin de mümkünse nicel olarak belirtilmesi gerekmektedir.

³⁰ Ulusal parlamentoların AB karar alma süreçlerine katılımı protokollerle Kurucu Antlaşmalar'a eklenerek güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Lizbon Antlaşması'nda ulusal parlamentoların rolünün güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. İlkın, Lizbon Antlaşması madde 1/12'ye göre ulusal parlamentolar ile ilgili hükümler içeren bir maddenin ABA'ya (madde 12) eklenmesi öngörülmektedir. ATA'da yer almayan bu maddeye göre ulusal parlamentolar; Birlik kurumları tarafından yasama önerileri kendilerine gönderilerek (ABA madde 12/a) bu önerilerin İkincilik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol hükümleri uyarınca ikincilik ilkesine uyulduğunu gözetlemekle yetkili kılınmışlardır (ABA madde 12/b). Ulusal parlamentolar ayrıca, çeşitli alanlarda Birlik politikalarının uygulanmasına katılarak (ABA madde 12/c), Kurucu Antlaşmalar'ın revizyonu süreçlerinde rol alarak (ABA madde 12/d) ve Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentolar arasında kurulan işbirlikleri vasıtasıyla (ABA madde 12/f) Birliğin daha iyi işlemesine katkı sağlayabileceklerdir. ABA madde 12/a'da da öngörüldüğü gibi, Lizbon Antlaşması'na ekli olarak Avrupa Birliği'nde Ulusal Parlamentoların Rolü hakkında bir protokol kabul edilmiştir. Bu Protokol'de, Birliğin kurumlarının faaliyetlerinden ulusal parlamentoların haberdar olmasını sağlamaya ve ikincilik ile orantılılık ilkelerinin denetiminin yapılabilmesi için belgelerin ve yasama önerilerinin ulusal parlamentolara yollanmasına yönelik hükümler mevcuttur. Protokol'de ayrıca, ulusal parlamentoların kendi aralarında bilgi değişimine yönelik hükümlere de yer verilmiştir.

³¹ ABA madde 5, paragraf 3.

tarafından “İkincillik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol” hükümlerine göre uygulanacaktır.³²

Anayasa’da olduğu gibi Lizbon Antlaşması’nda da, yasama niteliğine sahip işlemler ile yasama niteliğinde olmayan işlemlerin kabul edilmiş yöntemleri birbirlerinden ayrıştırılmaya çalışılmıştır.³³ Bu bağlamda, Lizbon Antlaşması ile, Anayasa’daki düzenlenişe benzer biçimde; yasama sürecinin başlatılması, yasama niteliğindeki işlemlerin meydana gelişi, devredilmiş işlemlerin benimsenmesi ve uygulama işlemlerinin kabul edilmesiyle ilgili süreçler anlatılmıştır.

3.2. Yasama Sürecini Başlatma

ATA’ya göre kural olarak Komisyon’un önerisi üzerine Konsey, bazı durumlarda Avrupa Parlamentosu’nun da katılımıyla işlemleri meydana getirmektedir. ATA’nın 308. maddesine göre de, eğer Ortak Pazar’ın işleyişi için gerekli hüküm yoksa Komisyon’un önerisi üzerine Avrupa Parlamentosu’na danışarak Konsey, oybirliği ile gereken önlemi alabilmektedir. Lizbon Antlaşması sonrasında ABİA madde 352’ye göre bu son durumda Avrupa Parlamentosu’nun rızası gereklidir.

Lizbon Antlaşması ile değişik ABA madde 17/2’ye göre prensip olarak yasama işlemleri yine Komisyon’un önerisi üzerine yasalaşacaktır. Lizbon Antlaşması ile değişik ABA madde 11/4’e göre ise yasama sürecini başlatma hususunda önemli bir değişiklik gerçekleştirilmiştir. Buna göre, bir milyondan az olmayan ve belirgin sayıda üye devletin vatandaşı olan Birlik yurttaşları, Antlaşmalar’ın uygulanması için Birliğin bir hukuki işleminin gerekli olduğu düşünülen konularda, yetkileri dâhilindeki alanlarda Komisyon’dan, uygun bir öneri sunmasını isteyebileceklerdir.

