

## LİZBON ANTLAŞMASI SONRASINDA AVRUPA BİRLİĞİ'NDE “YASAMA DIŞI TASARRUFLAR”

Merve AĞZITEMİZ<sup>1</sup>

### Giriş

Yasama dışı tasarruflar,<sup>2</sup> özellikle de Lizbon Antlaşması ile tanımlanan yeni sistemleri ile Avrupa Birliği (AB / Birlik) hukuk düzeni içerisinde

- 
- <sup>1</sup> Ar. Gör., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Avrupa Birliği Hukuku Anabilim Dalı.
- <sup>2</sup> Lizbon Antlaşması sonrasında Avrupa Birliği'nde “yasama dışı tasarruflar” ile ilgili bu çalışma, bu konuyu üç yönden sınırlandırarak ele almaktadır. Birincisi, bu çalışma, Avrupa bütünleşmesinde “sektörel” yaklaşım sergileyen Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu göz ardı ederek “genel” yaklaşım sergileyen Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu temel almaktadır. İkincisi, bu çalışma, Lizbon Antlaşması öncesi dönem açısından Maastricht Antlaşması (1993) ile kurulan Avrupa Birliği'ni de, ikinci sütunu (ortak dış ve güvenlik politikası) ve üçüncü sütunu (adalet ve içişlerinde işbirliği / Amsterdam Antlaşması (1999) sonrası adıyla cezai konularda polis ve adli işbirliği) asıl olarak hükümetler arası nitelikte olduğundan ve bu nedenle yasama tasarrufu-yasama dışı tasarruf tartışması bu sütunları pek de içermediğinden göz ardı edecektir. (Lizbon Antlaşması sonrası eski üçüncü sütun ulus üstü nitelik kazanmış, eski ikinci sütun özel konumda kalmaya devam etmiştir, hatta bu alanda hala yasama tasarrufları kabul edilememektedir. Lizbon Antlaşması ile değişik ABA m. 24(1).) Üçüncüsü, bu çalışma, yasama dışı tasarruflar aslen Komisyon tarafından çıkarıldığından gerek Lizbon Antlaşması öncesi gerek Lizbon Antlaşması sonrası dönem açısından Komisyonun çıkardığı yasama dışı tasarrufları temel almaktadır. (Nitekim Lizbon Antlaşması sonrası *yalnızca* Konsey, *istisnai olarak*, yasama dışı tasarruflardan birisi olan uygulama tasarrufu çıkarabilmektedir. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA) m.291/2.) Toparlanırsa bu çalışma, Lizbon Antlaşması öncesi dönem açısından Avrupa (Ekonomik) Topluluğu'nu temel alacaktır. Lizbon Antlaşması sonrası dönem açısından ise Avrupa Birliği incelenecektir; zira Avrupa Birliği, artık, Avrupa (Ekonomik) Topluluğu'nun yerini almıştır ve halefi olmuştur. (Lizbon Antlaşması ile değişik ABA m. 1.) Son olarak, bu çalışma, hem Lizbon Antlaşması öncesi hem de Lizbon Antlaşması sonrası dönem açısından Komisyonun çıkardığı yasama dışı tasarrufları temel alacaktır.

özellikle kabul ediliş şekilleri bakımından yasama usullerinden farklı bir noktada durmaktadır. Ayrıca içerik açısından genel yasama tasarruflarının yeterli detay seviyesine inemediği alanlara yetismeye çalışmakta ve aynı zamanda idari açıdan büyük bir boşluğu doldurmaktadır. Üstelik bu tasarrufların AB hukuk düzeni içerisindeki sayıları oldukça fazladır. Birlik hukukunun önemli bir parçası olan bu tasarrufların hem temel bileşenlerinin ve kabul prosedürlerinin detaylı olarak bilinmesi hem de AB hukuk düzeninde nerede durduklarının açık bir şekilde görülebilmesi gereklidir.

Aslen Komisyonun norm koyma yetkisini kullandığı ve böylece yürütme erkine vücut vermiş olduğu<sup>3</sup> yasama dışı tasarruflar sadece Lizbon Antlaşması sonrası döneme haiz tasarruflar değildir. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (Topluluk) ilk zamanlarından itibaren kullanılan bu tasarruflar, Lizbon Antlaşması ile farklı bir görünüm kazanmıştır. Lizbon öncesi dönemde yasama tasarruflarının nasıl belirlenebileceği, yasama tasarrufu – yasama dışı tasarruf ayrımının nasıl ortaya konulabileceği gibi hususlar ise kurucu antlaşmada düzenlenmemiştir. Bugün Lizbon Antlaşmasıyla birlikte getirilen sistematik bu ayrımın yapılmasını sağlamış, yasama dışı tasarrufları, 'yetki devrine dayanan tasarruflar' ve 'uygulama tasarrufları' olmak üzere iki tür olarak ayırmış ve kabul prosedürlerine kimi değişiklikler getirmiştir. Bu değişiklik ve yeni düzenlemelerin ne şekilde gerçekleştiği ve geçmişte yaşanan sorunlara ne ölçüde çözüm sunduğu Lizbon Antlaşması öncesi ve sonrası dönemler karşılaştırılarak ortaya konulursa net bir resim olarak görülebilecektir.

Bu bakımdan öncelikle Lizbon Antlaşması öncesinde yasama dışı tasarrufların, yasama tasarruflarından nasıl ayrıldığı ve çıkarılış usulü olan komitoloji prosedürü ortaya konulacaktır. Daha sonra Lizbon Antlaşması sonrasında yasama dışı tasarrufların, yasama tasarruflarından nasıl ayrıldığı ve çıkarılış usulleri incelenecek ve nasıl bir değişim yaşandığı ile bu değişimin geçmişte yaşanan sorunların çözümünde yeterli olup olmadığı değerlendirilecektir. Bütün bu değerlendirmeler neticesinde Lizbon Antlaşması'nın kabulünden itibaren uygulama alanı bulan bu tasarrufların güncel durumu gösterilecek ve kullanılmaları bakımından geleceğe yönelik olası bir yol haritası çıkarılabilecektir.

### **Lizbon Antlaşması Öncesi Topluluk Tasarruflarının Niteliği**

Lizbon Antlaşması sonrası yasama dışı tasarrufları anlamlandırmak ve değerlendirmek amacıyla, öncelikle Lizbon Antlaşması öncesi yasama

---

<sup>3</sup> Çıkarılacak tasarruf türüne göre bu yürütme yetkisi istisnai olarak Konsey tarafından da kullanılabilir. Bkz. ABIHA m.291/2.

tasarrufu – yasama dışı tasarruf ayrımının üzerinde durmak, daha sonra aslen Komisyonun yetkisi dahilinde bulunan yasama dışı tasarrufların çıkarılış yöntemlerini ele almak gerekmektedir.

### **Yasama Tasarrufu – Yasama Dışı Tasarruf Ayrımı**

Lizbon Antlaşması öncesindeki dönemde Topluluğun yasama usulleri ve formları, bu antlaşma sonrası döneme göre bazı farklılıklar göstermektedir. Öncelikle belirtilmelidir ki bu dönemde yasama süreçleri çok çeşitlidir ve meydana getirilen tasarruf türleri bakımından ayırım yapmak daha zordur.<sup>4</sup> Bu dönemde kurucu antlaşmada yasama ve yasama dışı tasarrufların ne olduğu açıkça sayılmamış, kabul usulleri belirtilmemiş ve bu tasarruf türleri için ayrı bir başlık açılmamıştır. Peki, bu dönemde bir tasarrufun niteliğinin belirlenmesi ne şekilde olmaktadır?

