T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA PARLAMENTOSUNUN AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İNSAN HAKLARININ GELİŞİMİNDEKİ ROLÜ

Amina ALİYEVA

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Uğur SAMANCI

2023

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERİSTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA PARLAMENTOSUNUN AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İNSAN HAKLARININ GELİŞİMİNDEKİ ROLÜ

Amina ALİYEVA

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Uğur SAMANCI

İZMİR – 2023

TEZ ONAY SAYFASI

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Avrupa Parlamentosunun Avrupa Birliği’nde İnsan Haklarının Gelişimindeki Rolü” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih
21/07/2023
Amina ALİYEVA
İmza

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Avrupa Parlamentosunun Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarının Gelişimindeki Rolü

Amina ALİYEVA

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Avrupa Birliği Anabilim Dalı

Avrupa Birliği Program

Bireylerin sadece insan olarak doğmaları sebebiyle sahip olduğu insan hakları bugünkü merkezi konumuna uzun ve sancılı bir tarihsel süreçten geçerek ulaşmıştır. Günümüzde evrensellik özelliği ile herkesi kapsar nitelikte olan insan haklarının gelişim serüveni çalışmada Avrupa Birliği üzerinden ele alınacak, Avrupa Parlamentosunun bu süreçte nasıl bir rol üstlendiğine değinilecektir. Avrupa Birliği'ndeki insan hakları konusu geniş bir literatüre sahip olduğundan, çalışma Avrupa Parlamentosunun rolü ile sınırlı tutulmuştur. Çalışmanın amacı, Avrupa Birliği'nin doğrudan seçimle seçilen tek kurumu olan Parlamentonun insan haklarının gelişimindeki rolünü, Parlamentonun kullandığı araçları irdeleyerek değerlendirmektir. Bu çerçevede çalışmamız 4 bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde Avrupa Topluluklarının kurulması ve tarihsel süreç içerisinde Topluluklarının Avrupa Birliği'ne evrimine değinilmiştir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde Avrupa Birliğinin kurumsal yapısına ve bu yapıya ilişkin temel ilkelere yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde ilk önce insan hakları ile ilgili temel açıklamalar yapılmış ve tarihsel süreç içerisindeki gelişim çizgisinin ana hatlarına değinilmiş, daha sonra Avrupa Birliği'nde insan haklarının kuruluş döneminden itibaren izlediği hukuki, siyasi ve kurumsal gelişim sürecine yer verilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise insan hakları alanında kullandığı hukuki ve kurumsal araçların incelenmesi suretiyle Parlamentonun Avrupa Birliği'nin

içindeki ve dışındaki insan haklarının gelişiminde oynadığı rol değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Parlamentosu, İnsan Hakları, Avrupa Birliği, Avrupa Birliği'nde İnsan Hakları.

ABSTRACT

Master's Thesis

The Role of the European Parliament in the Development of Human Rights in the European Union

Amina ALİYEVA

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of European Union

European Union Program

Human rights, which individuals are entitled to only because they are born as human beings, have reached their current central position through a long and painful historical process.

In this study, the adventure of the development of human rights, which are now universal and inclusive for everyone, will be analyzed through the European Union and the role of the European Parliament in this process will be discussed.

Since the issue of human rights in the European Union has a large literature, the study has been limited to the role of the European Parliament.

The aim of the study is to evaluate the role of the Parliament, which is the only directly elected institution of the European Union, in the development of human rights, by examining the tools used by the Parliament.

In this context, our study consists of 4 chapters. In the first chapter, the establishment of the European Communities and the evolution of the Communities to the European Union in the historical process are mentioned.

In the second chapter of our study, we present the institutional structure of the European Union and the basic principles related to this structure.

In the third chapter, we provide basic explanations about human rights and describe their development throughout the historical process.

In the last chapter of our study, the role played by the Parliament in the development of human rights in and outside the European Union has been

evaluated by examining the legal and institutional tools used by the Parliament in the area of human rights.

Keyword: European Parliament, Human Rights, European Union, Human Rights in European Union.

AVRUPA PARLAMENTOSUNUN AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İNSAN HAKLARININ GELİŞİMİNDEKİ ROLÜ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI ii
YEMİN METNİ iii
ÖZET iv
ABSTRACT vi
İÇİNDEKİLER viii
KISALTMALAR xii

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
AVRUPA TOPLULUKLARININ KURULMASI VE TOPLULUKLARIN AVRUPA BİRLİĞİ'NE EVRİMİ

1.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN DÜŞÜNSEL TEMELLERİ 4
1.2. AVRUPA KÖMÜR VE ÇELİK TOPLULUĞU (1951) 6
1.3. AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞU (1957) 7
1.4. AVRUPA ATOM ENERJİSİ TOPLULUĞU (1957) 8
1.5. AVRUPA TEK SENEDİ (1986) 8
1.6. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULMASI (MAASTRİCHT ANDLAŞMASI) VE LİZBON ANDLAŞMASINA KADAR OLAN DÖNEM 10
1.7. LİZBON ANDLAŞMASI (2007) 11

İKİNCİ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİNİN KURUMSAL YAPISI

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN AVRUPA PARLAMENTOSU DIŞINDAKİ KURUMLARI 14

2.1.1. Avrupa Komisyonu (European Comission) 14

2.1.2. Avrupa Birliği Konseyi (Council of European Union) 15

2.1.3. Avrupa Konseyi (European Council) 17

2.1.4. Avrupa Birliği Adalet Divanı (Court of Justice of European Union) 18

2.1.5. Avrupa Merkez Bankası (European Central Bank) 19

2.1.6. Avrupa Sayıştayı (European Court of Auditors) 20

2.2 AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURUMSAL YAPISINA İLİŞKİN TEMEL İLKELER 21

2.3. AVRUPA PARLAMENTOSU (EUROPEAN PARLIAMENT) 23

2.3.1. Avrupa Parlamentosunun Tarihsel Gelişimi 24

2.3.2. Avrupa Parlamentosunun Oluşumu 33

2.3.2.1. Üyeler 33

2.3.2.2. Siyasi Gruplar 36

2.3.3. Avrupa Parlamentosunun Kurumsal Yapısı ve İşleyişi 41

2.3.3.1. Avrupa Parlamentosunun Yönetim Yapılanması 41

2.3.3.1.1. Başkanlık Divanı (The Bureau of the EP) 41

2.3.3.1.2. Başkanlar Konferansı (Conference of Presidents) 42

2.3.3.1.3. Komisyon Başkanları Konferansı (Conference of Committee Chairs) 42

2.3.3.1.4. Delegasyon Başkanları Konferansı (Conference of Delegation Chairs) 43

2.3.3.2. Parlamento Komisyonları 43

2.3.3.2.1. Daimi Komisyonlar 44

2.3.3.2.2. Geçici Komisyonlar 45

2.3.3.2.3. Soruşturma Komisyonları 45

2.3.3.2.4. Alt Komisyonlar 46

2.3.3.3. Parlamento Delegasyonları 46
2.3.3.4. Sekretarya 48
2.3.4. Avrupa Parlamentosunun Yetkileri 49
2.3.4.1. Denetime İlişkin Yetkisi 49
2.3.4.1.1. Gensoru Yetkisi (Motion of Censure) 50
2.3.4.1.2. Soru Sorma (Parliamentary questions) 50
2.3.4.1.3. Dava Açılması Suretiyle Denetimin Sağlanması 51
2.3.4.1.4. Kendisine Sunulan Dilekçeler Aracılığıyla Denetim 51
2.3.4.1.5. Kamu Denetçisi (Ombudsman) Aracılığıyla Denetim 52
2.3.4.2. Bütçeye İlişkin Yetkiler 54
2.3.4.3. Yasama Yetkisi 56
2.3.4.3.1. Olağan Yasama Usulü 56
2.3.4.3.2. Özel Yasama Usulü 58
2.3.4.3.2.1. Onay Usulü (Assent Prosedure) 58
2.3.4.3.2.2. Danışma Usulü 59
2.3.4.4. Atama Yetkisi 60
2.3.4.5. Dış İlişkiler Konusundaki Yetkileri 61

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İNSAN HAKLARININ GELİŞİM SÜRECİ

3.1. İNSAN HAKLARININ TANIMI VE TARİHÇESİ 63
3.1.1. İnsan Haklarının Tanımı 63
3.1.2. İnsan Haklarının Tarihçesi 65
3.2. İLK GELİŞMELER (JÜRİSPRÜDANSİYEL DÖNEM ÖNCESİ) 70
3.3. JÜRİSPRÜDANSİYEL DÖNEM (ATAD İÇTİHATLARI DÖNEMİ) 71
3.4. HUKUKİ– KURUMSAL DÖNEM 74
3.4.1. Avrupa Tek Senedi 77
3.4.2. Maastricht Andlaşmasının Getirdikleri 77
3.4.3. Amsterdam Andlaşmasının Getirdikleri 78
3.4.4. Temel Haklar Şartının Kabulü 79
3.4.5. Lizbon Andlaşmasının Getirdikleri 82

3.4.6. Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Katılım Süreci 83
3.4.7. AB'nin Dış İlişkilerinde İnsan Hakları 87

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
AVRUPA PARLAMENTOSUNUN İNSAN HAKLARININ GELİŞİMİ VE KORUNMASI İÇİN KULLANDIĞI ARAÇLAR

4.1. AVRUPA BİRLİĞİ İÇİNDE KULLANILAN ARAÇLAR 90
4.1.1. Raporlar 91
4.1.1.1. Yıllık Raporlar 93
4.1.1.2. Ombudsman Raporları Aracılığıyla 94
4.1.2. Kararlar ve Bildirgeler 95
4.1.3. Komisyonlar 96
4.1.4. Diğer Araçlar 97
4.1.4.1. Soru Sorma 97
4.1.4.2. Dinlemeler 98
4.2. DIŞ İLİŞKİLERDE KULLANILAN ARAÇLAR 98
4.2.1. Delegasyonlar 101
4.2.2. Seçim Gözlem Misyonları 102
4.2.3. Sakharov Ödülü 103

SONUÇ 104
KAYNAKÇA 109

KISALTMALAR

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AAETA	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Andlaşması
AB	Avrupa Birliği
ABA	Avrupa Birliği Andlaşması
ABİİA	Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Andlaşma
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AETA	Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AKÇT	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AKÇTA	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Andlaşması
akt.	Aktaran
AP	Avrupa Parlamentosu
ATAD	Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
ATS	Avrupa Tek Senedi
COSAC	Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires Communautaires (Topluluk Konularında Uzmanlaşmış Komisyonlar Konferansı)
bkz.	Bakınız
İHEB	İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
m.	Madde
MA	Maastricht Andlaşması
Vd.	Ve devamı
ss.	Sayfadan Sayfaya
THŞ	Temel Haklar Şart
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Kuzey Atlantik Andlaşması Örgütü)
ODGP	Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası

GİRİŞ

Günümüzde insan hakları, kazanılması için insan olarak doğmanın yeterli olduğu, evrensel haklar olarak karşımıza çıkmaktadır. İnsanın onurlu bir yaşam sürdürmesi için gerekli olan asgari standartları sağlayan bu haklar, günümüzdeki düzeyine insanlık tarihinin yüzyıllar boyu süregelen acı tecrübelerinden ders alınarak gelmiştir. Bugün bize olmazsa olmaz gibi görünen söz konusu haklar, insanlık tarihi göz önüne alındığında aslında şaşırtıcı derecede yeni haklardır. Kölelik, angarya, din, dil, ırk ve cinsiyet temelli ayrımcılık gibi bugün insan hakları ihlali olarak görülen durumlar çok değil, yüz sene önce, dünyanın birçok yerinde yasal olarak görülmekteydi.

Günümüzde Avrupa Birliği'nin (AB) temel değerleri arasında insan hakları merkezi konumda yer almaktadır. Bunun yansımasını hem kurucu andlaşmalarında, hem kurumsal yapısında, hem de aday ülkelere sunmuş olduğu kriterlerde ve dış ilişkilerde görmek mümkündür. Fakat Avrupa Birliği bu değerlere kuruluş zamanından beri sahip değildi. AB, başlangıçtaki ekonomi yönelimli yapısına tarihsel süreç içerisinde siyasal yönelim kazandırdıkça kurumsal yapısı ve mevzuatı da bu doğrultuda gelişmiştir.

Şüphesiz ki, Avrupa Birliği'nde insan haklarının gelişiminde kurumların her birinin oynadığı rol ayrı ayrı veya bütüncül bir çalışmanın konusu olabilir. Fakat çalışmanın sınırlılığını göz önünde bulundurarak biz sadece AB'nin doğrudan seçimlerle seçilen, dolayısıyla, insan haklarının öznesi olan Birlik vatandaşlarının doğrudan temsilcisi olan Avrupa Parlamentosunun rolüne odaklanacağız. Demokrasi ile insan haklarının ayrılmaz bir bütün olduğunu göz önünde bulundurduğumuzda, insan haklarının AB'nin temel değerlerinden birine evrilmesinde Parlamentonun oynadığı rol merak konusudur. Çalışmamızda literatür taraması metoduyla söz konusu bu merak giderilmeye çalışılacaktır.

"Avrupa Parlamentosunun Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarının Gelişimindeki Rolü" başlığıyla hazırlanmış bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır.

Çalışmamızın ilk bölümünde Avrupa Birliği'ne tarihsel süreç çerçevesinde değinilecektir. Avrupa tarihi kanlı savaşlara sahne olurken Avrupa devletlerini bir araya getirecek bir oluşuma olan ihtiyaca yönelik düşüncelere ana hatlarıyla

değinilecek, düşünsel boyuttan daha somut adımlara geçilen dönemde bu ihtiyacın doğma nedenleri üzerinde durulacaktır. Üç ayrı topluluk olarak kurulan bu oluşumun ilk evvel organları düzeyinde daha sonra ise hukuki boyutta birleşerek Avrupa Birliği adını almasına kurucu ve tadil andlaşmalarındaki gelişmelere yer verilerek değinilecektir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde Avrupa Birliği kurumsal yapısı açısından incelenecektir. Kuruluş döneminden günümüze Birlik kurumlarının görev ve yetkilerinde yaşanan gelişmeler ile güncel yetki ve görev alanları hakkında temel bilgilere yer verilecektir. Kurumların AB içerisinde hangi konumda yer aldığını görmek, Birlik içinde insan haklarının gelişiminde hangi düzeyde katkı sağladıkları hakkında asgari fikir oluşturma açısından tercih edilecektir. Çalışmanın sınırları gözetilerek söz konusu kurumların insan haklarının gelişiminde oynadıkları rol ve bu bağlamda kullandıkları araçlar inceleme alanımız dışında tutulmuştur. İlgili bölümün devamında konumuzun odak noktasında olan Avrupa Parlamentosuna diğer kurumlara nazaran daha ayrıntılı bir şekilde yer verilecektir. Bu bağlamda ilk olarak parlamentonun danışma meclisinden temel yasama organlarından biri haline gelmesinde önemli dönemeçler incelenmektedir. Parlamentonun oluşumu başlığı altında ise günümüzde doğrudan seçilen üyeler, Parlamento içinde oluşturdukları siyasi grupların yapıları, güncel olarak hangi siyasi grupların mevcut olduğu hakkında temel bilgiler verilmektedir. Devamında Parlamentonun yapısı ve işleyişi ele alınarak sırasıyla delegasyonlar, komisyonlar ve yönetim yapılanması incelenmektedir. Bu bölümün son başlığında Parlamentonun günümüzde sahip olduğu denetim, bütçe, yasama ve atama yetkilerinin içeriğine ve söz konusu yetkilere hangi kurucu andlaşmayla veya tadil andlaşmasıyla kavuştuğuna değinilmektedir.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde Avrupa Birliği'nde insan haklarının gelişim sürecine ana hatlarıyla yer verilmektir. Konuya girmeden evvel ilk başlıkta insan haklarının tanım ve tarihçesine dair temel bilgilere değinilmektedir. İnsan hakları literatürü çok geniş bir alanı kapsadığından, çalışmamızın sınırları göz önünde bulundurularak hak kavramının tanımı ve insan haklarının çeşitli tasnifleri inceleme alanımız dışında bırakılmıştır. Devamında Avrupa Birliği'nde insan haklarının gelişimine değinilmektedir. Nihayetinde ulusüstü nitelikli bir uluslararası örgüt olan bu yapının neden bir insan hakları koruma mekanizmasına, insan hakları kataloğuna

ihtiyaç duyduğu sorusuna cevap aranacaktır. Söz konusu ihtiyacın kuruluş döneminden günümüze kadar hangi araçlarla karşılandığı üç döneme ayrılarak incelenecektir.

Çalışmanın son bölümünde ise konu başlığımızda da yer aldığı üzere Avrupa Parlamentosunun AB'deki insan haklarının gelişimindeki rolü incelenecektir. Demokratik yöntemlerle seçilen tek AB kurumu olan Parlamentonun demokrasi ile arasında kuvvetli bir bağ bulunan insan hakları konusunda kendini sorumlu sayması ve bu sorumluğu üstlenirken hangi araçları kullandığına, söz konusu araçlarla bu zamana kadar hangi gelişmelere katkıda bulunduğuna değinilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM
AVRUPA TOPLULUKLARININ KURULMASI VE TOPLULUKLARIN AVRUPA BİRLİĞİ'NE EVRİMİ

Avrupa'da bir birlik kurulması düşüncesi ilk olarak Avrupa Kömür Çelik Topluluğunun (AKÇT), daha sonrasında Avrupa Ekonomik Topluluğunun (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunun (AAET) kurulmasıyla somutlaşmıştır. Avrupa bütünleşmesinin ilk aşamasını bu üç Topluluğun kurulması ve çalışmaya başlaması oluşturur (Tekinalp, 2000: 6).

1.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN DÜŞÜNSEL TEMELLERİ

Avrupa Birliği günümüzde *sui generis* (kendine özgü) yapısıyla karşımıza çıkmaktadır. Kurumsal yapısının tarihsel geçmişi yaklaşık 60 yıl olsa da Avrupa bütünleşmesi düşüncesinin, bir başka ifadeyle Avrupa kıtasındaki devletlerin barış ve birlik içinde yaşaması fikrinin temelleri yüzyılları aşmaktadır.

Tarih sayfaları Avrupa'daki birçok kanlı savaşa şahitlik ederken dönemin düşünürleri, yazarları ve politikacıları kalıcı barışın sağlanması için önerilerde bulunmuşlardır. Bu konuda ilk örneklerden biri Pierre Dubois'in 1306 yılında yayınlanan "*Kutsal Toprakların Kurtarılışı*" adlı eseridir. Yazar, söz konusu eserinde Avrupa'da barışın tesisi için Papa'nın önderliğinde bir birliğin yaratılması önerisine yer vermiştir. 14. yüzyılın başından örnek olarak verilebilecek bir diğer eser Dante'nin *"Monarşi"* adlı yapıtıdır. Dante burada Avrupa için Roma İmparatorluğu benzeri bir örgütlenme önermiştir (Özkan, 2012: 26).

Due de Sully 1638 yılında yayınlanan "*Anılar*" adlı eserinde, Avrupa'da barışın sağlanması için Avrupa Federasyonu önerisinde bulunmuştu. Yine aynı yüzyılda, 1693'te William Penn "Avrupa Barışına İlişkin Bir Deneme" adlı yapıtında yaptırım zorunluluğu olan kararlar alabilen bir Avrupa Parlamentosu tasarlamıştır. Benzer örneklere Kant'ın, Rousseau'nun, Saint Simon'un, Leibnz'ın, Saint-Pierre'nieserlerinde de rastlanılabilir (Özkan, 2012: 26).

20. yüzyıla gelindiğinde yukarıda değindiğimiz düşünsel temeller doğrultusunda ilk somut adımlar atılmaya başlanmıştır. Birinci Dünya Savaşı'nın akabinde, Avusturyalı Richard von Coudenhove-Kalergi tarafından Pan-Avrupa hareketi kuruldu. Avrupa Birleşik Devletleri kurulmasına ilişkin faaliyet yürüten ve Hristiyan, Roman- Katolik Avrupa'yı kurmayı amaçlayan bu hareket, 1926'da Viyana'da, 1930'da Berlin'de, 1932'de Basel'de, 1935'te New-York'ta kongreler düzenlemişti (Özkan, 2012: 33; Tekinalp, 2000: 3).

Avrupa bütünleşmesi için somut adımların hız kazanmasında 20. yüzyılın ilk yarısında yaşanan iki dünya savaşı önemlidir. Avrupa devletlerinin kendi aralarındaki yüzyıllardır süregelen savaşlar bütün bu bütünleşme, kalıcı barış fikirlerine her defasında ağır darbeler indirmekteydi. Avrupa devletleri arasında kalıcı barışın sağlanması ve aynı zamanda yayılımcı Sovyet tehdidine karşı önlem amacıyla II. Dünya Savaşı sonrasında yalnızca ekonomi (Avrupa Ekonomik İş Birliği Örgütü), savunma (Batı Avrupa Birliği Örgütü ve NATO) veya siyaset (Avrupa Konseyi) alanlarında iş birliğini öngören bazı uluslararası örgütler kurulmuştur (Günuğur, 2018: 106-107). Kurulan bu örgütlerin yanı sıra Avrupa bütünleşmesi için de somut adımlar atılmaya başlanmıştı. Buna örnek olarak dönemin Birleşik Krallık başbakanı W. Churchill'in 1946 yılında Zürih Üniversitesinde yaptığı konuşması gösterilebilir. Bu konuşmada Churchill, Avrupa bütünleşmesinin gerçekleştirilememesinin Avrupa'da korkunç milliyetçi kavgalar dizisinin süreklilik kazanmasına ve barışı mahvetmesine sebebiyet verdiğini dile getirerek artık yaşanan bu trajedilerden ders alınması bu felaketlerin bir daha tekrarlanmaması için bir an önce somut adımların atılması gerektiğine vurgu yapmıştır.[1] Bütünleşmeyi sağlayacak olan yapının Avrupa Birleşik Devletleri veya başka bir şekilde kurulabileceğini, bu yapının kurulma çalışmalarına Fransa ve Almanya'nın öncülük etmesi gerektiğini belirtmiştir. Churchill manevî olarak büyük Fransa ve büyük Almanya olmadan Avrupa'nın dirilişinin mümkün olmadığını söylemiştir. Bu iki ülkenin iş birliği yapmasının gerekliliğine yaptığı vurguyla Churchill, iki savaş arası dönemde başlayan Avrupa bütünleşmesinin sekteye uğrama nedenlerine işaret etmiştir. Nitekim söz konusu dönemde girişilen bütünleşme çabalarının çoğu, iki ülke arasında yapılmış olan Versay Andlaşmasının koşulları ve

[1] Konuşmanın ses kaydı için bkz. https://www.youtube.com/watch?v=q_wEQ4gYujA (12.02.2023).

ileriki dönemde demir ve kömür madenlerinin bulunduğu bölgelere ilişkin çıkar çatışmaları nedeniyle başarısızlığa uğramıştır (Can, 2017: 27).

Fransa ve Almanya ilişkilerinin düzeltilmesi gerekliliği bütünleşme sürecinde önemli dönemeçlerden biri olan Shuman Planı'nda da vurgulanmıştır. 9 Mayıs 1950[2] tarihinde Fransız hükûmet bildirisi ile açıklanmış olan plan dönemin Fransa dış işleri bakanı R. Shuman'ın adıyla anılmaktadır. Jean Monnet'in tasarısına dayanan bu planda Avrupa'da barışın kalıcılığının sağlanması için Fransa ve Almanya arasında dostluk ilişkilerinin kurulması gerektiğine yer verilmiştir. Bu doğrultuda kömür ve çelik üretimini her iki ülkenin ortaklaşa yapması amacıyla bir Topluluk kurulması ve bu topluluğun diğer Avrupa ülkelerinin katılımına da açık tutulması gerektiği vurgulanmaktaydı. Kömür ve çelik sektöründe çıkarları dengeleyen bir devletlerüstü yapılanmanın idaresi altında Fransa ve Almanya arasındaki gerilimin yerini ortaklık ve dostluğun alacağı öngörülmekteydi (Tekinalp, 2000: 4-5). Bu plan çerçevesinde uygulanan politikaların meyvesi olarak Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu kurulmuştur.

1.2. AVRUPA KÖMÜR VE ÇELİK TOPLULUĞU (1951)

Shuman Planı doğrultusunda yapılan görüşmeler sonucunda 18 Nisan 1951 tarihinde Paris'te Fransa, Almanya Federal Cumhuriyeti, Lüksemburg, Belçika, Hollanda ve İtalya arasında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Andlaşması imzalanmış, bununla da Topluluklardan ilki olan AKÇT kurulmuştur.[3] Paris Andlaşması olarak da bilinen bu andlaşma 50 yıl süreli olarak imzalandığından, yürürlüğe girdiği 23 Temmuz 1952 tarihinden 50 yıl sonra 23 Temmuz 2002 tarihinde sona ermiştir (Can, 2017:30). Söz konusu andlaşma ile taraflar egemenlik haklarının kullanılmasının bir kısmını yeni kurdukları bu Topluluğa devretmişlerdir. Bu da AKÇT'nin uluslarüstü bir kurum olduğunu göstermektedir. Egemenlik haklarının kullanılmasının devri söz konusu olduğundan AKÇT Andlaşması bir uluslararası andlaşma olmakla beraber ilk uluslarüstü kurum andlaşması sıfatını taşımaktadır

[2] Bu tarih, 1985 tarihinden itibaren "Avrupa Günü" olarak kutlanmaktadır. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/symbols/europe-day_en (.02.2023).

[3] Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Andlaşmasının tam metin için bkz. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF (19.03.2023).

(Tekinalp, 2000: 6-7). Andlaşmanın 2/1. maddesinde AKÇT'nin görevlerine aşağıdaki şekilde yer verilmiştir:

"Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun görevi, üye devletlerin genel ekonomik durumları ile uyum içinde ve 4. maddede belirtilen şartlar çerçevesinde ortak bir pazarın kurulması ile, üye devletlerde, ekonomik genişlemeye, istihdam ve yaşam standardının yükselmesine katkıda bulunmaktır."[4]

Topluluğun hangi kurumlardan oluşacağına ise Andlaşma'nın 7. maddesinde yer verilmiştir. Bunlar; Yüksek Otorite, Ortak Meclis, Özel Bakanlar Kurulu ve Adalet Divanıdır.

1.3. AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞU (1957)

Avrupa bütünleşmesi sürecinde kurulan bir diğer örgüt ise Avrupa Ekonomik Topluluğu olmuştur. Avrupa bütünleşmesinin yolunun ekonomik birliktelikten geçtiği düşüncesiyle hareket eden dönemin AKÇT üyesi devletleri 25 Mart 1957'de Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) kuran andlaşmayı imzalamışlardır.[5] Roma Andlaşması olarak da bilinen andlaşma 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Çok yönlü ve kapsamlı bir andlaşma olan bu belgede gümrük birliğinin kurulması ve ortak pazarın yaratılması amaçlarına yer verilmiştir. Andlaşmanın 2. maddesinde Topluluğun görev ve amaçları aşağıdaki şekilde açıklanmıştır:

> "*Topluluğun görevi, ortak bir pazarın kurulması ve üye Devletlerin ekonomik politikalarının giderek yaklaştırılması yoluyla Topluluğun bütününde ekonomik faaliyetlerin uyumlu bir şekilde geliştirilmesini, sürekli ve dengeli bir büyümeyi, daha fazla istikrarı, yaşam standardının hızla yükselmesini ve Topluluğun bir araya getirdiği Devletler arasında daha sıkı ilişkilerin kurulmasını sağlamaktır."*

Andlaşmanın 8/1. maddesinde ise ortak pazarın 12 yıllık bir geçiş dönemi ile aşamalı olarak kurulacağı belirtilmiştir.

[4] Çalışmada kurucu andlaşmaların İktisadi Kalkınma Vakfı tarafından yapılan Türkçe çevirilerinden de yararlanılmıştır. AKÇT Andlaşmasının Türkçe metni için bkz. https://www.ikv.org.tr/images/files/A1-tr.pdf (24.03.2023).

[5] AET Andlaşmasının tam metni için bkz. https://eurlex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN (31.03.2023)

1.4. AVRUPA ATOM ENERJİSİ TOPLULUĞU (1957)

Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu AET ile aynı tarihte, yani 25 Mart 1957'de kurulmuştur. Topluluğun amaçları arasında, Topluluğun konusuyla ilgili olarak üye devletlere bilgi yayılmasını sağlamak, atom enerjisi alanında yapılan yatırımları tespit etmek, işçileri koruyacak güvenlik standartlarını belirlemek ve atom enerjisinin barışçıl amaçlar dışında kullanımını engellemek yer almaktadır (Tekinalp, 2000: 8). Avrupa'daki enerji krizini atom enerjinsin yardımı ile atlatmayı öngören AAET'nin görevleri 25 Mart 1957 tarihinde imzalanan kurucu andlaşmasının 1. maddesinde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

"…Topluluğun görevi, nükleer sanayilerin kurulması ve hızlı gelişimi için gerekli şartların hazırlanması suretiyle, üye devletlerde hayat standardının yükselmesine ve ilişkilerin geliştirilmesine katkıda bulunmak olacaktır."

AKÇT, AET ve AAET Andlaşmaları Avrupa bütünleşmesi sürecinde atılan ilk somut adımlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bütünleşme sürecinde atılan diğer bir adım ise her biri ayrı ayrı kurumsal yapıya sahip olan bu toplulukların organlarının ortak hale getirilmesi olmuştur. İlk olarak 25 Mart 1957 tarihinde imzalanan "Avrupa Toplulukları için Ortak Organlar Oluşturulmasına İlişkin Andlaşma" ile Meclis ve Adalet Divanı ortak organlar olarak belirlendi. (Tekinalp, 2000: 9). Söz konusu üç topluluğun organlar düzeyinde tam olarak birleşmesi ise 8 Nisan 1965 tarihli "Avrupa Toplulukları için Müşterek bir Konsey ile Komisyon Oluşturulması"[6] (kısaca "Birleşme Andlaşması") ile gerçekleştirilmiştir. Füzyon Andlaşması olarak da anılan bu andlaşma ile her üç Topluluk için görev yapan ortak bir Komisyon, ortak bir Konsey ve ortak bir bütçe oluşturulmuştur (Can, 2017: 30-31).

1.5. AVRUPA TEK SENEDİ (1986)

1973 yılında yaşanan petrol krizinin ardından meydana gelen ekonomik durgunluk ve daralma Avrupa Topluluklarına üye devletleri de zor durumda bırakmış, genişlemeyle birlikte sorunlar daha da artmıştır. Yaşanan sorunlar nedeniyle korumacı

[6] Söz konusu andlaşmanın tam metni için bkz. https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:11965F/TXT (31.03.2023)

bir anlayışa eğilim gösteren üye devletler Gümrük Birliği'nin 1968 yılında tamamlanmış olmasına karşın ortak pazar aşamasına geçmemiştirler (Can, 2017: 31). Komisyon bu sorunların giderilmesi amacıyla 28-29 Haziran 1985 tarihinde Konseye kapsamlı öneriler içeren "İç Pazarın Tamamlanması" adlı bir Beyaz Kitap yayımlamıştır[7]. Kurucu andlaşmalarda önemli değişiklikler öneren söz konusu Beyaz Kitap esas alınarak 1986 yılında Avrupa Tek Senedi (ATS) imzalanmıştır[8].

1 Haziran 1987 tarihinde yürürlüğe giren ATS Toplulukların yapısına dair önemli değişiklikler içermekteydi. Avrupa Tek Senedi ile siyasi iş birliğinin hukuki temelleri atılmış, bununla da ortak dış ve güvenlik politikası için uygun hukuki zemin hazırlanmıştır (Can, 2017: 32). Dört başlıktan oluşan Senedin birinci başlığında ortak hükümlere, ikinci başlığında Avrupa Topluluklarını kuran andlaşmalarda değişiklik getiren hükümlere, üçüncü başlığında siyasi iş birliğine dair hükümlere, dördüncü bölümünde ise son ve genel hükümlere yer verilmiştir. Avrupa bütünleşmesine yeni bir ivme kazandıran Tek Avrupa Senedi ile getirilen değişiklik ve yenilikleri Can aşağıdaki şekilde özetlemiştir:

- Oybirliği usulünden nitelikli oy çokluğu usulüne geçilmesi,

- Karar alma süreçlerinde iş birliği usulünün getirilmesiyle Avrupa Parlamentosunun karar alma sürecine daha etkin katılımı sağlanmıştır. Fakat bu süreçte yapılan önerileri karara bağlama yetkisi Konseyde kalmaya devam etmiştir.

- Topluluklara yeni üye kabulü ve ortaklık andlaşmalarının onaylanması aşamasında Avrupa Parlamentosu yetkilendirilmiştir.

- Avrupa Konseyine kurucu andlaşmalarda resmî statü tanınmıştır.

- Avrupa iç pazarının en geç 31 Aralık 1992 tarihine kadar kurulması öngörülmüştür. Üye devletler sosyal politika, vergi, sağlık gibi alanlarda ortak standartlar konusunda anlaşarak bu alanlarda Avrupa Ekonomik Topluluğuna yeni yetkiler vermişlerdir (Can, 2017: 32-33).

[7] Söz konusu Beyaz Kitabın tam metni için bkz. http://aei.pitt.edu/1113/1/internal_market_wp_COM_85_310.pdf) (03.04.2023).

[8] Avrupa Tek Senedinin tam metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN (03.04.2023).

1.6. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULMASI (MAASTRİCHT ANDLAŞMASI) VE LİZBON ANDLAŞMASINA KADAR OLAN DÖNEM

1980'li yılların sonundan itibaren yaşananlar bütün uluslararası aktörler gibi Avrupa Topluluklarını da değişime itmiştir. 1989 senesinde Berlin duvarının yıkılması sonucunda Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi, 1990'ların başında Sovyetler Birliği'nin ve Varşova Paktı'nın dağılması ile Soğuk Savaşın sona ermesi uluslararası sistemin iki kutuplu yapısını tek kutuplu bir yapıya doğru şekillendirmiştir. Bu dönemde üye devletler artık Toplulukların sadece bölgesel sorumlulukları üstlenen bir yapı değil bağımsız bir küresel güç olmasını istemişlerdir. Avrupa Topluluklarına üye devletler değişen dengeler ışığında güvenlik ve dış politika gibi alanlarda iş birliğinin artırılması için müzakere sürecine başlamışlardır (Efe, 2008: 70-71, 76). Müzakereler 7 Şubat 1992 tarihinde Avrupa Birliği Andlaşmasının (ABA) imzalanmasıyla sonuçlanmıştır.[9] İmzalandığı şehrin adıyla Maastricht Andlaşması (MA) olarak da anılan bu andlaşma Avrupa bütünleşmesi sürecinde siyasi bütünleşmeye doğru atılan en büyük adımdır (Samancı, 2006: 25). ABA Toplulukların kurucu andlaşmalarında en kapsamlı revizyonu gerçekleştirilerek ekonomik amaçların ötesinde siyasi bütünleşme amaçlarını da öngören hükümler getirmiştir. ABA ile kabul edilen düzenlemeler çerçevesinde AB'nin üç sütun üzerine kurulu bir üst çatı olduğu değerlendirilebilir. Üç sütun üzerine kurulan Avrupa Birliği'nin ilk sütununu Avrupa Toplulukları, ikinci sütununu Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, üçüncü sütununu ise Adalet ve İç İşleri Alanında İş Birliği oluşturmaktadır (Can, 2017: 33; Efe, 2008: 72; Tezcan, 2013:22). Söz konusu üç sütunlu yapının birinci sütunu ile ikinci ve üçüncü sütununu ayıran en büyük özellik II. ve III. sütunun karar alma mekanizmasının hükûmetlerarası, I. sütunun karar alma mekanizmasının ise uluslarüstü (supranasyonel) yapıda olmasıdır (Efe, 2008: 71-72). Topluluklar birinci sütunda yer alsalar da varlıklarını birbirinden bağımsız bir şekilde sürdürmekteydiler. Zira Füzyon Andlaşmasıyla Topluluklar kurumsal düzeyde birleştirilse de her üç Topluluğun kurucu andlaşmaları hala yürürlükteydi (Tezcan, 2013: 22).

[9] Avrupa Birliği Andlaşmasının tam metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN (04.04.2023).

Maastricht Andlaşması sonrasında Avrupa bütünleşme sürecini hızlandırma gayesiyle söz konusu andlaşmaya değişiklikler ve tamamlamalar içeren iki andlaşma imzalanmıştır. Bunlardan ilkinin oluşturulmasına dair planlamaya MA'nın N maddesinde yer verilmiştir (Saygın, 2013: 211). Amsterdam Andlaşması[10] (1997) 2 Ekim 1997'de imzalanarak, Mayıs 1999'da yürürlüğe girmiştir (Tekinalp ve Tekinalp, 2000: 35). Diğer tamamlayıcı andlaşma olan Nice Andlaşması[11] ise 26 Şubat 2001 tarihinde imzalanmıştır. Fakat daha kapsamlı yenilikler 2007 tarihinde Lizbon Andlaşması ile gerçekleştirilmiştir. Amsterdam ve Nice Andlaşması gibi bir tadil andlaşması olan bu Andlaşma Avrupa bütünleşmesi sürecinin ilerilemesine sağladığı katkıların kapsamı itibarıyla bir "*Reform Andlaşması*" olarak da nitelendirilmektedir. (Güneş, 2008: 739; Can, 2017: 41).

1.7. LİZBON ANDLAŞMASI (2007)

Avrupa Birliği Andlaşmasının (ABA) ve Avrupa Topluluğunu Kuran Andlaşmanın Değiştirilmesine Dair Lizbon Andlaşması[12] (kısaca Lizbon Andlaşması) 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanmış, 1 Aralık 2009'da yürürlüğe girmiştir. Lizbon Andlaşmasında ABA'nın ismi korunmuş, Avrupa Topluluğunu Kuran Andlaşmanın ismi ise Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Andlaşma (ABİİA) olarak değiştirilmiştir. ABA'ya ve ABİİA'ya Birlik hukukuna, Birlik'in kurumsal yapısına ve demokratik meşruiyetinin arttırılmasına dair yeni düzenlemeler içeren hükümler getirilmiştir.[13] ABA m. 1/3'te AB'nin aynı hukuki değere sahip ABA ve ABİİA'nın üzerine kurulu bir birlik olduğu, AB'nin Avrupa Topluluğunun yerini alarak onun halefi olduğu belirtilmiştir.[14] Tezcan, her iki andlaşma hukuken eşit olsa da ABİİA'nın

[10] Amsterdam Andlaşmasının tam metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN (17.04.2023).

[11] Nice Andlaşmasının tam metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=EN (17.04.2023).

[12] Lizbon Andlaşmasının tam metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT (17.04.2023)

[13] Söz konusu andlaşma içerik bakımından esasen 25 Ekim 2004 tarihinde imzalanan fakat Fransa ve Hollanda'da gerçekleştirilen referandumların olumsuz sonuçlanması sebebiyle yürürlüğe giremeyen Avrupa Birliği Anayasasına benzerlik teşkil etmektedir. İçerdiği siyasi terim ve sembollerle yeni bir devlet oluşumunu çağrıştırması sebebiyle sıcak bakılmayan söz konusu Anayasa'daki bu sembol ve terimler Lizbon'a aktarılmamıştır (Güneş ve Münster, 2008: 740-741).

[14] ABA m. 1/3: "*Birlik, bu Andlaşma ve Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma (bundan sonra Andlaşmalar olarak anılacaklardır) üzerine kuruludur. Bu iki andlaşma aynı hukuki değere sahiptir. Birlik Avrupa Topluluğu'nun yerini alır ve halefi olur."*

AB'nin işleyişi ile ilgili ayrıntıları düzenleyen bir andlaşma olması nedeniyle de facto olarak ikincil konumda bir andlaşma olarak nitelendirilebileceğini belirtmiştir (Tezcan, 2013: 31).

Maastricht ile oluşturulan üç sütünlu yapı Lizbon Andlaşması ile ortadan kaldırılmış, Avrupa Topluluğu ifadesi Avrupa Birliği olarak değiştirilmiştir (Güneş, 2008: 742). Bu Andlaşma ile AB'ye açıkça tüzel kişilik kazandırılmış (ABA m. 47); üye devletler ile Birlik arasında yetki alanları belirlenmiş (ABİİA m. 2-6); AB'nin yetki alanları yeniden düzenlenmiştir (ABA m. 24).