³² ABA madde 5, paragraf 4.

³³ Anayasa’da düzenlenen yasama süreci, Birliğin yasama alanındaki gelişim çizgisini gösterme bakımından önem arz etmektedir. Anayasa, yasama prosedürlerinde sadeliği ve şeffaflığı amaçlamış, ortak-karar usulünü olağan yasama usulüne dönüştürmüştür. Anayasa’da, olağan yasama prosedürü ile özel yasama prosedürü şeklinde bir ayırım yapılmıştır. Anayasa’nın otuz üçüncü maddesinde yasama işlemleri olarak belirtilen işlemlerin olağan veya özel yasama usulüne göre meydana getirilmesi öngörülmüştür.

3.3. Olağan Yasama Prosedürü

ABİA madde 289/1'e göre olağan yasama prosedürü; Komisyon'dan gelen tüzük, yönerge ve karar önerilerinin Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından kabulünden müteşekkildir. Aynı maddeye göre özel bir yasama prosedürü ise bir tüzüğün, yönergenin veya kararın Konsey'in katılımı ile Avrupa Parlamentosu tarafından veya Avrupa Parlamentosu'nun katılımı³⁴ ile Konsey tarafından kabulü şeklindedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi ABİA madde 289/3'e göre, özel veya olağan yasama prosedüründen geçerek kabul edilen hukuki işlemler-tüzük, yönerge veya karar- yasama işlemi niteliğinde olacaktır.

Olağan yasama usulü, Lizbon Antlaşması madde 2/239 ile öngörülen ABİA'nın 294. maddesinde düzenlenmiştir. Lizbon Antlaşması ile öngörülen süreç, hâlihazırdaki ortak-karar usulü³⁵ ve Anayasa'da belirtilen olağan yasama usulüne çok benzemektedir.

Olağan yasama usulü, Antlaşmalar'da yasama önerilerinin olağan yasama usulüne göre kabul edilmesi gerektiği belirtilen durumlarda uygulanacaktır. Komisyon'un, Avrupa Parlamentosu ve Konsey'e önerisini sunmasıyla başlayan olağan yasama prosedürü en geç bu iki kurumun gerçekleştirdiği üç okuma ile tamamlanabilecektir.

Komisyon'un yasama önerisini göndermesinden sonra Avrupa Parlamentosu ilk okumada tutumunu kabul edecek ve bunu Konsey'e bildirecektir.³⁶ Konsey'in, Avrupa Parlamentosu'nun bu tutumunu onaylaması durumunda, öneri, Avrupa Parlamentosu tutumunda belirlenen şekilde kabul edilmiş olacaktır.³⁷ Avrupa Parlamentosu tutumunun Konsey tarafından onaylanmaması durumunda ise Konsey, ilk okumada kendi tutumunu kabul edecek ve bunu Avrupa Parlamentosu'na bildirecektir.³⁸ Bu tutumu hakkında Konsey Avrupa Parlamentosu'nu tam olarak bilgilendirecektir. Bu esnada Komisyon da kendi tutumunu Avrupa Parlamentosu'na bildirecektir.³⁹ Bu süreçten sonra ikinci okumaya geçilecektir.

³⁴ Avrupa Parlamentosu'nun katılımı, onay veya danışılma yetkisi şeklinde olabilmektedir.

³⁵ Bkz. ATA madde 251.

³⁶ ABİA madde 294, paragraf 3.

³⁷ ABİA madde 294, paragraf 4.

³⁸ ABİA madde 294, paragraf 5.

³⁹ ABİA madde 294, paragraf 6.