Bu sorunun cevabını vermeden önce Topluluk'ta yasama tasarrufunun ne anlama geldiği üzerinde kısaca durulmasında fayda vardır. Lizbon Antlaşması'na kadar olan dönemde kurucu antlaşma; yasa, Topluluk (yasama) tasarrufu ya da yasama (tasarrufu) gibi kavramlar içermemektedir. Divan kararlarına baktığımızda, kurucu antlaşmada bu ifadeler bulunmamasına rağmen, "Topluluk yasama tasarrufu" ifadesine yer verilmiş olduğu görülmektedir.<sup>5</sup> Ancak yer verilen bu ifadenin tanımı yapılmamaktadır. Bu bakımdan genel uygulamadan hareketle Topluluk yasama tasarrufu ifadesinin; kurucu antlaşma hükümlerine dayanılarak oluşturulan, bağlayıcı ve genel uygulama alanına sahip mevzuatı kapsadığı söylenebilecektir.<sup>6</sup>

Yasama tasarrufu ile birlikte yasama dışı tasarrufların da ne olduğu ve nasıl sınıflandırılacağı kurucu antlaşmada düzenlenmemiştir. Ancak, yasama dışı tasarruflar, yasama tasarruflarından net olarak ayrılmamış olsalar da en azından kurucu antlaşmada yetki devrinin nasıl yapılacağı zikredilmiştir.<sup>7</sup> Bu yetki devri usulü Topluluğun ilk dönemlerinden beri evrimleşerek uygulanagelen bir usul olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>8</sup> Buna göre Konsey,

<sup>4</sup> Çeşitliliğin yanı sıra yasama prosedürleri, özellikle de Topluluk sütunu altında yer alanlar oldukça karmaşıktır. CRAIG, Paul – GRAINNE, Burca, **EU Law Text Cases and Materials**, 4th Edition, Oxford University Press, New York, 2008, s.108. Bu süreçler Topluluk kurumlarının süreç boyunca aldıkları pozisyonlara göre sınıflandırılmıştır. Bkz. CRAIG, Paul – GRAINNE, Burca, **EU Law Text Cases and Materials**, 3rd Edition, Oxford University Press, New York, 2003, s.139 vd.

<sup>5</sup> Bir örnek için bkz. Case C- 348/85, *Denmark v. Commission*, 1987, ECR 5225 prg. 19.

<sup>6</sup> LIISBERG, Jonas Bering, **The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non legislative acts – Oranges into apples?**, Jean Monnet Working Paper 01/06, 2006, s.7.

<sup>7</sup> AETA m.145.

<sup>8</sup> 1957 tarihli Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma (AETA) m.145.

kurucu antlaşmanın hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla yürütme yetkileri bakımından yetki devrinde bulunabilecektir. Konsey, devredilen bu yetkilerin kullanımı için belirli kurallar belirleyebilecektir.<sup>9</sup> Bu da, devredilen yetkilerin belirli kurallar dahilinde kullanılabileceğini göstermektedir. Burada zikredilen belirli kurallar ise komitoloji usulünü ifade etmektedir.

Böyle bir düzende, tasarrufların niteliklerinin bir şekilde ortaya konulması ve ayırımın bir şekilde yapılması gerekmektedir. Örneğin yasama tasarrufunun ne olduğunun açıkça ortaya konulması özellikle iptal davaları açısından önem kazanabilmektedir.<sup>10</sup> Lizbon Antlaşması'ndan önce kurucu antlaşmada yasama tasarrufları ve usulleri hakkında açık bir betimleme yapılmamıştır. Buna rağmen örneğin kişilerin iptal davalarını '*kararlara*' karşı açabileceği düzenlenmiştir. Bu '*karar*' ifadesinin ne şeklindeki tasarrufları kapsadığının yorumu ise yine Divan tarafından yapılmıştır.<sup>11</sup> Hatta Divan, işlemlerin resmi adından bağımsız olarak, konusu ve kapsamını değerlendirerek tasarrufun niteliğine karar verebileceğine hükmetmiştir.<sup>12</sup> Nitekim Divanın bu yönde şekillenen içtihat hukuku, Lizbon Antlaşması'nda yasamanın ve yasama tasarrufu-yasama dışı tasarruf ayırımının yapılması yönünde belirleyici olmuştur.

Sonuç olarak, yasama tasarrufunun ne olduğunun belirlenebilmesi, dahası yasama tasarrufu – yasama dışı tasarruf ayırımının yapılabilmesi için o tasarrufun maddi yönüne bakılması zorunlu hale gelmektedir. Bu husus ise, özellikle açılan davalarda ilgili tasarrufun ne olduğunun belirlenebilmesi için ayrı bir inceleme yapılmasını gerektirmekte ve doğal olarak iş yükünü arttırmaktadır. Bu karmaşanın ve iş yükünün önüne geçebilmek amacıyla Avrupa Anayasal Antlaşması'nda düzenleme yapılmışsa da ilgili Antlaşma onay süreçlerini tamamlayamamış ve yürürlüğe girememiştir.<sup>13</sup> Sonra gelen

<sup>9</sup> Nice Antlaşması (NA) ile değişik Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma m.202.

<sup>10</sup> İptal davası ile ilgili genel bilgi için bkz. BAYKAL, Sanem – GÖÇMEN, İlke, **Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2016, Bölüm V.

<sup>11</sup> Divan 1994 yılında verdiği *Codorniu* kararı ile birlikte kişilerin, bireysel ve doğrudan ilgili olma koşullarını sağlayan *tüm tasarruflara* karşı iptal davası açabileceklerine hükmetmiştir. Bkz. Case C-309/89, *Codorniu SA v Council of the European Union*, 1994, ECR I-1853, prg.19.

<sup>12</sup> Joined cases 16-17/62, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes and others and Fédération nationale des producteurs de raisins de table v. Council*, 1962, ECR 478.

<sup>13</sup> Avrupa Anayasal Antlaşması (AAA) her ne kadar yasama tasarrufu – yasama dışı tasarruflar bakımından değişik bir yapılanma öngörmüşse de, bu antlaşma yürürlüğe girmediği için ayrıca incelenmeyecektir. AAA'nın bu bakımdan getirdiği yapılanma için bkz. GÖÇMEN, İlke, **Avrupa Birliği Hukukunda Direktiflerin Bireyler Arasındaki İlişkilere Etkileri**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2008, s. 67–73; HOFMANN, Herwig, **A Critical Analysis of the new Typology of Acts in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe**, European Integration online Papers (EIoP) Cilt. 7, N. 9, 2003, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2003-009.pdf>

Lizbon Antlaşması ise kendi içerisinde yasama tasarrufları ile yasama dışı tasarrufları ayırarak sistematize etmiştir. Lizbon Antlaşması'nın bu konuyu kendisinden önceki döneme göre ne oranda farklı ele almış olduğu ileride incelenecektir.