AB'nin kurumsal yapısı da Lizbon Andlaşmasının kurucu andlaşmalara getirdiği değişiklik ve yeniliklerle yeniden şekillendirilmiş, Avrupa Merkez Bankasına, Sayıştaya ve Avrupa Konseyine temel kurumlar arasında yer verilmiştir. Kurumsal yapıya dair reformların temel amacı üye devlet sayısı 27'ye ulaşan Birlik organlarının görevlerini bu genişleme karşısında etkili bir şekilde icra edebilmesini sağlamaktı (Güneş 2008: 769).

Lizbon Andlaşması AB'nin demokratik meşruiyetini artırmaya yönelik yenilikler de barındırmaktadır. ABA'ya eklenen "*Demokratik İlkelere İlişkin Hükümler*" başlığı altındaki 9-12. maddeler buna örnek teşkil etmektedir. ABA m. 9'da Birlik vatandaşlarının eşitliğine, m. 10'da Birliğin işleyişinin demokrasiye dayandığına dair hükümlere yer verilmiştir. Demokratik meşruiyetin sağlanması amacıyla öngörülen en önemli yeniliklerden biri olan "Avrupa *Vatandaş Girişimi*" (European Citizens' Initiative) ise m. 11/4'te aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

"Kayda değer sayıdaki üye devletten en az bir milyon Birlik vatandaşı, Andlaşmaların uygulanması amacıyla Birliğin bir hukuki tasarrufunun gerekli olduğunu düşündükleri konularda, Avrupa Komisyonu'nu yetkileri çerçevesinde her türlü uygun öneriyi sunmaya davet etme girişiminde bulunabilir…"

Düşünsel temelleri asırlar öncesinden atılan Avrupa bütünleşmesi ideası ilk olarak 20 yy. da yaşanan iki dünya savaşının ardından Avrupa'da kalıcı barışın sağlanması amacıyla kurulan AKÇT, AET ve AAET ile somutlaşmış, Füzyon Andlaşmasıyla kurumsal boyutta ortak bir yapı haline gelmiştir. Zamanla Avrupa Toplulukları olarak anılan bu üç Topluluk Maastricht Andlaşması sonrasında da hukuken ayrı ayrı varlığını korumakla beraber, 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Andlaşmasıyla nihaî olarak Avrupa Birliği'ne evrilmişlerdir.

Özetlediğimiz bu serüven elbette literatürde kendine daha geniş bir yer bulmuş, Avrupa bütünleşmesi uluslararası ilişkiler alanındaki bütünleşme teorileriyle açıklanmaya çalışılmıştır. Yapılan bu kuramsal çalışmalar[15] bütünleşme sürecinin ilk yirmi yılında hükûmetlerarasıcılığa karşı yeni-işlevselcilik tartışmaları çerçevesindeyken, 1980'lerden itibaren Avrupa bütünleşmesine ilişkin tartışmalar rasyonalizme karşı konstrüktivizm teorileri ekseninde sürmektedir (Açıkmeşe, 2004: 3). Her biri bütünleşme sürecini açıklamaya çalışan çeşitli teoriler olsa da tek ve genel teori henüz yaratılmamıştır. D. Puchala böyle bir teorinin yaratılamamasının nedenini "Körler, filler ve uluslararası bütünleşme hakkında" isimli makalesinde kuramları ve kuramcıları kör insanlarla, bütünleşme olgusunu ise fille metoforlaştırarak açıklamıştır. Bu metafora göre, doğuştan kör olan birkaç insan bir file dokunarak onu tanımlamaya çalıştıklarında yalnızca dokundukları yere göre tanımlama yapacakları için tanımlar arasında farklılıklar kaçınılmaz olacaktır; dolayısıyla kuramların ve kuramcıların bütünleşme sürecini kendi açılarından tanımlamaya çalışmaları da hep eksik ve birbirinden farklı olacaktır (Puchala, 1971: 267, 280-283).

[15] Avrupa bütünleşmesine dair ayrıntılı bilgi için bkz. Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. New York: Palgrave Macmillan.

İKİNCİ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİNİN KURUMSAL YAPISI

Avrupa Birliği'nin tarihsel gelişim serüvenine kısaca yer verdikten sonra konumuzun ana odağı olan insan haklarına geçmeden önce AB'nin kurumsal yapısında yer alan organ ve kurumlar hakkında kısaca bilgi edinmemiz çalışma konumuzun daha iyi anlaşılması açısından yararlı olacağı kanaatindeyiz. Bölümde ilk olarak AB'nin temel organ ve diğer kurumlarına değinecek ardından kurumsal yapısına hakim olan ilkelere yer verilecektir. Bölümün son kısmında ise Avrupa Parlamentosuna hem tarihsel süreciyle hem kurumsal yapı ve işleyişiyle hem de yetki ve görevleriyle ilgili daha geniş yer verilecektir.

Belirli alanlarda aynı standartları (yasama tasarruflarını ve politikaları) uygulama hususunda anlaşmış üye devletlerden oluşan kendine has işleyişi haiz olan siyasi ve ekonomik bir birlik olan AB'nin kurumsal yapısı da kendine özgüdür. Birlik tarihsel süreç içerisinde değişim ve dönüşüm yaşamakla beraber siyasi, hukuki ve mali alanlarda kurumları aracılığı ile faaliyet gösterir (Say, 2019: 117). Kurucu andlaşmalarla ve tadil andlaşmalarıyla şekillenerek Birliğin giderek genişleyen ve derinleşen yapısına ayak uydurulması sağlanan kurumsal yapı günümüzde 4 temel karar alıcı kurumdan (Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu, Konsey), onların işleyişini tamamlayan diğer 3 kurumdan (Avrupa Adalet Divanı, Avrupa Sayıştayı, Avrupa Merkez Bankası) ve diğer alt kademeli birimlerden oluşmaktadır (Avrupa Birliği, 2022).

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN AVRUPA PARLAMENTOSU DIŞINDAKİ KURUMLARI

2.1.1. Avrupa Komisyonu (European Comission)

Avrupa Komisyonu kökeni AKÇT'ye kadar uzanan, AB'nin temel kurumlarından biridir. AKÇT döneminde Yüksek Otorite adıyla oluşturulan Komisyon, AB yapısı ile evrimleşerek günümüzdeki halini almıştır. Yüksek Otorite modeli toplulukların kurulmasında ilk adım olarak kabul edilen 9 Mayıs 1950 tarihli

Schuman Deklarasyonunda da yer almaktadır. Burada Yüksek Otorite, eşitlik temeline dayanarak hükûmetler tarafından kararlaştırılacak bağımsız kişilerden oluşacak ve tüm kömür çelik rejiminin çalışmasından sorumlu olacak bir yapı olarak tasvir edilmiştir (Tezcan, 2007: 10).

Supranasyonel özelliği baskın bir organ olan Komisyonun üyeleri görevlerini icra ederken kendi ulusal hükûmetlerinin değil, AB'nin çıkarlarını temsil etmekle mükelleftirler. Komisyon AB politikalarının tasarlayıcısı ve koordinatörü olarak, söz konusu politikaların uygulanmasını da izlemektedir. AKÇT Andlaşması m. 8 ve 9 Yüksek Otorite'nin görev ve yetkilerini düzenlemiştir. 1967 tarihinde yürürlüğe giren Füzyon Andlaşması ile Yüksek Otorite her üç Topluluk için Komisyon adıyla ortak bir kurum haline getirilmiştir (Aras, 2013:329).

Karar alma süreçlerinde Komisyon, AB vatandaşlarını temsil eden Avrupa Parlamentosu'ndan ve üye devletlerin çıkarlarını gözeten Konsey'den farklı olarak, bizzat AB'yi temsil ettiği için bütün tarafların çıkarlarını ortak paydaya getiren çalışmalar yürütmektedir (Aras, 2013: 367).

Komisyon'un görevleri ABA m 17/1'de aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

> *Komisyon, Birliğin genel çıkarlarını destekler ve bu amaca yönelik uygun girişimlerde bulunur. Andlaşmaların ve kurumlar tarafından andlaşmalara dayanılarak kabul edilen tedbirlerin uygulanmasını sağlar. Avrupa Birliği Adalet Divanı denetiminde Birlik hukukunun uygulanmasını gözetir. Bütçeyi uygular ve programları yönetir…*

ABİİA m. 248-250 Komisyon'un işleyişini düzenlemektedir. Geniş yetkilerle donatılmış Komisyonun atanmasında AP'nin önemli yetkileri mevcut olup, Komisyonu bir gensorunun kabulü yoluyla görevden alabilme yetkisi de sadece Avrupa Parlamentosuna aittir (Aras, 2013: 320-321).

2.1.2. Avrupa Birliği Konseyi (Council of European Union)

Birliğin temellerini atan AKÇT Andlaşmasının 4. maddesinde Topluluğun 4 kurumdan oluştuğu belirtilmekteydi. Bunlardan biri de Özel Bakanlar Kurulu adı altında kurulan, Avrupa Birliği Konseyidir. Bakanlar Konseyi veya kısaca Konsey olarak da anılan kurum AKÇT'de, üye devletlerin dış ileri bakanlarından oluşmaktaydı. AET ve AAET'nin Konseyleri ise her bir üye devletin hükûmetlerinin uygun gördüğü bakanlardan oluşmaktaydı (Bataklar, 2013: 254-256). Bu farklılık

Maastricht Andlaşması ile AKÇT m. 27, AET m. 146, AAET m. 116'da aşağıdaki şekilde tadil edilerek ortadan kaldırılmıştır: *"...Konsey, üye devletlerin temsilcilerinden oluşur. Her hükûmet kendi üyelerinden birini Konseye delege tayin eder..."*. Lizbon sonrası bu madde ABA m. 16/2 ile düzenlenmiştir[16]. Bu düzenlemenin amacı diğer bakanların da ulusal hukuklarında sorumlu oldukları alanlarda Konsey'e katılımını temin etmekti. Böylelikle Konsey toplantısının gündemine göre Konsey'in oluşumu farklılık gösterir.

Konsey, ulusal parlamentolarına ve vatandaşlarına karşı sorumlu olan üye devletlerin hükûmetlerinin temsilcilerinden oluştuğu için, ulusal çıkarların vücut bulmuş halidir. Konsey'in altı temel sorumluluk alanı bulunmaktadır. Bunlar:

- AB'nin ana yasama organlarından biri olmak. Belirtmek gerekir ki, Lizbon Andlaşmasından itibaren olağan yasama usulü ortak karar usulü (co-decision procedure) olarak belirlendiğinden, yasama yetkisi kural olarak Avrupa Parlamentosuyla birlikte kullanılır.

-Üye devletlerin genel ekonomi politikalarının koordinasyonunu sağlamak,

-Uluslararası sözleşmeler akdedilmesi,

-Avrupa Parlamentosuyla beraber AB genel bütçesi üzerinde yetki sahipliği,

-Adalet ve içişleri gibi alanlarında üye devletlerin arasındaki faaliyetleri koordine etmek (El-Agraa, 2011: 54).

Konsey başkanlığı, görev süresi toplamda 18 ay olan 3 üye devletten oluşan, istikrarı ve tutarlılığı temin etmeye yönelik takımlar tarafından yürütülür. Bununla da başkanlık üye devletler arasında 6 aylık dönemlerle el değiştirir. Üye devletlerin Birlik içerisindeki çıkarlarını temsil eden Konseye çalışmalarında yardımcı olmak için çeşitli komiteler ve çalışma grupları bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi üye devletlerin AB'deki büyükelçilerinden oluşan COREPER'dir (Daimi Temsilciler Komitesi) (El-Agraa, 2011: 44-45). ABİA m. 240/1'e göre COREPER, Konseyin çalışmalarını hazırlamakla yükümlü, karar alma mekanizmasında hem bir diyalog forumu hem de uzmanlık gruplarının yönlendirmesiyle bir kontrol aracıdır.[17]

[16] ABA madde 16/2: "Konsey, her üye devletin, temsil ettiği üye devlet hükümetini taahhüt altına sokabilecek ve oy kullanabilecek bakan düzeyindeki bir temsilcisinden oluşur."

[17] Daimi Temsilciler Meclisi (COREPER) hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.cvce.eu/obj/origin_and_development_of_coreper-en-debc33b6-de37-4f54-bb9a-0e3508885349.html (20.04.2023).

2.1.3. Avrupa Konseyi (European Council)

Avrupa Konseyi AB'nin diğer organlarından farklı bir gelişim süreciyle karşımıza çıkmaktadır. Avrupa Topluluklarına üye devletlerin bir araya geldikleri zirveler bu kurumun tarihsel arka planını oluşturmaktadır. Üye devletlerin hükûmet veya devlet başkanlarının bir araya geldiği söz konusu zirveler, kurumların dışında bir konumda kendisine yer edinmiştir (Akdoğan, 2013: 160). Bu zirveler Avrupa bütünleşmesinin başlangıcından beri yapılsa da düzenli toplantılar yapma kararı ancak Aralık 1974'te Paris zirvesinde alınmış ve ilk Avrupa Konseyi toplantısı 10-11 Mart 1975'te Dublin'de gerçekleştirilmiştir.[18] Akdoğan'a göre, Avrupa Konseyinin informel yapıdan bir kurum haline dönüşmesinin nedeni AB'nin siyasi kimlik arayışından kaynaklanmaktaydı (Akdoğan, 2013: 160-161). Avrupa Konseyinin oluşumu ve işlevleriyle ilgili birçok konu ise 17-19 Haziran 1983 tarihinde gerçekleştirilen Stuttgart Zirvesinde kabul edilen Solemn Deklarasyon'da[19] yer almıştır.

Avrupa Konseyi, Lizbon Andlaşması ile kendi başkanı olan tam teşekküllü bir kurum haline gelmiştir. Önceden, Avrupa Konseyi gayri resmî bir yapıydı ve Avrupa Konseyinin başkanı resmî olmayan bir konumdaydı. Bu rol, AB Bakanlar Konseyinin dönem başkanlığını yürüten üye devletin devlet veya hükûmet başkanı tarafından üstlenilmekteydi.

Lizbon Andlaşması ile değişik ABA m. 15/5'in Avrupa Konseyi ile ilgili getirdiği bir yenilik, iki buçuk yıllık bir dönem için atanan daimi bir başkan bahşetmesidir. Başkanın temel görevi, Avrupa Konseyi toplantılarını hazırlamak, tartışmalara başkanlık etmek, ortak sonuçlara varmak ve bunların yürütülmesini sağlamaktır. Seçilen başkanın ilk icraatı 11 Şubat 2010'da Avrupa Konseyini gayrı resmî bir toplantıya çağırmak oldu. De Schoutheete, bu tutumuyla başkanın, toplantıya çağırma ve gündemi belirleme hakkı talep ettiğini; yani belli bir otorite kurmuş olduğunu belirterek, o zamandan beri Başkanın Avrupa Konseyindeki ağırlığının gerçekten tartışılmadığını vurgulamıştır. Nitekim Avrupa Konseyi başkanı bazılarının

[18] Dublin Zirvesi'nde alınan kararların özeti için bkz. https://www.consilium.europa.eu/media/20440/1975_march_dublin__eng_.pdf (22.04.2023).

[19] Solemn deklarasyonun tam metni için bkz. https://www.cvce.eu/en/obj/solemn_declaration_on_european_union_stuttgart_19_june_1983-en-a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d. html (erişim tarihi 22.04.2023).

düşündüğü gibi basit bir oturum başkanı değil, Avrupa Konseyi gündeminin hazırlanmasını, tartışılmasını ve sonuçlandırılmasını etkileyen konumdadır. Fakat unutmamak gerekir ki, Başkan Avrupa'nın Başkanı değildir (De Schoutheete, 2012:15-16). Uluslararası arenada AB'nin muhatapları üye devletleri temsilen Başkanla görüşseler de yasama görevinin dışında kalan bir kurumun başkanı olarak bu kişi iç işleyişte etkin bir pozisyona haiz değildir (Akdoğan, 2013: 188-189).

Avrupa Konseyi toplantılarında devlet ve hükûmet başkanları önemli buldukları konular üzerinde tartışıp, Birliğin hem orta hem de uzun vadeli politikalarına yön vermektedirler. ABA m. 15/1'de de açıkça düzenlendiği üzere, Avrupa Konseyi yasama sürecine katılmamakta, bu süreçte herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.

2.1.4. Avrupa Birliği Adalet Divanı (Court of Justice of European Union)

Avrupa Birliği'nde yargı yetkisinin kullanılmasından sorumlu ABAD, ilk olarak AKÇT Andlaşması ile 1952 yılında, AKÇT Adalet Divanı adı altında kurulmuştur. AET ve AAET'yi kuran andlaşmalarla 1957 tarihinden itibaren her üç Topluluk için ortak hale getirilerek Avrupa Toplulukları Adalet Divanı olarak anılmaya başlanmıştır (Ultan, 2013: 387). Lizbon andlaşmasından itibaren adı Avrupa Birliği Adalet Divanıdır.

Dinan'a göre, Adalet Divanı'nın kuruluş amacı şirketleri ve üye devletleri diğer Topluluk kurumlarından korumaktı. Bu sebeple, Divan oluşturulurken Fransız hükûmetinin yetkilerini kötüye kullanmasından bireyleri koruyan Fransız Danıştayı (Conseil d'Etat) örnek alınmıştır (Dinan, 2005: 78).

ABAD, Adalet Divanı ve Genel Mahkemeden oluşmaktadır. Adalet Divanı esasen ihlal davalarına ve ön karar prosedürü ile açılan birçok diğer davaya bakmakla yükümlüdür. Genel Mahkeme ise Adalet Divanının yükünü hafifletmek için oluşturulmuş ve ona bağlı olarak çalışmaktadır. (Ultan, 2013: 441). Bu iki mahkemeden başka Özel (İhtisas) Mahkemeler de kurulabilmektedir. ABİİA'nın 257/1 maddesine göre, Avrupa Parlamentosu ve Konsey olağan yasama usulü çerçevesinde hareket ederek, Genel Mahkemeye bağlı özel mahkemeler kurabilirler. Bu mahkemeler belirli alanlardaki davalara ilk derece mahkemesi olarak bakmak üzere

kurulurlar. İlk ve bu zamana kadar tek Özel (İhtisas) Mahkeme 2005-2016 yılları arasında faaliyette olan Kamu Hizmet Mahkemesidir (Civil Service Tribunal).

Adalet Divanında her üye devletten 1 olmak üzere 27 hâkim ve 11 hukuk sözcüsü, Genel Mahkeme'de ise 54 hâkim görev yapmaktadır (Avrupa Birliği Adalet Divanı, 2023).

El-Agraa'ya göre, ABAD'a Birlik içerisinde ihtiyaç duyulmasının üç nedeni vardır. İlk olarak, AB kurumlarının kurucu andlaşmalara uygun hareket etmesini ve andlaşmalarla kendilerine verilen yükümlülükleri yerine getirmesini sağlamak için hukuk uzmanlarından oluşan bir kurum vazgeçilmezdir. İkinci olarak, üye devletlerin, gerçek ve tüzel kişilerin AB hukuk düzenine riayet ettiğini görmek için bir mahkeme gereklidir. Son olarak ise AB düzeyinde bir mahkeme, ulusal mahkemelere AB hukukunu yorumlamada yol göstermesi ve dolayısıyla AB mevzuatının yeknesak bir şekilde uygulanmasını sağlaması açısından hayati önem taşımaktadır (El-Agraa, 2011: 47-48).

2.1.5. Avrupa Merkez Bankası (European Central Bank)

AB'nin en yeni kurumlarından biri olan Avrupa Merkez Bankası (AMB), 1 Haziran 1998'de kurulmuştur. AMB ile ilgili düzenlemeler ABA m. 13'te ve ABİİA m. 282-284'te yer almaktadır. Euro basmakta tek yetkili kurum olan AMB, Euro Bölgesi'ndeki (Eurozone) istikrarı sağlamak için gerekli adımları atmakla yükümlüdür. Bu doğrultuda AMB ve üye devletlerin merkez bankalarından oluşan, Avrupa Merkez Bankalar Sistemi kurulmuştur (Bardakçı, 2013: 548-549). Erçel'e göre, Birliğin bu yeni kurumunun 4 önemli niteliği mevcuttur. Bunlardan ilki bağımsızlık, ikincisi krediblite, üçüncüsü şeffaflık ve sonuncusu belirsizlikten uzak olmadır (Erçel, 1998).

AMB Avrupa Birliği'nin diğer kurumlarından ve üye devletlerin merkez bankalarından bağımsız bir kurum olarak herhangi birinden talimat alamaz, isteyemez ve herhangi bir kuruma talimat veremez. AMB'nin bağımsızlığının tek istisnası Avrupa Parlamentosunun AMB yetkililerini davet ederek para politikası konusunda açıklama yapmalarını isteyebilmesidir (Bardakçı, 2013: 553).

2.1.6. Avrupa Sayıştayı (European Court of Auditors)

1951 tarihinde imzalanan Paris Andlaşmasıyla AKÇT'nin bütçesinin düzenliliği üzerine yıllık raporlar hazırlamakla görevlendirilen denetçi mekanizması oluşturulmuştur. 1957'deki Roma Andlaşmasıyla ise AET ve AAET'nin mali denetimini sağlayacak Denetim Komitesi kurulmuştur. Denetim Komitesi 1965 Füzyon Andlaşması ile her üç topluluğu da kapsayan Denetim Kuruluna evrilmiştir. (Aras ve Pallı, 2013: 474-475).

Literatürde Avrupa Birliği'nin "mali vicdanı" olarak nitelendirilen Avrupa Sayıştayı resmî internet sitesinde kendisini "AB finansmanının koruyucusu" (Guardians of the EU finances) olarak takdim etmektedir (Avrupa Sayıştayı, 2023).

Sayıştayın kurumsal yapısı ABİİA'nın 284-287 maddeler ile düzenlenmiştir. Avrupa Birliği Sayıştayının görevleri ABİİA'nın 287. maddesinde yer almaktadır. Birliğin tüm gelir ve giderlerine ilişkin hesapları incelemek, Avrupa Parlamentosuna ve Konseye hesapların güvenilirliği ve bunların dayandığı işlemlerin hukuka ve usule uygunluğuna dair bir açıklama sunmak, Sayıştayın ilgili maddedeki görevleridir.

Yine aynı hüküm uyarınca Sayıştay, diğerleri yanında mali yönetimin sağlıklı yürütülüp yürütülmediğini de denetlemekle görevlendirilmiştir. Sayıştay yaptırım gücünden ve yargı yetkisinden yoksun olsa da Avrupa Birliği'ndeki yolsuzlukla mücadeleye önemli katkılarda bulunan bir organdır. Sayıştay bunu iki mekanizmayla yapmaktadır. Bunlardan ilki Sayıştayın, denetimi sonucunda Avrupa Komisyonunun andlaşmalarda belirtilen malî yükümlülükleri yerine getirmeyerek AB'yi zarara uğrattığı kanaatine varırsa Avrupa Birliği Adalet Divanında dava açma yetkisidir (Say, 2019: 119). Diğer mekanizma ise yargı merciine intikal etmeden önce daha detaylı soruşturmaya ihtiyaç duyulduğu hallerde gerçekleşir. Sayıştay bunu yaptığı denetimler sırasında karşılaştığı yolsuzluk şüphelerini araştırması için Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisine (OLAF) aktarmakla yapmaktadır. (Aras ve Pallı, 2013: 499).

Sayıştay'ın başlıca işlevi, AB bütçesinin düzgün bir şekilde uygulanmasını sağlamaktır. Bu işlevi yerine getirirken aynı zamanda sağlıklı malî yönetimi güvence altına almaya ve tüm sistemin etkinliğini ve şeffaflığını artırmaya çalışır. Yaptırım gücü bulunmayan Sayıştay karşılaştığı yolsuzlukları OLAF'a iletir (El-Agraa, 2011: 49).

Yukarıda değindiğimiz yedi kurumun alt kademesinde sırasıyla aşağıdaki organlar ve ajanslar yer almaktadır:

- Danışma organları- Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi;
- Mali birimler- Avrupa Yatırım Bankası;
- Denetim ve kontrol makamları- Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi (OLAF), Avrupa Arabulucusu (Ombudsman), Avrupa Veri Koruma Kurulu (EDPB);
- Kurumlar arası organlar- Avrupa Yayınlar Ofisi, Avrupa Personel Seçme Ofisi, Avrupa İdarecilik Okulu;
- Avrupa Birliği Ajansları- Avrupa Birliği İltica Ajansı (EUAA), Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı (FRA), Avrupa Sınır Güvenliği Ajansı (Frontex).

AB'nin kurumsal yapısı da kendine özgülüğü ile hem ulus devletlerin hem de uluslararası örgütlerin yapısından farklılaşmaktadır. El-Agraa, AB'nin federal bir devlet veya hükûmetler arası bir girişim olmadığını belirterek, AB kurumlarının ulus devletlerdeki eşdeğerleriyle karşılaştırılmaması gerektiğini vurgulamaktadır (El-Agraa, 2011: 38). Üye devletler belirli alanlarda egemenliği AB'ye devrederek, AB kurumlarına bir bütün olarak AB'nin ve ayrıca hem üye devletlerin hem de vatandaşlarının çıkarlarını koruma görevi vermiştir.

Kurucu andlaşmalarla yetkilendirilmiş bu kurumlar arasında alışılagelmiş bir yapılanmanın olmaması AB'nin kendisi gibi kurumsal yapısını da benzersiz kılmaktadır. Zaman içerisinde kurumlar arasındaki işleyişin akıcılığını sağlayan ilkeler benimsenmiştir. Aşağıdaki başlıkta söz konusu ilkelere yer verilecektir.

2.2 AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURUMSAL YAPISINA İLİŞKİN TEMEL İLKELER

Avrupa Birliği'ndeki kurumların görev ve yetkileri kurucu andlaşmalarla düzenlenmektedir. ABA m. 13/2'de kurumların yalnızca andlaşma ile kendilerine tanınan yetkiler çerçevesinde hareket etmelerinin zorunlu olduğu vurgulanmıştır. Fakat kurumsal yapının işleyişi sırasında kurumlar arasında bazı uyuşmazlıklar yaşanabilmektedir. Bunun temel nedenlerinden biri, kurumlar arasında Montesquieu'nün klasik güçler ayrılığı ilkesine dayalı bir erkler ayrımının olmamasıdır. Kurucu andlaşmalarla kurumlara verilen görev ve yetkiler göz önüne

alındığında – özellikle yasama ve yürütme erkleri bağlamında – organik olarak erkler ayrılığının benimsenmediği görülmektedir (Kutlu ve Önüt, 2009: 73-74). Kuvvetler ayrılığı ilkesinin yegâne tezahürünü yargı erki bağlamında görmek mümkündür. Avrupa Birliği Andlaşmasının 19. maddesinde yargı erkine dair görev ve yetkiler sadece ABAD'a verilmiştir.

Organik açıdan kuvvetler ayrılığı ilkesinin yokluğunda kurumsal yapının işleyişi esnasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümüne yönelik temel ilkeler mevcuttur. Bu ilkeler kurumsal yapının temellerinin atıldığı ilk zamanlardan itibaren ABAD'ın bu konuda aldığı kararlarla oluşan içtihatla meydana gelmiştir. Bunlar kurumsal denge ilkesi, kurumsal özerklik ilkesi ve dürüst iş birliği ilkesidir.

"Kurumsal denge ilkesi"ne ilk defa 1956 tarihli Meroni[20] kararında yer verilmiştir. Bu ilkeye göre, her bir Birlik kurumu sadece andlaşmalarla kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde görevlerini yerine getirmeli ve böylece kurumsal dengeyi sağlamalıdır. Söz konusu kurumsal denge sadece üye devletler tarafından yapılacak olan başka bir andlaşma ile değiştirilebilir (Kutlu ve Önüt, 2009: 74). Bu ilke kurumlar arasındaki görev ve yetkilerin eşit paylaşımını temin ederek bir denge sağlamayı değil, kurumların yetkilerinin andlaşmalarda yer aldığı şekliyle uygulanmasını temin ederek dengelemeyi sağlamayı ifade etmektedir (Can, 2017: 120). Bu bağlamda, ABAD'ın 1980 tarihli Isoglucose[21] kararı örnek olarak verilebilir. Söz konusu davada Konsey, Avrupa Parlamentosuna danışması gereken bir alanda tüzük çıkarırken Parlamentoya danışmamış, ABAD bu durumun kurumsal denge ilkesine aykırı olduğu için iptal nedeni olduğuna karar vermiştir.

Kurumsal yapının işleyişine dair bir diğer ilke ise "kurumların özerkliği ilkesi"dir. ABAD içtihatlarıyla oluşan bu ilke kurumların görev ve yetkilerini yerine getirirken kendi kararlarını kendilerinin alabilmelerini; kendi iç tüzüklerini[22] kendilerinin hazırlayabilmelerini ifade etmektedir (Kutlu ve Önüt, 2009: 76-78). Bu

[20] ATAD'ın 1958 tarihli, C-9/56 sayılı *(Meroni/ Haute Autorite)* kararı. Özellikle bkz. 29., 38., 43., 44. ve 47. paragraf. Karar metni için bkz. https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&-docid=86871&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=108176 (12.01.2023).

[21] ATAD'ın 1980 tarihli, C-138/79 sayılı *(SA Roquette Frères v Council of the European Communities. Isoglucose-Production Quotas)* karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0138 (12.01.2023).

[22] Hukuk literatüründe *içtüzük* şeklinde birleşik yazılsa da kelime TDK'nin sözlüğünde *iç tüzük* şeklinde ayrı yazımla yer aldığından çalışmamızda bu kelime iç tüzük şeklinde yer alacaktır.

ilkeye ATAD'ın 1981 tarihli Lord Bruce of Donington kararında[23] vurgu yapılmıştır. Kararda üye devletlerin kurumların iç işleyişine engel yaratabilecek önlemler alamayacakları belirtilmiştir.

"Dürüst iş birliği ilkesi" ise kurumsal yapının işleyişinde kurumların andlaşmalarda onlara tanınan görevlerini yerine getirirken iş birliği halinde hareket etmeleri gerekliliğini ve andlaşma hükümlerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak amacıyla aralarında ortak andlaşmalar yapabilmelerini ifade etmektedir. Fakat yapılacak bu andlaşmalar kurumsal dengeyi düzenleme ve tamamlama niteliği taşımamalıdır. Bunun nedeni ise kurumsal dengenin sadece üye devletler tarafından yapılacak bir andlaşma ile değiştirilebilecek olmasıdır.

Kurumsal yapının işleyişine dair yukarıda verdiğimiz bu ilkelerin her biri ABAD içtihatlarıyla oluşsa da zamanla kendilerine kurucu andlaşmalarda da hukuksal dayanak bulmuşlardır. ABİİA'nın 232/1., 240/3, 249/1 maddeleri özerklik ilkesine, ABA'nın 13. maddesi kurumsal denge ve dürüst iş birliği ilkesine hukuki dayanak teşkil etmektedir.

2.3. AVRUPA PARLAMENTOSU (EUROPEAN PARLIAMENT)

Avrupa Parlamentosu (AP), Avrupa Birliği'nin halk tarafından seçilerek görev başına gelen üyelerden oluşan tek kurumudur. Bu yönüyle AP, demokrasi, özgürlük ve hukukun üstünlüğü üzerine kurulan AB'nin en demokratik kurumu olarak nitelendirilebilir. Fakat Parlamento bu sıfatını kuruluş aşamasında değil, yıllar içinde yetkilerini artırmaya çalışarak, talep ettiği bu yetkilerin bir kısmını zamanla elde ederek kazanmıştır (Demir, 2005:1). Dinan, AP'nin tarihini, kurumsal gücünü artırmaya yönelik soluksuz çabaların tarihi olarak nitelendirmektedir. (Dinan, 2010: 235).

[23] ATAD'ın 1981 tarihli, C-208/80 sayılı (*Rt. Hon. Lord Bruce of Donington v Eric Gordon Aspden*) karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A619-80CJ0208 (22.04.2023).

2.3.1. Avrupa Parlamentosunun Tarihsel Gelişimi

Uluslararası kuruluşların kurumsal yapısında parlamenter temsilcilere yer verilmesine 1949 yılında kurulan Avrupa Konseyinin Danışma Meclisi, 1955 yılında kurulan Kuzey Atlantik Andlaşması Örgütünün (NATO) Parlamenter Meclisi, 1955 yılında Benelüks ülkeleri tarafından kurulan Benelüks Parlamentolararası Danışma Konseyi örnek olarak verilebilir (Kabaalioğlu, 1991: 243). Kurulacak olan AKÇT'nin kurumsal yapısında benzer nitelikte parlamenter bir yapının bulunması gerektiği fikri Schuman Planı'nın açıklanmasının ardından Monnet'in Londra ziyareti esnasında gayri resmî olarak ortaya atılmış; AKÇT Andlaşmasını hazırlayan konferansta 20 Haziran 1950 tarihinde Fransız Hükûmeti tarafından resmen önerilmiştir (Kabaalioğlu, 1991: 243).

AKÇT'nin bir kurumu olan Ortak Meclisin kuruluşunun ilk dönemlerindeki asıl işlevi, Yüksek Otoritenin karşısında ulusal parlamentolardan seçilmiş temsilcilerden oluşan bir denge unsuru oluşturmaktı (Demir, 2005: 4). Fakat ulusal parlamentolardan atanmış üyelerden oluşan Ortak Meclise bu bağlamda yasama yetkisi verilmemiş; Meclis sadece denetim ve danışma yetkisi ile donatılmıştı (Saygın, 2013: 203).

AKÇT Ortak Meclisi faaliyetine 1957'de imzalanan Avrupa Topluluklarının Ortak Bazı Kurumlarına İlişkin Sözleşmesine[24] kadar devam etmiştir. Söz konusu Sözleşme ile Ortak Meclis (Common Assembly), her üç topluluğun ortak kurumu haline getirilmiştir (Demir, 2005: 5). Meclisin ilk genel kurul toplantısı 1958 yılının mart ayında yapılmış, Meclis başkanlığı görevine AT'nin kurucularından biri olan R. Schuman seçilmiştir (Dinan, 2008:120).

Kurucu andlaşmalarda Ortak Meclis olarak adlandırılsa da Ortak Meclisin ilk toplantısının tutanaklarının İtalyanca ve Fransızca metinlerinde "Avrupa Parlamenter Meclisi", Almanca ve Flamanca metinlerinde ise "Avrupa Parlamentosu" adına yer verilmiş; 1962 yılında da Meclis kendini Avrupa Parlamentosu olarak adlandırmaya başlamıştır (Kreppel, 2004: 57). Meclisin andlaşmalarda yer verilmeyen bir

[24] Söz konusu sözleşme metni için bkz. https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_eec_convention_on_certain_institutions_common_to_the_european_communities_rome_25_march_1957-en-903872ca-002c-4ba4-b845-c25bbcb0f60f.html (22.04.2023).

terminolojiyle kendi kendini "Avrupa Parlamentosu" adıyla anmasındaki temel amaç Topluluk kurumları arasındaki ağırlığını ve gücünü artırmaktı. Komisyon ve Adalet Divanı, Meclisi Avrupa Parlamentosu ismiyle anarken, Konsey çıkardığı yasama işlemlerinde Avrupa Parlamentosu deyimini kullansa da kurucu andlaşmalarla ilgili hususlarda Meclis adını kullanmıştır. Konsey gerekçe olarak kurumların yeniden adlandırılması için kurucu andlaşmalarda değişiklik yapılması gerektiğini öne sürmüştür (Tekinalp ve Tekinalp, 2000: 196). Parlamentoya doğrudan seçimlerin yapılmasıyla ilgili görüşmeler esnasında Parlamento, Meclis kelimesini Avrupa Parlamentosu terimi ile değiştirilmesine yönelik Konseye ve üye devletlere baskı yapmış fakat sonuç alamamıştır (Kabaalioğlu, 1991: 245). Kurucu andlaşmalarda Ortak Meclisin adının resmî şekilde Avrupa Parlamentosu olarak değiştirilmesi Avrupa Tek Senedi ile gerçekleştirilmiştir (Kreppel, 2004: 57).

Üç Topluluk için müşterek hale getirilen Ortak Meclise üye devletlerin parlamentolarından "Avrupa ideallerine inanmış" temsilciler atanmakta, Meclis "Avrupa'nın vicdanı" olarak ifade edilmekteydi (Kabaalioğlu, 1991: 244).

Ortak Meclis 1957'de imzalanan andlaşmalarda esasen 142 sandalyeden oluşmaktaydı. Bunlar 6 üye devlet arasında aşağıdaki şekilde bölünmüştü: (Kabaalioğlu, 1991: 245).

İtalya- 36	Hollanda- 14
Almanya- 36	Belçika- 14
Fransa- 36	Lüksemburg- 6

Her üç Topluluk için ortak kurum haline getirilirken Ortak Meclis hakkında yeni düzenlemeler de yapılmıştır. Bunlardan ilki, Ortak Meclis üyelerinin seçim şekliyle ilgiliydi. Meclis üyelerinin doğrudan seçimle seçilmesi konusu üye devletlerin tercihine bağlı olmaktan çıkarılıp AET Andlaşması m. 138/3, AAET m. 108/3 ve AKÇT m. 21 ile zorunlu kılınmıştır. AET Andlaşması m. 144 ile getirilen diğer bir yeniliğe esasen, öncesinde Meclis, Yüksek Otoriteyi yalnız yıllık genel raporlarla istifaya zorlayabilmekteyken, bu sınırlandırma ortadan kaldırılmıştır. AKÇT Andlaşması Meclise sadece denetim yetkisi verirken, üç Topluluğun ortak kurumu haline gelen Ortak Meclisin, AET Andlaşmasının 137. maddesiyle sınırlı da olsa,

belirli bazı alanlardaki yasama tasarruflarının kabulüne danışma usulü çerçevesinde katılması sağlanmıştır. Bu gelişmeler o dönem için önemli sayılsa da Ortak Meclisin görüşleri Konsey için bağlayıcı değildi (Samancı, 2006: 14-15). Nitekim Konseyin Parlamentonun önerilerine göre hareket etme gerekliliği yoktu ve dolayısıyla çoğu durumda istişare süreci sembolizmden biraz daha fazlasıydı. Parlamento üyeleri halen kendi ulusal parlamentoları tarafından atanıyordu, yasama süreci üzerinde doğrudan etkileri yoktu ve Toplulukların sınırlı bütçesi üzerinde hiçbir kontrolleri bulunmamaktaydı (Kreppel, 2004: 58-60).

Kurucu andlaşmalar seçilmiş bir Meclis öngörse de üye devletler atanmış bir Meclisten seçilmiş bir Meclise geçme konusunu ağırdan almaktaydılar. Fransa ve Birleşik Krallık, seçilmiş bir Meclisin AT'deki ulusal üstünlüklerine meydan okuyacağından korktukları için doğrudan seçim fikrine çekinceyle yanaşmışlardır (Dinan, 2010: 68-69). Diğer bir anlatımla, "dolaylı" seçimlerden "doğrudan" seçimlere geçme çabaları, Topluluk sistemindeki uluslarüstücülük ve hükûmetlerarasıcılık arasındaki yaygın mücadelenin kurbanı olmuştur. Uluslarüstücüler doğrudan seçimlerin Parlamentonun meşruiyetini ve gücünü artıracağını, bununla da Konseyin otoritesinin zayıflayacağını umarken hükûmetlerarasıcılar bundan çekinmekteydiler (Dinan, 2010: 241).

Doğrudan seçimlere geçilmesi sürecinde ortaya çıkan sorunlardan biri de Parlamento ile ulusal parlamentolar arasındaki ilişki sorunudur. Ortak Meclis üyeleri doğrudan seçimlerle seçildiği zaman, ulusal parlamentoya üye olmayan kişilerin de Avrupa Parlamentosu üyesi olabileceği fikri üye devletler tarafından benimsenememekteydi. Bu doğrultuda sadece geçiş sürecinde Parlamentoya üyelik ile ulusal parlamentolara üyeliğin beraber yürütülmesi kabul edilmiş ve AP'nin üyelerinin bir kısmının ulusal parlamentolar tarafından belirlenmesi sağlanmıştır (Demir, 2005: 10).