Konsey'in ilk okuma sonucundaki tutumunu Avrupa Parlamentosu'na bildirmesini izleyen üç ay içinde Avrupa Parlamentosu; Konsey'in ilk okumadaki tutumunu onaylarsa veya bu konuda bir karar almazsa, öneri, Konsey'in ilk okuma sonucunda oluşan tutumu doğrultusunda kabul edilmiş olacaktır.⁴⁰ Eğer Avrupa Parlamentosu, Konsey'in ilk okuma sonucunda oluşan tutumunu üye tam sayısının salt çoğunluğu ile reddederse öneri kabul edilmemiş olacaktır.⁴¹

Avrupa Parlamentosu, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla Konsey'in ilk okumadaki tutumunda değişiklikler önerirse, bu değişiklikleri içeren metni görüşlerini bildirmesi için Konsey'e ve Komisyon'a gönderecektir.⁴² Bu değişikliklerin kendisine bildirilmesinden itibaren üç ay içinde Konsey; Avrupa Parlamentosu değişikliklerinin tamamını nitelikli çoğunlukla onaylarsa, söz konusu öneri, Avrupa Parlamentosu'nun değiştirdiği şekilde kabul edilmiş addedilecek,⁴³ eğer Avrupa Parlamentosu'nun değişikliklerinin tamamı Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla onaylanmazsa, Konsey Başkanı ve Avrupa Parlamentosu Başkanı'nın anlaşması ile altı hafta içinde Uzlaştırma Komisyonu toplanacaktır.⁴⁴ Avrupa Parlamentosu'nun önerdiği değişiklikler hakkında Komisyon'un olumsuz görüş bildirdiği konularda kural olarak Konsey'in oybirliği ile karar alması gerekecektir.⁴⁵

Uzlaşma aşamasında, Konsey üyeleri veya onların temsilcileri ile eşit sayıda Avrupa Parlamentosu üyelerinden oluşan Uzlaştırma Komisyonu'nda, Konsey heyetini oluşturanların nitelikli çoğunluğu ve Avrupa Parlamentosu heyetini oluşturanların çoğunluğu ile Uzlaştırma Komisyonu'nun toplanmasından itibaren altı hafta içinde, Avrupa Parlamentosu'nun ve Konsey'in ikinci okumalardaki tutumları doğrultusunda ortak bir metin üzerinde anlaşmaya varılması gerekmektedir.⁴⁶ Komisyon da Uzlaştırma Komisyonu toplantılarında yer alacak ve Avrupa Parlamentosu ile Konsey'in uzlaşması için gerekli girişimlerde bulunacaktır.⁴⁷ Toplanmasından itibaren altı hafta içinde

⁴⁰ ABİA madde 294, paragraf 7/a.

⁴¹ ABİA madde 294, paragraf 7/b.

⁴² ABİA madde 294, paragraf 7/c.

⁴³ ABİA madde 294, paragraf 8/a.

⁴⁴ ABİA madde 294, paragraf 8/b.

⁴⁵ ABİA madde 294, paragraf 9.

⁴⁶ ABİA madde 294, paragraf 10.

⁴⁷ ABİA madde 294, paragraf 11.

Uzlaştırma Komisyonu'nda bir metin üzerinde anlaşılmazsa yasama önerisi kabul edilmemiş sayılacaktır.⁴⁸ Eğer altı hafta içinde Uzlaştırma Komisyonu bir metni onaylarsa üçüncü okumaya geçilecektir. Üçüncü okumada; Avrupa Parlamentosu'nun kullanılan oyların çoğunluğu, Konsey'in ise nitelikli çoğunluk ile altı hafta içinde, Uzlaştırma Komisyonu'nda ortaklaşa kabul edilen metni onaylaması gerekmektedir. Aksi takdirde yasama önerisi yine kabul edilmemiş sayılacaktır.⁴⁹ Belirtilen üç aylık ve altı haftalık süreler sırasıyla bir ayı ve iki haftayı geçmeyecek şekilde uzatılabilecektir.⁵⁰