### **Yasama Dışı Tasarrufların Çıkarılma Yöntemi**

Yasama dışı tasarruflar, aslen Komisyon tarafından çıkarılmakta olup Komisyon, hem saf idari nitelikli tasarruflar hem de yetki devrine dayanan ve daha 'yasal'<sup>14</sup> olarak tanımlayabileceğimiz tasarruflar bakımından söz sahibi olabilmektedir. Komisyon gerek normatif gerek idari nitelikte olan bu yürütme yetkilerini kullanırken 'komitoloji' adı verilen bir yöntem kullanarak çalışmaktadır. Peki, komitoloji prosedürü nedir ve Komisyon ve diğer kurumların bu yapı içerisindeki pozisyonları nasıl değişmektedir? Devam eden başlıklar altında öncelikle komitolojinin ne olduğu ve neden böyle bir yöntem ihtiyacı duyulduğu ortaya konulduktan sonra yapının işleyişi ele alınacaktır. Yapılan bu inceleme, Lizbon Antlaşması ile değişen unsurların geçmişinin net bir şekilde görülmesine olanak sağlayacaktır.

### **Komitoloji Prosedürünün Ortaya Çıkışı ve Gelişimi**

Komitoloji, üye devletlerin,<sup>15</sup> Birlik tasarruflarının Komisyon tarafından uygulanmasını kontrol etmeleri/denetlemeleri için kullanılan bir yol olarak tarif edilebilecektir.<sup>16</sup> Bu yöntemde üye devletlerin uzmanlarından oluşan komiteler, Komisyonun çalışmalarını denetlemekte ve şekillendirmektedir.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> 'Quasi-Legislative Measures' olarak kullanılan ve yasama benzeri tasarruflar olarak çevrilebilecek bu tasarruflar, uygulama yetkilerinin Komisyona devredilmesi sonucu çıkartılan ve yeknesak olarak uygulanması gerekli olan teknik kuralları düzenleyen idari nitelikli tasarruflardan ayrılmaktadır. Bu yasama dışı tasarruf türü ile bir yasama tasarrufunun asli olmayan unsurları değiştirilebilmektedir. Ancak Lizbon Antlaşması öncesinde idari ve yasama benzeri tasarruflar arasında ayırım yapılmamıştır ve her iki yasama dışı tasarruf da aşağıda incelenecek komitoloji prosedürüne tabi kılınmıştır.

<sup>15</sup> Sonraki dönemde Avrupa Parlamentosu da dahil olmuştur. Regulation (EU) No 182/2011, Laying Down The Rules And General Principles Concerning Mechanisms For Control By Member States Of The Commission's Exercise Of Implementing Powers, OJ L 55/13, 28.2.2011.

<sup>16</sup> HANSEN, J. Blom, **The EU Comitology System in Theory and Practice, Keeping an Eye on the Commission?**, Palgrave, UK, 2011, s.2 ; BRANDSMA, Gijs Jan, **Controlling Comitology: Accountability in a Multi-Level System**, Palgrave, UK, 2013, s.19-20.

<sup>17</sup> Komisyon, Antlaşmalar ile kendisine verilen birçok görevi yürütmektedir. Bu görevlerden biri de Birlik çerçevesinde yürütme yetkilerini haiz olmasıdır. Ancak Komisyonun bir yürütme organı olarak tanımlanması, onun sadece genel ve otonom bir yürütme erkine sahip olacağı anlamına gelmemektedir. Bu tanımlama aksine, Konsey tarafından verilen yetkilerle hareket etme işlevini vurgulamaktadır; çünkü Komisyon bir organ olarak üye devletlerde idari uygulamaları gerçekleştirme yönünden idari yapılanmaya sahip bulunmaz. Bkz.

İdari fonksiyonun sürdürülebilmesi belirli bir yapılanmayı zorunlu kılmaktadır ve teknik kararların alınabilmesi belirli bir uzmanlığa ihtiyaç duymaktadır. Konsey ve Parlamento ise detaylı ve özellikle uygulama sürecinin gerektirdiği karmaşık ve kimi zaman ivedilik gerektiren teknik kararların alınmasından çok, genel düzenlemeler ortaya çıkartma yönünde hareket etmektedir. Genel kuralların uygulanmasına yönelik detaylı düzenlemelerin yapılması görevi ise başka bir organa devredilmelidir. Topluluğun ilk dönemlerinden itibaren Konseyin bazı durumlarda yetki devrinde bulunabileceği kurucu antlaşmada yer almaktadır.<sup>18</sup> Komisyonun ise Konsey tarafından ortaya konulan kuralların uygulanmasının sağlanabilmesi için yetkilendirilebileceği düzenlenmiştir.<sup>19</sup> Bu düzenlemelerden görmekteyiz ki kurucu antlaşma, her ne kadar diğer kurumlar ve üye devletlere geniş yetkiler vermeseyse de, teknik açıdan yürütme görevini üstü kapalı olarak Komisyona bırakmış durumdadır.

İlk komitoloji uygulamaları 60'lı yılların ilk yarısında görülmüştür. İlk komiteler, özellikle tarım politikalarında hızlı ve teknik olarak detaylı düzenlemelerin yapılması gerekliliğinin doğmasıyla birlikte, oldukça sorunlu bir alan olarak görülebilecek Ortak Tarım Politikasının (OTP) yürütülmesi döneminde ortaya çıkmıştır.<sup>20</sup> Hansen, yürütmenin tarafsız olamayacağını unutulmaması gerektiğine vurgu yaparak ve üye devletlerin belirli derecelerde supranasyonel yapıya katılması durumunun da göz ardı edilmemesi gerektiğini belirterek bu komitelerin neden ortaya çıktığına ilişkin üç hipotez oluşturulabileceğini savunmaktadır. Bunlardan ilki üye devletlerin OTP'nin yönetilmesi bakımından değişken tercihlere sahip olması ve esas konuların

---

TEZCAN, Ercüment, **Avrupa Birliği Komisyonu**, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Ankara, 2007, s.490. Bu tanımlama ise bizi, komitoloji prosedürünün ortaya çıkmasına yol açan temel neden olan Komisyonun denetim altında tutulması unsuruna yönlendirmektedir.

<sup>18</sup> AETA'nın 145. maddesine göre, Antlaşmanın amaçladıklarına ulaşılabilmesi için Konseye karar alma yetkisini devredebilme imkanı tanınmıştır.

<sup>19</sup> AETA m.155.

<sup>20</sup> Le Conseil, Règlement N° 19, Portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, OJ N.30, 20. 4. 1962, Bu ilk komiteler ağırlıklı olarak idari niteliktedir. Düzenleyici işleve sahip bulunan komiteler ise 60'lı yılların ikinci yarısında görülmeye başlanmıştır. Bkz. Regulation (EEC) No 802/68 of the Council of 27 June 1968, On The Common Definition of The Concept of The Origin of Goods, OJ L 148/1, 28.6.68; Regulation (EEC) No 803/68 of the Council of 27 June 1968 On The Valuation of Goods For Customs Purposes, OJ L 148/6, 28.6.68. Komitoloji komiteleri ile ilgili ilk adım atılırken Parlamento, Komisyonun Antlaşmadan kaynaklanan yetkilerinin kısıtlanmaması ve Konseyin kendisine danışmadan yeni bir kurumsal yapılanma kurmaması gerektiğine ilişkin bir karara varmıştır. Bkz. Résolution Sur Les Attributions de la Commission Européenne Dans La Mise En Œuvre De La Politique Agricole Commune, OJ P3 72/62, 17.01.1962.