Mevcut olan sorunların ve çekincelerin ışığında doğrudan seçimlerin gerçekleştirilmesine ilişkin ilk çalışmalar, Schuman başkanlığındaki Meclis tarafından başlatılarak 22 Ekim 1958 tarihinde Çalışma Grubu oluşturulmuştur. F. Dehousse tarafından doğrudan seçimlerle ilgili hazırlanan taslak, Meclis tarafından 17 Mayıs 1960'ta kabul edilerek Konseye sunulmuştur. Konseye sunulan bu taslakta, Meclisin oluşturulmasında üye devletlerin halklarının doğrudan sorumluluk üstlenmelerinin

gerekliliği vurgulanmıştır. Kararın sonuca ulaşması ise 19 yıl sürmüştür. Bu süre zarfında Ortak Meclis aynı yönde iki karar daha almıştır. (Bozkurt 1988: 14-15). Söz konusu dönemde Parlamenter Meclisin doğrudan seçilmesinin hem bu kurumun saygınlığını yükselteceği hem de genel olarak AT'nin gelişimini olumlu yönde etkileyeceği düşüncesi hakimdi (Demir, 2005: 10).

1970'li yılların başlarına gelindiğinde Avrupa Topluluklarında yeni bir dönem başlamıştı. Özellikle De Gaulle'ün siyaset sahnesini terk etmesi Fransa'nın Topluluğun "tamamlanması, genişlemesi ve derinleşmesi" fikrine daha sıcak bakmasına neden olmuştur. Fransa'nın yeni cumhurbaşkanının Avrupa'nın geleceğini belirlemek üzere üye devlet başkanlarını zirveye çağırması bunun önemli bir işaretidir. Bu durumun bir yansıması, 1969 yılında gerçekleştirilen Lahey Zirvesinde "öz kaynaklar"[25] sistemine geçilmesidir (Kreppel, 2004: 65-66).

Üye devletler, Topluluk bütçesini "öz kaynaklar" sistemiyle finanse etmeyi kabul ettiklerinde demokratik hesap verebilirlik nedeniyle Parlamentonun bütçenin nasıl hazırlanacağı konusunda söz sahibi olması gerektiği hususunda da anlaştılar ve bununla da ilk kez Parlamentoya mütevazi de olsa bütçe yetkileri tanındı (Saygın, 2013: 204).

AB bütçesindeki harcamalar zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalar olarak ayrılmıştı. Parlamento, zorunlu olmayan harcamaları değiştirebilmekte zorunlu harcamalara yönelik ise sadece değişiklikler önerebilmekteydi. Bununla birlikte, AP'ye bütçedeki geliri artırma konusunda herhangi bir sorumluluk verilmemiş, bu sorumluluk Konseyde kalmıştır (Dinan, 2010 :253).

Parlamentoya doğrudan seçimlerin yapılması konusu 20 Eylül 1976 tarihinde imzalanan "Meclis Temsilcilerinin Doğrudan Genel Oyla Seçilmesine İlişkin Karar[26]" ile hukuken netlik kazanmıştır.

7-10 Haziran 1979 tarihinde gerçekleşen ilk Parlamento seçimlerine, üye devletlerin vatandaşları %61,99 oranında katılım göstermişlerdir. Merkez sağda ve merkez solda yer alan siyasi gruplar birbirine yakın oranlarda oy kazanarak[27] Parlamentodaki çoğunluğu elde etmişlerdir (Avrupa Parlamentosu, 2022). Halkın

[25] Avrupa Birliği'nde öz kaynaklar sistemi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Güvenç, M.H. (2010). Avrupa Birliği Bütçesinin Finansmanı: Öz Kaynaklar Sistemi. *Maliye Dergisi.* 158: 513-530.

[26] Meclis Temsilcilerinin Doğrudan Genel Oyla Seçilmesine İlişkin Karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1976:278:FULL (22.04.2023).

[27] Söz konusu seçimlerde Sosyalist Grup %28,57, Avrupa Halk Partisi (Hristiyan Demokratlar) %26,96.

oylarıyla seçilmek Parlamentonun yetkilerinde doğrudan bir artış sağlamasa da Topluluğun kurumsal yapısındaki yerini güçlendirerek yetkilerinin artırılmasına uygun zemin hazırladığı için bu konuda dolaylı bir etki yarattığı söylenebilir. Ayrıca üye devletlerin vatandaşlarının seçimlerle karar alma süreçlerine dahil olmaları Topluluğun dolaylı meşruiyetini doğrudan meşruiyete çevirerek, ona demokratik nitelik kazandırmıştır (Kodakçı, 2004: 35). Nitekim Parlamento Konsey ve Komisyondan farklı olarak Topluluğun vatandaşlarını doğrudan temsil etmekte ve bu temsille ideolojik genişlik açısından nüfusun çok daha fazla kısmını kapsamaktaydı (Kreppel, 2004: 72).

İlk seçimlere katılım oranı yüksek olmasa da Parlamentoya seçilen üyeler büyük heves ve heyecanla görev başına geldiler. Parlamentonun yaptığı ilk iş kendi iç yapılanmasını yeniden düzenlemek oldu. Çünkü daha önceden belirlenmiş olan temsil oranları ve teşkilat, seçimlerden önceki parlamenter sayısına göre belirlenmişti. İlk doğrudan seçimlerden sonra ise parlamenter sayısı 198'den 410'a çıkmıştı. Parlamentonun İç Tüzüğün değiştirilmesi yönünde başlattığı çalışmalar, 1981 yılında amacına ulaşmıştır (Kreppel, 2004: 71).

Parlamentonun yasama yetkilerindeki ilk gelişme bakımından ATAD'ın Isoglucose adlı kararı önemlidir. Söz konusu kararla ATAD, Konseyin istişare prosedürüne uygun olmayan bir şekilde (Parlamentonun görüşünü beklemeksizin) kabul ettiği tüzüğü iptal etmiştir. Bununla da Parlamentonun Topluluk vatandaşlarını doğrudan temsil eden bir organ olarak kazandığı meşruiyetin bir nevi altını çizmiştir. (Kreppel, 2004: 72). Bu karardan sonra Parlamento, yasama sürecine dair elindeki tek yetki olan istişare görüşünü kendi lehine kullanmış, kendi iç tüzüğünü değiştirerek yasama sürecindeki yetkisini artırmıştır (Samancı, 2006: 21).

Parlamentonun konumunun güçlendirilmesinde bir diğer önemli gelişme Solemn Deklarasyon ile yaşanmıştır. 1983 yılında Stuttgart'ta yapılan Avrupa Konseyinin toplantısının sonucunda açıklanan bu bildirgeyle, Konsey, Avrupa Birliği'nin geliştirilmesinde Avrupa Parlamentosunun temel rol oynayacağını kabul etmiştir (Samancı, 2006: 21).

1986 tarihli Avrupa Tek Senedi[28] (ATS) Parlamentonun gelişimine önemli katkılar sunmuştur. Bu senedin öncüsü olarak başkanlığını Alterio Spinelli'nin yaptığı Parlamentonun Kurumsal İşler Komisyonu tarafından hazırlanan Avrupa Birliği'ni Kuran Andlaşma Taslağı[29] (Spinelli raporu) kabul edilmektedir. Bu taslak metin Parlamento tarafından hazırlanan ilk AB Andlaşması taslağı olarak da önemlidir (Samancı, 2006:23).

ATS ile Parlamentonun yetkilerinde yaşanan artış onu daha güçlü bir kurum haline getirmiştir. ATS'nin Parlamento üzerindeki bu etkisinin bir sembolü olarak, kurucu andlaşmalara getirdiği ilave ve değişikliklerle artık Parlamentonun resmî olarak da Avrupa Parlamentosu adını alması gösterilebilir. Zira daha önce kurucu andlaşmalarda yer almayan Avrupa Parlamentosu terimi, ATS ile kurucu andlaşmalara ilave edilerek Parlamento artık resmî olarak da bu isimle anılmaya başlamıştır (Samancı, 2006: 23).

Parlamentonun yasama yetkisi bağlamında ATS m. 149 ile getirilen "İş birliği usulü"ne[30] göre, Konsey, alınacak bazı kararlarda değişiklik tekliflerini yalnızca Parlamento iki defa değerlendirdikten sonra reddedebilir (Demir, 2005: 15). İş birliği usulü siyasi grupların davranışları üzerinde de canlandırıcı etki yaratmıştır. Çünkü prosedürün birinci aşamasının sonunda Konseyin görüşünü değiştirmek veya reddetmek için Parlamentonun mutlak çoğunluğu gerekmekteydi. Benzer şekilde bu durum Parlamentonun hem komisyonlarının hem de genel kurulun toplantılarında lobicilik faaliyetlerinin artmasına da neden olmuştu (Dinan, 2010: 254). Bu usulün getirilmesi ile Parlamento, danışma organı niteliğinden kurtulup, öngörülen alanlardaki yasama taslaklarında değişiklik yapabilme olanağı kazanmıştır (Samancı, 2006: 24).

ATS ile Parlamento Topluluğun dış politikasının belirlenmesinde de etkinlik kazanmıştır. Zira Parlamentonun yetkilerine getirilen bir diğer yenilik ise onay usulüdür. Bu usulde esasen, artık Topluluğa yeni üyelerin kabulü Parlamentonun onayını gerektirmekteydi. AT'nin üçüncü ülkelerle yaptığı andlaşmalar da

[28] Avrupa Tek Senedinin tam metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN (22.04.2023).

[29] Söz konusu taslak metin (Spinelli raporu) için bkz. https://www.cvce.eu/en/obj/draft_treaty_establishing_the_european_union_14_february_1984-en-0c1f92e8-db44-4408-b569-c464cc1e73c9.html (22.04.2023).

[30] İş birliği usulü ve diğer karar alma usullerine yasama yetkileri başlığı altında değinilecektir.

Parlamentonun onayına tabî kılınmıştır (Sarıaslan, 2007: 87). Bu, Parlamentonun kısıtlıda olsa sahip olduğu ilk "veto" yetkisidir (Samancı, 2006: 24).

ATS ile yapılan bir diğer değişiklik ise ilk kez *subsidiarite* (yetki ikamesi) ilkesine yer verilmesidir. AET Andlaşmasının 130R maddesine eklenen bu ilke, daha sonra Maastricht Andlaşmasının oluşturulmasında yer alacaktır. (Demir, 2005: 18-19).

Corbett'e göre, ATS'nin önemli özelliklerinden biri de demokrasi açığı ile ilgilidir. Karar verme sürecinde Parlamentonun rolünün artırılmasındaki amaç demokrasi açığını kapatmaktır (Corbett, 1998: 254).

Parlamentonun bir dizi kazanımlar elde ettiği diğer bir andlaşma, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Andlaşmasıdır (MA). Avrupa Topluluklarını koruyarak, onların yanında bir Avrupa Birliği'ni de kuran bu andlaşma, danışma ve iş birliği usullerine ilaveten Konsey ve Parlamentonun bazı alanlarda ortak karar almasını öngören "Ortak Karar Usulü" yöntemini getirmiştir (Sarıaslan, 2007: 87; Saygın, 2013: 210). İş birliği usulüne yapılan birtakım eklemelerle geliştirilen bu usulün işleyişine ATA m. 251'de yer verilmiş olup, ortak karar usulü günümüzde uygulanan olağan yasama usulünün de temelidir. MA m. J7 ile Ortak Dış ve Güvenlik konularında Parlamento Konseye tavsiyede bulunma ve soru sorma yetkisi kazanmıştır. (Demir, 2005: 19-20).

MA m. 8 ve m. 8A'ya göre, üye devletlerden herhangi birinin yurttaşı olan birey, Birliğin de yurttaşı sayılmaktadır. Andlaşmada yer alan bazı koşullar ve sınırlamalar saklı tutulmakla yurttaşlar Birlik içerisinde özgürce seyahat ve ikamet etme hakkına, seçme ve seçilme hakkına sahip olmuşlardır. Birlik yurttaşlarına yönelik bir diğer yenilik ise Parlamentoya dilekçe verme hakkı olmuştur (m. 8D).

Birliğin halk tarafından doğrudan seçilen tek organı sıfatını taşısa da güçsüzlüğünden yakınılan, demokrasi açığı tartışmalarının merkezinde yer alan Parlamento, ATS ve MA ile eskisine nazaran güçlü bir konuma getirilmiştir (Sarıaslan, 2007: 88).

1997 tarihli Amsterdam Andlaşması da Parlamentonun gelişimine katkılarda bulunmuştur. Bu andlaşma ile ilk defa Parlamentodaki üye sayısına üst limit getirilmiştir. Getirilen değişiklikle ATA m. 189'da Parlamento üyelerinin sayısının 700'ü geçemeyeceği belirtilmiştir (Tezcan, 2001: 206). Bu durum nüfusu az olan üye

devletlerin Parlamentodaki temsilci sayılarının daha da azalmasına neden olmuştur (Demir, 2005: 27).

Amsterdam Andlaşması ile Parlamentoyla ilgili getirilen bir diğer yenilik ise "Avrupa Birliği'nde Ulusal Parlamentoların Rolüne İlişkin Protokol" dür. Burada ulusal parlamentoların kendilerini ilgilendiren konularda AB'ye görüşlerini belirtmeleri ve AB çalışmalarına daha fazla ilgi göstermeleri gerektiği vurgulanmıştır. Komisyon, Konseyde karar alınmadan önce yasa tasarıları hakkında ulusal parlamentoları bilgilendirmekle mükellef kılınmıştır (Saygın, 2013: 214). Bu protokolle ulusal parlamentoların Mayıs 1989'da bir araya gelerek oluşturduğu, Topluluk Konularında Uzmanlaşmış Komisyonlar Konferansı (COSAC)[31] resmî olarak tanınmıştır. Saygın'a göre, hem olağan yasama usulünde hem de özel yasama usulünde ulusal parlamentoların da karar alma sürecine dahil edilmesi ulusal parlamentoların Avrupa Birliği'ndeki gelişmelere kenardan bakmalarına son vererek sürecin içinde yer almalarını sağlaması açısından önemlidir (Saygın, 2017: 241).

Amsterdam Andlaşması ile Parlamentonun yetkileri arttırılmış, Birliğin üç sütunlu yapısında Parlamentonun ikinci ve üçüncü sütundaki yetkileri genişletilmiştir. MA ile getirilen Ortak Karar Usulünün kapsamındaki alanlar genişletilmiştir (Saygın, 2013:212; Tezcan, 2001: 204). Amsterdam Andlaşmasının Ortak Karar Usulüne getirdiği değişiklik ve yenilikleri Tezcan aşağıdaki şekilde özetlemiştir:

- Parlamento, Konseyin doğrudan kendine önerdiği metni ret için oylamaya gidebilecektir.

- Parlamentonun gerçekleştireceği ilk incelemeyle Uzlaşma Komitesinin nihai ortak metinde anlaşması arasında maksimum süre 9 ay olarak belirlenmiştir.

- Uzlaşma Komitesinde anlaşmaya varılamaması halinde söz konusu tasarrufun kabul edilemeyeceği kesin bir ifadeyle hükme bağlanmıştır (Tezcan, 2001: 28).

Amsterdam Andlaşması ortak karar alma usulüne tabi olan alanların sayısını 38'e çıkarmıştır. (Dinan, 2010: 255). Ayrıca Amsterdam Andlaşması üye devletlere yaptırım uygulamada Parlamentoya "uygun mütalaa merci" yetkisi de vermiştir (Demir, 2005: 26).

[31] COSAC hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.cosac.eu/en/ (26.04.2023).

Parlamentonun yetkilerini arttıran bir diğer andlaşma ise Nice Andlaşması olmuştur. Amsterdam andlaşmasıyla getirilen Parlamentonun üye sayısının üst sınırı, bu andlaşmayla 732 olarak değiştirilmiştir. Ortak karar usulünün uygulanacağı alanlara 6 yeni alan[32] eklenmiştir. (Saygın, 2013: 215).

Nice Andlaşması ile Parlamentoya Birliğin yargı organı olan ABAD'a başvuru konusunda bazı yeni haklar tanınmıştır. Parlamentonun ABAD'a iptal davası çerçevesinde başvuru hakkının bulunduğu alanlar genişletilmiştir (ATA m. 230). Söz konusu maddeyle artık Parlamento da Komisyon ve Konsey gibi Adalet Divanına genel nitelikli başvuru hakkı kazanmıştır. Parlamento aynı zamanda, uluslararası andlaşmların AB'nin kurucu andlaşmaları ile uyumlu olup olmadığı hususunda ABAD'ın görüşünü isteyebilme yetkisi kazanmıştır (ATA m. 300/6). Bu hakka daha öncesinde sadece Komisyon, Konsey ve üye devletler sahipti (Tezcan, 2001: 208).

Avrupa Parlamentosuna yönelik daha kapsamlı yenilikler 2007 tarihli Lizbon Andlaşması ile gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki Lizbon Andlaşması ortak karar usulünün adını olağan yasama usulü olarak değiştirerek ortak karar usulünün artık bir norm haline geldiğini vurgulamaktadır (Dinan, 2010: 255 ve El-Agraa, 2011: 46).

Lizbon Andlaşmasıyla getirilen bir diğer yenilik AB'nin karar alma süreçlerine ulusal parlamentoların da dahil edilmesidir. Katılımcı demokrasinin geliştirilmesi açısından önemli bir gelişme olan bu adımla birlikte Komisyon yasama tasarruflarına dair önerilerini ulusal parlamentolara da iletmekle yükümlü kılınmıştır. Bu yenilikle Parlamento ve ulusal parlamentolar arasındaki ilişkilerin sıklaştırılması hedeflenmekteydi (Erdemir, 2019: 17).

Lizbon Andlaşmasıyla Parlamento üye sayısının üst limiti Birliğin genişlemesi çerçevesinde arttırılmış, üye sayısının üst sınırı 751 olarak güncellenmiştir. Üye devletlerin Parlamentodaki sandalye sayılarına da alt ve üst limit getirilmiştir. Üye devletlerin nüfusu ile orantılı olarak, her bir üye devletin en çok 96, en az 6 sandalyeye sahip olabileceği düzenlenmiştir (Akşemseddinoğlu, 2019: 166).

[32] İlgili maddeler için bkz. ATA m. 13, 62, 63, 65 157/3, 159/3, 191.

2.3.2. Avrupa Parlamentosunun Oluşumu

Tarihsel süreç içerisindeki gelişim çizgisini özetlediğimiz Parlamentonun hâlihazırdaki görev ve yetkilerine yer vermeden önce, kurumsal yapısına değinmek yerinde olacaktır. Parlamentonun oluşumu ve işleyişi ABİİA'nın 223-234 maddeleri ve Parlamento iç tüzüğü[33] ile düzenlenmektedir.

2.3.2.1. Üyeler

Parlamento üyelerinin sayısı ve üye devletler arasındaki dağılımı ABA m. 14/2'te aşağıdaki şekilde düzenlenmektedir:

"…Üyelerin sayısı, başkan hariç, 750'yi geçemez. Vatandaşların temsili, üye devlet başına en az 6 üye olmak kaydıyla, azalan şekilde orantılı olarak sağlanır. Hiçbir üye devlet 96'dan fazla sandalyeye sahip olamaz…"

Erdemir'e göre, ABA'nın ilgili maddesinde Parlamentodaki sandalye sayılarının orantılı şekilde dağılımının sağlanmasından bahsedilmekle beraber bu sayıların üye devletler arasında bölüşümü hususunda Birlik müktesebatında ayrıntılı bir kuralın bulunmaması, sandalye sayılarının belirlenmesinde nüfus oranına ek olarak üye devletler arasındaki dengeler, siyasi pazarlık gibi faktörlerin de etkili olduğuna dair tartışmalara yol açmıştır (Erdemir, 2019: 16).

Avrupa Parlamentosunun üyeleri yenilenebilir beş yıllık dönemler için doğrudan ve genel oyla seçilmektedirler. 2019 seçimlerinden sonra 751 üyeden oluşan Parlamento, Brexit sürecinin[34] nihayetlenmesiyle Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılmasının ardından, Şubat 2020'den itibaren 705 üyeden oluşmaktadır. Parlamento sandalyelerinin üye devletler arasındaki dağılımı aşağıdaki şekildedir[35]: Belçika 21, Bulgaristan 17, Çek Cumhuriyeti 21, Danimarka 14, Almanya 96, Estonya 7, İrlanda 13, Yunanistan 21, İspanya 59, Fransa 79, Hırvatistan 12, İtalya 76, Güney Kıbrıs Rum

[33] İç Tüzüğün tam metni için bkz. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_EN.pdf (02.05.2023).

[34] Brexit sonrası Parlamentodaki boşalan sandalyelerin yeniden dağıtımı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200130IPR71407/redistribution-of-seats-in-the-european-parliament-after-brexit (04.05.2023).

[35] Parlamento sandalyelerinin üye devletlere göre dağılımı için bkz. https://www.europarl.europa.eu/meps/en/search/table (03.01.2023).

Yönetimi 6, Letonya 8, Lituanya 11, Lüksemburg 6, Macaristan 21, Malta 6, Hollanda 29, Avusturya 19, Polonya 52, Portekiz 21, Romanya 33, Slovenya 8, Slovakya 13, Finlandiya 14, İsveç 21.

Üyeler, Avrupa Birliği'nin Ayrıcalıklarına ve Bağışıklıklarına İlişkin 7 No'lu Protokol'de[36] belirtilen ayrıcalık ve dokunulmazlıklardan yararlanırlar. Protokol'ün 7. maddesi uyarınca parlamento üyeleri, görevlerini yerine getirirken ifade ettikleri görüşler veya kullandıkları oylarla ilgili olarak herhangi bir soruşturmaya, tutuklamaya veya kovuşturmaya tabi tutulamazlar. İfade ettiği görüşler veya kullandığı oylar nedeniyle dava açıldığında[37], söz konusu davada bu bağışıklığın dikkate alınması davayı gören ulusal mahkemenin münhasır yetkisine girer (Fairhurst, 2016: 119).

Parlamento üyelerinin görevlerini yerine getirirken hiçbir zaman emir ve talimat alamayacakları, Parlamentoda oy kullanırken sadece bireysel görüşleri doğrultusunda hareket edecekleri İç Tüzüğün 2. maddesinde, Meclis Temsilcilerinin Doğrudan Genel Oyla Seçilmesine İlişkin Karar'ın 4. maddesinde, Avrupa Parlamentosu Üyelerine İlişkin Tüzüğün[38] 2/1. ve 3/1. maddelerinde yer almaktadır. Zikredilen kararın 2002 tarihli değişik halinin 7. maddesinde Parlamento üyeliği ile bağdaşmayan görevler sıralanmıştır.

Parlamento üyelerinin görevleri genel kurul toplantılarına katılmak, dahil oldukları Parlamento komisyonunun ve siyasi grupların çalışma ve toplantılarına katılmak şeklinde özetlenebilir. Parlamento üyelerinin yetkileri, Parlamentonun İç Tüzüğüyle bireysel olarak ve birden fazla üyenin bir araya gelerek kullanabilecekleri yetkiler olarak düzenlenmiştir (Samancı, 2006: 55).

Parlamento üyeleri zamanlarını üç şehir (Strasburg, Brüksel ve Lüksemburg) arasında bölmek zorunda kalmaktadırlar. Parlamentonun genel kurulu her ay (Ağustos ayı hariç) 3 veya 4 gün Strasburg'da toplanmaktadır. Olsen ve McCormick'e göre, Strasburg'da konaklama maliyetlerinin yüksekliği üyeleri ve çalışanları merkeze

[36] Parlamento üyelerine ilişkin hükümler, Protokolün 7-9 maddelerinde yer almaktadır. Protokolün tam metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0261:0266:en:PDF (03.05.2023).

[37] Bu bağlamda ABAD'ın 2011 tarihli, C- 163/10 sayılı (*Aldo Patriciello)* karar metni için bkz. https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=109142&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=157848 (03.05.2023).

[38] Söz konusu Tüzüğün tam metni için bkz. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199084/A3_EN.PDF (03.05.2023).

uzakta bir yerde konaklamaya ittiği için genel kurul toplantılarında boş koltuklara ve uyuklayan parlamenterlere sıkça rastlanmaktadır. Bu durum bir yasa koyucu olarak Parlamentonun imajını zedelemektedir. Parlamento komisyonları her ayın iki haftası Brüksel'de toplanırlar. Burada ek genel kurullar ve siyasi grup toplantıları da yapıldığından Parlamento üyeleri zamanlarının büyük çoğunluğunu Brüksel'de geçirirler. Parlamenterlerin söz konusu üç şehir arasında en az zaman geçirdikleri şehir ise Lüksemburg'dur (Olsen ve McCormick, 2018: 259).

Parlamento, parlamenterlerin kendi aralarından gizli oyla beş yıllık süre için seçtikleri Parlamento başkanı tarafından denetlenir. Başkanın görevleri Parlamento İç Tüzüğü'nün 22. maddesiyle düzenlenmiştir. Genel kurul toplantılarına başkanlık etmek, AB bütçesini ve olağan yasama usulü ile kabul edilmiş tüm yasama tekliflerini imzalamak, teklifleri komisyonlara iletmek, diğer AB kurumları karşısında Parlamentoyu temsil etmek, siyasi grup başkanlarının konferanslarına başkanlık etmek başkanın görevleri arasında yer almaktadır. Başkan, iş yükünün bir kısmını iki buçuk yıllığına seçilen 14 başkan yardımcısı ile bölüşmektedir. Başkan yardımcıları başkanın yerine toplantılara katılabilmektedirler (Olsen ve McCormick, 2018: 260).

Parlamento üyeleri genellikle Parlamentodaki siyasi gruplardan birine dahil olarak çalışmaktadırlar. Bunu tercih etmeyen üyeler bağımsız olarak da çalışabilmektedirler. Parlamentoda güncel olarak 46 bağımsız üye bulunmaktadır. İç Tüzük m. 36'da bağımsız üyelere dair düzenlemeler yer almaktadır. Söz konusu madde uyarınca, siyasi gruba dahil üyelere sağlanan sekretarya ve diğer olanakların bağımsız üyelere de sağlanması için Başkanlık Divanı görevlendirilmiştir. Fairhurst'a göre, bağımsız üyeler resmî olarak dışlanmasa da uygulamada komisyon başkanlıklarının dağılımında veya Parlamentonun genel kurul toplantıları için gündemin hazırlanmasında dezavantajlı konumdadırlar (Fairhurst, 2016: 123). Parlamento üyeleri genellikle kendi ulusal partilerine Parlamentodaki siyasi gruplarından daha sadıktırlar. Siyasi grup içerisinde de mensubu oldukları ulusal partinin çizgisini takip etme eğilimindedirler (Frantescu, 2015: 107).

2.3.2.2. Siyasi Gruplar

Avrupa Birliği üyesi devletlerdeki siyasi partilerin diğer üye devletlerdeki benzer ideoloji ve parti programına sahip partilerle iş birliği yapma geçmişleri Toplulukların ilk kuruluş yıllarına dayanır. İlk dönemde bu iş birliği ihtiyari ve gevşek bir nitelikteyken özellikle ilk doğrudan seçimlerden sonra "Avrupa Partileri" olarak adlandırılan oluşumun çatısı altında daha sistematik faaliyet yürütmeye başlamışlar (Köktaş, 2002: 100-101). Parlamentonun giderek artan etkinliği ışığında ulusal parti önderleri ulusal sınırları aşan alanlardaki sorunlarını diğer üye devletlerdeki benzer sorunlara sahip partnerleriyle iş birliğini sıklaştırmışlardır (Benoit ve McElroy, 2007: 8-9). Benzer ideolojilere sahip ulusal partilerin birer çatı organizasyonu olarak tanımlayabileceğimiz Avrupa Partileri Parlamentoda siyasi gruplar ile temsil edilmektedirler (Köktaş, 2002: 102).

Parlamentodaki siyasi gruplar, aşırı sağdan aşırı sola kadar geniş bir ideolojik yelpazede dağılmaktadır. Parlamento üyeleri ortak ilgi, siyasi yakınlık veya uygunluk nedenleriyle bir siyasi gruba katılabilir (Dinan, 2010: 245-246). Üyeler dahil oldukları bu siyasi gruplar aracılığıyla seçmenlerinin tercihlerine yönelik çalışmalarda bulunmaktadırlar. Bununla da Birlik vatandaşlarının seçimlerdeki siyasi tercihlerini Birlik politikalarına yansıtabilmektedirler (Samancı, 2006: 68).

Siyasi gruplara ilişkin düzenlemeler İç Tüzüğün 33-37. maddelerinde yer almaktadır. Parlamentodaki siyasi gruplar milliyetleri esasında değil, ideolojileri esasında bir araya gelen parlamenterlerden oluşmaktadır. Parlamentodaki oturma düzeni de milliyet esasında değil siyasi gruplar esasındadır (Frantescu, 2015: 102; Tezcan, 2001: 17).

Parlamento üyelerinin yeni bir siyasi grup kurabilmeleri için oluşturulacak grubun en az 23 üyeye sahip olması ve bunların üye ülkelerin en az dörtte birini temsil etmesi gerekmektedir (İç Tüzük m. 33/2). Asgarî üye sayısının yanı sıra siyasi grup kurulması için aranan diğer şart, söz konusu üyeler arasında "siyasi benzerlik" koşulunun sağlanmasıdır (Samancı, 2006: 70). İç Tüzük m. 33/1'e göre siyasi grup kurmak isteyen üyeler aralarında siyasi benzerliğin bulunduğunu beyan etmelidirler. Üyeler siyasi benzerliklerini reddederlerse Parlamentonun grubun oluşturulup oluşturulmadığını değerlendirmesi gerekir. Bu duruma örnek olarak 14 Eylül 1999

tarihinde Anayasa Komisyonunun teklifi üzerine Bağımsız Üyelerin Teknik Grubunun Parlamentodaki oylama sonucu feshedilmesi gösterilebilir.[39]

Gerekli koşullar sağlandıktan sonra grubun kurulduğuna dair Parlamento başkanına yazılı bildirge sunulur. Akabinde Başkan genel kurulda grubun kurulduğunu ilan eder (m. 33/5-7). Siyasi grup kurulduktan sonra üye sayısı yeter sayının altına düşmesi halinde feshedilir.[40]

2019 seçimleri sonrasında Parlamentoda 7 siyasi grup yer almaktadır. Bunlar:

Avrupa Halk Partisi (EPP)- Hristiyan Demokratlar olarak da bilinen bu siyasi grup, 1999 seçimlerinden itibaren Parlamentodaki en büyük grup[41] sıfatını taşımanın yanı sıra, her üye devletten üyesi bulunan tek siyasi gruptur. Temellerini 6 kurucu üye devletteki Hristiyan Demokratların bir araya gelerek oluşturdukları bu grup, ilk dönemlerinde Hristiyan Demokratların temel değerleri olan sosyal adalet, liberal demokrasi ve karma ekonomiyi savunmuştur (EPP, History, 2023). Grubun bu temel değerleri yeni katılan üye devletlerin temsilcilerinin gruba katılmasıyla birlikte zamanla değişime uğrayarak merkez sağa yönelmiş, 1976 yılında ismi Avrupa Halk Partisi olarak değiştirilmiştir (Olsen ve McCormick, 2018: 274-275).

EPP, güncel olarak her üye devletten toplam 176 parlamenterden oluşmaktadır. Merkez sağda yer alan bu siyasi grup, temel amacının insanların istedikleri hayatı inşa edebilecekleri, daha rekabetçi ve demokratik bir Avrupa yaratmak olduğunu belirtmektedir. Grup, Avrupa halkının ortak çıkarına yönelik ilerlemeleri sağlamak için, hukukun üstünlüğüne ve insan haklarına dayalı, bağımsız demokratik kurumlardan ibaret bir AB hedefine yönelik çalışmalar yürütmektedir (Samancı, 2006: 72).

Sosyalistlerin ve Demokratların İlerici İttifakı (S&D)- Parlamentodaki eski gruplardan biridir. Merkez solda yer alan bu grup 1999 seçimlerine kadar

[39] Feshedilen grubun üyeleri konuyu ABAD'a taşımış, fakat sonuç değişmemiştir. ABAD'ın söz konusu, 2001 tarihli, T-222/99, T-327/99 ve T-329/99 sayılı birleşik davaları için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61999TJ0222&qid=1688154289232 (05.05.2023).

[40] Buna örnek olarak Kimlik, Gelenek ve Egemenlik Grubu üyeleri arasında Parlamentoda çıkan bir tartışmada, dört grup üyesinin üyeliği terk etmesi sonrasında üye yeter sayısının altına düşülmesi sebebiyle grubun 14 Kasım 2007 tarihinde feshedilmesini göstermek mümkündür. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.nytimes.com/2007/11/14/world/europe/14iht-union.4.8341274.html (05.05.2023).

[41] Güncel verilere esasen 176 üyesi bulunmaktadır. Grup hakkında daha ayrıntılı bilgi iççin bkz. https://www.eppgroup.eu/about-us/history (04.05.2023)

Parlamentodaki en büyük siyasi grup olma özelliğini taşımaktaydı (Olsen ve McCormick, 2018: 272). Günümüzde 26 ülkeden toplam 145 üyeye sahiptir.

Grubun savunduğu temel değerler arasında özgürlük, eşitlik, dayanışma, çeşitlilik ve adalet yer almaktadır. Bu grup belirtilen temel ilkelere dayanarak daha güçlü ve daha demokratik bir Avrupa için sosyal adalet, insan hakları, sürdürülebilir kalkınma, istihdam ve büyüme için mücadele etmeye kararlı olduğunu vurgulamaktadır (S&D, 2023). Sıralanan bu değerler ve öncelikler doğrultusunda grup, aralarında "Mücadelemiz, Kadın Hakları", "Hiçbir İşçinin Hakkı Gasp Edilmemeli" ve "S&D Afrika ile" isimli kampanyaların olduğu 8 kampanya ve 3 inisiyatif yürütmektedir.[42]

Avrupa'yı Yenile (Renew Europe) – Liberaller olarak anılan bu grup, ilk önce kendini Renaissance + ALDE+ USR şeklinde takdim etse de 13 Haziran 2019 tarihinde Renew Europe adını almıştır (Kiriş, 2020: 143-144). Güncel olarak Parlamentonun en büyük üçüncü siyasi grubu sıfatını taşıyan bu grup 24 ülkeden toplam 102 üyeye sahiptir.

"Avrupa'yı Beraber Yenileyelim: Sizin Parlamentodaki Sesiniz" sloganını benimseyen grubun temel siyasi hedeflerinin arasında demokrasiyi teşvik etmek, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve temel hakları savunmak, Avrupa'yı gelecek nesiller için sürdürülebilir bir kıta haline getirmek yer almaktadır (Renew Europe, 2023). Parlamentonun 2019-2024 dönemi için grubun öncelikleri arasında Avrupa'nın temel değerlerini geri kazanmak için söz konusu değerleri teşvik etmek, sürdürülebilir geleceğe yatırım yapmak, yurttaşlarına hizmet edecek bir Avrupa doğrultusunda çalışmak bulunuyor.[43]

Yeşiller/Avrupa Özgür İttifakı (Greens/EFA)- Bu grup, 1999 yılında Yeşiller ve Avrupa Özgür İttifakı'nın güçlerini birleştirmesiyle oluşturulmuştur. 71 üyesiyle Parlamentodaki en büyük dördüncü grup olup, Parlamentoda cinsiyet eşitliğinin sağlandığı tek siyasi gruptur. Üyelerinin 35'i kadın, 36'sı erkektir (Greens/EFA, 2023).

[42] Söz konusu kampanya ve inisiyatifler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.socialistsanddemocrats.eu/what-we-stand-for/our-progressive-vision/our-campaigns (05.05.2023).

[43] Yeşiller/Avrupa Özgür İttifakı'nın söz konusu dönem için olan önceliklerinin ayrıntıları için bkz. https://www.reneweuropegroup.eu/priorities (03.05.2023).

Grubun siyasi tutumuna bakıldığında temel hedefleri arasında, insan haklarına ve kendi kaderini tayin hakkına saygılı bir toplum oluşturmak, insanların hizmet ettiği ekonomi yerine, insanlara hizmet eden ekonomi yaratmak, dünya genelinde çalışma özgürlüğünün arttırılmasına katkıda bulunmak, bireylerin karar alma süreçlerine dahil edilmesi suretiyle demokrasiyi derinleştirmek ve ayrımcılığa maruz kalmadan herkesin istediği kişi olmakta özgür olduğu bir Avrupa Birliği inşa etmek gibi konuların olduğunu görmekteyiz. 2019-2024 Parlamento dönemi için grubun benimsediği vizyon 7 temel başlık altında şu şekilde toplanmıştır: İklim değişikliği ile mücadele ve biyoçeşitliliğin korunması, temel hakları ve hukukun üstünlüğünü temin ederek demokrasiyi korumak, daha adil ve eşitlikçi bir toplum yaratmak, "Avrupa Kalesi" imajını geride bırakarak Birlik dışındaki insanlara daha açık ve kucaklayıcı bir toplum haline gelmek, dijital devrimi insanların hizmetine sunmak, AB'nin elindeki araçlarla dünyadaki değişim yaratan rolünü arttırmak, cinsiyet eşitliğinin ilerletilmesi.[44]

Kimlik ve Demokrasi (ID)- 2019 seçimlerinin ardından kurulmuş olan grubun üyelerinin çoğunluğunu Fransa'daki Ulusal Birlik, İtalya'daki Lega Partisi ve Almanya'daki Almanya için Alternatif Partisi (AFD) üyeleri teşkil etmektedir (İD, 2023). Avrupa'da yükselişte olan sağ partilerin temsil edildiği bu grup, ulusal egemenliğe sıkça vurgu yapmakta, AB'ye önemli sağ eleştiriler getirmektedir (Kiriş, 2020: 146).

Grubun siyasi tutumuna baktığımızda temel değerleri arasında demokrasi, egemenlik, kimlik, istihdam ve büyümenin yer aldığını görmekteyiz.[45] Grubun odak noktasında güvenliği artırmak, yasa dışı göçle mücadele etmek ve AB'yi daha az bürokratik hale getirmek yer almaktadır (ID, 2023). 2019-2024 Parlamento dönemi için belirlediği öncelikler arasında AB'nin dış sınırlarını daha iyi korunmasını sağlamak ve yasa dışı göçmenleri kendi ülkelerine geri göndermek, Avrupa'nın Hristiyan mirasının ve ulusal kimliklerinin korunması ve sahiplenilmesi, Türkiye'nin adaylık sürecine son verilmesi[46] gibi başlıklar bulunmaktadır.

[44]Yeşiller/Avrupa Özgür İttifakı'nın mevcut döneme dair vizyonu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.greens-efa.eu/en/what-we-stand-for/our-vision (03.05.2023).

[45] Kimlik ve Demokrasi Grubunun siyasi tutumu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.idgroup.eu/about (04.05.2023).

[46] Grubun bu yönde başlattığı imza toplama kampanyası için bkz. https://www.idgroup.eu/turkey_eu (04.05.2023).

Avrupa Muhafazakârlar ve Reformistler Grubu (ECR)- 15 üye devletten toplamda 63 üyeye sahip olan bu merkez sağ grup 2009 yılında Avrupa gerçekçiliği, ulusların egemenliğine saygı ve ekonomik toparlanma, büyüme ve rekabet gücüne odaklanma temelinde reform yapmak amacıyla kurulmuştur. Avro-gerçekçilik bu grubu diğerlerinden farklılaştırmaktadır. AB'nin yeni bir yöne ihtiyaç duyduğunu belirten grubun siyasi tutumu ortak çıkarların bulunduğu alanlarda iş birliği içinde olan uluslar toplumunu savunmaktadır.[47]

AB kurumlarının sıradan vatandaşlarla arasındaki bağın kopukluğuna vurgu yapan grubun hedeflerinden bir diğeri de bu bağı güçlendirerek Birlik vatandaşlarıyla AB kurumları arasındaki mesafeyi kapatmaktır. Böylelikle vatandaşlarının sesine kulak verebilen AB karşılaştığı sorunlara gerçek çözüm önerileri sunabilecektir (ECR, 2023).

Avrupa Birleşik Solu / Nordik Yeşil Sol (GUE/NGL)- "Başka Bir Avrupa Mümkün" sloganına sahip olan bu grup 13 devletden toplamda 38 üyeyle Parlamentonun en küçük grubudur. Grubun temelleri, doğrudan seçimlerden önce üye devletlerin alternatif ve radikal partilerinin bir araya gelerek oluşturduğu Komünistler ve Müttefikler grubuna dayanmaktadır. Bu isim 1989 Avrupa Üniteryen Solu, 1992 yılında ise Avrupa Birleşik Solu olarak değiştirilmiştir. 1995 tarihli AB genişlemesinin ardından gruba katılan İsveç ve Finlandiya'nın sol partileri Danimarka'nın Sosyalist Halk Partisiyle (SP) grup içinde bir araya gelip Nordik Yeşik Sol bileşenini oluşturmuş, bununla da grubun adı güncel halini almıştır[48].