Olağan yasama usulünün belirli durumlarda Avrupa Konseyi'nin müdahalesi için kesintiye uğrayabileceği de görülmektedir.⁵¹

Lizbon Antlaşması ile getirilecek olağan yasama usulüne özgü olarak,⁵² önerinin ikincillik ilkesi ile uyumlu olmadığı konusundaki ulusal parlamentoların görüşleri yarından fazla olursa, öneri, gözden geçirilmek zorundadır. Bu durumda Komisyon önerisinde ısrar edebilir, önerisini değiştirebilir veya geri çekebilir. Eğer Komisyon önerisinde ısrar ederse, önerisinin ikincillik ilkesi ile uygunluğu konusunda gerekçeli bir görüş hazırlamalı ve bunu Avrupa Parlamentosu ile Konsey'e sunmalıdır. Lizbon Antlaşması'nda düzenlenen olağan yasama prosedürünün ilk okumasının sonlanmasından önce Avrupa Parlamentosu ve Konsey, ulusal parlamentoların çoğunluğunun önerinin ikincillik ilkesi ile uyumlu olup olmadığına dair görüşleri doğrultusunda öneriyi ikincillik ilkesine uygunluk açısından inceleyecektir. Bu bağlamda, Konsey'in üyele-
rinin %55'i veya Avrupa Parlamentosu'nun kullanılan oyların çoğunluğu ile

⁴⁸ ABİA madde 294, paragraf 12.

⁴⁹ ABİA madde 294, paragraf 13.

⁵⁰ ABİA madde 294, paragraf 14.

⁵¹ Bkz. ABİA madde 48, madde 82, madde 83 gibi.

⁵² Genel olarak yasama önerilerinin kendilerine ulaşmasından itibaren sekiz hafta içinde ulusal parlamentolar veya bunların bir meclisi, önerinin ikincillik ilkesi ile bağdaşmadığı konusundaki görüşlerini; Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Başkanlıkları'na gönderebileceklerdir (Lizbon Antlaşması'na ekli İkincillik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol madde 6.). Birliğin yasama faaliyetlerinde bulunan kurumları, ulusal parlamentoların gönderdiği bu görüşleri dikkate almak zorundadır. Protokol'e göre her parlamentonun toplamda iki oyu vardır. Çift meclisli parlamentolarda her bir meclisin bir oyu bulunmaktadır (Protokol madde 7/1.). Ulusal parlamentoların gönderdiği görüşlerden önerinin ikincillik ilkesi ile uygun olmadığı yönünde olanlar tüm oyların en az üçte birine tekabül ederse öneri gözden geçirilmek zorundadır. Gözden geçirmeden sonra yasama önerisi, gerekçeli olarak, geri çekilebilir, değiştirilebilir veya değiştirilmeden yasama sürecine devam edilebilir. (Protokol madde 7/2.).

aldığı kararlar önerinin ikincilik ilkesi ile uyumlu olmadığı yönünde olursa, yasama önerisi düşecektir.⁵³

3.4. Bütçe'nin Kabul Edilme Süreci

ABİA'nın 314. maddesinde bütçe prosedürü düzenlenmiştir. Avrupa Parlamentosu ve Konsey özel bir yasama prosedürüne göre Birlik Bütçesi'ni kabul edeceklerdir. Bu yeni prosedür, halihazırda ATA'da yer alan prosedüre göre daha basit ve kısa olup Avrupa Parlamentosu'na zorunlu harcamalarda da ortak kanun koyucu vasfını kazandırmıştır.⁵⁴

3.5. Komisyon'un İşlemleri ve Komitoloji⁵⁵ Usulünde Öngörülen Değişiklikler

Lizbon Antlaşması, Avrupa Anayasası gibi, Komisyon kararları için iki ana başlık belirlemiştir.⁵⁶ Bunlar devredilmiş tüzükler ve uygulama işlemleridir.