yanı sıra ikincil idari sonuçlar daha az değer teşkil ediyormuş gibi görünse de üye devletlerin bu teknik yönleri dahi belirlemeye katılmada oldukça aktif davranmalarındadır. İkinci hipotezi, Komisyonun OTP için idari örgütlenme teklifi sunmasının hükümetlerarası pazarlık yapılabilecek bir çözüm olarak görülmesi oluşturmaktadır. Üçüncü hipotez ise supranasyonel ve ulusal yürütme kuvvetlerinin uzlaştırılabilmesi için diğer politika alanlarında da özellikle hükümetlerarası pazarlığın yapılabilmesinin önünü açmak için böyle bir model benimsendiğidir.<sup>21</sup> Hangi görüş benimsenirse benimsensin sonuç, Komisyonun hükümetlerarası bir pazarlığın konusu haline getirilmiş olmasına dayanmaktadır.<sup>22</sup>

Her ne kadar üye devletlerin ve tabii ki Konseyin elini güçlendiren bir uygulama olsa da komitoloji komitelerinin kullanımı için kurucu antlaşmada açık bir hüküm bulunmamaktadır. Avrupa Tek Senedi (ATS) ile birlikte yapılan değişikliğe kadar da Konseyin, komitoloji komitelerini oluşturarak kullanmasının yasal bir dayanağı bulunmamıştır.<sup>23</sup> Bu eksikliğe rağmen Divan, *Köster* kararında komitoloji prosedürünü Topluluk hukukuna aykırı bulmamıştır. Ön karar usulünün kullanılması sonucu Divan önüne gelen bu davada bir Alman şirketi, tahıl pazarını genel olarak düzenleyen Konsey

---

<sup>21</sup> HANSEN, Jens-Blom, The Origins of the EU Comitology System: A Case Of Informal Agenda-Setting By The Commission, **Journal of European Public Policy**, Cilt. 15, No.2, 2008, s.212 vd.

<sup>22</sup> Antlaşma yürütme bakımından Komisyona geniş bir yetki veriyor olsa da bu yetkilendirme gerek üye devletler gerek Konsey tarafından önüne geçilmek suretiyle, Komisyonun hareket serbestisi kısıtlanmaya çalışılmıştır. Bu durumun arkasında ise bütünleşme sürecinin kaygıları yatmaktadır. Üye devletlerin üzerinde ve supranasyonel bir yapılanmaya sahip 'hükümet benzeri' bir oluşumun topluluğu idare etmesi, düzenlemesi ve Komisyonun, topluluğun bir birliğe dönüşmesini sağlayacak itici gücü oluşturmaya yönelik düşüncelere rağmen Komisyon, kontrollü bir şekilde denetim altına alınmaya çalışılmıştır. Bu amaçla da komitoloji prosedürü kullanılmıştır. Tindemans ise Avrupa Birliğine ulaşılabilmesi için birçok unsurla birlikte, yapılması gerekeni yapabilmesini sağlayacak yürütme yetkileriyle donatılmış bir Komisyonun önemini vurgulamıştır. Bkz. Bulletin of the European Communities, **25 March 1987 Thirtieth Anniversary of the Signing of the Treaties of Rome**, Supplement 2/87, s.7 vd. Delors, Avrupa projesinin devamını, üye devletlerin bireysellikliği ve gerek coğrafi gerek kültürel ayrışmaların yaşanmasının önüne geçebilecek bir kurum olan Komisyona bağlamaktadır. Bkz. Bulletin of the European Communities, s. 9 vd. Craig ve De Burca'ya göre Konsey, Komisyonun federatif eğiliminin farkında olup, komitoloji komitelerinin oluşturulduğu dönem ve sonrasında yasama dışı işlemler bakımından yetkilerini hükümetlerarası bir kontrol sağlamaksızın devretmek istememiştir. CRAIG – DE BURCA, 2008, s.118.

<sup>23</sup> ATS ile birlikte AETA'nın 145. maddesi değiştirilmiştir. Konseyin kabul ettiği mevzuatta yer alan kuralları uygulama yetkisini Komisyona devredeceğinin açıkça altını çizildikten sonra bu yetkinin kullanımına şartlar getirebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu sayede komitelerin kullanımı da yasal bir zemine oturtulmuştur. Bkz. ATS m.10 (AETA'nın 145. maddesi üzerinde yapılan değişiklik).



Tüzüğüne binaen Komisyon tarafından yönetim komitesinin katılımıyla birlikte çıkartılan ve tahılların ithalat ve ihracatına ilişkin teknik detayları düzenleyen Tüzüğün, kurucu antlaşmada böyle bir komite düzenlenmediğinden bahisle yasal olmadığı iddiasında bulunmuştur. Divan, Konseyin Komisyona devrettiği yetkiler bakımından kimi şartlar öne sürebileceğinin altını çizmiş, bu şartlardan birinin ise davaya konu olan komite usulü olabileceğini belirtmiştir. Divana göre bu şekilde oluşturulan komiteler, karar alma sürecinde asli bir rol oynamamakta ve nihai kararı eninde sonunda Konsey veya Komisyon vermektedir.<sup>24</sup>

Her ne kadar Divan, önüne gelen davada yaptığı yorum ile komitoloji komitelerini Topluluk hukuku içerisine oturtmaya çalışmışsa da bu husus yeterli görülmemiştir. ATS ile<sup>25</sup> Konsey tarafından Komisyona yapılacak yetki aktarımının kapsamının genişletilmesiyle birlikte bu alanda bir mevzuat oluşturulması ihtiyacı doğmuştur. Bu ihtiyaç Konseyin 1987 yılında bir komitoloji kararı almasını sağlamıştır.<sup>26</sup> Bu ilk karar ile birlikte komitoloji değişim süreci başlamış bulunmaktadır. 1999 yılına kadar uygulama alanı bulan bu karar, kurumlar arası ilişkilerin yeniden düzenlenmesi, özellikle de Parlamentonun bu sürece aktif katılım isteği nedeniyle yenilenmek durumunda kalmıştır.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Case 25/70, *Einfuhrstelle v Köster*, 1970, ECR 1161, prg.3-12.

<sup>25</sup> Bkz. dn.22.

<sup>26</sup> Council Decision, 87/373/EEC, Laying Down the Procedures for the Exercise of Implementing Powers of 13 July 1987, OJ L 197, 18.7.1987. Bu karar ile Konsey, komitoloji komitelerinin usullerine ilişkin ilke ve kuralları belirleyen organ olarak Komisyon karşısındaki üstünlüğünü korumuştur. Alınan bu karar ile komite usulleri üç şekilde yapılacak şekilde belirlenmiştir. Ayrıntılı inceleme için Bkz. YÜRÜKÇÜ, Arzu, **Avrupa Birliği'nde Komitoloji Usulleri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s.29 vd.