Grubun temel değerleri arasında ekonomik adalet, demokrasi, hak ve özgürlükler, çevre, feminizm ve barış ve dayanışma gibi değerler mevcuttur. Uluslararası dayanışmaya dayalı, sosyal açıdan eşitlikçi ve sürdürülebilir bir Avrupa vizyonuna sahip grup, Avrupa Birliği'ni seçkinlerin projesi olmaktan çıkararak, bir halk projesi haline getirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (GUE/NGL, 2023).

Yukarıda kısaca yer verdiğimiz siyasi grupların üye devletler arasında karşılıklı anlayışın benimsenmesinde, üçüncü ülkelerle diplomatik ilişkilerde rolünün büyük olduğunu vurgulayan Akman, Kiriş ve Yatağan, bununla beraber, 50 yılı aşkın bir sürede Parlamentodaki üye sayısı artsa da siyasi grup sayısının pek artış

[47] Avrupa Muhafazakârlar ve Reformistler Grubunun siyasi tutumları için ayrıntılı olarak bkz. https://ecrgroup.eu/ecr (03.05.2023).
[48] Avrupa Birleşik Solu / Nordik Yeşil Sol ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. https://left.eu (04.05.2023).

göstermediğine dikkat çekmektedirler. İlk seçimlerden önce Parlamentoda 6 siyasi grup mevcutken, 2019'daki son seçimlerle birlikte güncel siyasi grup sayısı 7'dir. Bu durumun iki nedenden kaynaklandığını vurgulayan yazarlara göre, nedenlerden biri Parlamentoya yeni katılan üyelerin yeni bir siyasi hareket riskine girmeden kurumsallaşmış bir siyasi gruba katılarak statü kazanmayı tercih etmeleridir. Diğer neden ise tek ülkeden siyasi grup oluşturmanın kısıtlanması ve grup kurmak için aranan diğer şartlardır (Akman, Kiriş ve Yatağan, 2017: 14-16).

İlk seçimlerden 2014 seçimlerine kadar merkez sağ ve merkez sol, en çok oy oranına sahip iki siyasi grup olarak Parlamentodaki çoğunluğu kazanmaktaydılar (Akman, Kiriş ve Yatağan, 2017: 22). Yıllarca süren bu durum 2019 seçimleriyle sekteye uğramış, EPP'nin sandalye oranı %25'ten %20'ye inmiştir. Buna karşın Liberaller ve Yeşiller gibi alternatif grupların oy oranları artmıştır (Kiriş, 2020: 141).

2.3.3. Avrupa Parlamentosunun Kurumsal Yapısı ve İşleyişi

2.3.3.1. Avrupa Parlamentosunun Yönetim Yapılanması

2.3.3.1.1. Başkanlık Divanı (The Bureau of the EP)

Yönetim yapılanmasında yer alan bu birim, Parlamentonun yönetim organıdır. Genellikle ayda bir kez toplanan Başkanlık Divanı, esasen Parlamentonun ön bütçe taslağının hazırlanmasından, idari ve organizasyonel meseleler ile personel konularından sorumludur (Olsen & McCormick, 2018: 172).

Divan, Parlamento başkanı, 14 başkan yardımcısı ve Parlamento tarafından atanan 5 İdare Amirinden (Quaestors) oluşmaktadır. Diğer üyelerden farklı olarak idari amirlerin divanda oy kullanma hakları bulunmamaktadır. Onların görevleri doğrudan Parlamento üyelerinin karşılaştığı idari sorunlara ilişkindir (Sarıaslan, 2007: 97).

Başkanlık Divanının görev ve yetkileri İç Tüzüğün 24. maddesiyle ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Bu görevler arasında Parlamento Genel Sekreterini atama, Sekretaryanın yapısını ve örgütlenmesini temin etme gibi görev ve yetkiler yer almaktadır.

2.3.3.1.2. Başkanlar Konferansı (Conference of Presidents)

Başkanlar Konferansı, Parlamento başkanı ve Parlamentodaki siyasi grupların başkanlarından oluşmaktadır. Parlamentonun diğer AB kurumlarıyla ve ulusal parlamentolarla ilişkilerinden sorumlu makamdır (Samancı, 2007: 93). 2019 yılında yapılan Parlamento seçimleri sonrasında Avrupa Birleşik Solu / Nordik Yeşil Sol ve Avrupa Muhafazakarlar ve Reformistler Grubu'nda eş başkanlık durumu söz konusu olduğu için Başkanlar Konferansı güncel olarak 10 üyeden oluşmaktadır.

Konferans ayda en az iki defa toplanır ve genel kurulda görüşülecek konulara dair gündem taslağı hazırlamak, Parlamento çalışmalarının düzenlenmesine ilişkin kararlar almak gibi görevlerini gerçekleştirir (Samancı, 2007: 93). Başkanlar Konferansının yapısı ve görevleri İç Tüzüğün 26-28 maddeleriyle ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.

2.3.3.1.3. Komisyon Başkanları Konferansı (Conference of Committee Chairs)

Parlamentodaki daimi ve geçici komisyonların başkanlarının bir araya geldiği Komisyon Başkanları Konferansı, komisyonların çalışmalarını koordine etmek, örgütsel konuları görüşmek ve genel kurul toplantılarının hazırlanmasına yardımcı olmak amacıyla aylık olarak toplanır (Olsen ve McCormick, 2018: 172). Başkanlar Konferansına komisyonların çalışmaları ve genel kurul toplantılarının gündemlerine dair tavsiyelerde bulunabilen bu birime, Başkanlık Divanı ve Başkanlar Konferansı belirli görevlerini devredebilirler (About Parliament, 2023).

Alt komisyonların başkanlarının da üyesi olduğu Komisyon Başkanları Konferansı güncel olarak 26 üyeden oluşmaktadır[49]. Toplantılar genellikle Strasburg'da gerçekleştirilir. Üyeler kendi aralarından Konferans Başkanını seçerler. Komisyon Başkanları Konferansı hakkında ayrıntılı düzenlemeler İç Tüzük m. 29 ile belirlenmiştir.

[49] Komisyon Başkanları Konferansı üyeleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.europarl.europa.eu/meps/en/4267/UDO_BULLMANN/home (erişim tarihi 12.05.2023).

2.3.3.1.4. Delegasyon Başkanları Konferansı (Conference of Delegation Chairs)

Delegasyonların çalışmalarını koordine ederek onların Parlamentonun diğer organlarıyla birlikte verimli çalışmalar yürütmelerini sağlamakla görevlidir. Delegasyon Başkanları Konferansı İç Tüzük m. 30/1'e göre, sadece delegasyon başkanlarından oluşur. Ancak Parlamentonun resmî sitesinde konferansın Delegasyon başkanlarından ve dış ilişkilerle bağlantılı olup, delegasyonlarla iş birliği içinde olan AFET, INTA ve DEVA komisyonlarının başkanlarından oluştuğu ifade edilmektedir.

Parlamento komisyonlarıyla birlikte çalışması, komisyonların ve delegasyonların aynı yönde ilerlemesini de sağlar. Bu da Avrupa Parlamentosu'nun AB dış politikasına katkısını güçlendirmektedir (Delegations, 2023).

2.3.3.2. Parlamento Komisyonları

Yasama organlarının ortak özelliklerinden biri olan komisyonlar, parlamentoların çalışmalarını daha etkin şekilde yürütmesini sağlarlar (Whitaker, 2011: 23). Benzer şekilde faaliyet gösteren Avrupa Parlamentosu komisyonları da AP'nin çalışmalarını organize etmek için çeşitli alanlarda uzmanlaşmaktadırlar.

İlk kez 1953 tarihinde o dönemki ismiyle AKÇT Ortak Meclisi tarafından 7 komisyon kurulmuştur. 1958 tarihinde Ortak Meclis her üç Topluluk için ortak faaliyet göstermeye başladığında mevcut komisyon sayısı 13'e ulaşmıştır (Jacobs, 1990: 129). Komisyonlar AP'nin yıllar içinde artan yetkilerine ve gelişimine paralel olarak gelişmiş, sorumluluğunu yansıtacak şekilde değişim sergilemişlerdir. Dinan'a göre yeterli bir komisyon sistemi olmaksızın AP, bütçe, yasama ve diğer alanlarda filizlenmekte olan gündemini yönetemezdi (Dinan, 2010: 259).

Komisyonların üyeleri her Parlamento döneminin başında ve ortasında Parlamento üyeleri arasından, uzmanlıklarına uygun olacak şekilde daha da önemlisi siyasi grupların Parlamentodaki dağılımını yansıtacak şekilde seçilirler (Demir, 2005: 103). Böylece siyasi grupların Parlamentodaki siyasi ağırlıklarının komisyonların içindeki çalışmalara da yansıtılması sağlanır. Diğer taraftan, kimi durumlarda komisyonların çalışmalarında azınlıkta olan bir siyasi grubun üyesinin bireysel etkisi

de öne çıkabilmektedir (European Parliament, 2009: 141) Buna örnek olarak, çalışmamızda daha önce de yer verdiğimiz, ATS'nin öncüsü olarak kabul edilen, Kurumsal İşler Komisyonu tarafından hazırlanan "Avrupa Birliği'ni Kuran Andlaşma Taslağı" verilebilir. Bu taslağın hazırlanmasında ve kabul edilmesinde oynadığı rol sebebiyle taslak yaygın olarak Kurumsal İşler Komisyonu'nun başkanı Spinelli'nin ismiyle bilinmektedir.

Komisyonların türleri, çalışma şekilleri, görev ve yetkileri İç Tüzüğün 206 ilâ 222. maddeleriyle düzenlenmektedir. Genel kurul toplantılarının temelini oluşturan çalışmaları gerçekleştiren Parlamento Komisyonlarının İç Tüzükte dört türü öngörülmüştür. Bunlar: daimi komisyonlar, geçici komisyonlar, soruşturma komisyonları ve alt komisyonlardır. Güncel olarak[50] 20 daimî komisyon, 2 geçici komisyon, 1 soruşturma komisyonu ve 4 alt komisyon mevcuttur.

2.3.3.2.1. Daimi Komisyonlar

Daimi komisyonlar Başkanlar Konferansının önerisi üzerine Parlamento tarafından kurulurlar (İç Tüzük m. 206/1). İç Tüzüğün 6. ekinde her bir daimi komisyonun sorumluluklarına ayrı bir maddede ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Bununla birlikte, ekte tanımlanan sorumluluklar söz konusu komisyonun kurulduğu zamanda tanımlanabileceği gibi Komisyonun işleyişi sürecinde yeniden tanımlanabilmektedir (İç Tüzük m. 206/2).

Daimi komisyonlar kuruluş ve işleyiş bakımından eşit olmakla beraber Dinan'a göre, aralarında etkililik açısından farklılıklar mevcuttur. Bu bağlamda Dinan, Parlamentonun önemli bir güce sahip olduğu bütçe, çevre gibi alanlarda faaliyet gösteren komisyonların, diğer alandakilere nazaran daha etkili olduğunu vurgulamaktadır (Dinan, 2010: 259-260). Komisyonlar arasındaki söz konusu bu farklılık komisyonların üyeliğine atanmak hususunda önen arz etmektedir. Parlamento üyeleri arasında daha yüksek siyasi statüye sahip komisyona atanmak için güçlü bir rekabet mevcuttur (Olsen & McCormick, 2018: 173).

[50] Parlamento komisyonlarının tam listesi için bkz. https://www.europarl.europa.eu/committees/en/about/list-of-committees (25.05.2023).

Daimi komisyonların çoğu, ele aldıkları meselelerin içeriğine ve gündemlerinin yoğunluklarına bağlı olarak değişmekle beraber ayda en az bir kere toplanırlar. Bu toplantılara Komisyon üyelerine ilaveten kimi zaman Konsey ve Avrupa Komisyonu üyeleri, Avrupa Konseyi başkanı da katlım gösterebilmektedir (Dinan, 2010: 261).

2.3.3.2.2. Geçici Komisyonlar

Parlamento İç Tüzüğünün 207. maddesinde düzenlenen geçici komisyonlar, Başkanlar Konferansının önerisi ile görev yapmak üzere, Parlamento tarafından kurulan komisyonlardır. Geçici komisyonların görev süresi İç Tüzük m. 207/2 uyarınca en fazla 12 ay olarak belirlenmiştir. Söz konusu süre, aksi kararlaştırılmadıkça komisyonun kurucu toplantısının yapıldığı tarihten başlamakta; yalnızca Parlamento tarafından süre sona ermeden uzatılabilmektedir.

Güncel olarak iki – COVİD- 19 Salgın Özel Komisyonu ve Dezenformasyon da Dahil Olmak Üzere Avrupa Birliği'ndeki Tüm Demokratik Süreçlere Yabancı Müdahaleye İlişkin Özel Komisyon- geçici komisyon bulunmaktadır.

2.3.3.2.3. Soruşturma Komisyonları

Soruşturma komisyonlarının kuruluş ve işleyişi ABİİA m. 226, 1995 tarihli Karar[51] ve İç Tüzük m. 208 ile düzenlenmektedir. ABİİA m. 226'ya göre, Birlik kurum ve organlarınca kötü yönetim ve Birlik hukukunun uygulanmasında hukuka aykırılık iddialarını araştırmak üzere, soruşturma komisyonları kurulabilmektedir. Yargı sürecini tamamlamış ve mahkemede incelenmekte olan iddialara yönelik soruşturma komisyonu kurulamayacağı yine aynı maddede yer almaktadır. İç Tüzük m. 208/12'ye göre kurulan Soruşturma komisyonunun faaliyet süresi en fazla 12 ay olup, bu süre Parlamento tarafından en fazla iki defa olacak şekilde her defasında üç ay kadar uzatılabilmektedir. Verilmiş süre içerisinde Parlamentoya inceleme raporunu sunan Soruşturma Komisyonunun faaliyeti sona erer (ABİİA m.226/2).

[51] İlgili karar metni için bkz. https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995D0167&from=EN (26.05.2023).

Günümüzde sadece Pegasus ve Muadili Gözetleme Casus Yazılımlarının Kullanımını Soruşturmak Amacıyla Faaliyet Gösteren Soruşturma Komisyonu[52] çalışmalarını sürdürmektedir.

2.3.3.2.4. Alt Komisyonlar

Yukarıda yer alan her üç türdeki Parlamento komisyonları, İç Tüzük m. 212'ye dayanarak, Başkanlar Konferansının iznini aldıktan sonra alt komisyon kurabilmektedirler. Alt komisyonların üyeleri bağlı oldukları komisyonun üyeleri arasından seçilirler (İç Tüzük m. 212/3).

Diğer komisyonların tabi olduğu İç Tüzük maddelerine uygun olarak faaliyet yürütecek olan bu alt komisyonlar bağlı oldukları komisyonlardan farklı olarak, hazırladıkları raporları doğrudan Parlamentoya değil, bağlı oldukları komisyonlara sunmaktadır (Samancı, 2007: 97).

Günümüzde Dış İşleri Komisyonuna (AFET) bağlı Savunma ve Güvenlik Alt Komisyonu (SEDE) ve İnsan Hakları Alt Komisyonu (DROI), Ekonomik ve Parasal İşler Komisyonuna (ECON) bağlı Vergi Konuları Alt Komisyonu (FISC), Çevre, Halk Sağlığı ve Gıda Güvenliği Komisyonuna (ENVI) bağlı Halk Sağlığı Alt Komisyonu (SANT) olmak üzere toplamda dört alt komisyon mevcuttur.

2.3.3.3. Parlamento Delegasyonları

Parlamento delegasyonları, AB dışındaki bölgelerin, devletlerin ve örgütlerin yasama organlarıyla AB Parlamentosu arasındaki yakın ilişkilerin geliştirilmesini sağlamaktadırlar (Jacobs, 1990: 164). Diğer taraftan, AB'nin benimsediği temel değerler delegasyonlar aracılığıyla üçüncü devletlerde teşvik edilmektedir (Can, 2017: 138). Delegasyonların diğer bir önemli işlevi ise üçüncü ülkelerin Birliğe olası katılımı veya bir ortaklık andlaşması gibi durumlarda söz konusu devletin siyasi durumunun izlenmesine, tartışılmasına aracılık etmeleridir. Bu duruma uzun yıllardır AB üyeliğine aday olan Türkiye'de insan haklarının durumunun düzenli olarak izlenmesi, üçüncü

[52] Söz konusu Soruşturma Komisyonuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.europarl.europa.eu/committees/en/pega/home/highlights (26.05.2023).

ülkelerde gerçekleştirilen seçimlere gözlemci olarak katılımın gerçekleştirilmesi gibi örnekler verilebilir (Jacobs, 1990: 168). Parlamentonun AB içindeki konumu gelişip, dış ilişkilerde önemi arttıkça delegasyonların rolü de artmıştır.

Yapı itibarıyla birbirine benzeyen delegasyonların üyeleri siyasi grupların adayları arasından seçilirler. Bir Parlamento üyesi birden çok delegasyona üye olabilmektedir. Delegasyon üyeleri kendi aralarından bir başkan ve iki başkan yardımcısı seçerler. Delegasyonların bileşimi Parlamentodaki genel siyasi dağılımı yansıtır (Delegations, 2023). Delegasyonların toplantıları düzenli olarak hem Birlik üyesi devletlerden birinde hem de ilişkide oldukları devletlerden birinde gerçekleştirilir (Demir, 2005: 112).

Delegasyonlar hakkındaki düzenlemeler İç Tüzük m. 223-225 arasında ayrıntılı olarak yer almaktadır. Bununla birlikte, Parlamento komisyonlarına yönelik düzenlemelerin birçoğu delegasyonlar için de geçerlidir (Delegations, 2023). Delegasyonlar hakkında en ayrıntılı düzenlemeler Başkanlar Konferansı'nın 10 Nisan 2014 tarihli "Avrupa Birliği Dışındaki Delegasyonların ve Misyonların Çalışmalarını Yöneten Hükümlerin Uygulanması" başlıklı kararında yer almaktadır.[53]

İç Tüzük m. 223/2'ye göre, siyasi gruplar delegasyona seçilen üyelerin üye devletler, cinsiyet ve siyasi görüşler açısından mümkün olduğunca adil dağılımını sağlamalıdırlar. Her bir delegasyonun genel yetkileri Parlamento tarafından belirlenir ve bu yetkilerin Parlamento tarafından her zaman artırılması veya sınırlandırılması mümkündür (İç Tüzük m. 223/4).

Delegasyonlar AB'nin dış ilişkileriyle ilgilenen Parlamento komisyonlarıyla sıkı iş birliği içinde çalışırlar. AB dışındaki, seyahatler dahil birbirini toplantılarına davet ederler. Bu komisyonların başında doğrudan AFET gelmekte, DEVE ve İNTA da ilgili konularda delegasyonlarla bilgi alışverişinde bulunmaktadırlar. (Delegations, 2023).

Parlamento delegasyonları 5 türde gruplandırılmaktadır: 1) AB üyeliğine başvuran veya AB ile ortaklık andlaşması bulunan üçüncü devletler ile Birlik arasındaki karma parlamento komisyonları, 2) AB ile işbirliği andlaşması bağıtlanan üçüncü devletler arasındaki parlamento işbirliği komisyonları, 3) AB ile arasında

[53] Söz konusu karar metni için bkz. https://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/reg/2014/0001/EP-PE_REG(2014)0001_XL.pdf (23.05.2023).

işbirliği veya ortaklık andlaşması olmayan devletlerle Birlik arasında parlamenter düzeyde ilişkiler kurmak amacıyla oluşturulan parlamentolar arası delegasyonlar, 4) AB'nin katıldığı parlamenter meclisler, 5) Üçüncü ülkelerdeki seçimleri izleme gibi görevler doğrultusunda oluşturulan ad-hoc delegasyonlar[54] (Samancı, 2007: 108-109). Parlamentonun 9. döneminde faaliyet gösterecek delegasyonlar, 17 Nisan 2019 tarihli Parlamento kararıyla bölgelere göre gruplandırılarak listelenmiştir. Güncel olarak Parlamentosunda 45 daimi delegasyon bulunmaktadır.[55]

2.3.3.4. Sekretarya

Sekretaryanın görevi Parlamentonun genel oturumlarını ve toplantıları organize ederek onun çalışmalarını koordine etmektir. Sekretarya büyük çoğunluğu tercümanlık pozisyonunda çalışan, toplamda 7652 çalışandan oluşmaktadır (Can, 2017: 138). Avrupa Parlamentosunda üye sayısının fazlalığı, Parlamento çalışmalarının yoğunluğu ve bu çalışmalarda AB'nin 24 resmî dilinin kullanıldığı göz önünde bulundurulduğunda Sekretaryadaki görevli sayısının çokluğunun nedeni anlaşılmaktadır. Birlik vatandaşları arasından seçilen bu görevliler, Personel Yönetmeliği[56] m. 11 uyarınca görevlerini yerine getirirken sadece Birliğin çıkarları doğrultusunda hareket eder ve herhangi bir hükûmet, kuruluş ve kendi kurumu dışındaki kişiden talimat alamaz veya isteyemezler. Sekreterliğin kuruluş planının kararlaştırılması, memurlar ile diğer görevlilerin mali ve idari durumlarına dair düzenlemeler Başkanlık Divanı tarafından gerçekleştirilir (İç Tüzük m. 234/3). Sekretarya ofisi Brüksel, Lüksemburg ve Strasburg'da bulunmaktadır.

[54] Seçim izleme için oluşturulan söz konusu AB misyonları, üçüncü devletlerdeki ulusal seçimlerin demokrasi çerçevesinde gerçekleştirilmesine, vatandaşların seçim hakkını güvenli bir şekilde kullanmasına, usulsüzlüğün ve süreç içerisindeki uyuşmazlıkların giderilmesine katkıda bulunmayı amaçlarlar (Gawrich, 2015: 122).

[55] Söz konusu karar metni için bkz. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0408_EN.pdf (25.05.2023).

[56] Söz konusu yönetmelik için bkz. https://eurlex.europa.eu/legalcontent/-EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:01962R0031-20230101&from=EN (25.05.2023).

2.3.4. Avrupa Parlamentosunun Yetkileri

Özellikle Toplulukların ilk kuruluş dönemlerinde üye devletler, Topluluklarla ilgili çoğu yetkiyi kendi temsilcilerinden oluşan Konseyin elinde bulundurmayı kendi ulusal egemenliklerini korumak amacıyla tercih etmişlerdir. Birlik zaman içerisinde genişleyip derinleştikçe, ortaya çıkan "demokrasi açığı" eleştirilerini gidermek amacıyla Parlamentonun yetkileri genişlemiştir (Samancı, 2007: 128). Parlamentonun başlangıçta sahip olduğu basit danışma ve siyasi denetim alanındaki yetkileri zamanla artarak onu AB'nin ortak yasama organı konumuna ulaştırmış, yetkilerindeki bu değer artışı Birliğin kurumsal yapısındaki konumunu da güçlendirmiştir (Can, 2017: 138).

Avrupa Parlamentosu kuruluşunun ilk yıllarında sınırlı yetkilere sahipken Avrupa bütünleşmesinin giderek genişlemesi ve derinleşmesine paralel olarak yetkileri de zaman içerisinde gelişmiştir. Esasen, ATS, Maastricht Andlaşması ve son olarak da Lizbon Andlaşmasıyla genişletilen Parlamentonun yetki alanları en genel hatlarıyla ABA m. 14/1'de aşağıdaki şekilde yer almaktadır:

"*Avrupa Parlamentosu, Konsey'le beraber, yasama ve bütçe işlevlerini yerine getirir. Avrupa Parlamentosu, Antlaşmalar'da öngörülen koşullara uygun olarak, siyasi denetim ve danışma işlevlerini yerine getirir. Avrupa Parlamentosu, Komisyon Başkanı'nı seçer.*"

2.3.4.1. Denetime İlişkin Yetkisi

Parlamento, diğer alanlarda olduğu gibi denetim alanında da tedricen birçok yetki kazanmıştır. Parlamentonun sahip olduğu denetim yetkilerinin azımsanmayacak düzeyde olmasının sebebi bu kurum üyelerinin diğer AB kurumlarından farklı olarak doğrudan seçimle belirlemiş olmasından dolayı AB vatandaşlarının temsilcisi sıfatını taşımasıdır (Samancı, 2007: 166).

Parlamento diğer kurumlar üzerinde aşağıdaki araçlarla denetim sağlamaktadır:

2.3.4.1.1. Gensoru Yetkisi (Motion of Censure)

Bu yetki ilk olarak AKÇTA m. 24'te yer almıştır. Söz konusu düzenleme Komisyon yıllık raporunu sunduktan sonra Parlamentonun gensoru yetkisini kullanabileceğini içermekteydi. Bu yetki 1957 tarihli AAETA m. 114 ve AETA m. 144'te de yer almıştır; fakat AKÇTA'daki sınırlama bu maddelerde yer almamıştır. Her üç topluluk için ortak bir meclis haline gelince bahsedilen sınırlandırma tamamen yürürlükten kaldırılmıştır (Samancı, 2007: 170).

Günümüzde bu denetim aracı ABA m. 17/8 ve ABİİA m. 234'te düzenlenmektedir. Parlamentonun bu yetkisi sadece Komisyona yönelik olup Konsey ve diğer organlar bu denetim aracı haricindedirler. Demir, bu hususu demokrasi açığı çerçevesinde değerlendirerek bu durumun AB sisteminin zayıf noktalarından biri olduğunu vurgulamıştır (Demir, 2005: 99).

Günümüze kadar sadece sekiz[57] kez gensoru önergesi verilmiş, fakat bunlardan hiçbiri Komisyonun istifaya zorlanması ile nihayetlenmemiştir. Parlamentonun en köklü yetkilerinden olan bu denetim aracının işlevsel şekilde kullanılmamasını McCormick, Parlamentonun bu yetkisini nükleer silah analojisi kullanarak betimlemiş, bu yetkinin kullanılmasından ziyade caydırıcılık özelliğine dikkat çekmiştir (Mccormick, 2018: 186).

2.3.4.1.2. Soru Sorma (Parliamentary questions)

Soru sorma aracıyla denetim yetkisi Avrupa Parlamentosu üyeleri tarafından diğer AB kurumlarına ve organlarına yöneltilen sorularla gerçekleştirilir. Sorular yazılı, sözlü ve "soru saati"nde (Question Time) sorulan sorular olarak üç kategoriye ayrılır.

Bu araç Parlamento İç Tüzüğünün 136-141 maddeleri arasında ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Parlamento üyelerinin Komisyona ve Konseye yönelttikleri sorulara cevap verme hususunda her iki organ görevli olsa da bunlar arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Nitekim Komisyona yöneltilen sorular cevaplandıktan sonra buna dair

[57] Söz konusu gensoru önergeleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.cvce.eu/en/obj/motions_of_censure_tabled_since_the_first_direct_elections_to_the_european_parliament_in_1979-en-a0d12fba-961f-470e-ab44-c68c9c6d6bba.html (23.05.2023).

Parlamentoda genel görüşme yapılabilirken, Konseyin cevabından sonra aynı sürecin işlemesine Konsey karşı çıkmıştır. Demir, bunun nedenini Parlamentonun bu iki kurumla olan ilişkilerinin farklı boyutlarda olmasıyla ilişkilendirerek, Parlamentonun Komisyon üzerinde siyasi denetimi ve iş birliği bulunurken, Konseyle böyle bir denetim ilişkisinin olmadığını vurgular (Demir, 2005: 100).

2.3.4.1.3. Dava Açılması Suretiyle Denetimin Sağlanması

Parlamentonun diğer bir denetim aracı ise ABAD önünde dava açma yetkisidir. Parlamento bu yetkisini dava açarak ya da var olan davaya müdahil olarak kullanabilmektedir. Bu bağlamda ilk yetki AETA'nın 175. maddesinde aşağıdaki şekilde yer almıştır:

"İşbu Andlaşmanın ihlali halinde Konsey veya Komisyonun karar vermekten çekinmesi durumunda, üye Devletler ve Topluluğun diğer kurumları bu ihlali tespit ettirmek için Adalet Divanına başvurabilirler…".

Bu madde Parlamentoya, Komisyonun veya Konseyin görevlerini yerine getirmemesi durumlarında Divan önünde hareketsizlik davası açabilme olanağı sağlamıştır (Samancı, 2007: 184).

Söz konusu madde güncel olarak ABA m. 265'te aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

"Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Zirvesi, Konsey, Komisyon veya Avrupa Merkez Bankası, Andlaşmalar'a aykırılık teşkil edecek şekilde harekete geçmezse, üye devletler ve Birliğin diğer kurumları, bu ihlali tespit ettirmek için Avrupa Birliği Adalet Divanı'nda dava açabilirler…"

2.3.4.1.4. Kendisine Sunulan Dilekçeler Aracılığıyla Denetim

Parlamento AB yurttaşlarını temsil eden bir organ olarak kendisine yöneltilen dilekçeler aracılığıyla da denetim sağlamaktadır. ABİİA m. 24 ile düzenlenmiş olan dilekçe hakkı, Birlik vatandaşları ve üye devletlerden birinde ikamet eden gerçek kişiler ile kayıtlı ofisi bulunan tüzel kişilere kendilerini ilgilendiren ve Birlik yetkisi dahilinde olan konularda Parlamentoya şikâyette bulunma hakkı tanımaktadır.

Dilekçe hakkı, doğrudan seçimlerin yapılmaya başladığı yıllardan itibaren daha işler duruma gelmiş, Maastricht Andlaşması ile gündeme gelen Avrupa vatandaşlığı kavramıyla daha da pekişmiştir (Demir, 2005: 102). Dilekçeler Parlamentodaki Dilekçe Komisyonu (PETI) tarafından kabul edilir. Dilekçe verme hakkına sahip olan gerçek ve tüzel kişiler tarafından 2022 yılında 1146 dilekçe verilmiştir (PETI, 2023).

2.3.4.1.5. Kamu Denetçisi (Ombudsman) Aracılığıyla Denetim

Ombudsmanlık makamın temellerinin atılmasına Parlamentonun 5 Haziran 1979 tarihli kararı[58] öncülük etmiştir. Avrupa Ombudsmanı makamı, Maastricht Andlaşması ile oluşturulmuştur. AP, söz konusu kararında Toplulukta hukukun üstünlüğünü ve demokrasiyi güçlendirmek için bir Avrupa Ombudsmanı atanmasının gerekliliğine yer vermiştir.

Maastricht Andlaşmasının 138E maddesinde Topluluk kurumlarındaki kötü yönetim şikayetlerini almak üzere Parlamento tarafından Ombudsman atanması ile onun görev ve yetkileri yer almaktadır. ATA'da 195. maddede yer alan bu düzenlemede atama (appoint) sözcüğünün kullanılmasına karşın Ombudsman atama yolu ile değil Parlamento üyeleri tarafından seçilerek görev başına gelmektedir. Söz konusu durum Lizbon Andlaşması ile düzeltilmiş, "atama" yerine seçilme (elected) sözcüğü kullanılmıştır.

Birlik vatandaşları ile ilişkilerin kurulmasında aktif olarak yer alan Ombudsman, bir taraftan Parlamentonun onlara yardım etmesine aracılık ederken, diğer taraftan, AB entegrasyonuna ilişkin eleştiriler ve beklentiler hakkında AP'ye bilgi sağlamış olur (European Parliament, 2009: 102).

Ombudsmanlık makamıyla ilgili hükümler ABİİA m. 228'de yer almaktadır. Ombudsman her Parlamento seçiminden sonra yeni Parlamento dönemi süresi için, Parlamento tarafından seçilir (ABA m. 228/2). Birlik vatandaşlarının Ombudsmana başvuru hakkına ABİİA m. 228/1'e ek olarak aynı Andlaşmanın 20/2/d. ve 24/3. maddelerinde de yer verilmiştir.

ABİİA m. 228/1'e göre, Ombudsman ya doğrudan veya Avrupa Parlamentosu üyeleri aracılığıyla iletilen şikayetler doğrultusunda ya da resen soruşturma

[58] Söz konusu kararın tam metni için bkz. OJ C 140, 5.6.1979, s. 153.

başlatabilme yetkisine sahiptir. ABAD yargıçlarında bulunmayan resen soruşturma başlatma yetkisi Ombudsmanın önemli bir ayrıcalığıdır. (Efe, 2011: 10). Ombudsmanlık makamı soruşturma başlatıp AB idaresindeki kötü yönetim[59] örneklerini inceleyerek ortaya çıkarsa da nihayetinde bir yargı merci değildir. Dolayısıyla, kararları bağlayıcı olmasa da Ombudsman kötü yönetim uygulamalarının azalmasını sağlamakla AB'de iyi yönetimin, demokrasinin ve insan haklarının geliştirilmesine ve bununla birlikte ABAD'ın yargı yükünün hafiflemesine önemli katkılarda bulunmaktadır (Efe, 2011: 25). Şikayetler hem AB vatandaşı hem de Birlik üyesi devletlerin ülkelerinde ikamet eden diğer gerçek kişilerden gelebileceği gibi, merkezi üye devletlerden birinde bulunan tüzel kişilerden de gelebilir. Söz konusu kişilere ABA m. 227 ile Parlamentoya dilekçe verme hakkının yanı sıra benzer şekilde böyle bir hakkın tanınmasını Kaya, bireylerin haklarına yönelik çifte korunma sağlanması olarak değerlendirmiştir (Kaya, 2003: 118).

Ombudsman, kendisine yöneltilen şikayetleri inceleyerek bunlar hakkında rapor hazırlar. (ABİİA m. 228/1). Fakat gelen bu şikayetlerin derdest veya hüküm verilmiş bir davaya konu olmaması gerekmektedir (ABİİA m. 228/1). Söz konusu maddenin sonuncu fıkrası uyarınca, Ombudsmanın görevini yerine getirmesine ilişkin kurallar özel yasama usulü çerçevesinde Parlamento tarafından Komisyonun görüşünü ve Konseyin onayını aldıktan sonra resen belirlenecektir.

Ombudsman seçimleri Parlamentonun üye tam sayısının en az yarısının bulunması (ABİİA m. 231/7) halinde gerçekleştirilir. İlk turda seçilmek için nitelikli çoğunluk aranmaktadır (ABİİA m. 231/6). Ombudsmanla Parlamento arasındaki ilişkiler Dilekçeler Komisyonu (PETI) aracılığıyla yürütülmektedir (İç Tüzük ek 6/20/3).

Parlamento üyelerinin onda biri tarafından, görevi kötüye kullanma veya görevini yerine getirmek için gerekli koşulları artık sağlamama durumlarında Ombudsmanın görevine son verme talebinde bulunulabilir. Talep Parlamento üyelerinin en az yarısının katıldığı bir oylamada salt çoğunlukla kabul edilirse Ombudsmanın istifası beklenir. İstifa etmemesi durumunda Parlamento başkanı ABAD'a baş vurarak Ombudsmanın görevine son verilmesini talep eder (İç Tüzük m.

[59] Can, idari uygulamada kötü yönetime aşağıdaki örnekleri vermektedir: Haksız işlem, ayrımcılık, bilgilendirme eksikliği keyfi işlem, hatalı usuller ve lüzumsuz gecikmeler (Can, 2017: 205-206).

233). Ombudsmanın Parlamento tarafından seçilmesi ve görevden alınma talebinin de Parlamentodan gelmesi sonucunda istifaya zorlanmasının ABAD tarafından gerçekleştirilmesi, yetkide ve usulde paralellik ilkesine istisna teşkil etmektedir. Samancı'ya göre, bu istisnanın nedeni bağımsız ve tarafsız olması kurucu andlaşmalarda öngörülen bu kurumun, Parlamentodaki çoğunluğu elinde bulunduran siyasilerin kendilerine yönelik faaliyetlerinden memnun olmamaları durumunda etkilenmesini önlemektir (Samancı, 2007: 197).

2.3.4.2. Bütçeye İlişkin Yetkiler

Kuruluşunun ilk dönemlerinde Parlamentonun bütçe üzerinde yetkisi bulunmamaktaydı. 1970'lerde "öz kaynaklar" sistemine geçildiği zaman ulusal hükûmetler demokratik hesap verebilirliğin temini amacıyla Parlamentonun Topluluk bütçesinin nasıl harcanacağı hususunda söz sahibi olmasının gerekliliği konusunda anlaşmışlardır. Bu dönemde Parlamentoya bütçeye ilişkin yetkiler kazandıran iki andlaşma akdedilmiştir. 1970 tarihli "Avrupa Topluluklarını Kuran Andlaşmaların ve Avrupa Toplulukları İçin Tek Bir Konsey ve Komisyon Oluşturulmasına İlişkin Andlaşmanın Bütçeye İlişkin Belirli Hükümlerini Değiştiren Andlaşma"nın gerekçeler kısmında, öz kaynaklar sistemine geçişin Meclisin (Parlamentonun) bütçeye yönelik yetkilerinin artırılmasını zorunlu kıldığı (5. Paragraf) ve Parlamentoyu bütçenin uygulanmasının denetimine sıkı bir şekilde ortak etmeye kararlılık (6. Paragraf) yer almıştır. Andlaşmanın 4. maddesi Parlamentoya, bütçenin zorunlu olmayan harcamalarına yönelik karar alma yetkisi, zorunlu harcamalara yönelik olaraksa sadece Konsey'e değişiklik önerme yetkisi tanımıştır. Parlamento söz konusu andlaşmanın 6. maddesiyle Konseyle birlikte Birlik bütçesinin uygulanmasına dair Komisyonu ibra yetkisin elde etmiştir (Samancı, 2007: 156-158).

1970'lerde bu yönde hükümler içeren diğer andlaşma ise 1975 tarihli "Avrupa Ekonomik Topluluklarını Kuran Andlaşmalarla Avrupa Toplulukları İçin Tek Bir Konsey ve Komisyon oluşturan Andlaşmaları Değiştiren Andlaşma"dır. Andlaşmanın 208/8. maddesinde Parlamentoya önemli sebepler bulunması halinde bütçe taslağını reddetme ve yeni bir bütçe taslağının hazırlanmasını isteme yetkisi verilmiştir. Bunu yapabilmesi için üye çoğunluğunun bulunduğu oylamada üçte iki oy çoğunluğu

gerekmektedir. (European Parliament, 2009: 16, 147). Parlamento bu yetkisini iki kez, 1979 ve 1984 tarihlerinde kullanmıştır.[60]

Lizbon Andlaşmasına kadar bütçe harcamaları zorunlu olan ve zorunlu olmayan olarak iki kategoriye ayrılmış, Parlamento zorunlu olmayan harcamaları değiştirebilme, zorunlu harcamalara yönelik sadece değiştirme önerisi sunabilme yetkisini haizdi. Parlamento yıllar içerisinde zorunlu olmayan harcamaların boyutunu genişletmeye çabalamış ve nihayetinde Lizbon'la bu ayrım ortadan kaldırılmıştır (Saygın, 2017: 231). Dinan'a göre, akılcı gerekçelendirilmesi zor olan bu ayrımın tek amacı Parlamentonun Birlik bütçesine erişimini sınırlamaktı (Dinan, 2010: 253).

ABİİA m. 314/1 ve ABİİA m. 322/1'deki hükümlere bakıldığında Parlamentonun artık bütçe konusunda Konsey ile eşit yetkilere sahip olduğunu görmekteyiz.

Günümüzde Parlamento, hazırlık aşamasından itibaren bütçe sürecine dahil olur. Bütçeyi kabul eder ve uygulanmasını izler (ABİİA m. 318) ve bütçenin uygulanmasına ilişkin ibra verir (ABİİA m. 319).

AB mali yılı 1 Ocak tarihinde başladığı için (ABİİA m. 313) Komisyon tarafından hazırlanan bütçe 1 Eylül'e kadar Parlamentoya ve Konseye sunulur (ABİİA m 314/2). Konsey bütçeye ilişkin tutumunu belirleyip en geç 1 Ekim'e kadar Parlamentoya sunar. Parlamento üye tam sayısının çoğunluğu ile bütçeyi onaylarsa veya 42 gün içinde bir karar almazsa bütçe kabul edilmiş sayılır (ABİİA m. 314/3 ve ABİİA m. 314/4). Aksi bir durumda Parlamento ve Konsey üyelerinden oluşan Uzlaşma Komitesi toplantısı yapılarak 21 gün içinde ortak bir metin üzerinde anlaşmaya varılmaya çalışılır (ABİİA m. 314/5 ve 314/6). Ortak bir metinde anlaşılmaması durumunda Komisyonun yeni bir bütçe taslağı sunması gerekir (ABİİA m. 314/8).