İlk olarak, Lizbon Antlaşmasına göre bir yasama işlemi, kendisinin esaslı olmayan unsurlarını tamamlamak veya değiştirmek amacıyla yasama niteliği taşımayan işlemleri kabul etme yetkisini Komisyon'a verebilecektir. Bu yetkilendirme; hedefler, içerik, kapsam ve süre açıkça belirtilecektir. Yetkilendirme işleminin şartları da yasama işleminde açıkça belirtilecektir. Bu şartlar, Avrupa Parlamentosu'nun veya Konsey'in yetki devrini feshedebilmesi veya yasama işleminde belirtilecek olan bir zaman zarfında Avrupa Parlamentosu veya Konsey tarafından "devredilmiş işlem"e bir itiraz gelmemesi şeklinde olabilecektir. Bu iki durumda Avrupa Parlamentosu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Konsey ise nitelikli çoğunlukla hareket edecektir. Bu tip işlemlerin

⁵³ Lizbon Antlaşması'na ekli İkincilik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol, madde 7, paragraf 3.

⁵⁴ Halihazırdaki zorunlu harcamaların listesi için bkz. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, OJ C 139/01, 14.06.2006, bölüm iki, otuz dördüncü maddedeki atıfla üçüncü ek.

⁵⁵ Halihazırda Komisyon'a devredilen yetkilerin kullanımının kontrolü için üye devletlerin uzmanlarından oluşan ve Komisyon'un uygulamaya yönelik önerileri hakkında bazen görüş bildiren bazen de bu önerileri onaylayan komiteler oluşturulmuştur. Bu yönetime Komitoloji usulü denilmektedir.

⁵⁶ Anayasa'da yer alan düzenlemeler için bkz. Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shackleton, The European Parliament, 7th edition, London, John Harper Publishing, 2007, s. 302.

başına da “*delegated*” ibaresi eklenecektir.⁵⁷ Bu işlemler sayesinde yasama işlemi niteliğinde sayılan tüzük, yönerge ve kararlarda sıkça değişebilecek ayrıntılı hükümlere yer verilmesi gerekmeyecektir.

İkinci olarak, bağlayıcı Birlik işlemlerinin uygulanması için iç hukukta gerekli düzenlemeler yürürlüğe koyulurken üye ülkelerde yeknesak düzenlemelerin gerekmesi durumunda, işlemler, Komisyon’a ve belirli durumlarda Konsey’e uygulama yetkisini verebilecektir. Bu tip işlemlerin başlığına “*implementing*” ibaresi eklenecektir. Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulüne uygun olarak kabul edecekleri tüzüklerle, üye ülkelerin Komisyon’un uygulama yetkisini kontrol için kullanacakları mekanizmaları ve bunların işleyişine dair ilkeleri belirleyecektir.⁵⁸

3.6. Genel Olarak İkinci ve Üçüncü Sütunlarda Yasama/Karar Alma Süreçlerine Lizbon Antlaşması ile Getirilecek Değişiklikler

İlk olarak belirtilmelidir ki, ikinci sütun olarak bilinen ODGP ve OGSP (Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası) Lizbon Antlaşması ile değişecek ABA’da, Polis ve Adli İşbirliği konuları ile ODGP haricindeki Birliğin dış faaliyetleri ise, bunlara ilişkin ABA’da yer alan genel ilkeler haricinde, ABİA’da düzenlenecektir. Lizbon Antlaşması’nın getireceği değişiklikler sonucu ODGP yine hükümetlerarası bir nitelik taşıyacak ve ODGP ile OGSP için Konsey’de oybirliği ilkesi genel kural olacaktır. Amsterdam Antlaşması ile üçüncü sütundan birinci sütuna aktarılan konuların haricindeki üçüncü sütun konuları ise Lizbon Antlaşması ile ABİA bünyesine alınarak bu alanlarda da nitelikli çoğunluk ilkesi ile olağan veya özel yasama prosedürleri ana yöntem olacaktır.⁵⁹

Lizbon Antlaşması ile öngörülen değişikliklerle, hâlihazırda ikinci sütunda yer alan konuların genel çerçevesi, Konsey ve Avrupa Konseyi tarafından prensip olarak oybirliği ile belirlendikten sonra, bu alanlar özellikle Konsey tarafından alınan kararlar ile yönetilecektir. Bu alanda yasama niteliğindeki

⁵⁷ ABİA madde 290.