<sup>27</sup> Council Decision, 1999/468/EC, Laying Down the Procedures for the Exercise of Implementing Powers Conferred on the Commission, 28 June 1999, OJ L 184, 17.7.1999. Parlamentonun yasama dışı tasarruflar bakımından oldukça geri planda bırakılmış olması ile Parlamentonun Komisyon üzerindeki geniş seçme ve denetleme yetkileri karşı karşıya gelerek ayrıksı bir alan oluşmasına neden olmuştur. Bu nedenle Parlamentonun komitoloji sürecine aktif olarak katılım sağlamak istemesi doğal bir sonuçtur. Üstelik Parlamentonun, kendisi bypass edilerek yasama dışı tasarruflar ile belirli alanların düzenlenmesi ihtimalinin de önüne geçmek istediğini düşünmekteyiz. Böyle bir sonuç ise Parlamento ve Konsey arasındaki yasama süreçlerini kapsayan kurumsal dengenin, iki kurum arasındaki güç dengesinin bozulmasıyla birlikte zedelenmesi ihtimalini doğurmaktadır. Bkz. VOS, Ellen, *The Rise of Committees*, **European Law Journal**, Cilt. 3, No. 3, 1997, s.214. Nitekim 1987 tarihli ilk komitoloji kararı Parlamento tarafından şiddetle eleştirilmiş ve Divan önüne getirilmiştir. Bu davada 1987 tarihli komitoloji kararının, Antlaşma ve ATS'nin ruhuna uygun olmadığı iddia edilmişse de Divan tarafından dava kabul edilemez bulunmuştur. Bkz. Case 302/87, *European Parliament v Council*, 1988, ECR 5615. Parlamentonun başvurusu



Komitoloji sürecinin ikinci adımını 1999 kararı oluşturmaktadır. 1999 tarihli yeni komitoloji kararı ile hem Parlamento sürece katılabilmiş hem de komitoloji komitelerinin sayıları sınırlandırılarak sürecin sadeleşmesi sağlanmıştır. Avrupa Anayasal Antlaşması'nın yürürlüğe girememesi nedeniyle süreç 2006 yılına kadar bu karar ekseninde işlemiştir.

Üçüncü adım 2006 tarihli komitoloji kararı olmuştur. Bu karar ile belirli usullerde, Parlamentonun işleyişe daha aktif olarak katılımını sağlayan bir aşamaya ulaşılmıştır.<sup>28</sup> 2006 komitoloji kararı, Lizbon Antlaşması öncesinde uygulama alanı bulan son temel hukuki araç olmuştur. Bu karar ile birlikte komitoloji prosedürünün uygulanması ve komitoloji komiteleri hakkında daha detaylı inceleme ise bir sonraki başlık altında yapılacaktır.

### **Komitoloji Prosedürünün Uygulanışı**

Komitoloji prosedürü, temel yasama araçları çerçevesinde Komisyona devredilen yürütme yetkilerinin, oluşturulan belirli komiteler ile birlikte kullanılmasını ifade etmektedir. Burada siyasi tartışmalardan arı olan asıl amaç, teknik bilgi gerektiren konularda düzenlemeye ihtiyaç duyulduğunda bu ihtiyacın uzmanlık alanlarına sahip komitelere karşılanmasıdır.<sup>29</sup>

---

bu şekilde reddedilmiş olsa da Divan tarafından sonraki tarihli davalarda komitoloji prosedürünün işleyiş sırasında sahip olduğu yetkilerinin korunmasının önemli olduğunun altı çizilmiştir. Bkz. C-417/93, *Parliament v. Council*, 1995, ECLI:EU:C:1995:127. Komitoloji ve Parlamento için ayrıca bkz. CHALMERS, Damian et. al. (Eds.), **European Union Law**, 2nd Ed., Cambridge University Press, 2010, s.120 vd.

<sup>28</sup> Council Decision, 2006/512/EC, Amending Decision 1999/468/EC Laying Down The Procedures For The Exercise Of Implementing Powers Conferred On The Commission, 17 July 2006. OJ C 255, 21.10.2006. 2006 yılında Parlamento lehine yapılan değişikliklere neden olan olaylardan birisini de, 1999 tarihli komitoloji kararı ile kendisine verilen yetkileri kullanmaya başlayan Parlamentonun, Komisyondan yapması gerekli belge akışını talep etmesi ve bu akışın Komisyon tarafından yeterli derecede sağlanamadığının ortaya çıkması oluşturmaktadır. CHRISTIANSEN Thomas - VACCARI Beatrice, The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed?, **EIPASCOPE**, 2006/3, 11vd [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06\\_3\\_2.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06_3_2.pdf) (Son Erişim Tarihi 09.09.2016). Parlamentoyu bilgilendirme akışında 90'lı yılların başında da aksaklıklar yaşanmış, Komisyonun bu işlevi yerine getirme bakımından istekliliği Parlamento tarafından sorgulanmıştır. BRADLEY, Kieran, The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?, **European Law Journal**, Cilt.3, No.3, 1997, s.237 vd.

<sup>29</sup> Çalışmada yer bulan 'komiteler' ifadesi, sadece komitoloji prosedürü içerisinde yer alan yani yetki devri sonucu yapılacak yasama işlemine katılım sağlayan komiteleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Toplulukta komitoloji komiteleri haricinde, yasama işlemlerinde teknik destek sağlayan ve topluluğun yasama sürecindeki detaylı bilgi ihtiyacını karşılayan danışma nitelikli komiteler de bulunmaktadır. Diğer komitelere örnek olarak; COREPER, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi (AESK) ve Parlamentonun daimi komiteleri verilebilecektir.

Komitoloji komiteleri Topluluğun diğer komitelerinden farklı bir yapılanmaya sahiptir. Bu komiteler; yasa yapıcılar yani Parlamento ve Konsey tarafından oluşturulmuş olmak, yapıları ve çalışma usulleri bakımından belirlenmiş belirli standartlara göre çalışmalarını sürdürmek ve Komisyon tarafından kendilerine incelenmek üzere gönderilen taslak metinler üzerinden hareket etmek gibi ayırıcı özelliklere sahip bulunmaktadır.<sup>30</sup>

Komitoloji, komiteler haricinde, yasama işlemi yapılırken izlenecek yollara göre kendi içerisinde farklı prosedürler barındırmaktadır.<sup>31</sup> Bu prosedürler 1999 Komitoloji kararı ile temel olarak oluşturulan Danışma Prosedürü, İdari Prosedür ve Düzenleyici Prosedürden oluşur. 2006 Komitoloji kararı ile bu prosedürlere teknik incelemeye dayanan düzenleyici prosedür eklenmiştir.<sup>32</sup> Bu komitoloji komiteleri, üye devlet temsilcilerinden oluşmakta ve Komisyon temsilcisi başkanlığında incelemelerini sürdürmektedir.<sup>33</sup> Kısaca komitoloji prosedürlerinden bahsetmek gerekirse:

Danışma prosedürü, komitenin görüşlerinin Komisyonu en az bağladığı prosedür olarak düzenlenmiştir. Danışma komitesinin görüşü Komisyon tarafından sadece 'azami derecede göz önünde bulundurulacak', komite görüşünün ele alınış yönüyle ilgili komite sadece bilgilendirilecektir.<sup>34</sup> Adından da anlaşıldığı üzere bu usul öz itibarıyla gerçek bir danışma usulü olup, Komisyonun karar alma mekanizması önünde ciddi bir engel teşkil etmemektedir.

İdari prosedürde de tıpkı danışma prosedüründe olduğu gibi Komisyon, komitenin görüşüne aksi şekilde tasarruf çıkartabilmektedir. Ancak böyle bir durumda ekstra bir mekanizma devreye girmektedir. Eğer Komisyonun tasarrufu komitenin görüşü ile uyumsuz olursa, Komisyon bu tasarrufu

---

<sup>30</sup> Commission of the European Communities, Report from the Commission on the Working of the Committees During 2000, Brussels, 20.12.2001, COM(2001) 783 final, s.4-5.