Parlamentonun AB bütçesiyle ilgili bir diğer yetkisi de Birlik giderlerinin düzenli bir şekilde ve Birliğin öz kaynakları sınırları çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlayan Çok Yıllık Mali Çerçeve'nin kabulüne yönelik onay yetkisidir (ABİİA m. 312).

[60]Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/10/the-budgetary-procedure (24.05.2023).

2.3.4.3. Yasama Yetkisi

Kurucu Andlaşmalar başlangıçta Parlamentoya yasama alanında sadece danışma rolü vermiştiler. Fakat zaman içerisinde yaşanan gelişmeler ve bu gelişmelerin ışığında kurucu andlaşmalarda yapılan değişikliklerle ilk evvel Parlamentoya verilen danışma rolünün alanı genişletilmiştir. Parlamentonun yasama alanındaki yetkilerinin artırılmasında ATS büyük ivme kazandıran bir dönüm noktası olmuş, daha sonra ise Konseyle Parlamento arasında yasama alanında iş birliği yöntemi getirilmiştir.

Maastricht Andlaşması ortak karar alma usulünde ikinci okumadan sonra Parlamento ve Konsey arasındaki görüş farklılıklarını gidererek iki yasa koyucu arasında uzlaşma sağlamaya hizmet edecek bir uzlaşma komitesi öngörmüştür (Servent, 2015: 16). Görevi, Parlamento ile Konseyi olağan yasama usulü çerçevesindeki ikinci okumadaki tutumları temelinde ortak bir metinde anlaşmasını sağlamak olan Uzlaşma Komitesi eşit sayıda Parlamento ve Komisyon üyesinden oluşur (ABİİA m. 294/11).

Parlamento yasama sürecinde genellikle Konsey'le beraber hareket eder. Bu anlamda en yaygın yol Lizbon öncesine kadar ortak karar alma usulü olarak bilinen, Lizbon'la ismi olağan yasama usulü olarak değiştirilen usuldür (El-Agraa, 2011: 45-46). Lizbon Andlaşması danışma prosedürü altında işleyen birçok alanı olağan yasama usulüne eklemiş, AB karar alma sürecinin %80'inde bu usul uygulanmaya başlamış, bununla yasamanın demokratik unsurları güçlendirilmiştir (Can, 2017: 282-284).

Parlamento yasama yetkisini olağan karar alma usulü ve özel karar alma usulleri çerçevesinde gerçekleştirmektedir.

2.3.4.3.1. Olağan Yasama Usulü

ABİİA m. 294'te düzenlenen olağan yasama usulü ile Parlamentoya karar alma konusunda Konsey ile eşit yetkiler verilmiştir. Diğer bir ifadeyle, Lizbon Andlaşması her iki kurumu ortak yasama organı haline getirmiştir (Mccormick, 2018: 183).

Parlamento ve Konseyin birçok alanda yeni yasama tasarrufu önerilerinin kabul edilmesinde ortaklaşa hareket ettikleri olağan yasama usulünde süreç üç okumadan ibarettir ve aşağıdaki şekilde işler:

1. Yeni yasama tasarrufu teklifi Komisyon tarafından Parlamento ve Konseye iletilir.

2. İlk okuma- Yasama tasarrufu teklifinin içerdiği alana uygun olan bir daimi komisyon tarafından incelenerek bir rapor hazırlar. Parlamento genel kurulunda rapor oylamaya sunulur.

3. Parlamento bir değişiklik önermezse veya Konsey Parlamentonun önerdiği değişiklikleri kabul ederse ilgili tasarruf kabul edilir. Parlamentonun Konseye değişiklik önermesi ve Konseyin bu değişiklikleri kabul etmemesi durumunda ise Konsey söz konusu değişiklikleri yenileyerek Parlamentoya geri gönderir.

4. İkinci okuma- Parlamentonun Konsey tarafından geri gönderilen teklife 3 ay içinde yanıt vermesi gerekir. Aksi halde değiştirilmiş teklif kabul edilir. Söz konusu süre içerisinde Parlamento, üyelerinin çoğunluğuyla teklifi reddedebilir. Parlamento Konseyin teklifine değişiklikler önerebilir.

5. Söz konusu değişiklikler görüş bildirmesi için Komisyona iletilir. Akabinde teklif Konseye iletilir. Konsey değişiklikleri kabul veya reddedebilir. İkinci durumda teklif bir uzlaşma sağlana bilmesi amacıyla Uzlaşma Komitesine gönderilir.

6. Uzlaşma Komitesi toplanmasından itibaren en geç 6 hafta içinde Parlamentonun çoğunluk, Konseyin ise nitelikli çoğunlukla kabul ettikleri ortak bir metinde mutabakat sağlamakla yükümlüdür (ABİA m. 294/11). 6 haftalık süre boyunca bir anlaşmaya varılmaması durumunda söz konusu tasarruf kabul edilmemiş sayılır. Komitedeki temsilciler anlaşmaya vardıktan sonra ortak metin, 6 hafta içerisinde Parlamentonun çoğunluğunu, Konseyin nitelikli çoğunluğunu alamaması halinde de söz konusu tasarruf kabul edilmemiş sayılır (ABİA m. 294/12).

7. Altı hafta içinde Uzlaşma Komitesinde anlaşmaya varılmazsa yasa teklifi geçersiz sayılır. Uzlaşma Komitesinde bir anlaşmaya varılırsa teklif onay için Parlamentoya gider.

8. Üçüncü okuma- Parlamento anlaşmaya varılan metni kabul veya reddedebilir (Mccormick, 2018: 183-184).

Olağan yasama usulü üç okuma içerse de çıkarılan yasama tasarrufları genellikle birinci okumada kabul edilir (Can, 2017: 284)

Fairhurst'a göre, ABİİA m. 294 ile sunulan imkanlar Parlamento ve Konsey'in çatışan çıkarlarını dengeleyici bir eylem olarak değerlendirilebilirse de olağan yasama usulü nihayetinde Parlamentoya yasama önerisini ya bütünüyle kabul etme ya da bütünüyle reddetme olanağı sunduğu, değişiklik önerilerinin kabul edilmesini temin etmediği için pozitif değil negatif bir güç sağlamaktadır (Fairhurst, 2016: 143).

Bir diğer eleştiri olarak Can, her ne kadar Lizbon'la beraber ortak karar alma usulü olağan yasama usulü olarak değiştirilip basitleştirilse de bu usulün karmaşıklığını sürdürmekte olduğunu belirtmiştir. (Can, 2017: 282).

2.3.4.3.2. Özel Yasama Usulü

Birçok alanda yukarıda bahsettiğimiz olağan yasama usulü uygulansa da ABİİA m. 289/2 belirli durumlarda özel yasama usulünün uygulanabileceğini belirtmiştir. Bu usulün kullanılacağı durumlar ABİİA'nın çeşitli maddelerinde yer almaktadır. Parlamento bu usulde merkezi bir konumda olmamakla beraber, belirli işlevlere sahiptir. Bu usul kendi içinde danışma ve onay prosedürlerine ayrılmaktadır.

2.3.4.3.2.1. Onay Usulü (Assent Prosedure)

Parlamentonun AB'nin yasama sürecine katılımının bir diğer güçlü biçimi hukuki tasarrufun ancak Parlamentonun onayı aldıktan sonra kabul edildiği onay usulüdür (Can, 2017: 285).

Onay usulü olarak bilinen muvafakat usulü ilk kez ATS ile getirilmiştir. ATS m. 8 ve m. 9'da Parlamentonun onayı gerektiği yer almıştır. Maastricht ve Nice Andlaşmaları ile alanı genişletilen bu yetki kapsamında Parlamento sunulan yasama teklifinde herhangi bir değişiklik yapmadan, söz konusu teklifi salt çoğunlukla kabul veya reddedebilir. Parlamentonun söz konusu görüşünü Konseyin bozma yetkisi bulunmamaktadır (Samancı, 2007: 144). Parlamento bu usulde değişiklik öneremese de onun ilgili tasarruf üzerinde siyaseten etkili olduğunu göz ardı etmemek gerekir.

Çünkü bu usul nihayetinde Parlamentonun onayını gerektireceği için görüşlerinin dikkate alınması söz konusu olacaktır (Can, 2017: 286).

Onay prosedürü kapsamında, Parlamentonun aşağıdaki örnek maddelerde Konsey üzerinde veto yetkisi vardır: yeni üye devletlerle yapılacak katılım andlaşmaları ve üçüncü devletlerle imzalanan ortaklık andlaşmaları, uluslararası ticari anlaşmalar (ABA m. 49, ABİİA m. 207/3 ve 218/6); temel hakların ciddi ve sürekli ihlalleri durumunda üye devlete yaptırım uygulanması (ABA m. 7) üye devletlerin Birlikten çekilme kararı (ABA m. 50).

2.3.4.3.2.2. Danışma Usulü

Danışma usulünde Komisyon tarafından hazırlanan yasama önerisi Konsey tarafından kabul edilmeden önce Parlamentonun görüşü alınır (Samancı, 2007: 131). Özel yasama usulünün bir diğeri olan danışma usulünde, onay usulünden farklı olarak Konsey Parlamentonun görüşünü almak zorunda olsa da Parlamentonun görüşüne uyma zorunluluğu bulunmamaktadır.

Bu usul çerçevesinde Parlamento Komisyon tarafından ona sunulan yasama tasarrufu teklifini onaylayabilir, reddedebilir veya değişiklik önerebilir. Konsey için bağlayıcı olmayan bu değişiklik önerilerini dikkate alıp almama Konseyin takdirindedir. (Mccormick, 2018: 182). Parlamentonun sadece görüşünün alındığı bu durum parlamenter katılımın zayıf bir şekli olmakla beraber Parlamentonun görüşüne başvurmama halinde bu durum ABİİA'nın 263/2. maddesi uyarınca şekil kuralının ihlalini teşkil ettiği için ilgili işlemin iptalini gerektirir (Can, 2017: 285). Bu prosedüre tabi olan alanlara örnek olarak rekabet politikası (ABİİA m. 103), dolaylı verginin uyumlaştırılması (ABİİA m. 113) gibi maddeler verilebilir.

Birliğin demokratik yolla seçilen tek kurumu olan Parlamento için bu sınırlamaları eleştiren Fairhurst, bu durumun aynı zamanda geleneksel anlamdaki ulusal parlamentolarla AP arasındaki en belirgin farklardan biri olduğunu vurgulamıştır. Danışma prosedürüne tabi olan alanların varlığının Parlamentonun yasama alanındaki zayıf noktalarından biri olduğunu belirtmiştir (Fairhurst, 2016:127).

Danışma prosedüründe güç Konsey ve Komisyonun elinde toplanır. Konsey Komisyonun yasama tasarrufu önerisini nitelikli oy çoğunluğuyla kabul edebilir veya değişiklikler yapması için Komisyona geri gönderir. Komisyon yeni metinde değişikliklere yer vermeyi reddederse Konsey oy birliği ile metni değiştirebilme yetkisine sahiptir. Bu usul Parlamentoya yalnızca çok sınırlı bir yetki vermekte, Parlamentonun bu bağlamdaki faaliyetini Komisyonun önerisi hakkında görüşlerinin yer aldığı bir raporun sunulmasıyla sınırlandırmaktadır (Servent, 2015: 26).

Parlamentoya tanınan yasama yetkisi onun sadece danışma ve bütçe konusunda söz sahibi olmaktan çıkarıp siyasi açıdan kuvvetli ve karar alma sürecinde etkin bir organ haline getirmiştir (Saygın, 2013: 224). Servant'a göre Parlamento artık "konuşan bir dükkan" [61] olmaktan çıkmış ve bunun yerine AB karar alma sürecinin ana aktörlerinden biri haline gelmiştir (Servent, 2015: 16). Buna karşılık AP'nin geleneksel anlamdaki parlamentolardan en belirgin farkı yasama sürecini başlatma yetkisinin bulunmamasıdır (Fairhurst, 2016:127). Yasama girişiminde bulunma yetkisi ABA m. 17/2'ye göre "andlaşmalarda aksi belirtilmedikçe" Komisyona aittir (Fairhurst, 2016: 132-133). Parlamento sadece üye tam sayısının salt çoğunluğuyla, Andlaşmaların uygulanması için bir Birlik tasarrufuna ihtiyaç duyulduğu durumlarda yasama tasarrufu önerisinde bulunmasını Komisyondan talep edebilmektedir (Can, 2017:142). Komisyon Parlamentonun talep ettiği öneriyi sunmalı veya öneriyi sunamama nedenini Parlamentoya bildirmelidir (ABİİA m. 225).

2.3.4.4. Atama Yetkisi

Parlamentonun Ombudsmanın, Komisyon Başkanının ve üyelerinin, Sayıştay üyelerinin, Avrupa Merkez Bankası İcra Kurulu üyelerinin atanmasına yönelik belirli yetkileri mevcuttur. Maastricht Andlaşması m. 158 ile Parlamentoya Komisyon başkanı ve üyelerini atama konusunda yetkiler verilmiştir. Söz konusu maddeye göre, üye devletlerin aralarında uzlaşması sonucu belirledikleri aday Parlamentoya danışılmak zorundadır. Seçilmiş bir Parlamentonun Komisyon üzerindeki bu yetkisi Komisyonun da demokratik meşruiyetine katkıda bulunmuştur. (Demir, 2005: 78-79).

[61]Cambridge Sözlüğü'ne göre *"Talking shop"* ifadesi, tartışmanın ana faaliyet olduğu, ancak hiçbir karar veya eylemin alınmadığı bir kuruluş veya yer anlamında kullanılmaktadır. https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/talking-shop (erişim tarihi 21.01.2023).

ABİİA m. 286/2'ye göre, Sayıştay üyeleri Konsey tarafından atanırken Parlamento istişari yetkiye sahiptir.

Kuruluşunun ilk dönemlerinde atama yetkisi bulunmayan Parlamento bu alandaki ilk yetkisini 1975 yılında oluşturulan Sayıştay üyelerini atarken kendisine danışılması suretiyle kazanmıştır. Bu tarihe kadar Topluluğun tüm kurumlarına yapılan atamalar üye devletler tarafından gerçekleştirilmekteydi. Parlamento atama alanında önemli yetkilerini Maastricht Andlaşmasıyla kazanmıştır. Bunlardan en önemlisi ATA m. 158'de yer alan Komisyon başkanının belirlenmesinde Parlamentoya danışılması ve belirlenen Komisyon üyelerinin Parlamentonun onayına sunulmasıdır (Samancı, 2007: 189). Parlamento Komisyon üyelerini bireysel olarak onaylayamasa da bir Komisyon üyesi hakkında dile getirdiği endişeler söz konusu adayın atanmasını engelleyebilir. Bu duruma örnek olarak 2004 tarihinde kadın hakları karşıtı olduğu iddiasıyla İtalyan Komisyon üyesi adayı R. Buttiglion'un adaylığının reddedilmesi verilebilir.[62]

2.3.4.5. Dış İlişkiler Konusundaki Yetkileri

AB'nin dış ilişkilerinde delegasyonları aracılığıyla önemli bir konumda yer alan Parlamento, aynı zamanda Birliğe yeni üyelerin kabulü, üçüncü ülkelerle yapılan andlaşmalar ve AB üyeliğinden çekilme konularında da yetki kullanmaktadır.

Birliğin kuruluşunun ilk dönemlerinde dış ilişkilere yönelik yetkileri oldukça zayıf olan Parlamentonun 1970'li yıllarda bütçeye dair önemli yetkiler kazanması sonrasında diğer alanlarda da yetkileri genişlemeye başlamış, bu alanlardan biri de dış ilişkiler olmuştur. İlk olarak Birliğin üçüncü ülkelerle yaptığı ortaklık andlaşmaları ve ticari andlaşmalar hakkında Parlamento Konsey tarafından bilgilendirilmeye başlanmıştır. 1983 tarihli Solemn Deklarasyonun 2., 3. ve 7. paragraflarında belirli uluslararası andlaşmaların Konsey tarafından Parlamentoya danışılması, katılım andlaşmalarında ve diğer uluslararası andlaşmaların onaylanmasından önce Parlamentonun görüşünün alınacağı belirtilmiştir (Samancı, 2007: 198). Parlamento, Birliğe yeni üyelerin kabulü hususundaki yetkisini ATS m. 8 ile kazanmıştır. Üye tam

[62] Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.theguardian.com/world/2004/oct/12/gayrights.eu (23. 05. 2023).

sayısının salt çoğunluğu ile yeni üye kabulünde Parlamentonun onayının alınması öngörülmüştür. Üçüncü ülkelerle yapılan ortaklık andlaşmaları için de benzer bir prosedür ilk kez ATS m. 9 ile getirilmiştir (Demir, 2005:92-93). Maastricht Andlaşması ile ise, Avrupa Konseyi başkanlığı Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikasının geliştirilmesi konusunda AP ile istişare etmeye zorlanarak Parlamentonun dış politika konularındaki yetkilerini genişletilmiştir (Mccormick, 2018: 184).

ABA m. 36, AB'nin ortak dış ve güvenlik politikası alanında Birlik Dış İşleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi tarafından Parlamentoya düzenli olarak danışılmasını ve Parlamentonun söz konusu alanda bilgilendirilmesini öngörmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İNSAN HAKLARININ GELİŞİM SÜRECİ

İnsan hakları olmadan da bir hayat belki mümkün olabilir fakat onurlu bir hayat için bu haklar elzem bir ihtiyaçtır (Donnelly, 1995: 27). Günümüzde elzem bir ihtiyaç olan bu haklar hem ulusal hem de uluslararası hukukta korunmaktadırlar.

Çalışmamızın bu bölümünde ilk önce günümüzde evrensellik özelliği ile herkesi kapsar nitelikte olan insan haklarının tanımına ve tarihçesine kısaca yer verildikten sonra Avrupa Birliği'ndeki gelişim sürecine değinilecektir.

3.1. İNSAN HAKLARININ TANIMI VE TARİHÇESİ

Bireylerin sadece insan olarak doğmaları sebebiyle sahip olduğu insan hakları, bugünkü merkezi konumuna uzun ve sancılı tarihsel süreçten geçerek ulaşmıştır. Terminolojik olarak böyle adlandırılmasa ve düşünsel temelleri daha eskilere dayansa da insan hakları kavramı 18 yy. da şekillenmeye başlamış ve ilk olarak ulusal düzeyde önem kazanmıştır. Uluslararası boyut kazanmasının üzerinden ise henüz bir asır geçmemiştir.

3.1.1. İnsan Haklarının Tanımı

İnsan hakları kavramının herkes tarafından kabul edilen ortak ve sabit bir tanımı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, literatürde yer alan kimi açıklama ve tanımlamalara göz gezdirmek insan haklarının ne olduğu veya ne olmadığı hakkında temel bir fikir edinme açısından önemli olabilir. İnsan hakları, geniş anlamda, insanın insan olmaktan kaynaklanan haklarının tamamı anlamını taşımaktadır (Donnelly, 1995: 19).

İnsan hakları ifadesinde kullanılan insan sözcüğü gerçek kişileri kapsamakta, gerçek kişiliğin başlangıcı olarak ise tam ve sağ doğmayı esas almaktadır. İfadedeki hak kavramı ile ilgili farklı görüşler mevcut olsa da hukuk düzenince tanınmış, konusu, kullanılma şekli, sınırı ve koşulları gösterilmiş, hukuk düzeni tarafından kişilere tanınan yetki veya yararlanılması toplumca temin edilmiş özgürlük olarak

kullanılmaktadır. İnsan hakları evrensel, eşitlikçi, özgürlükçü, sorumluluk telkin edici barışçı ve etik temellere dayalıdır (Tezcan vd., 2016: 29).

İnsan hakları bireyin özgürlüğünü, onurlu yaşam tarzını savunarak, bireyin toplum içindeki diğer bireylerle ve egemenlik yetkisine haiz iktidarla olan ilişkilerini hukuki bir temele dayandırmaktadır (Rahimli, 2019: 19).

İnsan haklarının bir diğer tanımına klasik liberal anlayışta rastlanılmaktadır. Buna göre, insan hakları evrensel açıdan sağlıklı bir siyasal ve sosyal düzenin sağlanması için gerekli olan asgari sosyal koşullardır. Diğer bir ifadeyle, insan hakları ile bireysel özgürlük ve eşitliğin sağlanması, iyi bir toplumun oluşması açısından gerekli önkoşullardandır. İnsan hakları kavramı farklı ideolojilerde çeşitli tanımlamalarla ifade edilse de bütün bu tanımlamalardaki ana düşünce insanın insan olmasından dolayı, hiç kimsenin veya hiçbir otoritenin inkâr edemeyeceği belirli hak ve özgürlüklere sahip olduğu ve söz konusu bu hakların insanlar tarafından kullanımının herhangi bir ihlale karşı korunmasının gerektiğidir. Söz konusu koruma insan haklarının yasal sistem içinde tanınmasını, güçlendirilmesini ve ihlallere karşı hukuki yaptırım mekanizmalarının oluşturulmasını temin eder (Kaya, 2008: 10-19).

Çeçen'e göre, insan haklarının düşünsel açıdan en temel boyutu toplumda adaletin sağlanmasıdır, ikinci temel boyutu eşitliktir, üçüncü boyutu özgürlüktür, bir diğer insan hakları boyutu güvencedir, bir diğer insan hakları boyutu da direnme kavramıyla ortaya çıkmaktadır. Yazara göre, insan haklarının gelişmesinde ve günümüzde geldiği bu noktada adaletin sağlanması, eşitlik, özgürlük, güvence ve direnme gibi düşünsel boyutların önemli katkıları vardır (Çeçen, 2020: 44-50).

Akıllıoğlu'na göre, insan haklarının dört temel özelliği bulunmaktadır. Bunlar: evrensellik, kişisellik, devredilmezlik ve dokunulmazlıktır. (Akıllıoğlu, 1995: 21).

Bilim ve teknolojideki değişimlerin insanın gündelik yaşamına etkisi doğrultusunda insan hakları alanında da yeni nesil hak kategorileri oluşmaktadır. Bu bağlamda, insan haklarının evrimci ve dinamik bir yapıya sahip olduğu söylenebilir (Donnelly, 1995: 36; Tezcan, 2016: 31).

İnsan haklarının ulusal boyutla sınırlı olmadığına dikkat çeken Mumcu, bu bağlamda şu ifadeyi kullanmıştır: "Günümüzde 'değişmeyen', 'değiştirilemeyen', 'ortadan kaldırılamayan' adına 'insan hakları' denilen bazı kavramlar devlete can verir sayılıyor. Bundan dolayı bu kavramlar devletin de üstünde görülüyor." (Mumcu, 1994:

24). İnsan haklarının günümüzde ulusal boyuttan çıkıp uluslararası bir koruma düzeyine nasıl ulaştığını, sıradaki başlıkta tarihsel gelişim sürecine yer vererek kısaca aktaracağız. Akabinde konumuz olan Avrupa Birliği örneğinde insan haklarının gelişimine yer vererek, artık sadece uluslararası boyutta devletlere karşı değil, uluslararası örgütlere karşı da ileri sürülmeye başlama aşamasına gelinmesine değineceğiz.

3.1.2. İnsan Haklarının Tarihçesi

İnsan hakları, kazanılması için sadece insan olarak doğmanın yeterli olduğu evrensel haklar olarak kabul edilmektedir. Fakat bu her zaman bu şekilde olmamış, insan haklarının evrensel bir değer halini alması için zorlu mücadeleler verilmiştir. Bu mücadeleler sayesinde insan hakları günümüzde uluslararası ilişkilerde ve uluslararası hukukta korunması gereken en önemli değerler arasında sayılmaktadır.

İnsan haklarının kökeninin tarihi başlangıç noktasını belirlemek doğası gereği zor ve tartışmalı bir konudur. İnsanların yaşadığı dünyanın dört bir tarafında insan haklarının da başlangıç ve gelişim süreci farklılık göstermiş ve göstermeye devam etmektedir. Tarih boyunca insan haklarının korunmasına dair alınan hukuki önlemleri inceleyerek, insan haklarının hangi aşamalardan geçerek günümüzdeki düzeyine ulaştığı hakkında fikir edinmek mümkün olabilir (Bates, 2014: 16).

Hem biyolojik hem de toplumsal bir varlık olan insan, toplumsal hayata geçtikten sonra sınırsız özgürlüğünden vazgeçmek zorunda kalmıştır. Toplumsal hayatla beraber özgürlüğün devamı için hak kavramı geliştirilmiştir. İnsan hakları ise Yakın Çağla başlamış, demokrasinin gelişimi ile paralel bir seyir izlemiş, demokratik yönetim biçimlerinin hâkim olduğu devletlerde daha fazla gelişim göstermiştir (Çüçen, 2011: 37-39).

Doğrudan demokrasinin ilk uygulanışına rastlanılan eski Yunan kent devletlerinde insanların seçme ve seçilme haklarına özgürce sahip olması insan hakları düşüncesinin eski Yunan kent devletlerinde filizlenmeye başladığını söylemeyi olanaklı kılmaktaydı (Çüçen, 2011: 39). Bununla beraber, söz konusu hakların sadece köle olmayan, erkek ve kent yurttaşlarına özgü olması bu hakların çok kısıtlı ve belirli

bir zümreye ait olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla günümüzdeki insan hakları kavramıyla örtüşmez.

Orta Çağ'da ise hem demokrasi hem de insan hakları tarih sahnesinde geri plana çekilmiş, her şey teokratik bir anlayışa dayandırılmıştı. Bu dönemde insan, özgür bir varlık olarak değil, tanrısal olana uyan ve itaat eden bir tebaa olarak görülmekteydi. İnsan haklarının yeniden düşünülmesi ve geliştirilmesi için mevcut teokratik yönetimlerin elindeki sınırsız yetkilerinin daraltılması düşüncesi 13. Yüzyılda yeşermeye başlamış, bu yönde ilk belge olarak 1215 yılında Magna Carta Libertatum[63] (Büyük Şart) ilan edilmiştir (Çüçen,2011: 39-40; Tezcan vd, 2016: 35).

İnsan haklarının tarihsel gelişiminde köşe taşlarından biri olarak kabul edilen Magna Carta, bir haklar bildirgesi olmaktan ve sıradan insanların haklarını korumaya yönelik olmaktan ziyade, kralın yetkilerini aristokrasinin çıkarları doğrultusunda sınırlayan, dönemin seçkinlerinin haklarını güvenceye alan, bununla birlikte tek tek şikayetlere ve bu şikayetlerin giderilmesine yönelik düzenlemeler içeren bir belge idi. Söz konusu dönemde kralların tebaasına birtakım haklar bahşettiği belgelere örnek olarak 1215 tarihli İspanya Şartı ve 1222 tarihli Macaristan Şartı da verilebilir (Bates, 2014: 16; Gemalmaz, 2001: 14-15). Macaristan Şartının 39. maddesi yurttaşların hak ve özgürlükleri açısından önem taşımaktadır: "Hiçbir özgür kişi, ülkenin yasaları uyarınca ya da kendi eşitlerince hukuka uygun olarak verilen karar bulunmadıkça, yakalanmayacak, hapsedilmeyecek, mallarından ya da yasal haklarından yoksun bırakılmayacak ya da sürgüne gönderilmeyecek yahut herhangi bir biçimde kötü muamele görmeyecektir..." (Gemalmaz, 2001: 17).

Orta Çağ'ın Tanrı merkezli toplum ve evren anlayışı, 14.- 17. yüzyıllar arasında yerini insanı temel alan toplum düşüncesine bırakmıştır. Rönesans dönemi olarak adlandırılan bu dönemin en karakteristik özelliği en önemli varlığın insan ve insana ait değerler olduğu düşüncesidir. (Çüçen, 2011: 39-40). 18. yüzyılda yaşanan Aydınlanma Dönemi ile insan hakları düşüncesi yaygınlaşmaya başlamış, insan hakları kavramı bu dönemde "doğal haklar" adı altında anılmıştır. Bu her bir insanın doğuştan sahip olduğu haklar olarak yaşam, özgürlük ve mülkiyet olarak sıralanmaktaydı. İngiliz, Amerikan ve Fransız devrimlerinin ardından sırasıyla Haklar

[63] Magna Carta Libertatum'un tam metni için bkz. https://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation (12.04.2023).

Bildirgesi (1688), Amerika Bağımsızlık Bildirgesi (1776) ve İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi (1789) ile bu zamana kadar insan hakları düşüncesindeki gelişmelerin artık hukuken bağlayıcı olan metinlerle somutlaşmaya başladığını görmekteyiz (Bates, 2014: 18).

Yukarıdaki Bildirge geleneği 19. yüzyıldan itibaren yerini anayasacılık dalgasına bırakmıştır. Bu dönemde yapılan anayasalar, söz konusu devletin ideolojisine bağlı olarak değişiklik göstermekle beraber, ya anayasaların içinde insan haklarına yer verilmiş ya da devletler mevcut insan hakları metinlerine anayasalarında atıf yapmak yoluyla bu hakları güvence altına almaya başlamıştır (Bilgin, 2015: 1).

Yaşanan tüm bu gelişmelere rağmen 20. yüzyıla gelindiğinde Birinci ve İkinci Dünya Savaşları insan hakları uygulamalarının ne kadar yetersiz olduğunun acı bir şekilde tecrübe edilmesine neden oldu. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında insan hakları korunmasının artık bireysel ve ulusal boyuttan evrensel boyuta çıkarılmasına yönelik adımlar atılması gerektiği düşüncesi her iki savaşın meydana geldiği Avrupa'da ön plana çıktı (Çüçen, 2011: 40-41).

Bağlayıcılığı bulunmasa da iki dünya savaşı arasında, 10 Ekim 1929 tarihinde Uluslararası Hukuk Enstitüsü tarafından kabul ve ilan edilen Uluslararası İnsan Hakları Bildirisi de bu alandaki önemli belgelerdendir. Söz konusu belge Uluslararası Hukuk Enstitüsü'nün alanda yetkinliği ile tanınan üyelerince hazırlanan bir metin olması nedeniyle döneminde yaygın etki yaratmıştır. Bu metin, başta Fransız ve Amerikan Anayasalarındakiler olmak üzere, insan haklarının yer aldığı diğer anayasalardaki hak ve özgürlüklerin sadece vatandaşlar için değil tüm insanlar için düzenlenmesi gerektiğini öne sürerek insan haklarının uluslararasılığına vurgu yapmış, yaşam hakkı, özgürlük ve mülkiyet hakkı, ayrımcılık yasağı gibi haklara yer vermiştir. Bu bildiri ile sadece devletler arası ilişkilere odaklanan uluslararası hukuk anlayışı kırılarak, bireylerin haklarını ve yararını konu alan bir uluslararası hukuka geçişin ilk adımlardan biri olmuştur. (Gemalmaz, 2001: 251-253).

İkinci Dünya Savaşı ile kazanılmış acı tecrübenin ardından insan haklarına uluslararası boyutta bağlayıcı bir koruma sağlanması gerektiği düşüncesi gündeme gelmiştir (Donnelly, 1995: 222-223; Tezcan vd., 2016: 30-31). Bu dönemden itibaren hem bölgesel hem de evrensel boyutta hazırlanan çeşitli insan hakları belgeleriyle, yargısal ve yarı yargısal (komisyon, mahkeme, komite gibi) nitelikli organlar

oluşturularak insan haklarının korunması için uluslararası mekanizmalar yapılandırılmıştır (Gemalmaz, 2001: 549).

II. Dünya Savaşı öncesi ulusal korumaya sahip insan hakları devletlerin iç işleri meselesi sayılmakta, dolayısıyla bir devlette yaşanan insan hakları sorunları uluslararası hukukun ilgi alanı dışında kalmaktaydı (Bates, 2014: 23; Çüçen, 2011: 41-42). İnsan haklarının uluslararası boyuta taşınmasında ilk adım, 1945 yılında Birleşmiş Milletler Andlaşmasının akdedilmesi sonucunda Birleşmiş Milletlerin kurulması olmuştur. Savaştan sonra kalıcı barışın temini için kurulan BM'nin Genel Kurulunda 10 Aralık 1948 tarihinde BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi[64] (İHEB) kabul edilmiştir. Başlangıç ve 30 maddeden oluşan Beyanname, insan hakları düşüncesinde yeni bir dönemin temelini atmıştır. Beyannamenin en önemli özelliği içinde yer alan hakların bütün insanlara yönelik olmasıdır. Zayıf tarafı ise hukuki bağlayıcılıktan ve insan hakları ihlalleri karşısında yaptırım gücünden yoksun olmasıydı. Beyannamede yer verilen hakların devletler için hukuken bağlayıcı hale gelmesi 1966 yılında kabul edilerek 1976 tarihinde yürürlüğe giren Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi[65] ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme[66] ile mümkün olmuştur. Bu Sözleşmelerde Beyannamede yer verilen haklar daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş, Sözleşmelere taraf devletlerin sıralanan haklara saygı göstermeleri ve bu hakların korunmasını temin etmeleri öngörülmüştür (Bates, 2014: 30; Donelly, 1995: 34).

İHEB'i Magna Carta ile kıyaslayan Bates'e göre, Magna Carta insan haklarının ulusal düzeyde korunmasına yönelik başlangıçsa, İHEB insan haklarının ulusalüstü korunması aşamasının başlangıç belgesi olarak nitelendirilebilir (Bates, 2014: 32).

10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen Evrensel Beyannamenin 1. maddesine göre, "Bütün insanlar özgür ve onur ve haklar bakımından eşit doğarlar. Akıl ve vicdan sahibidirler ve birbirlerine karşı kardeşlik anlayışı ile davranmalıdırlar." (Gemalmaz, 2011: 6). Beyanname, bağlayıcı olmasa da

[64] İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin tam metni için bkz. https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights (12.04.2023).

[65] Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin tam metni için bkz. https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights (12.04.2023).

[66] Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesinin tam metni için bkz. https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights (12.04.2023).

kendisinden sonraki diğer bağlayıcı belgelere esin kaynağı olmuş, insan hakları alanındaki "uluslararasılaşma" daha sonrasında ise "ulusüstüleşme" sürecinin başlangıcı olmuştur (Bilgin, 2015: 2; Gemalmaz, 2001: 314).

İnsan haklarının giderek artan öneminin bir diğer yansımasıysa, başlangıçta diğer gayelerle ortaya çıkan uluslararası kuruluş ve iş birliği oluşumlarının temel kuruluş amaçlarına insan haklarının korunmasının da eklemiş olmasıdır (Bilgin, 2015: 3). Çalışma konumuz olan Avrupa Birliği bu duruma en uygun örneklerden biridir. Avrupa Birliği'nin gelişim sürecinde insan hakları kavramı hem kurucu andlaşmalara dahil edilmiş hem de insan haklarıyla ilgili geliştirici ve koruyucu hükümlere yer verilmiştir (Turhan, 2017: 453).

Avrupa Birliği günümüzde, insan haklarına saygı, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi temel değerlere sahiptir. Birlik insan haklarını benimsemiş olduğunu hem iç düzenlemelerinde hem kurumsal yapısında hem de üyelik için belirlemiş olduğu kriterlerde ortaya koymaktadır. Fakat Birlik, bu değerlere kuruluş zamanından beri sahip değildi. AB'nin ekonomi yönelimli yapısına tarihsel süreç içerisinde siyasal yönelim kazandırması, bünyesine yeni üye devletlerin katılması ile genişlemesi ve derinleşmesi sonucunda, günümüzde muhtelif alanları münhasır yetki alanı altına almış[67], bu durum ise Birlik kurumlarının eylem ve işlemlerinden doğabilecek insan hakları ihlalleri olasılığını güçlendirmiştir. Söz konusu insan hakları ihlalleri olasılığına karşı Birlik hukukunda bireylerin haklarının korunması ve daha belirgin insan hakları standartlarının oluşturulması zarureti ortaya çıkmıştır. Üye devletlerin ulusal hukuklarında insan hakları ne kadar köklü ve işlevsel olursa olsun, üye devlet vatandaşlarının Birlik ile arasında oluşan yeni ve özgün etkileşim ulusal düzenlemelerden ayrı, Birlik hukukuna ait insan hakları düzenlemelerini gerekli kılmıştır (Kaya, 2008: 23, 48-49).

Avrupa Birliği'nin sui generis yapısı insan hakları alanında da karşımıza çıkmaktadır. Nitekim AB'deki insan hakları hem ulus devletlerden hem de uluslararası örgütlerdekinden farklılaşmaktadır. AB'nin insan haklarının korunmasına dair güvencesi ne ulus devletlerin anayasal güvencelerine ne de uluslararası örgütlerin yaptığı gibi uluslararası hukuk çerçevesinde işleyen ve örgüte üye devletlerin egemenliklerinin korunduğu sistemlere benzemektedir (Kaya, 2008: 5).

[67] Söz konusu yetkiler ABİA m 3'te yer almaktadır.

Haktankaçmaz'a göre, AB'de insan haklarının gelişiminin iki aşamada gerçekleştiğini söylemek mümkündür. İlk aşama, kuruluşundan itibaren 1985 yılına kadar süren dönemi kapsamaktadır. "İçe dönük" aşama olarak adlandırılabilecek bu dönemde, insan haklarının korunması esasen ATAD içtihatları ve üye devletlerin uygulamalarıyla sınırlıydı. "Dışa dönük" dönem olarak adlandırılabilecek ikinci dönem ise, 1990'lı yıllardan itibaren başlamaktadır. Bu dönemde insan hakları artık AB müktesebatında yer almaya başlamış, yalnızca üye devletleri değil üçüncü devletleri de ilgilendirecek şekilde Birlik politikalarında insan haklarına yer verilmeye başlanılmıştır (Haktankaçmaz, 2010: 2-3).

Bölümün devamında insan haklarına üç aşamalı şekilde yer verilecektir Kronolojik olarak ilk önce kuruluş döneminde insan haklarının durumu, ardından Adalet Divanının içtihatlarının şekillendirdiği dönem, daha sonra ise insan haklarının AB'deki yazılı hukukta yerleşmesi, kurumsal ve hukuksal gelişmeler ışığında ele alınacaktır.

3.2. İLK GELİŞMELER (JÜRİSPRÜDANSİYEL DÖNEM ÖNCESİ)

Toplulukların kurucu andlaşmalarında insan haklarına dair hükümlere yer verilmemesinin nedeni, ilk aşamada teknik ve sektörel yapıdaki Toplulukların insan haklarının ihlaline neden olabilecek eylem ve işlemleri yapamayacakları kanaati olup, söz konusu hakların zaten üye devletler tarafından ulusal boyutta ve Birleşmiş Milletler ile Avrupa Konseyi tarafından uluslararası boyutta korunduğu düşüncesidir. Ayrıca daha sonraları Topluluk kurumlarının insan haklarına dayanarak andlaşmalarda açıkça yetkilendirilmedikleri alanlara istenmeyen müdahaleler uygulayabileceğinden de endişe duyulmuştur (Ata, 2013: 17; Gündüz, 2004: 170; Turhan, 2017: 464). Greer'e göre bir diğer neden ise, üye devletlerin AİHS ve AİHM aracılığı ile sahip olduğu insan hakları koruma mekanizmasının zaten yeterli olduğu düşüncesiydi. AB'nin kurucu andlaşmalarında ve politikalarında ayrıca düzenlemelere gerek görmemesinin bir diğer nedeni ilerleyen zamanlarda Adalet Divanı içtihatları ile geliştirilen korumadır (Greer, 2014: 435).

AET Andlaşmasında yer alan dört serbestinin (kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı) seyahat özgürlüğü, mülkiyet hakkı, teşebbüs

özgürlüğü gibi temel hak ve özgürlüklerle yakından bağlantılı olduğunu söylemek mümkünse bile bu hakların kurucu andlaşmaya konulma amacının üye devlet vatandaşlarına bir insan hakkı tanımak gayesi taşımadığı açıktır. Bu serbestilerin andlaşmada yer almasının temel amacı hedeflenen ekonomik bütünleşme ve ortak pazarın kurulması sürecindeki gerekliliklerdi (Bilgin, 2015: 25).