⁵⁸ ABİA madde 291.

⁵⁹ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Avrupa Parlamentosu Anayasal İşler Komisyonu Raporu, Report on the Treaty of Lisbon, Committee on Constitutional Affairs, A6-0013/2008.

işlemlerin kabulü mümkün olmayacak ve istisnalar haricinde Adalet Divanı'nın bu alanda yargı yetkisi olmayacaktır.⁶⁰ Lizbon Antlaşması ile öngörülen değişikliklere göre Birlik; ODGP'yi; genel kaideler belirleyerek, üye ülkeler arasında bu politika alanının yönetilmesine dair işbirliklerini güçlendirerek, Birliğin üstleneceği ve benimseyeceği eylemler ve pozisyonlar ile bunların uygulanmasına yönelik düzenlemeleri tanımlayan kararlar kabul ederek yönetecektir.⁶¹ Görüldüğü gibi yürürlükteki ABA'nın on dördüncü maddesindeki ortak eylemler ve on beşinci maddesindeki ortak tutumlar, Lizbon Antlaşması ile bunları tanımlayan kararlara dönüştürülmektedir. ABA'nın 31. maddesinde, ODGP başlığı altındaki kararların Avrupa Konseyi ve Konsey tarafından oybirliği ile alınacağı, Lizbon Antlaşması ile nitelikli çoğunluk sisteminde yapılan değişikliklere paralel biçimde bu oybirliği gereken konularda, Birliğin nüfusunun üçte birini teşkil etmesi şartıyla Konsey üyelerinden üçte birinin çekimserliğini deklare etmesi halinde kararların kabul edilmeyeceği öngörülmüştür. ODGP'nin bir parçası olan OGSP alanındaki kararlar da bir üye devletin veya Yüksek Temsilci'nin önerisi üzerine Konsey tarafından oybirliği ile kabul edilecektir.⁶² Avrupa Parlamentosu ise, Konsey'e ve Yüksek Temsilci'ye bu alanda tavsiyelerde bulunabilecek ve ODGP ve OGSP uygulamalarını görüşmek üzere yılda en az iki toplantı yapacaktır. Ayrıca Yüksek Temsilci, ODGP ve OGSP alanlarındaki temel yönelimler konusunda Avrupa Parlamentosu'na danışmak ve bu politika alanlarının uygulamaları hakkında Parlamento'yu bilgilendirmek zorunda olacaktır.⁶³

ABİA'da, "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı" şeklindeki başlık altında; hâlihazırda bir kısmı üçüncü sütunda bulunan sınır kontrolleri, sığınma ve göç, hukuk ve ceza alanında adli işbirliği ile polis işbirliği gibi konular düzenlenmektedir.⁶⁴ Bu alanda; stratejik ilkeleri Avrupa Konseyi belirleyecek,⁶⁵ ulusal parlamentolar, politikaların uygulama aşamasında da söz sahibi olacak ve Ceza İşlerinde Adli İşbirliği ve Polis İşbirliği alanlarında yapılacak

⁶⁰ ABA madde 24. Bkz. ABİA madde 263, 275, ABA madde 40.

⁶¹ ABA madde 25.

⁶² ABA madde 42, paragraf 4.

⁶³ ABA madde 36.

⁶⁴ Bkz. ABİA madde 67 vd.

