**Bu çalışma sadece ders notu olarak öğrencinin yararlanması için hazırlanmış olup başka hiçbir amaçla kullanılamaz; kaynak göstererek dahi tamamen veya kısmen yeniden yayımlanamaz veya kendisinden alıntı yapılamaz.**

**VII. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE YASAMA VE KARAR ALMA SÜREÇLERİ**

AB Antlaşması’nın 13. maddesinin ikinci paragrafı uyarınca Birlik kurumları, Antlaşmalar’da kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde ve belirlenen usul, şart ve amaçlara uygun olarak hareket eder. Dolayısıyla, Birlik sınırlı yetki ilkesine tabi olup, ancak üye devletler tarafından açıkça yetkilendirildiği alanlarda düzenleme yapıp tasarrufta bulunabilir.

AB kurumsal yapısı içerisinde yasama faaliyeti, ayrı ayrı görevleri bulunan üç temel kurum olan; Komisyon, Parlamento ve Konseyin işbirliği ile gerçekleşir. Yasama sürecinde her bir kurumun görevi, yetkisi ve sorumluluğu birbirinden farklıdır. AB'de karar alma süreci, karara bağlanacak konunun niteliği, kararın hukuki dayanağı olan düzenlemenin öngördüğü karar alma mekanizması ve önerinin karara bağlanması için aranan oy çokluğu gibi unsurlara bağlı olarak farklılık göstermektedir. Buna karşın AB'de karar alma faaliyetinde sürekli bir uzlaşı arayışı ve anlayışı hakim olup, sürecin her aşamasında kurumlar ve temsil ettikleri menfaatler arasında bir denge kurulmaya çalışıldığını belirtmek gerekmektedir. Ayrıca AB Antlaşması’nın 16. maddesi uyarınca Konseyin özellikle yasama niteliği taşıyan faaliyetleri, oylama sonuçları ve toplantı tutanakları ile birlikte kamuya açıktır.

AB'de karar alma faaliyeti Olağan Yasama Usulü ve Özel Yasama Usulleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Özel Yasama Usulleri’nden olan Danışma Usulü ve Muvafakat Usulü istisna niteliğinde olup, ancak Antlaşmalar’da açık hüküm bulunan hallerde uygulanabilecektir. Aksi belirtilmediği takdirde uygulanacak olan usul ise kural olarak Olağan Yasama Usulü’dür.

Karar süreçlerinde öneri kural olarak Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmakta, Avrupa Parlamentosu’nun, uygulanacak sürece göre değişen ölçüde bağlayıcılığı olan görüşü alınmakta, diğer bazı danışma organlarına da danışıldıktan sonra öneri Konsey tarafından karara bağlanmaktadır.

Parlamento'nun yasama önerisi hakkında görüşü alınırken gerekli görülmesi veya Antlaşmalarda öngörülmesi halinde Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi'nin de görüşleri alınır.

Öneri Konseye geldiğinde ise uygulamada Konsey kararlarının Daimi Temsilciler Komitesi tarafından hazırlandığı görülmektedir.

Daimi Temsilciler Komitesi nezdinde karar önerisi hakkındaki çalışmalar üye devletlerin memurlarından oluşan çalışma grupları çerçevesinde yürütülür ve üye devletler bu şekilde öneri hakkındaki görüşlerini ortaya koyma imkanı bulurlar. Bu görüşmelere Komisyon temsilcileri de katılır ve bu temsilcilerin uzlaşma sağlanması amacıyla makul değişiklikleri yapma yetkileri bulunmaktadır.

Daimi Temsilciler Komitesi'nde görüşülen konuların “A” ve “B” kategorilerine ayrılması söz konusudur. Buna göre Komite'de üzerinde anlaşmaya varılan konular Konseye “A Kategorisi” adı altında sunulurken, anlaşma sağlanamayan konular ise “B Kategorisi”ne dahil olup, Konsey’de sadece şeklen değil içerikleri bakımından da görüşülerek karara bağlanır.

Daimi Temsilciler Komitesi tarafından hazırlanan bir raporla birlikte karar önerisi Konseye sunulduktan sonra Konsey, Komisyon önerisini kabul edebilir, reddedebilir veya oybirliği ile değiştirebilir. Konsey tarafından ilgili konuda Antlaşma'da öngörülen oylama yöntemine göre kabul edilen yasama önerisi karara bağlanmış olur.