<sup>31</sup> Komitolojinin gelişimi sürecinde yapılan değişiklikler bir önceki başlık altında anlatılmıştır. Uygulama kısmı açıklanırken Lizbon Antlaşması öncesi en güncel durumu yansıtan 2006 tarihli komitoloji kararı esas alınacaktır.

<sup>32</sup> Neuhold'a göre Parlatentonun amacı resmi olarak kendisine danışılarak işlem yapılmasını sağlamaktır ancak bu amaç sınırlarını aşarak komitoloji reformu görüşmelerini etkilemiş ve hızlı bir şekilde Parlamento lehine 2006 tarihli komitoloji kararının alınması ile sonuçlanmıştır. Bu komitoloji kararının temel ayağını da teknik incelemeye dayanan düzenleyici prosedürün getirilmesi oluşturmaktadır. NEUHOLD, Christine, Glass Half Empty or Glass Half Full? Accountability Issues in Comitology and the Role of the European Parliament after the 2006 Reform of Comitology, HOFMANN, Herwig - TURK Alexander (Eds.), **Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration**, Edward Elgar Pub. 2009, s.78 vd.

<sup>33</sup> 2006/512/EC sayılı karar ile değişik 1999/468/EC sayılı karar m.3, 4, 5, 5a.

<sup>34</sup> Ibid. m.3/4.

Konseye sunacaktır. Konsey ise belirlenen süreler içerisinde Komisyonun kararından farklı bir karar alabilmektedir.<sup>35</sup> Yani Komisyon sıkı bir şekilde Konseyin denetimi altına alınmıştır.<sup>36</sup>

Düzenleyici prosedürde ise eğer komite ve Komisyonun görüşleri aynı doğrultudaysa ilgili tasarruf çıkartılır. Eğer Komisyonun tasarruf önerisi komitenin görüşü ile uyumlu değilse (veya komite hiç görüş sunmamışsa) Komisyon bu öneriyi Konseye sunacak ve Parlamento'yu da bilgilendirecektir. Bu aşamada Parlamento'nun bir inceleme görevi vardır. Eğer asli tasarruf (Komisyonun yetkisinin kaynağı olan tasarruf) ortak karar usulü ile kabul edilmiş ve Parlamento, Komisyonun bu tasarruftan kaynaklanan yetkilerini aştığını düşünüyorsa bu durumu Konseye bildirecektir. Konsey ise bu görüşü dikkate alarak karar verecektir. Konseyin, Komisyon önerisine karşı çıkması halinde ise işlem sırası tekrar Komisyona geçmektedir. Komisyon öneriyi gözden geçirdikten sonra, aynı öneriyi tekrar sunabilir, öneriyi değiştirerek sunabilir ya da yeni bir yasama tasarrufu tasarısı olarak sunabilir. Konsey bu öneriler hakkında bir görüş sunmaz ise Komisyonun, öneriyi tasarruf olarak kabul etme yetkisi bulunmaktadır.<sup>37</sup>

Son prosedür olarak zikredilebilecek teknik incelemeye dayanan düzenleyici prosedür, 2006 değişikliği ile birlikte diğer usuller arasında yerini almıştır.<sup>38</sup> Bu prosedür ile Parlamento, tasarruf önerileri bakımından ek yetkiler ile donatılmıştır.<sup>39</sup> Bu usule göre Komisyon, kendi tasarruf önerisi komitenin görüşüyle uyumlu olsa da<sup>40</sup> olmasa da<sup>41</sup> Parlamento ve Konseye göndermektedir. Her iki durumda da Parlamento'nun/Konseyin öneri hakkındaki karşı görüşleri, o önerinin tasarrufa dönüşmesini engellemektedir.

Görüldüğü üzere dört farklı komitoloji prosedürü bulunmaktadır. Sayıca olan bu fazlalık<sup>42</sup> ve teknik sorunlar, Lizbon Antlaşması yürürlüğe girdikten sonra alınan 2011 tarihli komitoloji kararı ile aşılmaya çalışılmıştır.<sup>43</sup> Ancak

---

<sup>35</sup> Ibid. m.4/3.

<sup>36</sup> Parlamento'nun sürece katılımı için bkz. 2006/512/EC sayılı karar ile değişik 1999/468/EC sayılı karar m.8.

<sup>37</sup> Ibid. m.5/4-5-6.

<sup>38</sup> Ibid. m.5(a)

<sup>39</sup> Bu yeni yetkiler ile 1999 tarihli komitoloji kararında yer alan ve özellikle idari prosedürde uygulanan kontrol işlevinden ayrı olarak, Parlamento lehine düzenleme yapılmıştır. Bkz. European Commission, Working Document, ESC/56/2006, 20/10/06, s.2.

<sup>40</sup> 2006/512/EC sayılı karar ile değişik 1999/468/EC sayılı karar m.5(a)/3.

<sup>41</sup> Ibid. m.5(a)/4.

<sup>42</sup> 2006 Komitoloji kararında yukarıda bahsi geçen dört komitoloji prosedürünün yanı sıra bir de koruma prosedürü yer almaktadır. Bkz. Ibid. m.6.

<sup>43</sup> Regulation (EU) No 182/2011, Laying Down The Rules And General Principles Concerning Mechanisms For Control By Member States Of The Commission's Exercise Of

Lizbon sonrası komitoloji usullerine geçmeden önce, Lizbon Antlaşması sonrası AB tasarrufları genel olarak ele alınacak ve kurucu antlaşmadan kaynaklı ikili sistem incelenecektir.

### **Lizbon Antlaşması Sonrası Birlik Tasarruflarının Niteliği**

Lizbon Antlaşması ile birlikte kurumsal yapıda birçok değişiklik meydana gelmiştir. AB'nin tasarrufları da bu detaylı düzenlemelerden etkilenmiştir. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma (ABİHA) ile yasama tasarrufları – yasama dışı tasarruflar arasındaki ayrım ortaya konulmuş, yasama dışı tasarruflar da kategorik bir şekilde Antlaşmada yerini bulmuştur. Yasama dışı tasarruflar bakımından yetki devrine dayanan tasarruflar ve uygulama tasarrufları olmak üzere ikili bir ayrıma gidilmiş ve eski Komitoloji prosedürü 'görünürde' ortadan kaldırılmıştır. Ancak, yeni komitoloji olarak adlandırabilecek bir prosedür, uygulama tasarrufları bakımından mümkün kılınmıştır.<sup>44</sup>

Öncelikle Lizbon Antlaşması ile birlikte yasama tasarrufu – yasama dışı tasarruf ayrımının nasıl yapıldığı incelenecek, devamlı yasama dışı tasarruflar, yetki devrine dayanan tasarruflar ve uygulama tasarrufları olarak iki ayrı başlık halinde ele alınacaktır.

### **Yasama Tasarrufu – Yasama Dışı Tasarruf Ayrımı**

Birlik tasarrufları, ABİHA'da 'Birliğin Hukuki Tasarrufları' başlığı altında açıkça düzenlenmektedir.<sup>45</sup> Peki, bu hukuki araçların yasama tasarrufu

---

Implementing Powers, OJ L 55/13, 28.2.2011. Hansen'e göre 2011 düzenlemesine kadar işletilen 2006 tarihli komitoloji kararı, Lizbon Antlaşması'nın getirdiği düzenlemeler ile birlikte değerlendirildiğinde, Konsey ve Parlamente'nin eşit seviyeye getirilmesini sağlayan araçlardan biri olmuştur. Bu husus ise komitoloji tartışmalarının sadece bir ayağını oluşturmaktadır. Diğer tarafta ise AB'nin yasama ve yürütme erklerinin ilişkisinin ne düzeyde olması gerektiğine ilişkin tartışmalar bulunmaktadır. HANSEN, 2011, s.91 vd. Ayrıca bkz. CHRISTIANSEN, Thomas – DOBBELS, Mathias, Delegated Powers and Inter-Institutional Relations in the EU After Lisbon: A Normative Assessment, **West European Politics**, Cilt.36, No.6, 2013, s.1164 vd.