Bireylerin hakları Birlik kurumlarının işlem ve eylemlerinden etkilenirken buna karşı bir koruma mekanizmasının olmaması, Birlik içinde insan haklarının tanımlanması ve korunması ihtiyacını doğurmuş, bu ihtiyacı ilk fark eden ve buna yönelik çalışan kurum Adalet Divanı olmuştur (Kaya, 2008: 56-57). Adalet Divanı kararlarıyla tedrici olarak insan hakları ilk olarak *jürispüridansiyel* (içtihadî) hukuk şeklinde Topluluk müktesebatında yer almaya başlamıştır (Bilgin, 2015: 4).

3.3. JÜRİSPRÜDANSİYEL DÖNEM (ATAD İÇTİHATLARI DÖNEMİ)

ATAD 1960'lı yılların sonuna kadar insan hakları konusunda sessiz kalmıştır. Bu bağlamda Divanın gerekçesi, görevinin Topluluk kurumlarının işlemlerinin ulusal anayasalara uygunluğunun değil, Kurucu Andlaşmalara uygunluğunun denetimi olduğu idi. ATAD içtihadında bu duruma ilk örnek, 1959 tarihli Stork & Cie. v. High Authority[68] başlıklı karardır. Karara konu olayda, Yüksek Otorite bir kararında Alman Anayasasında yer alan kişinin kendini geliştirme ve ticaret yapma haklarını ihlal ettiği gerekçesine dayanmaktaydı. Adalet Divanı zikredilen kararda, üye devletlerin ulusal normlarına dayanarak bir hüküm veremeyeceğini belirterek davayı reddetmiştir (Saygın, 2017: 52).

Bir sene sonra Geitling v. High Authority[69] davasında da Divan benzer gerekçeyle hüküm vermeyi reddetmiştir. Söz konusu dava Yüksek Otoritenin aldığı bir kararın Alman Anayasasında bulunan özel mülkiyetten yararlanma hakkını ihlal ettiği gerekçesiyle açılmıştı. (Aggermann, 2011: 28; Búrca, 2011: 20-21).

Her iki kararda da Divanın, Topluluk kurumlarının tasarruflarının ulusal anayasalardaki temel hak ve özgürlükler temelinde denetlenmesi talebini reddettiğini

[68] ATAD'ın 1959 tarihli, C-1/58 sayılı (Friedrich Stork & Cie v High Authority of the European Coal and Steel Community) karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61999TJ0222&qid=1688154289232 (29.04.2023).

[69] ATAD'ın 1960 tarihli, Case-36/59, C-37/59, C-38/59 ve C-40/59 sayılı birleşik davalarının metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61959CJ0036 (29.04.2023).

görmekteyiz. Divan bu tutumunu, diğer Topluluk kurumları gibi kendisinin de işlemlerinde sadece Andlaşmalardaki hükümler çerçevesinde hareket edebileceğini ifade ederek, AT Andlaşmasının 173. maddesine dayanarak gerekçelendirmekteydi (Bilgin, 2015: 52).

Divan 1960'ların sonlarından başlayarak tedricen bu çekingenliğini atmış, Tezcan'ın ifadesiyle, Topluluk hukukunun üstünlüğü sorunu bağlamında buna adeta mecbur kalmıştır (Tezcan, 2002: 193). Hem Alman hem de İtalyan Anayasa Mahkemeleri, Topluluk hukukunda etkin bir insan hakları koruma mekanizması tesis edilmedikçe, Topluluk normlarını ulusal hukuka aktaran kanunların anayasalarına uygunluğunun kendi denetimlerine tâbi olduğunu beyan etmiştir. Topluluk hukukunun önceliği ilkesi için tehdit oluşturan bu gelişme ATAD'ı insan hakları konusunda sessizliğini bozmaya itmiştir (Saygın, 2017:49; Pedro, 2019: 116).

ATAD insan haklarının korunması konusundaki sessizliğini ilk olarak 1969 tarihli Stauder[70] Kararında bozmuştur. Bir Alman vatandaşı tarafından yargı önüne taşınan söz konusu olayda, Topluluğun belirli kişilere indirimli tereyağı verilmesini içeren programı Almanya'da uygulanırken kişilerden muhtaçlığını ve kimliğini açıklayan belgeler talep edilmesi söz konusuydu. Kararda bu durum insan onurunu kırıcı ve temel hakları ihlal edici bir tutum olarak nitelendirilmiştir (Efe, 2010: 50). Divan kararında, bahsi geçen Topluluk programındaki indirimden yararlanmak için kimlik ibraz edilmesine dair bir zorunluluk bulunmadığı ileri sürülmüş, insan haklarının Topluluk hukukun genel ilkeleri kapsamında korunabileceği kabul edilmiştir (Gündüz, 1999: 102).

Stauder Kararında söz konusu hakların içeriğinden ve kaynağından bahsedilmemiş; Divan bunu bir yıl sonraki Handelsgesellschaft[71] davası kararında açıklamıştır. Kararın 4. paragrafında, insan haklarının korunmasında esin kaynağının üye devletlerdeki ortak anayasal gelenekler olduğu belirtilmiştir. Yine aynı paragrafla ilgili olarak vurgulanması gereken bir diğer husus, "insan haklarına saygı" ilkesinin AB hukukunun genel ilkelerinden biri olduğunun ve bu hakların Topluluk hukukunca

[70] ATAD'ın 1969 tarihli, C-29/69 sayılı *(Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt* karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61969CJ0029 (28.05.2023).

[71] ATAD'ın 1970 tarihli, C-11/70 sayılı (*Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel)* karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011 (29.05.2023).

korunduğunun Divan tarafından daha net bir biçimde ifade edilmiş olmasıdır (Kaya, 2008: 57).

Divan, 1974 tarihli *Nold KG v Commission*[72] davası kararında, insan haklarına ilişkin kararlarda referans olarak temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası metinlerden yararlanacağını belirtmiştir. Böylece AİHS Adalet Divanı kararlarında ve dolayısıyla Topluluk hukukunda yer bulmaya başlamıştır (Ata, 2013: 22).

Bu üç karar Toplulukta içtihadî insan hakları hukukunun ortaya çıkış sürecinin tamamlanması olarak değerlendirilebilir. Söz konusu kararlarla, Adalet Divanı artık çekingenliğini geride bırakarak insan haklarının korunması adına ilk kıvılcımı çakmış oldu (Bilgin, 2015: 98-101).

Adalet Divanı, insan hakları alanında verdiği kararlarda, üye devletlerin ulusal anayasal geleneklerinden ve üye devletlerin taraf olduğu başta AİHS olmak üzere, insan haklarının korunmasına dair uluslararası düzenlemelerden esinlenmekteydi (Selçuk, 2014: 128). Adalet Divanı yıllar içerisinde insan haklarıyla ilgili önüne gelen davalarda yukarıda bahsettiğimiz kaynaklardan da yararlanarak hem somut uyuşmazlıkları karara bağlamış hem de bu kaynaklardan aldığı birçok hak ve özgürlüğü Topluluk hukukunun genel ilkeleri arasına aktarmıştır.

1990'lı yıllara dek geliştirdiği içtihatlarla Divan, Topluluk için adeta yazılı olmayan bir temel haklar kataloğu oluşturmuştu. Bilgin'e göre, bu dönemde Divan'ın içtihadi koruması sürdürülebilir nitelik taşımaktaydı, fakat siyasi- hukuki ve kurumsal koruma yönünden eksiklikler mevcuttu (Bilgin, 2015: 107, 166-167). ATAD tarafından oluşturulan içtihadi koruma ad hoc nitelikteydi dolayısıyla bu koruma Topluluklardaki insan hakları rejimine açıklık ve öngörülebilirlik sağlamıyordu. Keza Topluluklar içinde insan hakları ihlallerini izleyerek raporlayan bir birim de mevcut değildi. Tüm bu hususlar eleştirilerin odağında yer alıyordu (Ata, 2013: 18). Diğer taraftan ATAD içtihatlarında insan haklarının kendi niteliklerinden ziyade Birlik hukukunun genel ilkeleri arasında yer almasından ötürü koruma altına alınması söz konusu idi (Gümüş, 2004: 172- 173).

Bu eksikliklerin giderilmesi AB için bizatihi kendi meşruiyetinin kuvvetlendirilmesi açısından önemliydi. Nitekim insan hakları ile meşruiyet

[72] ATAD'ın 1974 tarihli, C-4/73 sayılı *(J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities)* karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0004 (29.05.2023).

arasındaki kuvvetli bağ, her siyasi iktidar gibi Avrupa Birliği için de geçerliydi. Donelly'e göre, insan hakları bir yönüyle siyasal meşruluk ölçütü idi ve giderek genişleyen ve derinleşen AB'nin artık insan haklarının korunmasını sadece yargı organı aracılığı ile yürütmesi meşruiyete de gölge düşürmekteydi (Donnelly, 1995: 25; Greer, 2014: 436).

3.4. HUKUKİ– KURUMSAL DÖNEM

Adalet Divanı dışında AB kurumlarının insan haklarının desteklenmesi ve korunması yönünde 1980'lere kadar genel olarak sessiz kaldıklarını söylemek mümkünse bile, 5 Nisan 1977 tarihinde Parlamento, Konsey ve Komisyon'un ortak bildirgesi[73], Topluluğun üç temel organının bu bağlamda sessizliklerini bozdukları ilk girişim olarak altı çizilmesi gereken adımlardandır. Bildirge, Topluluk kurumlarının yetkilerini kullanırken üye devletlerin anayasalarına ve AİHS kapsamında tanınan temel haklara saygı göstereceğini belirtmiştir ((Lausegger ve Rack, 2015: 804; Bilgin, 2015: 203; Tekinalp ve Tekinalp, 2000: 747-748). Bu bildirgeden sonra çeşitli belgelerde ve Parlamento raporlarında insan haklarının korunması gereği vurgulanmıştır. Bu bağlamda örnek olarak aynı senenin sonunda alınan Parlamento kararı dikkate değerdir.

Parlamento, 16 Kasım 1977 tarihli kararında[74] Topluluk vatandaşlarına Topluluk içinde eşit muamele, Adalet Divanına etkili başvuru, seçme ve seçilme hakkı, dilekçe hakkı, sendikal haklar gibi hakların tanınması için başta Komisyon olmak üzere, Topluluk kurumlarının harekete geçmesi gerektiğini vurgulamıştır. Birtakım hakların tek tek yer aldığı bu karar, Topluluğa ait bir haklar kataloğuna olan ihtiyacın ilk yansımalarından biri olarak kabul edilebilir (Bilgin, 2015: 204).

Komisyon'un 4 Nisan 1979 tarihli Memorandumu[75] ise AİHS'e katılımın önerilmesi açısından bir ilki barındırmaktaydı. Zikredilen Memorandumda AİHS'e katılımın Toplulukta insan hakları hukukunun gelişmesi ve temel hakların güvence

---

[73] Söz konusu bildirge metni için bkz. http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/jointdecl_04_77_en_en.pdf (02.06.2023).

[74] Söz konusu karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61958CJ0001 (05.06.2023).

[75] Söz konusu memorandum metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51979DC0210&from=EN (05.06.2023).

altına alınması açısından gerekli ve önemli bir adım olduğunun altı çizilmiştir. Adalet Divanının ve diğer Topluluk kurumlarının insan haklarını ihlali durumunda AİHM'in bu durumu tespit edebileceği vurgulanmıştır (Altson & Weiler, 1998: 666). Memorandumu'a ilişkin görüşünün yer aldığı 29 Ekim 1982 tarihli kararında[76], Parlamento, AİHS'ye katılımın Toplulukta temel hakların korunmasına ve AT'nin hukukun üstünlüğüne saygılı siyasal aktör olma rolüne katkıda bulunacağını belirtmiştir. Parlamento, AETA m. 225'in katılım için hukuki temel teşkil edebileceğini, aynı zamanda, katılımın hukuki, siyasal ve teknik zorlukları barındırdığını ama Komisyon'un bu zorlukların üstesinden gelecek çözümler üreteceğine inandığını ifade etmiştir.

Söz konusu memorandumla kapsamlı bir değerlendirmede bulunan Komisyona ve Parlamentonun olumlu görüşüne karşın, bu dönemde üye devletlerin bu konuda isteksiz davranmaları Sözleşmeye katılım doğrultusunda daha somut gelişmelerin gerçekleştirilmesine engel olmuş, katılım konusunun tekrar gündeme gelmesi 1990'lara kadar ertelenmiştir. (Topaloğlu, 2015: 4, 13).

Avrupa'da 1980'lerin ortalarından itibaren bir taraftan ırkçı partiler yeniden yükselişe geçerken, diğer taraftan ırkçılıkla mücadele bağlamında AB kurumları da üye devletlerle beraber çok sayıda belge kabul etmiştir. Hukuken bağlayıcı olmasa da Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon tarafından 11 Haziran 1986 tarihinde kabul edilen Irkçılığa ve Yabancı Düşmanlığına Dair Ortak Deklarasyon[77] ile birlikte göçmenleri hedef alan yabancı düşmanlığının ve şiddet olaylarının artışına[78] dikkat çekilmiş, ırkçılığa dayanan her türlü ayrımcılığın ortadan kaldırılması gerekliliğine dair kararlılık vurgulanmıştır (Efe, 2010: 56). Fakat şüphesiz ki, ırkçılıkla mücadele bağlamında atılan en somut adım Konsey'in 1997 tarihli Tüzüğü ile[79] kurulan Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı İzleme Merkezidir. (Bilgin, 2015: 287). Söz konusu

[76] İlgili karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1688216594726&uri=CELEX%3A51982AP0547 (05.06.2023).

[77] Söz konusu karar metni için bkz. https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51996IP0135:EN:HTML (12.06.2023).

[78] 1980'li yıllarda yabancılara yönelik ayrımcılık ve şiddet davranışlarını Almanya'daki Türk göçmenler açısından ele alan ve durumu daha iyi anlamak ve aktarmak amacıyla iki yıl kendini Türk olarak tanıtıp, çeşitli zorluklardaki işlerde çalışan Alman gazeteci G. Wallraf, yaşadıklarını kitap olarak yayınlamıştır. Wallraf, G. (1986). *En Alttakiler*. İstanbul: Milliyet Yayınevi.

[79] Söz konusu tüzüğün tam metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31997R1035 (12.06.2023).

Merkez insan haklarını izleyen bir mekanizmaya olan ihtiyacın 1990'lardan itibaren başta Parlamento olmak üzere çeşitli AB kurumları tarafından dile getirilmesinin de bir yansıması idi. Fakat bu merkez spesifik olarak ırkçılık ve yabancı düşmanlığı bağlamında yaşanan insan hakları ihlallerine odaklandığından genel olarak insan haklarına yönelik kapsayıcı bir izleme mekanizması sağlayamamaktaydı (Bilgin, 2015: 287).

Daha sonra, 2000 yılına dair yıllık raporunda[80] Parlamento, insan haklarını izleme mekanizmasına olan ihtiyacı tekrar dile getirmiş, söz konusu öneri üzerine 2002 yılında Komisyon tarafından Bağımsız Uzmanlar Ağı kurulmuştur. Bağımsız Uzmanlar Ağı hem AB kurumlarını hem üye devletlerin içindeki insan haklarını izleyerek düzenli olarak raporlar yayınlamakla görevliydi. Ağ'ın başlıca kuruluş amacı, ABA m. 7'deki mekanizmanın işler hale getirilmesiydi. Fakat Temel Haklar Ajansının kurulmasıyla beraber hem Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı İzleme Merkezinin hem de Bağımsız Uzmanlar Ağının varlığına son verilmiştir (Kaya, 2008: 78, 137). Temel Haklar Ajansına ise söz konusu amaç doğrultusunda (üye devletlerdeki insan haklarının durumunu izlemek) çalışabilmesini sağlayacak yetki verilmemiştir. Temel Haklar Ajansı AB kurumlarında ve üye devletlerde Birlik hukukunun uygulanışı sırasındaki faaliyetleri izlemek, tavsiyelerde bulunmak ve raporlamakla sınırlandırılmıştır (Burca, 2011: 30; Karayiğit ve Özceviz, 2018: 13).

1990'lı yıllara gelindiğinde Soğuk Savaş'ın bitimi, uluslararası arenada meydana gelen değişimlerin ışığında AB'yi Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla bağımsızlığa kavuşan yeni devletler için bir çekim merkezine çevirmiştir. Demokrasi, insan hakları ve liberal ekonomi karneleri yetersiz olan bu yeni devletlerin durumu, Birlik içinde ele alınmış ve insan hakları alanında üye devletler dışındaki devletler için bir düzenleme ihtiyacının giderilmesine yönelik çalışmalara girişilmiştir (Kaygısız ve Özaltın, 2014: 277).

[80] Rapor metni için bkz. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0223_EN.pdf (12.06.2023).

3.4.1. Avrupa Tek Senedi

Birlik hukukunda insan haklarına ilk atıf ATS'nin başlangıç bölümünün 3. paragrafında verilmiştir. Üye devletler burada, kendi mevzuatlarındaki temel hak ve özgürlüklerle beraber AİHS'de yer alan hak ve özgürlükleri de temel alarak özgürlük, eşitlik ve adalet odaklı demokrasiyi geliştirmedeki kararlılıklarını vurgulamışlardır. (Akdoğan, 2021: 130-131; Çavuşoğlu, 2005: 1-2). Söz konusu paragrafta yer alan atıf, Birlik hukukunda AİHS'e yapılan ilk atıf olma özelliğini de taşımaktaysa da Avrupa Tek Senedindeki bu ifadeler hukuki bir yükümlülükten ziyade üye devletlerin niyet beyanı niteliğindeydi.

3.4.2. Maastricht Andlaşmasının Getirdikleri

ATS'de insan hakları daha ziyade demokrasinin bir gereği ve geliştirilmesinde bir araç olarak ifade edilmişti. Maastricht Andlaşmasında ise artık insan hakları AB'nin temel değerlerinden biri olarak- hukukun üstünlüğü, demokrasi ve özgürlük gibi diğer temel değerlerle birlikte zikredilmekteydi (Bilgin, 2015: 218).

Maastricht Andlaşması, Adalet Divanının oluşturduğu insan haklarına dair içtihatları Birlik hukukunun birincil kaynağına (kurucu andlaşmalara) taşımıştır. Diğer bir ifadeyle Adalet Divanının o döneme kadar üye devletlerin ortak anayasal geleneklerine ve AİHS'ye dayanarak oluşturduğu içtihadı teyit etmiştir (Kaygısız ve Metin: 2011: 131). Maastricht Andlaşması Adalet Divanının temel haklara dair içtihadını Andlaşmaya aktararak o döneme kadar oluşan insan hakları hukukunu yazılı hukuka taşınmasını sağlamıştır (Çavuşoğlu, 2005: 1-2).

Maastricht Andlaşmasının F maddesinde AİHS'den aşağıdaki şekilde bahsedilmiştir:

"Birlik, Roma'da 4 Kasım 1950'de imzalanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde güvence altına alınan ve üye devletlerin anayasal geleneklerinden kaynaklanan temel haklara, Birlik hukukunun genel prensipleri olarak saygı gösterir". Bununla birlikte, AB'nin bu yönde nasıl bir yol izleyeceği belirtilmemiştir (Akıllıoğlu, 1995: 369).

3.4.3. Amsterdam Andlaşmasının Getirdikleri

Amsterdam Andlaşması ile Avrupa Birliği'ndeki insan hakları alanında iki önemli gelişme kaydedilmiştir. Bunlardan ilki, Adalet Divanına AB kurumlarının eylem ve işlemlerinde insan haklarına uyulup uyulmadığı konusunda yargısal denetimi sağlama yetkisinin verilmesidir. İkinci önemli gelişme ise, üye devletlerdeki insan haklarına yöneliktir. İnsan haklarını "ciddi şekilde ve sürekli olarak" ihlal eden bir üye devletin kurucu andlaşmalarda düzenlenen haklarının askıya alınabilmesini içeren bir mekanizma getirilmiştir (Çavuşoğlu, 2005: 2; Tezcan, 2002: 170-173).

Amsterdam Andlaşması ile insan hakları konusunda Maastricht Andlaşmasından daha ileri düzenlemeler yapılmış, insan hakları daha ayrıntılı olarak sıralanmıştır. (Turhan, 2017: 470). Maastricht Andaşmasının F maddesi 1997 yılında imzalanan Amsterdam Andlaşması ile yapılan yeni numaralandırmada 6. madde olarak zenginleştirilerek değiştirilmiştir. AB Andlaşmasının 6. maddesinde üye devletlerin insan haklarını ağır ve sürekli şekilde ihlali durumunda uygulanacak yaptırım mekanizmasına yer verilmiştir. (Lausegger ve Rack, 2015: 802; Ata, 2013: 28). Amsterdam Andlaşması, m. 6/1'de yer alan temel prensiplerin üye devletler tarafından ağır ve sürekli biçimde ihlal edilmesi durumunda söz konusu ihlali gerçekleştiren üye devletler için yaptırımlar öngörmekteydi. Yaptırım olarak Konseydeki oy hakkı dahil olmak üzere, kurucu andlaşmalarla üye devletlere tanınan belirli hakların askıya alınması düzenlenmiştir. Böyle bir kararın alınabilmesi için Parlamentonun onayı gerekmektedir.

Günümüze kadar bu mekanizma başlatılmışsa da henüz hiçbir devlet bu bağlamda haklarının askıya alınması durumu ile karşı karşıya kalmamıştır.[81] Andlaşmaya dahil edilmesinde Parlamentonun da önemli katkılarının bulunduğu söz konusu prosedürün uygulanma olasılığı siyaseten az olmakla birlikte, bizatihi böyle bir düzenlemenin kurucu andlaşmalarda yer alması bile AB'de insan haklarının korunması bağlamında önemli bir adımdır (Aggermann, 2011: 145; Bilgin, 2015: 5).

[81] 2014 tarihinde Parlamentonun, 2015 tarihinde Komisyon'un önerisi üzerine sırasıyla Macaristan'a ve Polonya'ya karşı söz konusu siyasi yaptırım mekanizmasını başlatmışlardır. Bu durum ve genel olarak madde 7'de yer alan söz konusu mekanizmanın işlevselliği konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Kochenov, D. (2018). *Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU*. EUI Working Paper LAW 2017/10.

Maastricht Andlaşmasından sonra Amsterdam Andlaşması da AİHS'e gönderme yaparak onun AB hukukundaki yerine netlik kazandırmıştır (Tezcan, 2002: 183). Ayrıca, Amsterdam Andlaşması, insan haklarının korunmasında Avrupa Parlamentosunun daha geniş rol almasını sağlayan düzenlemeler de getirmiştir. Vatandaşlık temelli ayrımcılık, tüketicilerin korunması, üçüncü devlet vatandaşlarına yönelik eşit muamele hakkı, yerleşme hakkı ve kişisel verilerin korunması gibi konuların danışma usulünden çıkarılıp ortak karar usulüne eklenmesi bu bağlamda değerlendirilebilir (Ata, 2013: 31).

3.4.4. Temel Haklar Şartının Kabulü

1990'ların sonlarına gelindiğinde kurucu andlaşmalardaki insan haklarına dair atıflar ve düzenlemeler yetersizliğini korumaktaydı. Bu yetersizliği gidermek adına Köln'de 1999 yılında gerçekleştirilen Avrupa Zirvesinde Temel Haklar Şartı'nın (THŞ) hazırlanması kararlaştırılmıştır. Bu kararın alınma sebeplerinden biri, Divanın Avrupa Birliği'nin AİHS'ye taraf olma yetkisinin bulunmadığına dair danışma görüşü çerçevesinde ortaya çıkan, insan hakları alanında AB nezdinde ayrı bir düzenleme getirilmesinin gerekli olduğu düşüncesiydi. Bir diğer sebep, genişleme ve derinleşme sürecinin getirdiği yeni alanlarda AB kurumları tarafından yapılacak düzenlemeler ve uygulamalar esnasında meydana gelebilecek olası insan hakları ihlallerine karşı etkili bir koruma mekanizmasının gerekliliğidir. Kopenhag kriterleri[82] de elbette burada etkili sebeplerden biridir. Zira kriterler arasında yer alan "insan haklarına ve azınlıklara saygı" koşulu AB hukukunda da insan haklarının ayrıntılı düzenlenmesini gerekli kılmıştır (Topaloğlu, 2015: 12).

Temel Haklar Şartı (THŞ) taslağı AP'den 16, Komisyondan 16, ulusal parlamentolardan 30 üye ile üye devletlerin devlet veya hükûmet başkanları arasından 15 üyeden oluşan bir Konvansiyon tarafından hazırlanmıştır. ABAD'dan 2, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinden 1, Avrupa Konseyi'nden 1 temsilci ise Konvansiyon'a gözlemci olarak davet edilmiştir. Konvansiyonun çalışma süresi boyunca şeffaflığı

[82] 22 Eylül 1993 tarihinde Kopenhag Zirvesinde üyeliğe kabul edilecek devletlerin karşılaması gereken kriterler belirlenmiştir. Kopenhag Kriterleri olarak bilinen kriterler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html (12.05.2023).

temin etmek açısından kurulan özel bir web sitesi aracılığıyla sivil toplumun da sürece katılımı sağlanmıştır (Turhan, 2017: 479-480). Konvansiyon, Temel Haklar Şartı'nı hazırlarken kaynak olarak üye devletlerin ulusal hukuklarındaki ortak anayasal geleneklerden, ABAD ve AİHM içtihatlarından, Avrupa Sosyal Şartı'ndan ve Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler ve Uluslararası Çalışma Örgütünün çeşitli sözleşmelerinden faydalanmıştır (Tezcan, 2001: 267).

Konvansiyon 2 Ekim 2000 tarihinde taslak metni kabul ederek çalışmalarını tamamlamış, taslak metin 13-14 Ekim 2000 tarihli Avrupa Konseyi toplantısında ele alınarak kabul edilmiştir. Kabul edilen metin 7 Aralık 2000 tarihinde Nice'de Temel Haklar Şart adı altında, Parlamento, Komisyon ve Konsey tarafından bir ortak bildirge şeklinde resmen ilân edilmiştir (Clapham, 2006: 181; Metin, 2002: 40-41). Dolayısıyla ilân edildiği dönemde Şart AB hukukunda bağlayıcı niteliğe sahip değildi. Fakat yine de bildirgeyi ilan eden ve ona uygun davranması beklenen üç temel AB kurumu açısından bağlayıcı nitelik taşıdığı ifade edilmektedir (Saygın, 2017: 51). Parlamentonun 2001 yılından itibaren AB içindeki insan haklarının korunmasına dair hazırladığı ayrıntılı yıllık raporlarında Şartta yer alan hakları esas alması da bu bağlamda değerlendirilebilir (Efe, 2010: 64).

Temel Haklar Şartının içeriğine baktığımızda, hak ve özgürlüklerin geniş bir yelpazede listelendiği görülmektedir. Bilgin'e göre, THŞ içeriğinde sadece belli bir boyutta haklara yer verilen uluslararası hukuk metinlerinden daha çok medeni, siyasi, ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklerin bir arada yer aldığı ulusal anayasalara daha yakındır ve bir anlamda AB'nin ilk insan hakları kataloğu olarak nitelendirilebilir (Ata, 2013: 37; Bilgin, 2015: 212).

THŞ başlangıç ve yedi bölüm olmak üzere toplamda 54 maddeden oluşmaktadır. Başlangıç bölümünde, AB'nin temelini teşkil eden ortak değerlerden bahsedilerek, AB vatandaşlığı kavramının oluşturulmasıyla Birliğin bireyi faaliyetlerinin merkezine yerleştirmiş olduğu belirtilmiştir.

İlk bölüm "İnsanlık Onuru" başlığını taşımaktadır. Bu bölümde, insanlık onuru, yaşam hakkı, kişinin bütünlük hakkı, işkence ve insanlık dışı muamele veya cezalandırma yasağı, kölelik, zorla çalıştırma ve angarya yasağı gibi haklar yer almıştır. "Özgürlükler" başlığı altındaki ikinci bölümde özgür şekilde ve güven içinde yaşama hakkı, kişisel bilgilerin korunması, evlenme ve aile kurma hakkı, düşünce,

vicdan ve din özgürlüğü, toplanma ve dernek kurma özgürlüğü, öğrenim hakkı, çalışma özgürlüğü, iş kurma özgürlüğü, mal edinme özgürlüğü ve sığınma hakkı düzenlenmiştir. Şartın "Eşitlik" başlıklı üçüncü bölümünde, yasa önünde eşitlik, ayrımcılık yasağı, kadın-erkek eşitliği, kültür, din ve dil farklılıkları, çocuk hakları, engelli hakları, gibi genellikle ayrı ayrı uluslararası sözleşmelerle düzenlenen yeni nesil haklar bulunmaktadır. Bu bölümde kültürel haklara da bir atıf yapıldığını görmekteyiz.

"Dayanışma" başlıklı dördüncü bölümde, çalışanların işyerinde bilgi edinme ve danışma hakkı, toplu pazarlık ve eylem hakkı, sosyal güvenlik ve sosyal yardım, adil çalışma şartları, çocuk işçiliği, tıbbi tedaviden yararlanma hakkı gibi sosyal haklara yer verilmiştir. Beşinci bölüm "Vatandaşlık Hakları" başlığı altında sadece üye devlet vatandaşlarının sahip olduğu, Parlamento ve belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı, AB içinde dolaşma ve yerleşme hakkı, elçilikler ve konsolosluklar tarafından korunma hakkından, üye devletlerde ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarını da kapsayan dilekçe hakkı, Ombudsmana başvuru hakkı, belgelere erişim hakkı ve her kesi kapsayan iyi yönetilme hakkını düzenlemektedir. "Adalet" başlığını taşıyan altıncı bölümde masumiyet karinesi ve savunma hakkı, suç ve cezaların orantılılığı ve kanuniliği, aynı suçtan iki kere yargılanmama veya ceza görmeme hakkı gibi haklar düzenlenmektedir.

"Genel Hükümler" başlıklı son bölümde ise Şartın yorumuna ve uygulanmasına dair düzenlemeler bulunmaktadır. 51. maddede, Şartın subsidiarite ilkesi doğrultusunda Birlik kurum ve kuruluşlarına ve üye devletlere yönelik olduğu, AB'nin kurucu andlaşmalarındaki hükümlere değişiklik getirmediği belirtilmiştir (Bağbaşlıoğlu ve Taşdemir, 2007: 28-31; Tezcan vd., 2016: 41). Şart 52/3. maddesinde ise AİHS ile arasındaki hukuki ilişkiyi düzenlemektedir. Maddede aynı haklara AİHS ile aynı derecede korunma sağlanacağı, Şartın AİHS standartlarına uyacağı garanti altına alınmaktadır (Aggermann, 2011: 44).

Temel Haklar Şartı ilk başlarda her ne kadar bağlayıcı bir nitelik taşımasa da AB'nin kendine ait bir temel haklar kataloğu ilan ederek insan haklarına sahip çıkması, AB'nin insan hakları politikasında olgunluğa eriştiğinin sembolik bir işaretidir (Douglas-Scott, 2011: 656; Metin ve Uz, 2007: 1032). Temel Haklar Şartı aslında, Birlik hukukuna devrim niteliğinde yeni bir kodifikasyon getirmemiştir. Şart, esasen

üye devletlerin ulusal hukuklarında ve uluslararası hukukta zaten mevcut olan hakları sistematik bir şekilde derleyip düzenleyerek ulusüstü nitelikteki AB'nin saygı göstermesi gereken temel hak ve özgürlüklerin listesini sunmuştur (Aggermann, 2011: 43; Metin, 2002: 47).

Şartın o dönem için bağlayıcı olmamasının hukuksal etkileri 2000-2007 tarihleri arasında tartışmalara neden olmuştur. Nitekim Adalet Divanının 2001 tarihli *R.v. Secretary of State for Trade and Industry* davası kararında da Şartın bağlayıcılığının bulunmadığı ve fakat başka metinlerde daha önce yer verilmiş birçok hakkın Şartta yer aldığı ifade edilmiştir (Ata, 2013: 38). Hukuki bağlayıcılığı bulunmadığı dönemde THŞ'ye atıf sadece Birlik kurumlarında değil AİHM kararlarında da karşımıza çıkmaktadır. 2002 tarihli *Goodwin v. UK* davasının kararında[83] AİHM, THŞ'nin 9. maddesine (evlenme ve aile kurma hakkı) atıfta bulunmuştur.

Temel Haklar Şartı ancak 7 yıl sonra Lizbon Andlaşması ile kurucu andlaşmalarla aynı değere kavuşturularak hukuken bağlayıcı hâle gelmiştir.

3.4.5. Lizbon Andlaşmasının Getirdikleri

Lizbon'a kadarki dönemde her ne kadar insan haklarıyla ilgili atıflara kurucu andlaşmalarda yer verilse de birincil kaynaklar arasında bir haklar kataloğunun bulunmaması insan haklarının korunması alanında içtihadi hukukun ağırlığının sürmesine neden olmaktaydı. Bu ise gittikçe genişleyen AB'nin anayasal gelenekleri ve uygulamaları olan üye devletlerinde, insan hakları alanında farklılıkların bulunduğu göz önüne alındığında haliyle tutarsız bir kaynak sağlamaktaydı. Bu duruma 2004 tarihli Omega Spielhallen kararı[84] örnek verilebilir. Söz konusu karara konu olayda Birleşik Krallık'ta yasal olarak üretilen bir oyunun Almanya'da insan onurunu ihlal ettiği gerekçesiyle yasaklanması üzerine oyunun sahibi şirket, oyunun AB hukukundaki hizmetlerin serbest dolaşımı hakkına aykırı olarak engellendiği gerekçesiyle dava açmıştır.

[83] AİHM'in 2002 tarihli, 28957/95 sayılı (*Christine Goodwin v. the United Kingdom*) Karar metni için bkz. https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-60596%22]} (15.06.2023).

[84] ABAD'ın 2004 tarihli, C-36/02 sayılı (*Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*) karar metni için bkz https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A62002CJ0036 (16.06.2023).

Lizbon Andlaşması bu duruma son vererek Temel Haklar Şartına bağlayıcılık kazandırmıştır. ABA m. 6/1'de THŞ'nin Andlaşmalarla aynı hukukî değere sahip olduğu ve içinde bulunan tüm hak ve özgürlüklerin, Birlik tarafından tanındığı düzenlenmiştir.

Lizbon Andlaşması, AB'deki insan hakları hukukuna dair başka önemli düzenlemeler de içermektedir. Bunlardan ilki, AB'nin AİHS'e katılımının yollarının araştırılmasını AB'nin hedeflerinden biri haline getirerek AİHS'e katılımın yolunu açmasıdır. İkinci düzenleme, "Avrupa Vatandaşları Girişimi" ile ilgili düzenlemedir. Birlik vatandaşlarının karar alma sürecine doğrudan katılımını sağlayan bu araç, insan haklarına doğrudan bir katkı sağlamasa da şeffaf, katılımcı ve eşit bir Birlik yolunda adımlar atarak dolaylı bir katkı sunmaktaydı. Lizbon Andlaşmasıyla, Kopenhag Kriterleri de andlaşma metnine dahil edilmiştir. Böylece, Birlik, yeni üyelerin katılımında temel hak ve özgürlüklere verdiği önemin altını çizmiştir (Kaya, 2008: 84-85).

3.4.6. Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Katılım Süreci

AB'de insan hakları hukukunun tarihsel gelişim sürecinde en önemli konulardan biri de insan haklarının uluslararası düzeyde korunmasını sağlayan bir mekanizma olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne katılım sürecidir.

Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 4 Kasım 1950 tarihinde imzalanmış, 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir. İnsan haklarının gerçekleşmesi temel amacını taşıyan Sözleşmenin başlangıç bölümünde üye devletler, AİHS'de, Avrupa Sosyal Şartı'nda ve kendi anayasalarında yer alan, özellikle eşitlik, özgürlük ve sosyal adalet gibi temel haklara dayanarak demokrasiyi geliştirme yönünde iş birliği yapma yönündeki kararlılıklarını ifade etmişlerdir (Tezcan, 2002: 1661; Topaloğlu, 2015: 12).

İnsan hakları ile ilgili AB ve AİHS sistemleri arasındaki etkileşim, ilk olarak ATAD ve AİHM kararlarında görülmüştür (Deniz, 2011: 73). Adalet Divanı, ilk olarak

1975 yılında *Rutili*[85] davası kararında AİHS'de yer alan bir hakka atıf yapmıştır. Bu atıf Sözleşmedeki bir hakkın Topluluk hukukunun genel prensipleri arasına aktarılması şeklinde değil, Andlaşma hükümlerinin yorumlanması sırasında AİHS'ye başvurulması şeklinde gerçekleşmiştir. ATAD'ın AİHS'teki bir hakka atıf yaparak onu Topluluk hukukuna aktarması ise ancak 1979 tarihli *Hauer* [86]davasının kararıyla olmuştur[87] (Bilgin, 2015: 103-104).

Benzer şekilde Cantoni davasında, ilaçların süpermarketlerde satışını yasaklayan bir AB direktifindeki sonuca ulaşılması amacıyla Fransa tarafından kendi iç hukukunda yapılan düzenlemenin AİHS'e aykırı olduğu iddiası ile 1996 yılında AİHM'ye başvurulmuştur. Mahkemeye göre, düzenleme AB hukukuna uysa da AİHS'den doğan yükümlülüklere aykırıydı (Arsava, 2008: 1262).

Bu bağlamdaki diğer bir önemli karar Bosphorus davasında verilmiştir. Dava, BM tarafından eski Yugoslavya için kararlaştırılan yaptırımları uygulamak için Konsey tarafından çıkartılan tüzük gereğince, Bosphorus Havayolları'nın Yugoslavya Havayolları'ndan kiraladığı uçağa İrlanda tarafından el konulması üzerine, mülkiyet hakkının ihlali gerekçesiyle İrlanda ulusal mahkemesinde açılmıştır. İrlanda mahkemesi söz konusu dava için ön karar yoluyla ABAD'a başvurmuştur. ABAD, uçağa el konulmasını mülkiyet hakkı ihlali olarak görmemiş; bunun üzerine davacı mülkiyet hakkının ihlal edildiğinin saptanması amacıyla AİHM'e başvurmuştur. ABAD'dan farklı olarak AİHM, İrlanda'nın uçağa el koymasının mülkiyet hakkı ihlali olduğuna karar vermiştir (Tezcan vd., 2016: 81; Topaloğlu, 2015: 10-15).

Topluluk hukukunun birincil kaynaklarında AİHS'ye ilk atıf ATS ile yapılmış, Maastricht Andlaşmasında da aynı vurgu tekrarlanmış; fakat katılım konusunda nasıl bir yol izleneceğine dair herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

1996 yılında Konsey, Adalet Divanından katılım konusunda görüş belirtmesini istemiş, ATAD, 28 Mart 1996 tarihinde bu konuda olumsuz görüş[88] ifade etmiştir.

---

[85] ATAD'ın 1975 tarihli, C-36/75 sayılı (*Roland Rutili v Ministre de l'intérieur*) karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61975CJ0036 (16.06.2023).

[86] ATAD'ın 1979 tarihli, C-44/79 sayılı (*Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz*) karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0044 16.06.2023).

[87] Adalet Divanının AHİS'e atıf yaptığı diğer kararlar için bkz. 1976 tarihli, C-130/75 sayılı karar, 1984 tarihli C-43/82 ve C-63/82 sayılı birleşik kararı.

[88] ABAD'ın 1996 tarihli, 2/94 sayılı görüşünün tam metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3645916a-61ba-4ad5-84e1-57767433f326.0002.02/DOC_2&format=PDF (16.06.2023).

Divanın bu olumsuz görüşünden sonra kurucu andlaşmalara bir temel haklar kataloğunun eklenmesi gündeme getirilmiştir (Selçuk, 2014: 126). Sonrasında THŞ'nin 52/3. maddesinde AİHS'de yer alıp AB hukukunda da yer verilen insan hakları ve temel özgürlüklerinin kapsam ve anlam bakımından aynı olduğu, 53. maddede ise Şart'ta yer verilen hiçbir düzenlemenin AİHS'deki temel hak ve özgürlükleri kısıtlayacak veya olumsuz etkileyecek şekilde yorumlanamayacağı belirtilmiştir.

Lizbon Andlaşması ile AB'nin AİHS'ye katılımının hukuki temeli oluşturulmuştur. Söz konusu düzenleme Lizbon Andlaşması m. 6/2'de şu şekilde yer almaktadır:

"Birlik, İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi'ne katılır. Bu katılım, Birliğin Antlaşmalarda belirlenen yetkilerinde değişikliğe yol açmaz."