**1. Olağan Yasama Usulü**

Avrupa Parlamentosu'na karar alma sürecinde gerçek anlamda yasa koyucuya benzer bir yetki tanıyan ve Lizbon Antlaşması sonrasında kural olarak temel usul olan olağan yasama usulünde Parlamento'ya yasama süreci çerçevesinde Konsey ile ortaklaşa karar verme ve veto yetkisi tanınmaktadır. Bu usulde, Avrupa Parlamentosu'nun hareketsiz kalması hali hariç, Konsey, Parlamento'nun onayı olmaksızın karar alamayacaktır.

AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 294. maddesinde detaylı olarak düzenlenen olağan yasama usulü, Komisyon'un hazırladığı yasama önerisi ile başlar. Komisyon'un önerisi Konsey önüne geldiğinde ilk görüşmesi yapılarak ve Avrupa Parlamentosu'nun da görüşü alınarak nitelikli çoğunluk ile bir ortak tutum belirlenir.[[1]](#footnote-1)

Konsey’de karara bağlanan bu ortak tutum bir kez daha görüşülmek üzere Avrupa Parlamentosu önüne gelir. Bu halde Parlamento'nun tavrına göre değişik ihtimaller mevcuttur. Şöyle ki:

* Parlamento, 3 ay içinde ortak tutumu onaylarsa, bu metin Konsey tarafından karara bağlanır.
* Parlamento bu süre içinde herhangi bir karar almasa da ortak tutum Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla kabul edilebilir.
* Parlamento’nun salt çoğunlukla ortak tutumu reddetmesi halinde teklif reddedilmiş sayılır.
* Parlamento üyelerinin salt çoğunluğuyla ortak tutumda değişiklik önermesi halinde ise, önerilen bu değişiklikler ile birlikte metin, Konseye ve Komisyon'a gönderilir.

Konsey'in bu konuda harekete geçmek üzere 3 ayı vardır.

Konsey, eğer bu değişiklikleri nitelikli çoğunlukla benimserse kendi ortak görüşünü buna göre değiştirir ve metni kabul ederek karara bağlar. Ancak, Komisyon Parlamento'nun değişiklik önerileri için olumsuz görüş bildirirse, Konsey bunları ancak oybirliği ile kabul edebilir.

Konsey, Parlamento’nun değişiklik önerilerini uygun bulmazsa Konsey Başkanı ile Parlamento Başkanı’nın anlaşması ile Konsey ve Parlamento’nun eşit sayıdaki temsilcilerinden oluşan bir Uzlaştırma Komitesi kurulur. Komite’nin iki tarafı da ayrı ayrı oylama yapar ve karar ancak her iki tarafın da uygun bulması ve anlaşması ile alınabilir. Konsey tarafının nitelikli çoğunlukla, Parlamento tarafının ise, temsilcilerinin salt çoğunluğuyla karar alması gerekir. Komisyon sürece her iki tarafın konumlarını yakınlaştırmaya ve uzlaştırmaya çalışmak üzere katılır, ancak oy hakkı yoktur.

Uzlaştırma Komitesi’nin sonuca ulaşmak için 6 haftası vardır. Eğer ortak metni ortaya çıkarabilirlerse, Parlamento salt çoğunlukla, Konsey’de de nitelikli çoğunlukla 6 hafta içinde bu metni onaylayacaktır. İki kurumdan birinin bu onayı vermemesi halinde ise ortak metin kabul edilmemiş sayılacaktır. Komite bir uzlaşmaya varamazsa ve Konsey 6 hafta içinde herhangi bir karar almazsa karar önerisi kabul edilmemiş sayılır.

AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 294. maddesinin on dördüncü paragrafında, maddede belirtilen 3 aylık ve 6 haftalık sürelerin Avrupa Parlamentosu'nun veya Konsey’in girişimi üzerine sırasıyla en fazla 1 ay ve 2 hafta uzatılabileceği düzenlenmektedir.

**2. Özel Yasama Usulleri**

AB’de yasama sürecinde uygulanan temel usul Olağan Yasama Usulü olduğundan ancak Antlaşmalar’da açıkça belirtilen hallerde Özel Yasama Usulleri’nin uygulanması söz konusu olabilir. Aşağıda Özel Yasama Usulleri’nden olan Danışma Usulü’ne ve Muvafakat Usulü’ne ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