⁶⁵ ABİA madde 68.

düzenlemeler için sunulacak önerileri ikincillik ve orantılılık ilkeleri doğrultusunda inceleyeceklerdir.⁶⁶

3.7. Lizbon Antlaşması'na Göre Uluslararası Anlaşmaların Yapım Süreci

Lizbon Antlaşması ile uluslararası anlaşmaların yapımı sürecinde bazı değişiklikler öngörülmüştür.⁶⁷ Münhasıran ODGP'ye ilişkin anlaşmalar haricinde; uluslararası anlaşmaları sonuçlandıracak kararı alabilmek için Konsey; ortaklık anlaşmaları, Birliğin İnsan Hakları ve Temel Hürriyetlerin Korunmasına Dair Avrupa Sözleşmesi'ne dahil olmasına ilişkin anlaşma, işbirliği prosedürleri meydana getirerek özel bir kurumsal çerçeve oluşturan anlaşmalar, Birliğin bütçesine önemli etkileri olan anlaşmalar ve son olarak AB Hukuku'na göre olağan yasama prosedürü veya Avrupa Parlamentosu'nun rızasının alınmasının öngörüldüğü özel yasama prosedürleri kapsamına giren alanlarda, Avrupa Parlamentosu'nun rızasını almak zorundadır. Rızanın verileceği süre, acil durumlarda Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun anlaşması ile belirlenecektir. Münhasıran ODGP'ye ilişkin anlaşmalar ile yukarıdaki satırlarda belirtilen anlaşmalar haricindeki diğer anlaşmalar için ise Avrupa Parlamentosu, acil durumlar için Konsey tarafından belirlenen zaman diliminde, görüşünü Konsey'e bildirecektir.⁶⁸ Bu alanda Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri yine sınırlıdır. Ancak, doktrinde de eleştirilen hâlihazırda ATA'nın 300. maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen ve uluslararası anlaşmaların, Birlik hukukuna göre ortak-karar ve işbirliği usullerine göre karar alınmasını gerektiren alanlara ilişkin hükümler öngörmesi durumunda bile Avrupa Parlamentosu'nun sadece görüş bildirebileceğini belirten hüküm değişmiş olmakta ve bu

⁶⁶ ABİA madde 69.

⁶⁷ ATA'daki "uluslararası anlaşma" teriminin, geniş yorumlaması gerektiği ve "antlaşma, konvansiyon, anlaşma, mutabakat zaptı" anlamlarına da gelecek biçimde herhangi bir sözleşmesel yükümlülük şeklini içerdiği belirtilmektedir (Piet Eeckhout, *External Relations of the European Union: Legal And Constitutional Foundations*, Oxford, Oxford University Press, 2005, s. 170). Aynı yönde bkz. ATAD Görüşü, *Avis* 1/75. Hâlihazırda, uluslararası anlaşmalar bakımından kural olarak, Avrupa Parlamentosu'na danışılması gerekmektedir. Ancak, ortaklık anlaşmaları (Bkz. ATA madde 310), işbirliği prosedürleri meydana getirerek özel bir kurumsal çerçeve oluşturan anlaşmalar ile AT Bütçesi'ne önemli etkileri olan anlaşmalar ve son olarak ATA'nın 251. maddesine göre (ortak-karar usulüne göre) kabul edilmiş işlemlerde değişiklik öngören uluslararası anlaşmalar bakımından Avrupa Parlamentosu'nun onayı gerekmektedir.

⁶⁸ ABİA madde 218, paragraf 6.

alanlarda da kural olarak Avrupa Parlamentosu'nun rızasının alınması gerektiği hükmü getirilmiş olmaktadır. Ayrıca, Amsterdam Antlaşması ile üçüncü sütundan birinci sütuna aktarılan konuların haricindeki üçüncü sütun konularının da Lizbon Antlaşması ile ABİA bünyesine alınarak bu alanlarda da nitelikli çoğunluk ilkesi ile olağan veya özel yasama prosedürlerinin etkin olması öngörüldüğü için, halihazırda Avrupa Parlamentosu'nun, yapım sürecine hiç dahil olmadığı bazı uluslararası anlaşmalar hakkında da onayının alınması gerekliliği öngörülmüş olmaktadır.