Söz konusu maddenin 3. fıkrasında ise AHİS'nin güvence altına aldığı temel hakların AB hukukunun genel ilkeleri arasında yer aldığı belirtilmiştir.

AİHS'ye katılım ABİA m. 218 çerçevesinde düzenlenecek bir katılım andlaşması ile gerçekleştirilebilecekti. Söz konusu maddeye göre, esasen Konsey, katılım müzakerelerinin açılmasına dair yetki verir, müzakere talimatlarını kabul eder, Parlamentonun onayını aldıktan sonra andlaşmanın akdedilmesine oy birliği ile karar verir. Andlaşma, her üye devletin iç hukukunda öngörülen onaylama sürecinden geçtikten sonra yürürlüğe girer (Topaloğlu, 2015: 29).

Parlamento, 2 Şubat 2010 tarihinde AİHS'e katılımın kurumsal yönüne dair ABA m. 62 ve ABİİA m. 218/a'ya dayanarak bir karar taslağı hazırlamıştır (Kaygısız ve Metin, 2011: 147).

AİHS'e katılım gerçekleşirse, AİHM'nin bundan nasıl etkileneceği sorusu gündeme gelmektedir. Davacıların AİHM'e başvurması için bütün iç hukuk yollarını tüketmeleri gerekirken, ABAD başvurusu için bu koşul gerekmemekte, dava ulusal mahkemeden ön karar usulü çerçevesinde ABAD'ın önüne gelebilmektedir (Douglas, 2011: 657). AİHS'e katılımla birlikte tüm AB kurumlarının hem Sözleşme hükümleriyle hem de AİHM kararlarıyla bağlı olacak olmasının Birlik hukukunun özerkliğine gölge düşüreceği endişesi üye devletler ve AB kurumları tarafından da dile getirilmiştir. Parlamento bu duruma 19 Mayıs 2010 tarihli kararında değinmiş, AB

hukukunun özerkliğine vurgu yaparak AİHS'e katılımın bu prensibin sorgulanmasına neden olamayacağını belirtmiştir[89]. Aksine, AİHS'ye katılım AB'nin insan haklarına duyarlılığını vurgulayacak, ABAD ve AİHM arasındaki eşgüdümsüzlüğü giderecek ve bu iki mahkeme kararları arasında çelişkilerin oluşması tehlikesini (Bosphorus davasında olduğu gibi) ortadan kaldıracak potansiyeldedir (Douglas- Scott, 2011: 658; Güneş ve Münster, 2008: 751).

Diğer yandan AB'nin AİHS'ye katılması halinde yeni bir eşiğin de aşılacağı ifade edilmektedir. Bu görüşe göre, artık devletler dışındaki aktörler de insan haklarına dair AİHS'nin getirdiği yükümlülükleri üstenebilecek ve herhangi bir eylemi ya da işlemi sırasında oluşabilecek insan hakları ihlallerine karşı uluslararası bir koruma mekanizmasına dahil olabilecektir (Clapham, 2006: 193).

AİHS'ye katılım prosedürü ulus devletlere göre düzenlendiğinden AB'nin katılımı için AİHS kapsamında da yeni düzenlemeler gerekmiştir. Bu bağlamda 1 Haziran 2010 tarihinde Avrupa Konseyi 14 numaralı protokolü kabul ederek, AİHS'nin 59. maddesine AB'nin AİHS'e katılabileceği ile ilgili bir hüküm eklemiştir (Clapham, 2006: 91; Tezcan vd., 2016: 41; Topaloğlu, 2015: 20).

Katılım Andlaşması Taslağında belirtildiği üzere[90], temel hedef AB'nin AİHS'ye diğer üye devletlerle eşit statüde katılımının gerçekleştirilmesidir. AİHS'ye katılımın AB hukukunun özerkliği bağlamında Katılım Andlaşması Taslağının 8 no.lu Protokol'ün içerdiği gerekler açısından kabul edilebilir ve dengeli bir metin olduğu ifade edilmektedir. Katılım Andlaşması Taslağı AB'ye yeni yetkiler tanımamakta, ABAD'ın Birlik içindeki nihai yargı organı konumunu zedelememektedir (Selçuk, 2014: 145).

Avrupa Birliği ile Avrupa Konseyi arasında AİHS'ye katılım yönünde görüşmeler güncel olarak devam etmektedir.[91]

[89] Söz konusu karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52010IP0184 (16.06.2023).

[90] Katılım Andlaşması Taslağının tam metni için bkz. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf (16.06.2023).

[91] İlgili konu hakkında güncel bilgi için bkz. https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-completion-of-eu-accession-to-the-echr (12.04.2023)

3.4.7. AB'nin Dış İlişkilerinde İnsan Hakları[92]

Birlik, 1990'lardan itibaren insan haklarını dış politikasında da gündeme getirmiştir. 1993 yılında yapılan Kopenhag zirvesinin sonuç bildirgesinde[93] AB'nin Orta ve Doğu Avrupa devletlerini içine alacak şekilde genişlemesine karar verilmekle beraber AB'ye katılmak isteyen devletlerin sağlaması gereken birtakım kriterler[94] kabul edilmiştir (Turhan, 2017: 479).

Söz konusu kriterler ilave hukuki metinlerle desteklenerek, sadece kâğıt üzerinde kalmaları engellenmiş, Avrupa Komisyonunun her yıl yayımladığı insan hakları alanındaki ilerleme raporları aracılığıyla AB üyeliğine aday devletlerin sıkı şekilde denetimi sağlanmıştır. Diğer taraftan, Avrupa Birliği'nin içinde insan haklarının korunması konusunda, AB'nin halen ABAD içtihatlarıyla ve Andlaşmalardaki birkaç küçük atıfla yetinmesi samimiyetinin eleştirilmesine neden olmaktaydı (Bilgin, 2015: 179-180).

AB'deki insan haklarına yönelik iki temel eleştiriden ilki insan hakları konusunda iç ve dış politikası arasında çifte standardın olmasıdır. Bu durumun bir istisnacılık (expectionalism)[95] izlenimi verdiğini belirten Búrca'ya göre, diğer eleştiri ise insan hakları alanındaki uygulamaların ve politikaların izlenmesi ve bu bağlamdaki sorunların ele alınması için gerekli mekanizmaların eksikliğidir (Búrca, 2011: 50).

AB'nin sahip olduğu siyasi ve ekonomik güç onu insan hakları alanında uluslararası arenada etkin aktörlerden biri konumuna getirmiştir. AB sadece üye devletleri değil gerek aday devletleri ve gerek üçüncü ülkeleri etkileyebilecek bir aktör konumundadır (Kaya, 2008: 17).

Dış ilişkilerde insan haklarına verdiği merkezi önemin bir yansıması olarak AB'nin 2012 yılında Nobel Barış ödülüne layık görüldüğünü de belirtmek gerekir. Norveç Nobel Komitesi'nin ödül hakkındaki basın açıklamasında, ciddi ekonomik ve

---

[92] Dış ilişkilerde insan haklarının konumuna daha geniş olarak çalışmanın 5.2. alt başlığında değinilecektir.

[93] Sonuç bildirgesinin tam metni için bkz. https://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/co_en.pdf (14.06.2023).

[94] Kopenhag Kriterleri olarak bilinen söz konusu kriterler, siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olmak üzere üç ayrı grupta toplanmıştır. Konuyla ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html (14.06.2023).

[95] Bu kavram uluslararası ilişkiler literatüründe toplumun veya kurumun kendisini diğerlerinden farklı kılan özelliklerinin ona bir üstünlük, ayrıcalık ve istisna sağladığı algısını ifade etmektedir.

sosyal zorluklar yaşayan AB'nin insan hakları ve demokrasi ile barış ve uzlaşma için verdiği mücadelelere odaklanıldığı, oynadığı rol ile Avrupa'nın bir savaş kıtasından barış kıtasına dönüşmesine önemli katkılar sunan AB'nin bu alandaki çalışmalarının uluslararası kardeşliği temsil ettiği vurgulanmıştır (Nobel Ödülü, 2023).

AB'nin 2019-2024 önceliklerine baktığımız zaman bunların 4 başlık altında toplandığını görmekteyiz. İlk öncelik iç sınırların muhafazası, mülteciler vb. ile ilgiliyken, 4. öncelik dış politikada AB değerlerini desteklemek ve tanıtmaktır. Bu da dış ilişkilerde insan haklarına verilen önceliğin ve değerin AB sınırları içinde kimi zaman ihmal edildiği eleştirilerini akla getirmektedir (Avrupa Birliği, 2023).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
AVRUPA PARLAMENTOSUNUN İNSAN HAKLARININ GELİŞİMİ VE KORUNMASI İÇİN KULLANDIĞI ARAÇLAR

Tarihçesini ele aldığımız bölümde de değindiğimiz üzere Parlamento, kuruluşunun ilk dönemlerinde sembolik bir danışma meclisi sıfatı taşımaktaydı. Zaman içerisinde görev ve yetkileri artmış, günümüzde AB'nin karar alma süreçlerinde esaslı söz sahibi olan ve doğrudan halk tarafından seçilen tek kurumu sıfatını almıştır. Demokrasi ile insan haklarının ayrılmaz bir bütün olduğunu göz önünde bulundurduğumuzda, insan haklarının Birliğin temel değerlerinden biri haline gelmesinde Parlamentonun rolü merak konusu olmaktadır.

Parlamento, AT'nin doğuşundan itibaren insan haklarının korunması konusunda kendini bir forum olarak takdim etmiş, kamuoyunu yansıtarak insan hakları alanında "hoparlör" rolünü oynamıştır (Yves Mény, 2009, akt. Feliu ve Serra, 2015: 19, 30). Bu rolü üstlenmesindeki sebepler arasında Birlik içinde doğrudan halk tarafından seçilen tek kurum olması, siyasi yapısı ve geleneği gibi hususlar yer almaktadır. Ayrıca insan haklarının evrenselliğine olan bağlılığı ve inancı onu bu hakların küresel ölçekte önde gelen savunucularından biri haline getirmiştir (Yves Mény, 2009, akt. Feliu ve Serra, 2015: 19, 30).

Avrupa Parlamentosu resmî web sitesinde insan haklarına dair amacını aşağıdaki şekilde ifade etmektedir:

"Parlamentonun kararları, insan hakları ihlalleri konusunda farkındalığı artırmayı, insan hakları savunucularını desteklemeyi ve somut politika önerileri yoluyla AB'nin insan hakları politikasını şekillendirmeyi amaçlıyor." (Avrupa Parlamentosu, 2023).

Parlamento sadece Birlik içinde değil Birlik dışında da insan haklarının gelişimine katkıda bulunmakta; üçüncü ülkelerle yapılan andlaşmaların içinde insan haklarının korunmasına dair maddelerin yer alması ile ilgili teklifler sunmakta, dünyadaki insan hakları ihlallerine yönelik kararlar almaktadır. Parlamentonun insan haklarına olan bağlılığı onu insan haklarının korunması alanında küresel aktörlerden biri haline getirmiştir (Feliu ve Serra, 2015: 30-31). Bunun bir yansıması olarak kimi zaman insan hakları alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının

(Uluslararası Af Örgütü, Christian Solidarity Worldwide, İnsan Hakları İzleme Örgütü gibi) insan hakları koruması için doğrudan Parlamentoya başvurduklarını görmekteyiz (Carrapatoso ve Rüland, 2015: 204).

Türkmen'e göre, Avrupa Parlamentosu insan hakları konusunda üç işlev yerine getirmektedir. Bunlardan ilki tartışma-görüşmedir. Parlamento dikkatini Birlik içinde ve Birlik dışında insan hakları problemlerine vererek bu problemlerin tartışılması için forum işlevi görmektedir. İkinci işlev izleme, üçüncü işlev ise denetleme işlevidir (Türkmen, 2003; akt. Efe, 2010: 52). Birbirini tamamlar nitelikte olan bu üç işlevi yerine getirmek için Parlamento, çeşitli araçlar kullanmaktadır.

Parlamentonun kullandığı araçlar, AB'nin hem içerisinde hem de dış ilişkilerinde ona güçlü bir insan hakları savunucusu kimliği kazandırmıştır. Kullandığı araçlar sayesinde diğer kurumları da insan haklarına öncelik vermeye itmekte başarılı olmuştur (Keukeleire ve MacNaughtan, 2008; akt. Portela, 2015: 118).

Çalışmanın devamında söz konusu araçların neler olduğuna yer verilerek, Parlamentonun bu araçlarla hem AB içinde hem de dış ilişkilerde insan haklarının gelişimine sunduğu katkılara dikkat çekilecektir. Söz konusu araçları, sistematik bir inceleme kolaylığı sağlamak amacıyla aşağıda, AB içinde ve dış ilişkilerde kullanılan araçlar olarak sınıflandırsak da uygulamada böyle bir ayrım bulunmadığını özellikle vurgulamamız gerekir. Bu çerçevede Birlik içinde kullanılan araçlar kimi zaman dış ilişkiler bağlamında insan haklarının gelişimi ve korunması amacıyla kullanılabildiği gibi bunun tam tersi de söz konusu olabilmektedir.

4.1. AVRUPA BİRLİĞİ İÇİNDE KULLANILAN ARAÇLAR

Avrupa Birliği içinde insan haklarının korunmasına ve gelişimine yönelik Parlamentonun kullandığı başlıca araçlar raporlar, kararlar ve bildirgeler ile komisyon çalışmalarıdır. Bunların yanı sıra esasen komisyonların düzenlediği dinlemeler, Parlamento üyelerinin diğer AB kurumlarına yönelttikleri sorular da AP tarafından çeşitli vesilelerle insan hakları bağlamında kullanılabilmektedir. Aşağıda söz konusu araçların insan haklarının korunması ve gelişimine sağladıkları katkılara yönelik örneklere de yer verilecektir.

4.1.1. Raporlar

Kuruluşunun ilk dönemlerinden itibaren Parlamento raporlarında insan haklarına yer vermiştir. Daha önce de vurguladığımız üzere, kuruluşunun ilk dönemlerinde AT insan haklarına gerekli önemi vermemiştir. Fakat aynı dönemde Ortak Meclis adını taşıyan ve kısıtlı yetki ve görevlere sahip olan Parlamento, raporlarında insan haklarının önemine vurgu yapmıştır.

İnsan hakları meselesine yer verilen ilk raporlardan biri 5 Haziran 1962 tarihli Birkelbach raporudur. Parlamento söz konusu raporda, Topluluğa katılacak devletlerin Avrupa Konseyi Statüsünün 3. maddesinde yer alan insan hakları ve temel özgürlükler ile hukukun üstünlüğünü tanımaları gerektiğini belirtmiştir. Parlamentonun söz konusu tarihte henüz Topluluk içinde genel itibariyle sembolik bir kurum olduğu ve genişleme sürecinde herhangi bir resmî rolü olmadığı göz önüne alındığında, bu rapor Kurumun insan haklarına verdiği önemin ve dış ilişkilerde insan haklarını gündeme getirmesinin öncü bir yansıması olarak değerlendirilebilir (Angelis ve Karamouzi, 2016: 443).

Özellikle, doğrudan seçimlerle seçilmeye başladıktan sonra Parlamento kendisini insan hakları alanında daha sorumlu hissetmiş ve bu alanda daha kapsamlı, AB kurumları için öneriler bakımından zengin raporlar hazırlamaya başlamıştır. Bu tür raporlardan en bilineni çalışmamızda daha önce de yer verdiğimiz 1984 tarihli Spinelli raporudur.

Spinelli Raporu'nda AİHS, BM Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi ile BM Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Sözleşmesi gibi insan hakları hukukundaki başlıca uluslararası sözleşmelere Topluluğun beş yıl içerisinde taraf olması önerisi yer almaktaydı. Raporda ayrıca Topluluğun kendi içinde de bir temel haklar listesine ihtiyaç duyduğu vurgulanmış, üye devletlerdeki ciddi ve sürekli insan hakları ihlallerine karşı bir yaptırım mekanizması önerisi sunulmuştur. Raporun 4. maddesinde, Topluluğun AİHS'den ve üye devletlerin anayasalarından kaynaklanan temel hak ve özgürlükleri ve insan onurunu koruyacağı taahhüt edilmiştir (Lausegger ve Rack, 2015: 802). Aslında insan haklarının korunması hususunda çıtanın yüksek tutulması, Raporda yer alan hedef ve önerilerin gelecek yıllarda gerçekleştirilmesine hizmet edecek tartışmaların fitilini ateşlemiştir (Bilgin, 2015: 207).

Parlamentonun 1989 yılındaki De Gucht Raporu da çalışma konumuzla ilgili bir diğer önemli rapordur. Raporda insan hakları 28 maddede kapsamlı bir şekilde listelenmiştir. Parlamento, bu raporu temel alarak 12 Nisan 1989 tarihinde Temel Haklar ve Özgürlükler Bildirgesini[96] kabul etmiştir. Bildirge, temel hak ve özgürlükler arasında sosyal ve ekonomik hak ve özgürlüklere de yer vermiştir. Bildirge, Topluluktaki insan hakları standartlarına yeni bir boyut kazandırmıştır. Bu bildirge Parlamentonun AB'deki insan haklarını geliştirme çabalarına dair en önemli örneklerden biri olarak nitelendirilmektedir (Efe, 2010: 57; Lausegger ve Rack, 2015: 806).

Herman Raporu olarak bilinen 9 Şubat 1994 tarihli Kurumsal İşler Komisyonunun Anayasa Taslağı,[97] Parlamentonun insan hakları alanındaki önemli raporlarından bir diğeridir. Raporun, "Birlik Tarafından Garanti Altına Alınan Haklar" başlığını taşıyan VIII. bölümünde garanti altına alınan hakların listesi De Gucht Raporu'ndakinden daha ayrıntılı bir şekilde sunulmaktadır.

Diğer yandan, Parlamento, raporlarında, AB içinde temel hakların izlenmesini sağlayacak bir mekanizmanın gerekliliğine uzun zaman boyunca yer vermiştir. Bu bağlamda verilebilecek örneklerden biri, yukarıda değindiğimiz 2000 tarihli yıllık rapordur. Bu rapordaki öneriler Bağımsız Uzmanlar Ağı'nın kurulmasına katkıda bulunmuştur. Benzer şekilde Parlamento, AB'de insan haklarının durumunu izleyen bir mekanizmanın eksikliğinin giderilmesi amacıyla 26 Mayıs 2005 tarihli raporunda[98] konuya dair endişesini dillendirmiş; Komisyon'a Temel Haklar Ajansı'nın kurulmasına yönelik bir yasama tasarrufu taslağı sunması çağrısında bulunmuştur. Söz konusu rapordaki çağrıya yanıt olarak Komisyon taslağı hazırlamış, 15 Şubat 2007 tarihli Konsey Tüzüğüyle[99] de Temel Haklar Ajansı kurulmuştur (Greer, 2014: 438).

İnsan hakları konusunda çeşitli meselelere ilişkin çağrı ve önerileri içeren muhtelif raporların yanı sıra Parlamento, 1983 yılından itibaren düzenli olarak insan

[96] Temel Haklar ve Özgürlükler Bildirgesinin metni için bkz. https://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2_0003_89_en_en.pdf (12.04.2023).

[97] Kurumsal İşler Komisyonu'nun Anayasa Taslağının metni için bkz. https://www.cvce.eu/en/obj/report_of_the_ep_committee_on_institutional_affairs_on_the_constitution_of_the_european_union_9_february_1994-en-b198b297-f3aa-418d-a495-7b0cd9c85d71.html (15.06.2023).

[98] Söz konusu rapor metni için bkz https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-0208_EN.html (22.06.2023).

[99] İlgili tüzük metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32007R0168 (22.06.2023).

haklarının durumunu ele aldığı yıllık raporlar da yayınlamaktadır. Parlamentonun bu tür raporları başlangıçta sadece genel olarak dünyadaki insan haklarının durumunu içermekteyse de 1993 yılından itibaren AB'deki durumu da yansıtmaya başlamıştır. Parlamento bu raporlar aracılığıyla hem Birlik içinde hem de genel olarak dünyada insan haklarının korunmasına "parlamenter gözetim" boyutu sağlamaktadır (Bilgin, 2015: 294).

4.1.1.1. Yıllık Raporlar

1983 yılından itibaren Parlamento her yıl dünyada insan haklarının durumuna dair raporlar yayınlamaktadır. Söz konusu raporların konusu ve kapsamı esasen raportörlerin ilgi alanına ve olaylara göre değişmektedir. Bu raporların konu başlıkları arasında sıklıkla, ırkçılıkla mücadele, idam cezasının kaldırılması ve Birliğin dış ilişkilerinde tüm kurumları kapsayacak nitelikte ortak bir insan hakları politikasının belirlenmesi gerektiği gibi hususlara yer verildiği görülmektedir (Lausegger ve Rack, 2015: 802; Turhan, 2017: 465).

Dünyadaki insan haklarının durumuna ilişkin düzenli raporlar hazırlayan AP'nin, AB içindeki insan hakları durumunu göz ardı ettiği yönündeki eleştirilerden yola çıkılarak, 1993 yılından itibaren, Avrupa Birliği'ndeki insan haklarının durumuna dair değerlendirmeleri de yıllık raporlarında yayınlamaya başladığı gözlenmektedir. Raporlarda, dış ilişkilerde daha tutarlı ve kapsamlı bir insan hakları politikası izlenmesi gerektiğine dair, AB kurumlarına yönelik çağrılara da yer verilebilmektedir. (Lausegger ve Rack, 2015: 807-808).

2022 yılına dair yıllık raporunda Parlamento, dünyada demokrasiye ve insan haklarına yönelik ciddi tehdide dikkat çekerek, bundan derin endişe duyduğunu ifade etmekte ve insan haklarının korunmasının AB'nin dış politikasının temeli olması gerektiğini vurgulamaktadır. Yine bu Raporda dünyada insan hakları alanındaki başlıca sorunlara başlıklar halinde yer verilmektedir. Örneğin, Ukrayna'ya karşı saldırı savaşı başlığına baktığımızda, Parlamentonun Rusya'nın Ukrayna'da gerçekleştirdiği insan hakları ihlallerini kınadığını hem AB'nin hem de BM Genel Kurulunda birçok devletin Ukrayna'ya verdiği destekten duyduğu memnuniyeti ifade ettiğini görmekteyiz. Parlamento, Ukrayna'da işlenen savaş suçlarının ve insan hakları

ihlallerinin sorumlularının tespiti ile Ukrayna'daki sivillerin maruz kaldıkları zararların giderilmesi için ihtiyaç duyulan mekanizmaların belirlenmesi amacıyla AB'ye ve üye devletlere, ilgili kurum ve kuruluşlara tam destek verme çağrısında bulunmaktadır.

4.1.1.2. Ombudsman Raporları Aracılığıyla

Avrupa Ombudsmanı da verdiği yıllık raporlar vasıtasıyla Parlamentoya AB'deki insan haklarının durumunu değerlendirme fırsatı sunmaktadır. Nitekim söz konusu raporlarda Ombudsman, AB kurumlarının Temel Haklar Şartına uyup uymadıkları meselesine de önem vermektedir.

Ombudsmanın 25 Nisan 2023 tarihinde Parlamentoya sunduğu yıllık raporunda[100], AB vatandaşlarının belgelere erişim hakkının kurumlar tarafından ihlal edildiği, belgeye erişim sürelerinin aşıldığı, bu yönde iki ayrıntılı soruşturma başlatmış olduğu belirtilmiştir. Söz konusu Rapor Parlamentoya yönelik eleştiriler de barındırmakta, dolayısıyla aslında, AP'ye kendisindeki eksiklikleri görüp değerlendirme olanağı da sunmaktadır. Parlamento oturumunda Ombudsman tarafından sunulan yıllık raporun müzakere edilmesinin ardından, parlamenterler, çalışmaları hakkında Ombudsman'a sorular da yöneltmektedirler (Efe, 2011: 15).

Ombudsman tarafından Parlamentoya yalnızca yıllık raporlar değil, özel raporlar[101] da sunulmaktadır. Parlamentoya sunulan özel raporlarda, önüne gelen şikayetleri araştırıp ilgili Birlik kurumuna görüşlerini ileten Ombudsmanın görüşlerinin ilgili kurum tarafından ısrarla dikkate alınmadığı hallere yer verilmekte ve böylece durumdan Parlamento haberdar edilmektedir.

[100] Ombudsmanın Parlamentoya sunduğu 2022 yılına dair yıllık raporun metni için bkz. https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/167855 (12.06.2023)

[101] Parlamentoya söz konusu türde günümüze kadar 17 rapor iletilmiştir. Bunlardan sadece ikisinin son on yıla ait olması ait olması Ombudsman'ın kurumlara yönelttiği görüşlerin dikkate değerliliğinin son yıllarda daha da arttığının bir yansıması olarak görülebilir. Söz konusu raporlara erişim için bkz. https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-reports (12.06.2023).

4.1.2. Kararlar ve Bildirgeler

Parlamentonun temel araçları arasında yer alan ve insan haklarına da ilişkin olarak kullanılabilen bir diğer önemli araç, kararlar ve bildirgelerdir. Parlamento karar veya bildirge başlıkları altında insan haklarının korunmasını teşvik edici belgeler kabul ederek, diğer AB kurumlarının (özellikle Komisyon ve Konsey) da insan haklarının korunmasına yönelik faaliyetlerde bulunmalarını önermektedir (Feliu ve Serra, 2015: 19-20).

Avrupa Birliği'nde insan haklarının korunmasına ilişkin çabaları esasen doğrudan seçimlerle seçilmeye başladığı döneme kadar dayansa da Parlamentonun bu bağlamda ilk vurguyu 10 Şubat 1972 tarihli Bildirgede yaptığı vurgulanmaktadır. Söz konusu Bildirgede, Topluluk üyesi devletlerin AT'nin amaçlarına ulaşmaya yönelik faaliyetlerinde, AİHS'den ve anayasalarından kaynaklananlar başta olmak üzere insan haklarının korunması ve bu hak ve özgürlüklere saygı duyulması gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Sanioğlu, 2008: 97).

Aynı dönemdeki, 30 Nisan 1973 tarihli kararında[102] Parlamento, Komisyonu hazırlayacağı tüzükler, yönergeler ve kararlarda temel hakların nasıl korunabileceğini incelemeye davet etmiştir. Aynı kararda Parlamento Komisyondan hem genel olarak insan haklarının Topluluktaki durumuna hem de üye devletlerin temel haklara yönelik olası bir ihlalini Topluluğun ne şekilde önlemeyi düşündüğüne ilişkin raporlar hazırlamaya davet etmiştir. Söz konusu kararda, bireyler için ATAD'ın daha kolay erişilebilir olması gerekliliği vurgulanmıştır. Bu karar doğrultusunda Komisyon, 1976 yılında Parlamentoya ve Konseye sunulmak üzere "Topluluk Hukukunun Oluşturulması ve Geliştirilmesinde Temel Hakların Korunması"[103] başlıklı raporu hazırlamıştır.

Parlamento, AB'nin AİHS'e katılımına, sürecin başından beri olumlu yaklaşmaktadır. Lizbon Andlaşması ile katılıma bir adım daha yaklaşıldığında, AİHS'e katılımın AB hukukunun özerkliğine tehdit oluşturduğu eleştirilerine cevap olarak, 19 Mayıs 2010 tarihli kararında[104] Parlamento, AİHS'e katılımın AB

[102] Söz konusu karar metni için bkz. O.J. C 26/8 of 30.4. 1973. Resolution Concerning the Protection of the Fundamental Rights of Citizens of the Member States When Community Law is Drafted.
[103] Söz konusu rapor metni için bkz. http://aei.pitt.edu/5377/1/5377.pdf (15.06.2023).
[104] Söz konusu karar metni için bkz. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0184_EN.html?redirect (15.06.2023).

hukukunun özerkliğine halel getirmeyeceğini, ABAD'ın Birlik hukukunun yorumlanması konusunda tek yüksek mahkeme olarak kalmaya devam edeceğini vurgulamıştır.

İnsan hakları ihlallerine yönelik karar ve bildirgelerin yanı sıra Parlamento oturumlarında yeni teknolojilerin getirebileceği olası insan hakları sorunlarına ilişkin görüş ve öneriler de müzakere edilmektedir. Bunun en güncel örneği, yapay zekâ teknolojisinin yaygınlaşması sonucunda kişisel bilgilere erişim veya bu bilgilerin manipülasyonu gibi insan hakları ihlali doğurabilecek durumlarda bu teknolojilerin kullanılmasının önüne geçilmesi amacıyla 21 Nisan 2021 tarihinde Komisyonun sunduğu tüzük taslağına, Parlamentonun çeşitli müzakereler, dinlemeler ve raporlarla katılmasıdır[105]. Parlamento söz konusu çalışmalarını, LIBE ve IMCO daimi komisyonları ile yapay zekâ konusuna ilişkin olarak 18 Haziran 2020 tarihinde kurmuş olduğu Dijital Çağda Yapay Zekâ (AIDA)[106] adlı geçici komisyonu aracılığıyla yürütmektedir. Günümüzde müzakereleri olağan yasama usulü çerçevesinde devam eden Yapay Zekâ Senedi (Artifical Intelligent Act) başlıklı tüzük taslağı kabul edildiğinde, yapay zekâ alanında temel hakların korunmasını sağlayacak ilk uluslararası belge olma özelliğini taşıyacaktır.

4.1.3. Komisyonlar

Parlamento insan haklarına dair çalışmalarını esasen komisyonları aracılığı ile yürütmektedir. Söz konusu çalışmalarda doğrudan insan hakları ile ilgili olan İnsan Hakları Alt Komisyonu (DROI) başta olmak üzere Özgürlükler, Adalet ve İçişleri Komisyonu (LIBE), Kalkınma Komisyonu (DEVE), Kadın Hakları ve Cinsiyet Eşitliği Komisyonu (FEMM), Dilekçeler Komisyonu (PETI) aktif olarak yer almaktadırlar. Ayrıca belirtmek gerekir ki, Parlamento İç Tüzüğü m. 120 çerçevesinde, ilgilendiği alan fark etmeksizin her Parlamento komisyonu herhangi bir insan hakları ihlali için Genel Kurula karar taslağı önerisi sunabilmektedir.

[105] Söz konusu tüzük ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-regulation-on-artificial-intelligence (26.06.2023).

[106] Söz konusu Parlamento komisyonu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.europarl.europa.eu/committees/en/aida/home/highlights (26. 06.2023).

Komisyonlar kamuoyu dinlemeleri, Konsey ve Komisyon'a sorular yöneltme, karar taslağı önerisi hazırlama yolu ile insan hakları alanında çalışırlar. Bu çalışmalarda daha yoğun görev yapan İnsan Hakları Alt Komisyonudur (DROI). Parlamentonun dünyadaki insan haklarının durumuna ilişkin yıllık raporları DROI çalışmalarıyla ortaya çıkmaktadır (Feliu ve Serra, 2015: 27).

Yıllık rapor çalışmalarından başka, DROI dünyanın dört bir yanında yaşanan insan hakları ihlallerine en hızlı şekilde tepki vererek, hak ihlali ile karşılaşanların sesini daha duyulur hale getirmektedir. DROI bu tür durumlarda İç Tüzük m. 144 çerçevesinde acil kararlar alabilir. DROI 2022 yılında dünyanın dört bir yanında yaşanan insan hakları ihlallerine yönelik 33 acil karar kabul etmiştir. (DROI, 2023).

Komisyonlar bağlamında değerlendirildiğinde, insan hakları gibi temel öneme haiz bir konunun hâlâ alt komisyon seviyesinde kalması bizzat Parlamentonun insan haklarına dair 2022 tarihli yıllık raporunun[107] 7. paragrafında eleştirilmiştir. DROI'nin bağımsız bir komisyona yükseltilmesi, Parlamentonun insan haklarını çalışmalarının merkezine koyduğunun önemli bir göstergesi olacaktır.

4.1.4. Diğer Araçlar

4.1.4.1. Soru Sorma

Parlamenterler faaliyetlerini yürütürken diğer kurumlara soru sormaktadırlar. Dolayısıyla parlamenterler tarafından diğer kurumlara insan hakları alanındaki çalışmalarına dair yöneltilen sorular da bu alanda işlevsel bir yardımcı araç olarak değerlendirilebilir. Parlamento üyeleri, Komisyon ve Konseye sordukları sorular aracılığıyla AB içindeki insan haklarına ilişkin duydukları endişeleri ve üçüncü ülkelerdeki insan hakları ihlallerine dair kaygılarını ifade ederler. (Lausegger ve Rack, 2015: 812).

Parlamenterler bireysel olarak İç Tüzükteki düzenlemeler çerçevesinde AB kurumlarına sorular yöneltebilmektedirler. Bu doğrultuda 2022 yılında insan hakları konusunda Parlamento üyeleri, İç Tüzük m. 136 çerçevesinde düzenlenen sözlü

[107] Söz konusu rapor metni için bkz. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0298_EN.html (23.06.2023).

sorular aracılığıyla Konsey ve Komisyon başta olmakla AB kurumlarına 6, m. 138 çerçevesinde düzenlenen yazılı soru sorma yöntemiyle 245 soru sormuşlardır.[108]

4.1.4.2. Dinlemeler

Parlamentonun kullandığı araçlardan bir diğeri de dinlemelerdir. Bu araçla ilgili düzenlemeler İç Tüzük m. 222'de yer almaktadır. Söz konusu dinlemeler esasen daimi komisyonların ve alt komisyonların ev sahipliği ile gerçekleştirilmektedir.

Parlamento dinletileri ve oturumları halka açık şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda söz konusu oturumların hem Parlamentoda sürekli bulunan gazeteciler aracılığıyla geleneksel medyada hem de Parlamentonun kendi web sitesinden canlı yayınlanması suretiyle alenileştirilmesi şeffaflığı ve insan hakları konusunda yapılan çalışmalardan bireylerin haberdar olmasını sağlamaktadır. Ayrıca bu toplantıların kayıtlarının erişime açık tutulması, bir yandan toplantı sırasında insan hakları konusunda üçüncü ülkelere yöneltilen eleştirileri ve bunlara dair kararların hangi müzakereler sonucu kabul edildiğini ortaya koyarak diğer yandan oylama aşamasının nasıl gerçekleştiğini görme fırsatı vererek inandırıcılık sağlar (Carrapatoso ve Rüland, 2015: 204). Bu dinlemeler düzenlendikleri konuya medyanın ilgisini çekmekle bir kamuoyu desteği kazanma fırsatı da oluştururlar. (European Parliament, 2009: 104).

İnsan haklarıyla ilgili dinlemeleri genellikle DROI düzenlemektedir. DROI, 2022 yılında bu alanda 9 dinleme düzenlemiştir. Bunlardan birini Uluslararası Ticaret, diğerini ise Kalkınma Komisyonu ile ortaklaşa şekilde gerçekleştirmiştir. [109]

4.2. DIŞ İLİŞKİLERDE KULLANILAN ARAÇLAR

Parlamento Avrupa Birliği'nin dış ilişkilerinde insan haklarının gelişiminde hem yukarıda yer verdiğimiz delegasyonlar ve misyonlar aracılığıyla, hem de hukuki düzenlemelere yaptığı katkılarla rol oynamaktadır.

---

[108] Söz konusu sorularla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/parliamentary-questions.html?tabType=all#sidesForm (24.06.2023).

[109] İlgili dinlemeler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.europarl.europa.eu/committees/en/droi/events/events-hearings (26.06.2023).

Parlamento 11 Mayıs 1977 tarihli kararında, Topluluk kurumlarına dünyada artmakta olan insan hakları ihlallerinin gidişatını göz önünde bulundurma ve dış ilişkilerde insan hakları konusuna önem verme çağrısında bulunmuştur (Aggermann, 2011: 82-83).

Parlamento kendisini hem AB içinde hem de AB dışında insan haklarının, hukukun üstünlüğünün ve demokrasinin korunması, özellikle temel hakların kullanılmasının sağlanması bağlamında görevli saymaktadır. Parlamento sürekli olarak, insan haklarına saygının hem aday hem de üçüncü devletlerle yapılan andlaşmalar için temel koşul olması gerektiğini AB gündemine getirmiş, Birliğin zikredilen değerleri ihmal ettiğini gözlemlediği üçüncü devletlerle yaptığı bir dizi ekonomik protokolün ve sözleşmenin uygulanmasını reddetmiştir. (Avrupa Parlamentosu, 2023a).

Üçüncü ülkelerle oluşturulan delegasyonlar da faaliyetlerini yukarıda sıralanan değerler temelinde gerçekleştirmektedir. Parlamento, gelişme politikası çerçevesinde 1983 tarihinde Afrika, Karayip, Pasifik (ACP) parlamenter meclisi ile gerçekleştirilen Lome III müzakereleri sonucunda kabul edilen Lome Andlaşmasına insan haklarına saygı koşulunun eklenmesini talep etmiştir (Aggermann, 2011: 62). Yine benzer bir şekilde Afrika, Karayip ve Pasifik Devletleri Örgütü (ACP) ile Birlik arasında 2000 yılında imzalanan Cotonou Andlaşması bu bağlamda örnek verilebilir (Efe, 2010: 52; Sarıaslan, 2007: 114). Cotonou Andlaşması m. 9/2'ye göre, ACP ve AB ortaklığının temelini insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne saygı oluşturur. Maddenin devamında insan onuru, siyasi ve kültürel haklar, kadın erkek eşitliği gibi haklar sıralanmıştır (Clapham, 2006: 179).

1980'lerin ortalarına kadar AB'nin dış ilişkilerde kapsamlı ve tutarlı insan hakları politikası bulunmamaktaydı. Soğuk Savaş'ın sona ermesinin ardından Orta ve Doğu Avrupa'nın birçok yerinde demokratik rejimlerin kurulmaya başlaması AB'nin dış ilişkilerde insan haklarını öne çıkaran politikalar üretmesini tetiklemiştir (Feliu ve Serra, 2015: 21).

Üçüncü ülkelerle olan ilişkiler bağlamında AP, metni kesinleşen uluslararası andlaşmaların bağıtlanmasını engelleme yolunu da seçebilmektedir. Parlamento bunun için Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Andlaşmanın 205. maddesini kullanmaktadır. Bu noktada Parlamento, insan hakları ile ilgili sorunları olduğunu

tespit ettiği devletlerle yapılan andlaşmalara onay vermemeyi tercih edebilmektedir. Örneğin, aralarındaki Ortaklık ve İş birliği Andlaşması kapsamında AB ile Özbekistan tarafından imzalanan Tekstil Protokolü Parlamento tarafından Özbekistan'daki çocuk işçiliği gerekçe gösterilerek başlangıçta onaylanmamıştır. Parlamentonun AB'nin bu Protokole taraf olmasına onay vermesi ancak çocuk işçiliği konusunda Özbekistan'ın kayda değer gelişme göstermesinden sonra geçekleşmiştir[110].

Kararlar ve bildirgeler başlığı altında değindiğimiz üzere, Parlamento dünyadaki insan haklarıyla ilgili sıkça kararlar almaktadır. Fakat AB üyesi olmayan devletlerin insan haklarını ihlâl ettiği iddialarına dair Parlamento kararlarının etkisi, ilgili devlet ile Birlik arasındaki ilişkilerin durumuna göre farklılaşmaktadır. Kimi zaman *ad hoc* kararlar, söz konusu devlet tarafından dikkate alınıp kararın içeriğindeki eleştiriler düzeltilirken, kimi zaman da ilgili devlet tarafından dikkate bile alınmamakta veya kararların objektifliği sorgulanmaktadır (Lausegger ve Rack, 2015: 808).