<sup>44</sup> ABİHA'nın 291. maddesinin, uygulama tasarrufları bakımından Komisyona verilen yetkilerin, üye devletlerce kontrolüne yönelik mekanizmaya ilişkin kurallar ve genel ilkeler oluşturulmasını mümkün kılması sonrası meydana getirilen kurallar 'Yeni Komitoloji' olarak adlandırılmaktadır. Bkz. Council Of The European Union, Factsheet - Entry into Force of New Comitology Rules, 7070/11, Brussels, 28 February 2011.; HARDACRE Alan – KAEDING, Michael, **Delegated & Implementing Acts The New Comitology**, EIPA Essential Guide, 5th edition, September 2013.; CRAIG, Paul, Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation, **European Law Review**, Cilt. 36, No.5, October 2011, ss.671-687.

<sup>45</sup> ABİHA m.288.

olarak mı, yoksa yasama dışı tasarruf olarak mı kabul edildikleri neye göre belirlenecektir?

Lizbon Antlaşması öncesi dönemde bu ayırım, tasarrufun maddi olarak incelenmesi sonucunda ortaya konulabilmekteydi.<sup>46</sup> Kurucu antlaşmada yasama tasarrufunun ne olduğuna ilişkin bir tanımlama bulunmamaktaydı. Divan ise aldığı kararlar ile bu boşluğu doldurmaya çalışmakta ve önüne gelen tasarrufu esastan inceleyerek niteliği hakkında karar vermekteydi. Ancak Lizbon Antlaşması bu iki tasarruf türü arasında şekli bir kriter getirerek bu uğraşa bir son vermiştir. Antlaşmada: “*Yasama usulü ile kabul edilen hukuki tasarruflar, yasama tasarruflarını oluşturur.*”<sup>47</sup> şeklinde yerini bulan ifade ile artık yasama usulü ile kabul edilen bir tasarruf bulunmaktaysa bunun yasama tasarrufu olarak ele alınacağı açık bir şekilde belirtilmektedir.

Yasama usulünün nasıl işlediği de yine kurucu antlaşmada açıkça yer almıştır. Bu bağlamda yasama usulü de ‘olağan’ ve ‘özel’ yasama usulü olarak ikiye ayrılmaktadır.<sup>48</sup> Olağan yasama usulü antlaşmada şu şekilde tanımlanmıştır: “*Olağan yasama usulü, Komisyonun önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından bir tüzük, direktif veya kararın ortaklaşa kabulünü ifade eder...*”<sup>49</sup> Bu usule göre Komisyon öneri getiren makamdır. Parlamento ve Konsey ise ortak hareket ederek nihayetinde yasama tasarrufunu oluşturur. Özel yasama usulü ise isminden de anlaşılacağı üzere belirli durumlarda kullanılan ve “*...bir tüzük, direktif veya kararın, Konseyin katılımıyla Avrupa Parlamentosu tarafından veya Avrupa Parlamentosunun katılımıyla Konsey tarafından kabulü...*”<sup>50</sup> şeklinde uygulanan bir usuldür.

Görüldüğü üzere Antlaşmada yasama usulüne göre kabul edilen tasarrufların yasama tasarrufu olduğu açıkça belirtilmiş, yasama usullerinin neler olduğu yine açık bir şekilde yer almıştır. Lizbon Antlaşması’nın getirdiği bu düzenleme ile tasarruf türleri arasında ayırım yapmak kolaylaşmıştır. Çünkü artık tasarruflar arası ayırım maddi olarak değil, şeklen yapılacaktır.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Bkz. 1.1. Bölüm - Yasama Tasarrufu/ Yasama Dışı Tasarruf Ayırımı

<sup>47</sup> ABİHA m.289/3.

<sup>48</sup> ABİHA m.289.

<sup>49</sup> ABİHA m.289/1.

<sup>50</sup> ABİHA m.289/2.

<sup>51</sup> CRAIG, Paul – GRAINNE, Burca, **EU Law Text Cases and Materials**, 5th Edition, Oxford University Press, New York, 2011, s. 114. ; DASHWOOD, Alan, **Wyatt and Dashwoods European Union Law**, 6th Ed. Hart Publishing, Oxford, 2011, s.69. Şeklen yapılacak bu ayırım aynı zamanda uygulamada bazı sonuçların da oluşmasına yol açmaktadır. Bunlardan ilki, ulusal parlamentoların katmanlı yetki bakımından sahip oldukları kontrol yetkilerinin, düzenlemenin lafzı nedeniyle yasama dışı tasarrufları kapsamamasıdır. Bkz. Protocol on The Application of The Principles of Subsidiarity and Proportionality, OJ C 83/206,

Yasama dışı tasarruflar da bu tanımlamanın karşıt unsuru olarak yer almaktadır. Eğer bir tasarruf yasama usulüne göre kabul edilmemişse bu durumda yasama dışı tasarruf olarak ele alınacaktır. Artık yasama tasarruflarından şeklen ayrılabilen yasama dışı tasarruflar da kurucu antlaşmada kendi içerisinde sınıflandırılmıştır.<sup>52</sup> ‘Yetki devrine dayanan’ tasarruflar ile ‘uygulama tasarrufları’ olarak iki tür belirlenmiş, şekli bir ayırım yapılarak, yasama dışı tasarrufların da kendi içlerinde ayırım yapılabilmesi usulü kolaylaştırılmıştır.<sup>53</sup>

Antlaşma yasama dışı tasarruflardan öncelikle yetki devrine dayanan tasarrufları düzenlemektedir. Buna göre: “*Bir yasama tasarrufunda, Komisyona, yasama tasarrufunun asli olmayan bazı unsurlarının tamamlanması veya değiştirilmesi için, genel uygulama kabiliyeti olan yasama dışı tasarruflar kabul etme yetkisi devredilebilir...*”<sup>54</sup> Burada dikkat edilmesi gereken husus, yasama dışı tasarruf çıkartma yetkisinin bir yasama tasarrufu ile verilmesidir. Yetki devrine dayanan tasarruflar aslında, asli tasarrufun olağan yasama yöntemleri kullanılmadan, pratik olarak

---

30.3.2010. İkinci bir sonuç ise gerçek kişilerin, Divan nezdinde iptal davası açabilmesini sağlayan ABİHA'nın 263/4 maddesinin, yasama tasarrufları söz konusu olduğunda daha dar olarak yorumlanmasıdır. BERGSTRÖM, Carl Fredrik, Introduction, BERGSTRÖM, Carl Fredrik - RITLÉNG Dominique (Eds.), **Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers**, Oxford University Press, UK, 2016, s.2.