4. Sonuç

Anayasa'da yer alan hükümlerle kıyaslandığında siyasi bütünleşme konusunda geri adımlar görülmesine rağmen Lizbon Antlaşması ile genişleme sonucu ortaya çıkan kurumsal sorunlara ve Birliğin dış faaliyetlerinde tutarlılık sağlayacak hususlara ilişkin reformlar genel olarak olumlu karşılanmaktadır. Ulusal parlamentoların yasa yapım sürecine açık bir biçimde dahil edilmesine; yasama süreçleri ile idari nitelikteki karar alma süreçlerinin ayrıştırılmasına, yasama niteliğindeki işlemlerin daha net düzenlenerek hukuki işlemler arasında bir hiyerarşi kurulmasına yönelik çabalara ve böylece Birliğin yasama süreçlerindeki belirsizliklerin giderilmesine yönelik hükümler, Lizbon Antlaşması'nın AB yasama süreçleriyle ilgili dikkat çeken yönleridir.

Kaynaklar

11218/07 POLGEN 74 IGC 2007 Mandate.

ARSAVA, A. Fusun, "Avrupa Anayasası'nın Spesifik Unsurları", Küreselleşen Dünyada Avrupa Birliği, ed. Rasim Özgür Dönmez, Gökhan Telatar, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2008, s. 13-35.

Brussels European Council, 19/20 June 2008, Presidency Conclusions, 11018/1/08 CONC 2,

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf.

Brussels European Council, 21/22 June 2007, Presidency Conclusions, 11177/1/07 REV 1,

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf.

- CHALMERS, Damian; HADJEMMANUIL, Christos; MONTI Giorgio; TOMKINS Adam, European Union law: text and materials, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2006.
- CORBETT, Richard; JACOBS, Francis; SHACKLETON Michael, The European Parliament, 7th edition, London, John Harper Publishing, 2007.
- EECKHOUT, Piet, External Relations of the European Union: Legal And Constitutional Foundations, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- GÜNUĞUR, Haluk, Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni, Ankara, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, 2007.
- HURMİ, Bahar, "Avrupa Birliği ve Demokrasi Açığı Sorunu", Küreselleşen Dünyada Avrupa Birliği, ed. Rasim Özgür Dönmez, Gökhan Telatar, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2008, s. 36-80.
- Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, OJ C 139/01, 14.06.2006.
- KARAKAŞ, Ayşe Işıl, Avrupa Topluluğu Hukuk Düzeni ve Ulus Devlet Ege-menliği, İstanbul, Der Yayınları, 1993.
- Laeken European Council, Laeken Declaration on the future of the Union, SN 273/01, 15.12.2001.
http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/en/declarations-laeken.html.
- LASOK D.; BRIDGE, J.W., Law and Institutions of the European Union, London, Butterworths, 1994.
- LENAERTS, Keon, DESOMER, Marlies, "Towards a hierarchy of legal acts in the European Union? Simplification of legal instruments and procedures", European Law Journal, volume 11, issue 6, 2005, s. 744-765.
- Lizbon Antlaşması, OJ C 306, 17.12.2007, birleştirilmiş metin için bkz. OJ 2008/C, 115/01.
- ODER, Bertil Emrah, Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık, İstanbul, Anahtar Kitaplar, 2004.
- Post-referendum survey in Ireland, Analytical Report,
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_full_en.pdf.
- Report on the Treaty of Lisbon, Committee on Constitutional Affairs, A6-0013/2008, 29.1.2008, 2007/2286(INI), RR/705582EN.doc.
- Treaty establishing a Constitution for Europe OJ C 310/01, 16.12.2004.