AB dışında insan haklarına saygının sağlanması konusunda etkinliğini arttırmaya çalışan bir aktör olsa da Parlamento, AB'nin dış politikasında tam olarak söz sahibi değildir. Parlamentonun dış ilişkilerde insan haklarının korunmasına verdiği öneme karşın Ortak Dışişler ve Güvenlik Politikası (ODGP) alanında esaslı görev ve yetkileri yeterli bulunmamaktadır. Lizbon birçok alanda olduğu gibi insan hakları alanında da Parlamentonun yetkilerini genişletse de söz konusu alandaki yetkileri büyük ölçüde aynı kalmıştır. Birliğin ortak dış politikası, Andlaşmalarda aksi belirtilmedikçe, Avrupa Konseyi ve Konsey tarafından ODGP ile ilgili hükümler çerçevesinde belirlenmekte ve uygulanmaktadır (ABA m. 24). Parlamento, insan haklarıyla ilgili dış politika konularında yetkilendirilmesini, bu konularda kendisine danışılmasını ya da en azından ABA m. 24 dahil ilgili hükümler çerçevesinde alınacak kararlar bakımından yetkisinin artırılması gerektiği konusunda talepte bulunsa da henüz üye devletler, Parlamentonun ODGP alanındaki yetkilerini artırmayı kabul etmemişlerdir (Feliu ve Serra, 2015: 23). Bu bağlamda Parlamento, insan hakları ihlalleri yaşanan üçüncü devletlerle ilişkilerle ilgili olarak ODGP alanında yetkili kurumlara sürekli baskıda bulunmaktadır (Zamfir, 2019:10-11).

[110] Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/165/human-rights (14.06.2023).

Parlamentonun üçüncü ülkelerdeki insan haklarını ve demokrasiyi teşvik edici çalışmalarının, söz konusu ülkelerdeki demokrasi yanlısı grupları görece güçlendirdiği ifade edilmektedir. Mamafih aynı devletlerdeki otoriter eğilimli hükûmetler söz konusu çalışmaları sebebiyle Parlamentoyu, iç işlerine karışan, Avrupa değerlerini farklı sosyo-kültürel yapıya sahip ülkelere eklemlemeye çalışan bir "misyoner" olarak nitelendirebilmekte ve dolayısıyla Parlamentonun özellikle bu devletlere yönelik aldığı kararlar ilgili devletin hükûmetince yöneltilen ciddi eleştirilerle karşılaşabilmektedir (Carrapatoso ve Rüland, 2015: 204). Kanımızca kimi zaman haklılık payı bulunan bu tür eleştiriler özellikle uluslararası hukukun temel prensipleri de gözetilerek dikkatle incelenmeli ve Parlamentonun aldığı kararlar değerlendirilirken nihayetinde onun siyasi bir kurum olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır.

4.2.1. Delegasyonlar

Parlamentonun delegasyonlar aracılığı ile üçüncü devletlerle kurmuş olduğu geniş temas ağı, delegasyonları insan hakları alanında kuvvetli bir araç olarak karşımıza çıkarmaktadır. Palmer 1981 tarihli eserinde, Parlamentonun delegasyonlar aracılığıyla üçüncü devletlerle yaptığı görüşmelerde demokrasiyi, insan haklarını ve hukukun üstünlüğünü savunduğunu, temasta olduğu Topluluk dışı ülkelerde bu konularda çalışmalar yapacağını belirttiğini vurgulamıştır (Palmer,1981: 50).

Parlamentonun Birlik içindeki ağırlığı arttıkça insan hakları alanındaki faaliyetleri de artmaktadır. Bu faaliyetler hem Birlik dahilinde hem de Birlik dışında yürütülmektedir. Parlamento delegasyonlar aracılığıyla Birlik üyesi olmayan devletlerle kurduğu ilişkilerde insan haklarını merkezi konuma yerleştirmiştir. Örneğin, Parlamentonun AB'nin Avrupa komşuluk politikasının doğu boyutunu değerlendirdiği 07 Nisan 2011 tarihli kararında[111] Euronest Parlamenter Meclisine yönelik çağrılarından önemli bir kısmı insan haklarıyla ilgilidir. Bu bağlamda söz konusu kararında Parlamento insan haklarına saygıyı, demokrasiyi, hukukun

[111] Söz konusu karar metni için bkz. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/219088/EP_resolution_enp_eastern_dimension_07042011_en.pdf (14.06.2023).

üstünlüğünü ve iyi yönetim hakkını özellikle vurgulamıştır. Yine aynı kararda Parlamento Euronest çerçevesinde ilişki kurduğu Ukrayna, Moldova, Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan'a ülkelerinde temel hak ve özgürlükler ile sivil toplum kuruluşlarını güçlendirme ve yolsuzlukla mücadele çağrısında bulunmaktadır (Mehdiyev, 2013: 42).

Parlamento, üçüncü devletlerde demokrasinin tesisine yardımcı olmak amacıyla 1994'ten beri dünyanın çeşitli noktalarına seçim gözlem misyonları da göndermektedir. Görev yaptığı ülkedeki seçim sürecini izleyen misyon, süreç boyunca şeffaflığın sağlanıp sağlanmadığını ve seçimlerde usulsüzlük ya da diğer insan hakları ihlallerinin yaşanıp yaşanmadığını inceleyerek tespitlerini içeren bir raporu Parlamentoya sunmaktadır (Feliu ve Serra, 2015: 28).

4.2.2. Seçim Gözlem Misyonları

Seçim gözlem misyonları başta demokrasinin teşviki olmak üzere insan haklarının korunması bağlamında da önemli bir araç olsa da bu yöntemin doğru kullanımı, bilgi, tarafsızlık ve diğer beceriler açısından çeşitli zorlukları barındırmaktadır. Parlamento seçim gözlemlerini ya münhasıran kendi misyonlarını göndererek ya da Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi, OSCE Parlamenter Meclisi gibi diğer uluslararası kuruluşlar tarafından görevlendirilen seçim gözlemcileriyle iş birliği yaparak gerçekleştirmektedir. Seçimin öncesindeki ve sonrasındaki süreçler hakkında genellikle iş birliği yaptığı uluslararası kuruluşların bilgilerine başvuran Parlamentonun gözlem misyonu, uygulamada çoğu zaman sadece seçim gününde ilgili devlette bulunarak gözlem yapmaktadır. Bu da seçim öncesinde ve veya sonrasında yaşanabilecek hak ihlallerini Avrupa Parlamentosunun doğrudan gözlemleyememesine ve dolayısıyla seçim gözlemi faaliyetlerinin sistematik olmamasına neden olmaktadır (Gawrich, 2015: 121-122).

Dünyanın çeşitli yerlerine seçim gözlem misyonu gönderen Parlamento, Euronest Parlamenter Meclisi (EPA) üyesi devletlere özel önem vermektedir. Nitekim Parlamentonun en çok gözlem misyonu gönderdiği (11 kere) iki ülke Gürcistan ve

Ukrayna'dır[112]. Bunun 1990'lardaki nedeni coğrafi bir öncelik ise de sonraları renkli devrimler yaşanan bu iki devlet Parlamentoyu seçim gözlemi yapması için bizzat davet etmişlerdir (Gawrich, 2015: 136).

Seçim izleme görevi tamamlandıktan sonra, misyon raporunu Parlamentoya sunar. Bu tür raporlarda genellikle seçimlerin gerçekleştiği siyasi ortam kısaca özetlenir, seçim hazırlıklarına, seçim günü yaşanan olayların analizine, sonuç ve önerilere yer verilir. Raporlarda ek olarak misyon üyelerinin listesine, AB'nin Seçim Gözlem Misyonunun (EOMs) açıklamalarına ve söz konusu seçimin sonuçlarına yer verilmektedir (Carrapatoso ve Rüland, 2015: 211).

4.2.3. Sakharov Ödülü

Parlamento 1998 yılından beri dünyada insan hakları savunucularına Sakharov Ödülü[113] takdim etmektedir. Parlamentonun insan haklarının korunmasına ve gelişimine dair taahhüdünü kamuoyuna göstermek için tasarlanmış ek bir araç olan bu ödül, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği rejimini eleştirdiği için 7 yıllık sürgünle cezalandırılmış, Nobel Barış Ödülü sahibi, Rus fizikçi A. Sakharov'un adını taşımaktadır (Avrupa Parlamentosu, 2023; Irrera, 2015: 4).

Bu ödüle layık görülen ilk kişi Nelson Mandela olup, 2022 yılındaki ödülün sahibi Ukrayna halkıdır. Parlamento bu ödüle layık görülen kişileri desteklemek ve onlar arasındaki bağlantıları genişleterek ortak faaliyetlerini teşvik etmek amacıyla Sakharov Ödül Ağı kurmuştur.

Sakharov Ödül Ağı tarafından 2013 yılında başlatılan ve üçüncü ülkelerden insan hakları savunucularına verilen Sakharov burs programı da mevcuttur. Bu burs, kazanan kişilerin Parlamentonun insan hakları bağlantıları hakkındaki bilgilerini genişletmeyi, kapasitelerini geliştirmelerini ve çalışmalarını teşvik etmeyi amaçlamaktadır (Avrupa Parlamentosu, 2023; Lausegger ve Rack, 2015: 806).

---

[112] Parlamentonun çeşitli ülkelere gönderdiği seçim gözlem misyonları ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/elections/election-observation (12.06.2023).

[113] Sakharov ödülü hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.europarl.europa.eu/sakharovprize/en/home (26.06.2023).

SONUÇ

İnsan hakları kavramı günümüzde evrensel bir değer olarak görülse de insanlık tarihinde görece yeni bir kavramdır. Aydınlanma döneminde muhtelif düşünürler tarafından dile getirilen çeşitli haklar, ulusal düzeyde korunmaya -her ülkede farklı olmakla birlikte- 19.-20. yüzyıllarda başlamıştır. Genel olarak insan haklarının uluslararası andlaşmalarla güvence altına alınıp evrensel bir hale gelmesinin üzerinden ise henüz bir asır geçmemiştir. Özellikle 20. yüzyılda yaşanan iki dünya savaşının tecrübeleri insan haklarının evrensel ölçekte koruması gerektiğini ortaya koymuştur. 20. yüzyılın ikinci yarısında yaşanan gelişmeler sonucu tedricen insan hakları devletlerin salt iç meselesi olarak görülmekten çıkmıştır.

Avrupa Birliği'nin kuruluş yıllarıyla insan haklarının uluslararası boyut kazandığı yıllar birbirine yakındır. O dönem kurulan üç Topluluğun (AKÇT, AET ve AAET) kurucu belgelerinin hiçbirinde insan haklarına kuvvetli bir atıf bulunmamaktadır. Bunun nedeni böyle bir ihtiyacın doğacak olmasının öngörülememiş olmasıdır. 1950'lerde kurulan Topluluklar ticari ve ekonomik ortaklık amaçlayan yapılardı. Temelde ekonomik hedefler çerçevesinde faaliyette bulunan bu kurumların insan hakları ihlallerine neden olmayacakları, olsalar bile ihlalin giderilmesinde Topluluklara üye devletlerin ulusal hukuklarında öngörülen koruma mekanizmalarının yeterli olacağı düşünülmekteydi. Zaman içerisinde ekonomik bütünleşme başka bazı alanlara da yayılmış, bir yandan yeni üyelerin katılımıyla Topluluklar coğrafî açıdan genişlemiş, diğer taraftan üye devletlerin egemenlik yetkilerinin giderek daha çok kısmını Topluluğa devretmesiyle derinleşme söz konusu olmuştur. Nitekim ulusüstü ilk örgütlenme olan Avrupa Topluluklarına üye devletler tarafından egemenlik yetkilerinin en azından bir kısmının devri, AB'nin diğer uluslararası örgütlerden ayrı sui generis bir yapı olarak nitelendirilmesine yol açmıştır. Dolayısıyla kendisine devredildiği ölçüde egemenlik yetkisi kullanan ve bu surette kişiler üzerinde doğrudan uygulanabilir ve etkili kararlar alabilen AB'nin ayrı bir insan hakları kataloğuna ve koruma mekanizmasına olan ihtiyacı da artmıştır.

Birlik içinde ortaya çıkan bu ihtiyacı ilk karşılayan AB kurumu Adalet Divanıdır. Divan, başlarda insan hakları ihlallerini içeren davalara bakmayı reddetmişse de Topluluk hukukunun üstünlüğü sorunu ile karşılaşılınca söz konusu

içeriğe sahip davalara bakmaya adeta mecbur kalmıştır. Adalet Divanının insan hakları ile ilgili kararları zaman içerisinde AB'de içtihadî bir insan hakları koruma mekanizmasının gelişmesine yol açmıştır. Yaklaşık 20 yıl devam eden bu dönemde Divanının içtihadıyla yarattığı koruma sürdürülebilir nitelik taşısa da hukuki ve kurumsal bir koruma mekanizmasına olan ihtiyacın vurgulandığı eleştiriler de artmıştır. Yöneltilen eleştiriler arasında ilgili içtihatların Birliğin insan hakları rejimine açıklık ve öngörülebilirlik sağlamadığı, içtihatlarda yer alan insan haklarının kendi nitelikleri sebebiyle değil, Birlik hukukunun genel ilkeleri arasında yer alması sebebiyle koruma altına alındığı yer almaktaydı. Bu bağlamda konumuz açısından da önem taşıyan bir diğer eleştiri insan haklarının hukuki ve kurumsal bir koruma mekanizmasından yoksun olmasının Toplulukların siyasi meşruiyetine gölge düşürdüğü yönündeki eleştiridir. İnsan hakları ile meşruiyet arasındaki kuvvetli bağ egemenlik kullanma yetkisini haiz, siyasi iktidar olan AT için de önemli bir konuydu. Yaklaşık aynı dönemlerde demokrasi açığı tartışmalarının merkezinde yer alan Parlamento, Toplulukların doğrudan seçimle seçilen dolayısıyla aslında meşruluğunu doğrudan halktan alan tek Topluluk kurumu olarak söz konusu eleştirilerin giderilmesi için adeta kolları sıvamıştır. Yetkisinin çok kısıtlı olduğu dönemlerde bile kendisini insan haklarının korunmasından sorumlu gören bu kurum, bizatihi kendi çabalarıyla tedricen yetkilerini arttırmış; gelişen bu yetkilerine paralel olarak Parlamentonun hem Avrupa Birliği içinde hem de Avrupa Birliği dışında insan haklarının korunmasına yönelik attığı adımlar da sıklaşmıştır.

Çalışmamızda Parlamentonun bu alanda oynadığı rol, kullandığı araçlarla sağladığı katkılara odaklanarak ele alınmıştır. Söz konusu araçlarla Parlamento hem AB içerisinde hem AB'nin dış ilişkilerinde katkılarda bulunmaktadır. Parlamentonun AB içinde insan haklarına önem verdiğini ve AB'nin de bu konuda aynı özeni göstermesini daha kuruluşunun ilk yıllarında, doğrudan seçimle seçilmeden önceki dönemdeki Birkelbach raporunda Topluluğa katılacak olan yeni üyelerden insan hakları ve temel özgürlükleri tanıması gerektiği yönünde çağrıda bulunması, 1977'de Parlamento Konsey ve Komisyonla beraber ortak bildirge kabul etmiş olması örneklerinde görmekteyiz. Zikredilen ortak bildirgede AT kurumlarının yetkilerini kullanırken AİHS'de yer alan ve üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan temel hak ve özgürlüklere saygı göstereceği beyan edilmiştir. Parlamento

yine aynı yıl aldığı başka bir kararında, ATAD'a etkili başvuru, Topluluk içinde eşit muamele, sendikal haklar, dilekçe hakkı gibi hakların Topluluk hukukunda tanınması için Komisyona ve diğer Topluluk kurumlarına harekete geçme çağrısında bulunuyordu. Nitekim bu karar Topluluk hukuk düzeni içerisinde bu düzene ait bir haklar kataloğuna ihtiyaç duyulduğunun ilk göstergelerinden biri olarak kabul edilir. Söz konusu karardan iki yıl sonra Komisyon memorandumunda AİHS'e katılım önerisi yer almış, Parlamento söz konusu memoranduma ilişkin görüşlerini belirttiği 1982 tarihli kararında AİHS'e katılım yönünde olumlu görüş bildirmiş, Sözleşmeye katılımın temel hakların korunmasına önemli katkıda bulunacağını ifade etmiştir. Belirtmek gerekir ki, söz konusu dönemde Komisyon ve Parlamentonun Avrupa Topluluklarının AİHS'e katılmasına yönelik olumlu yaklaşımına rağmen üye devletlerin isteksizlikleri bu konuda somut adımların atılmasını engellemiştir.

Halk tarafından doğrudan seçilmeye başlaması Parlamentoya vatandaşlar karşısında bir sorumluluk da yüklemekteydi. Bu durum Parlamentoyu, Birlik içinde kişilerin haklarını AB kurumlarının ihlallerine karşı koruyabilecek düzenleme ve mekanizmalar üzerindeki çalışmalarını yoğunlaştırmaya itmiştir. Bunun ilk yansımalarından biri olarak Spinelli raporu karşımıza çıkmaktadır. Raporda AB'nin hukuk düzeninde bir insan hakları kataloğuna ihtiyaç duyulduğu ve üye devletlerce gerçekleştirilen insan hakları ihlallerine karşı Birlik içinde bir yaptırım mekanizmasının gerekliliği vurgulanmıştır.

Parlamentonun AB'deki insan haklarının gelişimine katkı sağladığı araçlardan bir diğeri de yıllık insan hakları raporlarıdır. 40 yıldır düzenli şekilde yayınlanan bu raporlar Parlamentonun küresel olarak da insan haklarının korunmasına hizmet ettiğinin bir göstergesidir. Söz konusu raporlar ilk olarak sadece AB dışındaki ülkeleri kapsamaktaydı; ki bu durum AB içinde insan hakları ihlallerinin yeterince izlenmediği yönündeki eleştirilere kaynaklık ediyordu. Bu eleştirileri değerlendiren Parlamento, 1993 yılından itibaren yıllık raporlarında AB içindeki insan haklarının durumuna da yer vermeye başlamıştır.

Parlamento komisyonları aracılığıyla insan haklarının korunmasına ve gelişimine sunulan katkıların da önemi büyüktür. Parlamento çalışmalarının yapıldığı komisyonlar insan hakları meselelerinde de aktif olarak faaliyet yürütürler. Spesifik olarak insan hakları konusunda çalışmalar yapan alt komisyon olan DROI'nin yanısıra

DEVE, LIBE, FEMM gibi daimi komisyonlar da çalışmalarında sıkça insan haklarına ilişkin meselelere yer vermektedirler. Ayrıca Parlamento iç tüzüğü çalışma alanı fark etmeksizin tüm komisyonların, tespit ettikleri insan hakları ihlaline ilişkin karar taslağı önerisi sunabilme yetkisi ile donatmaktadır.

Son yıllık raporunda Parlamento, DROI'nin alt komisyon düzeyinde kalmasından duyduğu rahatsızlığı ifade etmiştir. Nispeten spesifik konulara yoğunlaşmaları ve daha az üyeye sahip olmaları alt komiteler için daha etkin bir çalışma fırsatı tanısa da bunların hazırladıkları raporları doğrudan Parlamento Genel Kuruluna değil bağlı oldukları daimi komisyona sunmaları, dolayısıyla bu raporların daha uzun danışma ve onay süreçlerinden geçmek zorunda kalmaları sebebiyle Parlamentonun bu eleştirisine katılıyoruz.

Parlamentonun insan haklarına verdiği önem sadece AB ile sınırlı kalmamıştır. Doğrudan seçimle işbaşına gelmesinden önce dahi dünyadaki insan hakları ihlallerinden duyduğu rahatsızlığı ifade eden Parlamento, 1977'de aldığı bir kararda Topluluğa dış ilişkilerinde insan hakları konusunu merkeze koyma çağrısında bulunmuştur. Topluluklar ile üçüncü devletler arasında akdedilecek andlaşmalara insan haklarına dair hükümlerin eklenmesi noktasında da Parlamento önemli katkılarda bulunmuştur. Bu yöndeki ilk örnek 1983'te akdedilen Lome Andlaşmasıdır.

Dış ilişkiler bağlamında Parlamento, AB ile insan haklarını ihlal ettiği tespit edilen devletler arasındaki görüşmelerin ardından metni kesinleşen andlaşmaları onaylamama yetkisine de sahiptir. Böylelikle Parlamento, bir taraftan ihlalci devlete ihlalleri sona erdirme yönünde baskıda bulunmakta diğer taraftan da temel değerleri arasında insan haklarına yer veren AB gibi bir oluşumun hak ihlallerinden sorumlu bir devletle iş birliği yapmasını engellemektedir. Her ne kadar çalışmamızda yer verdiğimiz Özbekistan örneğinde Parlamento tarafından eleştirilen bu devlet insan hakları konusunda iyileştirmeler yapmışsa da uygulamada bu eleştirilerin her zaman karşılık bulmadığı da bir vakıadır. Nitekim uygulamada Parlamentonun muhtelif vesilelerle (ad hoc karar, yıllık raporlar veya imzalanan bir andlaşmanın onay safhası gibi) insan hakları karnesini eleştirdiği herhangi bir devlet bu eleştirileri her zaman dikkate almamakta ve hatta -kimi zaman da haklı olarak- Parlamentonun eleştirilerinin objektif olmadığına dair karşı eleştirilerde bulunabilmektedir.

Parlamento çalışmamızda incelediğimiz araçlarla AB dışında da insan haklarının gelişimine önemli katkılarda bulunmaktaysa da sağladığı katkı ODGP alanındaki görev ve yetkilerinin çerçevesiyle sınırlı kalmaktadır. Bu bağlamda Parlamentonun ODGP kapsamındaki yetkilerinin artırılmasına yönelik talepleri, üye devletlerin bu alandaki kararları ulusüstü özellik taşıyan bir usule tâbi tutmama yönündeki tercihleri sebebiyle sonuçsuz kalmaktadır. Dolayısıyla insan hakları ile ilgili olsa da ODGP kapsamına giren hususlarda Parlamento sadece bu politika alanında yetkili kurumlara çağrıda bulunmakla yetinmek durumunda kalmaktadır.

AB dışındaki insan haklarıyla ilgili konularda Parlamento delegasyonlarının faaliyeti son derece önemlidir. 1980'lerden itibaren delegasyonlar çerçevesinde üçüncü ülkelerle yapılan görüşmelerde insan haklarının korunması konusu Parlamento için başlıca gündem maddelerinden biri olagelmiştir.

Parlamentonun AB dışında insan haklarına sunduğu dolaylı katkılardan biri de seçim gözlem misyonları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Yaklaşık 30 senedir dünyanın dört bir yanına seçim gözlem misyonları göndermek suretiyle Parlamento hem seçim süreci boyunca yaşanabilecek insan hakları ihlallerini önleme hem de şeffaflığın temini ile daha demokratik rejimlerin kurulmasına yardımcı olma amacı gütmektedir.

Avrupa Birliği'nde insan haklarının gelişiminde Parlamentonun rolünü incelediğimiz çalışmamızda görmekteyiz ki, Parlamento insan haklarının gelişimine önemli katkılarda bulunmuştur. Parlamentonun kurumsal gelişim süreciyle insan haklarının gelişimine katkısı paralel şekilde artmıştır. AB'de olağan usul çerçevesinde yasama yetkisini birlikte kullanan iki organdan biri olan Parlamento yasama tasarruflarının insan haklarına uygunluğunun gözetimi bakımından iyi bir konumdadır. Bununla birlikte halen önemli ölçüde hükümetler arası iş birliği özelliği ağır basan ODGP alanında kendisine verilmiş yetkilerin kısıtlılığı bu politika alanı çerçevesinde alınacak insan hakları ile bağlantılı kararlarda Parlamentonun etkisini oldukça sınırlandırmaktadır. Dolayısıyla, AB üyesi devletlerin Parlamentonun ODGP alanındaki yetkilerini arttırmayı kabul ederek kurucu andlaşmalarda gerekli değişiklikleri yapması halinde, bu AB kurumunun insan haklarının gelişiminde oynayacağı rolün ve öneminin artacağı söylenebilir.

KAYNAKÇA

Açıkmeşe, S. (2004). Uluslararası İlişkiler Teorileri Işığında Avrupa Bütünleşmesi. *Uluslararası İlişkiler Dergisi. 1*(1): 1-32.

Aggermann, Z. (2011). *Avrupa Birliği'nin Dış İlişkilerinde İnsan Hakları Politikası*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Akdoğan, M. (2013). 1961'den Günümüze Avrupa Konseyi'nin Gelişimi ve İşlevi. *Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları* (ss. 159-198). İstanbul: Hayat Yayınları.

Akdoğan, M. (2021). Avrupa Birliği Hukukunda İnsan Hakları ve Birey. Avrupa Birliği ve Demokrasi (ss. 129-166). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Akıllıoğlu, T. (1995). *İnsan Hakları.* İzmir. İmaj Matbaa.

Akman, E., Yatağan, A.G. ve Kiriş, H.M. (2017). Karşılaştırmalı Çerçevede Avrupa Parlamentosunda Siyasal Gruplar. *K.M.Ü. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. *19*(33): 12-23.

Akşemsettinoğlu, G. (2020). Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde 40 Yıl: 1979–2019. *E.S.O.G.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*. *21*(1): 163-185.

Alston, P. ve Weiler, J.H.H. (1998). An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy. *European Journal of International Law*. 9: 666-723.

Altson, P. ve Weiler, J.H.H. (1999). An EU Human Rights Policy. *The EU and Human Rights*. (ss. 3-66). Oxford: Oxford Press.

Angelis, E. ve Karamouzi, E. (2016). Enlargement and the Historical Origins of the European Community's Democratic Identity, 1961–1978. *Contemporary European History*. 25(3): 439-458.

Aras, İ. (2013). Yüksek Otorite'den Avrupa Birliği Komisyonu'na. *Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları* (ss. 319-380). İstanbul: Hayat Yayınları.

Aras, İ ve Pallı, Ş. (2013) Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Denetçisinden Avrupa Sayıştayı'na: Mali Denetim Çerçevesindeki Kurumsal Yapılanma. *Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları* (ss. 461-526). İstanbul: Hayat Yayınları.

Arsava, F. (2008). Avrupa Birliği İnsan Hak ve Özgürlükleri Anlayışında ATAD ve AİHM'nin Oynadığı Rol ve İçtihatlardaki Son Gelişmeler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1-2): 1257-1284.

Ata, F.K. (2013). *Avrupa Birliği ve İnsan hakları.* Ankara: Siyasal Kitabevi.

Avrupa Birliği, (2023). https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2019-2024_en (erişim tarihi:30.06.2023).

Avrupa Birliği Sayıştayı. (2023). https://www.eca.europa.eu/en/Pages/ecadefault.aspx (erişim tarihi: 30.06.2023).

Avrupa Birliği Adalet Divanı. (2023). https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_80908/en/

Avrupa Parlamentosu, (2023). https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/165/human-rights (erişim tarihi: 30.06.2023)

Avrupa Parlamentosu, (2023a). https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/democracy-and-human-rights/human-rights-outside-the-eu (erişim tarihi: 30.06.2023)

Bağbaşıoğlu, A ve Taşdemir, H. (2007). Avrupa Birliği Hukuk Düzenindeki İnsan Hakları Anlayışına Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın Getirdikleri, *G.Ü. İİBF Dergisi*. 9(3): 21-36.

Bardakçı, S. (2013). Tüneldeki Yılan'dan Avro'ya: Parasal Birlik Çerçevesindeki Kurumsal Yapılanma. *Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları* (ss. 527-583). İstanbul: Hayat Yayınları.

Bataklar, S. (2013). Topluluklardan Günümüze Bakanlar Konseyi. *Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları* (ss. 253- 316). İstanbul: Hayat Yayınları.

Bates, E. (2014). History. *International Human Rights Law* (ss. 15-33). Oxford: Oxford Press.

Benoit, K ve McElroy, G. (2007). Party Groups and Policy Positions in the European Parliament. Party Politics (ss. 5-28).

Bilgin, A.B. (2015). *Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarının Gelişimi ve Korunması*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Búrca, G. (2011). The Road not Taken: the EU as a Global Human Rights Actor. *The American Journal of International Law*. 105(4): 649-693.

Bozkurt, Ö. (1988). *Avrupa Parlamentosu Yetkiler ve Usuller.* Ankara: Üçbilek Matbaası.

Can, H. (2017). *Avrupa Birliği Hukuku.* Ankara: Adalet Yayınevi.

Carrapatoso, A. (2015). Democratizing Inter-Regionalism: the EU Parliament and Its Asia Relations. *The European Parliament and Its International Relations* (ss. 197-220). Oxford: Routledge Press.

Clapham, A. (2006). *Human Rights Obligations of Non-State Actors*. New York: Oxford University Press.

Corbett, R. (1998). *The European Parliament's role in closer EU integration*. New York: Springer Publishing.

Çağlar, B. (2003). *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Hukukunda Türkiye*. Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları.

Çavuşoğlu, N. (2005). Avrupa Birliği ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi:"Katılım Meselesi". *Anayasa Yargısı*. 21(1): 1-15.

Çeçen, A. (2022). *İnsan Hakları*. Ankara: Astana Yayınları.

Çüçen, A.K. (2011). *İnsan Hakları*. Ankara: MKM Yayıncılık.

De Schoutheete, P. (2012). *The European Council and the Community Method*. Paris: Notre Europe.

Deniz, B.Y. (2011). Avrupa Birliği Hukukunda Temel Haklar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Etkileşim. *TBB Dergisi*. 97: 49-74.

Demir, N. (2005). *Avrupa Birliği Parlamentosu*. Ankara: Nobel Yayın.

Dinan, D. (2005). *Avrupa Birliği Ansiklopedisi, Cilt I*. Çev. Hale Akay. İstanbul: Kitap Yayınevi.

Dinan, D. (2010). *Ever Closer Union. In Ever Closer Union*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Duvan, Ö.A. (2015). Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Katılımının İnsan Hakları Yargısına Katkıları. *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi. 11(43):* 69-92.

Donnelly, J. (1995). *Teoride ve Uygulamada Evrensel İnsan Hakları.* Çev.Mustafa Erdoğan ve Levent Korkut. Ankara: Yetkin Yayınları.

Douglas-Scott, S. (2011). The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon. *Human Rights Law Review.* 11(4): 645-682.

Efe, H. (2008). Avrupa Birliği'nin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası. G.A.Ü. *Sosyal Bilimler Dergisi. 7*(1): 66-78.

Efe, H. (2010). Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarının Gelişimi. K.A.Ü. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 5: 47-67.

Efe, H. ve Demirci, M. (2013). *Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu denetçiliği Kurumundan Beklentiler*. *Sayıştay Dergisi*. 90: 49-72.

El-Agraa, A.M. (2011). *The European Union: Economics and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Erçel, G. (1998). *Avrupa Merkez Bankasının Para Politikası.* İAV "Euro ve Türk Sistemi" Semineri Açılış Konuşması. İstanbul. https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/2ad10427-46d5-48a9-a663-b9a115ce6922/amb.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-2ad10427-46d5-48a9-a663-b9a115ce6922-m3fBeKj (erişim tarihi: 18.05.2023).

Erdemir, E. (2019). Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlementosu ve Bakanlar Konseyi'nde Lizbon Antlaşması'yla Getirilen Değişiklikler. *Anadolu Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*. *1*(2): 11-20.

El-Agraa, A.M. (2011). *The European Union: Economics and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.

European Parliament ve European University Institute. (2009). *Building Parliament – 50 Years of European Parliament History: 1958-2008*. Luxembourg: Publications Office.

Fairhurst, J. (2017). *Law of the European Union*. Londra: Pearson Education.

Feliu, L. ve Serra, F. (2015). The European Union as a "Normative Power" and the Normative Voice of the European Parliament. *The European Parliament and Its International Relations* (ss. 17-35). Oxford: Routledge Press.

Frantescu, D.P. (2015). Values Topple Nationality in the European Parliament. *European View*. *14*(1): 101-110.

Gawrich, A. (2015). The European Parliament in International Election Observation Missions (IEOMs): Division of Labour or Decreased Influence?. *The European Parliament and Its International Relations* (ss. 121-143). Oxford: Routledge Press.

Gemalmaz, M.S. (2001). Uluslararası İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş. İstanbul: Beta Yayınları.

Greer, S. (2014). Europe. *International Human Rights Law* (ss. 416-440). Oxford: Oxford Press.

Gümüş, A.T. (2004). Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarının Korunması, S.Ü. *Hukuk Fakultesi Dergisi*. 12(3-4): 161-181.

Güneş, A. ve Münster, L.M. (2008). Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği, *G.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*. 12(1-2): 739-772.

Gündüz, A. (1999). Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarının Yeri: Kurumsal Düzenleme ve Bireylerin Hakları. *M.Ü. Avrupa Araştırmaları Dergisi.* 7(1-2): 93-108.

Günuğur, H. (2018). Avrupa Birliği Hukukunun Uluslarüstü (Supranasyonal) Niteliği. Içinde Hukuki, Siyasi ve İktisadi Yönleriyle Avrupa Bütünleşmesinde Son Gelişmeler ve Türkiye-AB İlişkileri. *ATAUM, 30,* 105-27.

Güvenç, M.H. (2010). Avrupa Birliği Bütçesinin Finansmanı: Öz Kaynaklar Sistemi. *Maliye Dergisi.* 158: 513-530.

Haktankaçmaz, M.İ. (2010). İnsan Haklarının Korunması Avrupa Birliği İçin Gerçekten Önemli mi?. *İnsan Hakları Yıllığı*, 28: 1-22.

Irrera, D. (2015). Introduction: the European Parliament as an International Actor. *The European Parliament and Its International Relations* (ss. 1-15). Oxford: Routledge Press.

Jacobs, F. ve Best, E. (2004). Ready for the Future? The Impact of Enlargement on the European Parliament. *EIPAScope*. 3: 14-19.

Kabaalioğlu, H. (1991). Avrupa Parlamentosu. *M.Ü. Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*. 1(1-2): 241-294.

Karayiğit, M.T. ve Özceviz, G. (2018). Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı'na Dair Temel Eksiklikler. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi.* 17(1): 1-31.

Kaya, Ö.N. (2008). *Bir İnsan Hakları Örgütü Olarak Avrupa Birliği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kaygısız, Ü. ve Metin, Y. (2011). Avrupa Birliği'nde Temel Hakların Korunması ve Lizbon Antlaşması'nın Getirdiği Yenilikler, *S.D.Ü. Hukuk Fakultesi Dergisi*. 1(1): 125-158.

Kaygısız, Ü. ve Özaltın, O. (2014). Avrupa Birliği İlerileme Raporlarında İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması Hakkındaki Beklentiler (1998-2012). *S.D.Ü. İİBF Dergisi*, 19(1): 275-284.

Kochenov, D. (2018). *Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU*. EUI Working Paper LAW 2017/10.

Kodakçı, D. (2004). *Genişleme, Avrupa Birliği'nde Demokrasi Eksikliği ve Çözüm Önerileri*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği.

Kiriş, H.M. (2020). Avrupa Parlamentosu 2019 Seçimleri: Siyasal Gruplar, Ulusal Partiler ve Yeni Eğilimler. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 51: 134-152.

Kreppel, A. (2002). *The European Parliament and Supranational Party System: a Study in Institutional Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kutlu, M. ve Önüt, L.B. (2009). Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısına Egemen Olan İlkeler. *Amme İdaresi Dergisi. 42*(4): 59-77.

Lausegger, S. ve Rack, R. (1999). The Role of the European Parliament. An EU Human Rights Policy. *The EU and Human Rights*. (ss. 801-837). Oxford: Oxford Press.

Mehdiyev, F, (2013). *Nəzəriyə ve Təcrübədə İnsan Hüquqları*. Bakı: Adventa MMC.

Metin, Y. (2002). Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, *A.Ü. SBF Dergisi*. 57(4): 35-63.

Metin, Y. ve Uz, A. (2007). Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı. Uluslararası Asya ve Kuzey Afrika Çalışmaları Kongresi Kitabı (ss. 1029-1046). Düzenleyen Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu. Ankara. 10-15 Eylül 2007.

Olsen, J. ve McCormick, J. (2018). *The European Union: Politics and Policies*. Oxford: Routledge Press.

Özkan, İ. (2012). *Avrupa Birliği Kamu Hukuku.* Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Palmer, M. (1981). *The European Parliament*. Oxford: Pergamon Press.

Pedro, E.G. (2019). *EU Law, Fundamental Rights and National Democracy*. Oxford: Routledge Press.

PETI. (2023). https://www.europarl.europa.eu/petitions/en/show-petitions?keyWords=&years=2022&searchRequest=true&resSize=20&pageSize=20&statuses=ADMISSIBLE#res (erişim tarihi: 30.06.2023).

Puchala, D.J. (1971). Of Blind Men, Elephants and International Integration. *Journal of Common Market Studies*. 10: 267-284.

Rəhimli, S. (2019). *İnsan Hüquqları Komitəsi: Nəzəri v ə Praktiki Problemlər.* Bakı Universiteti Nəşriyyatı.

Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. New York: Palgrave Macmillan.

Sanioğlu, H. (2008). Avrupa Birliği Hukukunda İnsan Hakları. *TBB Dergisi*.74: 77-111.

Samancı, U. (2006) *Avrupa Parlamentosu*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Sarıaslan, O. (2007). *Avrupa Birliğinde Demokrasi açığı ve Avrupa Parlamentosu.* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Say, S. (2019). Avrupa Birliği'nin Örgüt Yapısı İçerisinde Bulunan Mali Kurumlar. *Mesleki Bilimler Dergisi*. 8(2): 116-122.

Saygın, D. (2013). Avrupa Parlamentosu: Kısıtlı Yetkiden Demokrasiye. *Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları* (ss. 199-252). İstanbul: Hayat Yayınları.

Saygın, D. (2017). Avrupa Birliği'nde Temel Haklar: ABAD İçtihatları Üzerinden Bir Değerlendirme. *Journal of Awareness, special*. 49-58.

Selçuk, E. (2014). Lizbon Sonrası Avrupa Birliği'nin Yenilenen Temel Haklar Sorunsalı. *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*. 22(1): 121-147.

Servent, A.R. (2015). *Institutional and Policy Change in the European Parliament*. New York: Palgrave Macmillan.

Tekinalp, Ü. (2000). Avrupa'nın Bütünleşmesi Sürecinde Aşamalar. *Avrupa Birliği Hukuku.* (ss. 2-35). İstanbul: Beta Yayınları.

Tezcan, E. (2001). *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayım.

Tezcan, E. (2007) *Avrupa Komisyonu*. Ankara: USAK Yayınları.

Tezcan, E. (2013). *Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları.* İstanbul: Hayat Yayınları.

Tezcan, D., Erdem, M.R., Sancakdar, O. ve Önok, R.M. (2016). *İnsan Hakları El Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Topaloğlu, G. (2015). *Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hakları Konvansiyonu'na Katılımı.* (Yayınlanmamış Yüksel Lisans Tezi). Antalya: Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Turhan, A. (2017). Avrupa Birliği'nin Gelişim Sürecinde İnsan Hakları. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*. 5(9): 453-490.

Ultan, M. (2013). Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Divanı'ndan Avrupa Birliği Adalet Divanı'na: Yargısal Denetim Çerçevesindeki Kurumsal Yapılanma. *Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları.* (ss. 383- 459). İstanbul: Hayat Yayınları.

Whitaker, R. (2011). *The European Parliament's Committees*. Oxford: Routledge Press.

Zamfir, I. (2019). Human rights in EU trade agreements. *European Parliamentary Research Service*. Temmuz. 2019. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI(2019)637975_EN.pdf (26.06.2023).

ABAD Kararları

1958 tarihli, C-9/56 sayılı *(Meroni/ Haute Autorite)* karar metni için bkz. https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=86871&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=108176 (12.01.2023).

1969 tarihli, C-29/69 sayılı *(Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt)* karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61969CJ0029 (28.05.2023).

1970 tarihli, C-11/70 sayılı (*Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel)* karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011 (29.05.2023).

1974 tarihli, C-4/73 sayılı *(J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities)* karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0004 (29.05.2023).

1975 tarihli, C-36/75 sayılı (*Roland Rutili v Ministre de l'intérieur*) karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61975CJ0036 (16.06.2023).

1979 tarihli, C-44/79 sayılı (*Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz*) karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0044 (16.06.2023).

1980 tarihli, C-138/79 sayılı *(SA Roquette Frères v Council of the European Communities. Isoglucose-Production Quotas)* karar metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0138 (12.01.2023).

1981 tarihli, C-208/80 sayılı (*Rt. Hon. Lord Bruce of Donington v Eric Gordon Aspden*) kararı için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61980CJ0208 (22.04.2023).

2001 tarihli, T-222/99, T-327/99 ve T-329/99 sayılı birleşik davaları için bkz. https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61999TJ0222&qid=1688154289232 (05.05.2023).

2004 tarihli, C-36/02 sayılı (*Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*) karar metni için bkz https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A62002CJ0036 (16.06.2023).

2011 tarihli, C- 163/10 sayılı (*Aldo Patriciello)* karar metni için bkz. https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=109142&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=157848 (01.07.2023).