**Danışma Usulü**

Karar alma mekanizmalarında genel kural olduğu üzere danışma usulünde de Avrupa Komisyonu öneri hazırlar. Komisyon, öneri hazırlarken ilke olarak menfaat gruplarının ve üye devletlerin bürokrat ve siyasetçilerinin katılımını sağlamaya çalışmakta, bu arada Avrupa Parlamentosu’nun bilgilendirilmesine de özen göstermektedir. Komisyon'da komiserin kabinesi ve ilgili genel müdürlük birimleri tarafından hazırlanan öneri, komiserlerin tümüne sunulur ve oy çoğunluğu ile karara bağlanır.[[2]](#footnote-2)

Komisyon tarafından hazırlanan yasama önerileri Konseye gönderilir ve Konsey, öneriyi görüşünü almak amacıyla Avrupa Parlamentosu'na iletir. Parlamento'ya gelen öneri, Başkan tarafından görevli komiteye iletilir. İlgili komite önerinin yasal dayanağını, geçerlilik ve uygunluğunu inceleyerek bir rapor hazırlar. Komitenin hazırladığı bu rapor çerçevesinde Komisyon önerisi Avrupa Parlamentosu Genel Kurulunca görüşülür. Parlamento'nun önerdiği değişikliklerle birlikte yasama önerisi Parlamento Başkanı tarafından Komisyon'a ve Konsey’e gönderilir. Parlamento görüş benimserken üyelerinin salt çoğunluğu ile hareket eder.

Danışma usulünün temel özelliği, Parlamento'nun danışma süreci çerçevesinde yasama önerileri hakkında açıkladığı görüşlerin bağlayıcı olmamasıdır. Parlamento'nun bu görüşü bağlayıcı olmamakla birlikte, görüşün alınması zorunludur. Dolayısıyla, karar alma süreci çerçevesinde Parlamento'ya danışılmasının zorunlu olduğu durumlarda danışma yeterli olmayıp, Parlamento görüşünün beklenmesi ve alınması gereklidir. Aksi halde karar şeklen sakat ve geçersiz olacağı gibi ABAD tarafından bu sebeple iptal edilebilir.

**Muvafakat Usulü**

Avrupa Parlamentosu'na karar alma süreci çerçevesinde gerçek anlamda bir veto yetkisi veren muvafakat usulü uyarınca, Antlaşmalar tarafından bu sürece göre karara bağlanması öngörülen konular ancak Parlamento’nun onayı alındıktan sonra karara bağlanabilecektir. Dolayısıyla, Parlamento’nun üye tam sayısının salt çoğunluğu ile vereceği karar, AB Konseyi'nin ilgili öneriyi yasalaştırabilmesi açısından olmazsa olmaz koşuldur.

AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 19. maddesi uyarınca cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, sakatlık, yaş veya cinsiyete dayalı ayrımcılıkla mücadele konularında, Antlaşma’nın 25. maddesi uyarınca Avrupa vatandaşlığı ile ilgili bazı hususlarda, Antlaşma’nın 86. maddesi uyarınca Birliğin mali çıkarlarını etkileyecek suçlarla mücadele konusunda, Antlaşma’nın 218. maddesi uyarınca ortaklık anlaşmalarında, Birliğin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne katılımına ilişkin anlaşmada, işbirliği usulü getirilmek suretiyle özel bir kurumsal çerçeve yaratan anlaşmalarda ve Birlik için önemli mali sonuçlar doğuran anlaşmalarda Parlamento’nun muvafakati gerekmektedir. AB Antlaşması’nın 49. maddesi uyarınca yeni üye kabulünde de Parlamento’nun muvafakati gerekmektedir. Ayrıca AB Antlaşması’nın 50. maddesinde Birliğe üye devletlere Zirve’ye önceden bildirim yoluyla ve bir uluslararası antlaşma çerçevesinde üyelikten çekilme hakkı tanınmış olup, üyelikten çekilme anlaşmasının Birlik adına Konsey tarafından imzalanması sürecinde de Parlamento’nun onayı gerekmektedir.

Muvafakat usulü uyarınca Komisyon, yasama önerisini sunar, Avrupa Parlamentosu olumlu ya da olumsuz görüş verir, Parlamento'nun değişiklik isteme hakkı ise yoktur. Son aşama olarak da Konsey öneriyi yasalaştırır.

1. Parlamento'nun yasama önerisi hakkında görüşü alınırken gerekli görülmesi halinde Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi'nin de görüşleri de alınır. [↑](#footnote-ref-1)
2. Bu noktada, Komisyon'da kararlar oy çoğunluğu ile de alınsa kolektif sorumluluk ilkesi gereği tüm komiserlerin öneriden eşit oranda sorumlu olduğunun hatırlatılması gerekmektedir. [↑](#footnote-ref-2)