<sup>52</sup> Çalışmada yer alan yasama dışı tasarruflar ifadesi, Komisyonun ABİHA m.290 ve m.291 kapsamında çıkartabileceği tasarrufları kapsayacak şekilde kullanılmaktadır. Bu tasarruflar ‘ikincil hukuktan kaynaklanan yasama dışı tasarruflar’ olarak da adlandırılmaktadır. Bkz. PEERS, Steve, **Guide To EU Decision-Making and Justice and Home Affairs After The Treaty Of Lisbon**, Statewatch publication, December 2010, <http://www.statewatch.org/analyses/no-115-lisbon-treaty-decision-making.pdf> (Son Erişim Tarihi: 09.09.2016) Yetki aktarımına dayanan bu yasama dışı tasarruflar haricinde, kurucu antlaşma, açıkça ne yasama tasarrufu ne de yasama dışı tasarruf oluşturan nitelikte tasarruf çıkarma imkanına da yer vermektedir. Bkz. Devlet Destekleri ile ilgili ABİHA m.108, Komisyonun çalışma usullerine ilişkin olarak ABİHA m. 249, Güçlendirilmiş İşbirliği Mekanizmasında Komisyona verilen yetkilerle ilgili olarak ABİHA m.331 ve Komisyondan farklı olarak Avrupa Merkez Bankasının gerekli durumlarda tüzük ve kararlar alabilmesini sağlayan ABİHA m.132 ve Konsey’in Ortak Dış ve Güvenlik Politikası kapsamında kabul edebileceği tasarruflara ilişkin olarak AB Antlaşması m.23-31. ; ‘Komisyonun yasama dışı tasarrufları’ ifadesi Nugent’a göre kafa karıştırıcı bir ifade şeklindedir çünkü bu tasarruflar aslında yasama unsurları taşır ve ulusal düzeydeki idari karar alma mekanizmasına benzer nitelikte bulunur. NUGENT, Neill – RHINARD, Mark, Is the European Commission Really in Decline?, **Journal of Common Market Studies**, Cilt.54, No.5, 2016, s.1209.

<sup>53</sup> ABİHA m.290-291.

<sup>54</sup> ABİHA m.290/1. Yetki devrine dayanan tasarrufların kaynağı olarak, olağan yasama usulü ile kabul edilen tasarrufların yanı sıra özel yasama usulü ile kabul edilen tasarrufların da kabul edilebileceğine ilişkin olarak bkz. SCHUTZE, Robert, **European Constitutional Law**, Cambridge University Press, 2012, s.232.

değiştirilmesine imkan vermektedir.<sup>55</sup> Ancak unutulmamalıdır ki çıkartılacak yetki devrine dayanan bir tasarrufun, yasama tasarrufunun asli yönlerini değiştirme gücü olmadığı da kurucu antlaşmada açıkça belirtilmiştir.<sup>56</sup> Bu bağlamda getirilen bir diğer sınırlama ise yasama tasarrufunun, yapılacak yetki devrinin amacı ve içeriğinin yanı sıra devredilecek yetkinin kapsamı ve süresini de belirleyecek olmasıdır.<sup>57</sup> Kabul edilen bu yasama dışı tasarrufun başlığına ‘yetki devrine dayanan’ ibaresi eklenmektedir.<sup>58</sup> Bu düzenleme de aslında yetki devrine dayanan tasarrufların şeklen diğer yasama dışı tasarruflardan ayrılmasını sağlamaktadır.

Yasama tasarrufu dahilinde yapılacak bu yetki devrinde, devrin tabi olacağı koşullar da ayrıca belirtilebilmektedir. Örneğin Parlamento ve Konsey yapılan yetki devrinin iptaline karar verme yetkisiyle donatılabilmektedir.<sup>59</sup> Parlamento ve Konseye veto hakkı da verilebilmektedir. Örneğin yetki devrine dayanılarak çıkartılan bir tasarruf, yasama tasarrufunda açıkça belirtildiği bir durumda, sadece Parlamento ve Konseyin itirazı olmaması halinde yürürlüğe girebilmektedir.<sup>60</sup>

Antlaşma ikinci olarak uygulama tasarruflarını ele almıştır. Buna göre: *“Hukuken bağlayıcı Birlik tasarruflarının uygulanması için yeknesak koşulların gerekli olması halinde, bu tasarruflar, Komisyona ... uygulama yetkileri verebilir...”*<sup>61</sup> Antlaşmanın bu düzenlemesine göre uygulama

<sup>55</sup> Her ne kadar yasama dışı tasarruf olarak adlandırılırsa da yetki devrine dayanan tasarruflar bu özellikleri nedeniyle aslında yasama işlemleri olarak da görülebilecektir. CRAIG – BURCA, 2011 s.114.

<sup>56</sup> Schütze, yetki devrine dayanan tasarrufların, tabi oldukları asli tasarrufları bir şekilde değiştirebilme kuvvetleri nedeniyle en azından değiştirilen asli tasarrufunkine benzer bir hiyerarşik yerleşime sahip olması gerektiğini savunur, ancak tali tasarruf tarafından yapılacak bu değişiklik de anayasal olarak sınırlanmış durumdadır. Bkz. SCHUTZE, 2012, s.232. Ayrıca bkz. BAST, Jürgen, Is There a Hierarchy of Legislative, Delegated and Implementing Acts?, BERGSTRÖM, Carl Fredrik et. al. Ed. **Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers**, Oxford University Press, UK, 2016, s.157-171.

<sup>57</sup> ABİHA m.290/1.

<sup>58</sup> ABİHA m.290/3

<sup>59</sup> ABİHA m.290/2-a.

<sup>60</sup> ABİHA m.290/2-b. Yetki devrine dayanan tasarruflar, artık eski komitoloji usulüne tabi değildir. Parlamento ve Konseyin ise bu tasarruflar bakımından geniş yetkilerle donatılmış olduğu (iptal – veto) açıktır. Her ne kadar komitoloji uygulaması yerine gerek Parlamento gerek Konsey, Komisyonun bu tasarrufları bakımından etkin birer karar mercii olarak tanımlanmışsa da, bu husus onların Komisyonun yetki devrine dayanan tasarruflarını sürekli olarak engelleyebileceği anlamına gelmemektedir. Nitekim 2014 yılına kadar sadece 1 tasarruf üzerinde etkili olmuşlardır. Bkz. NUGENT, Neill – RHINARD, 2016, s.1210. Ayrıca bkz. KACZOROWSKA, Alina, **European Union Law**, 3rd Ed. Routledge, 2013, s.130.

<sup>61</sup> ABİHA m. 291/2.



tasarrufları tıpkı yetki devrine dayanan tasarruflarda olduğu gibi bir yasama tasarrufuna dayanmaktadır. Yani esas yetki kaynağını yasama tasarrufundan alacaktır.<sup>62</sup> Uygulama tasarruflarının başlığına “uygulama” ibaresi eklenecektir.<sup>63</sup>

Yasama tasarrufları, üye devletleri bağlayan ve uygulamak zorunda oldukları hukuki araçlardır. Hukuken bağlayıcı bu tasarruflar, üye devletlerin ulusal hukuk tedbirleri almasını gerektirebilmektedir. Ancak Birlik çapında uygulamaya yönelik yeknesak koşulların gerekmesi halinde artık ulusal otoriteler değil, Birlik hareketine geçmekte ve Komisyon aracılığı ile ilgili uygulama alanını düzenlemektedir. İşte bu durumda çıkartılacak araçlar uygulama tasarrufları olacaktır. Ancak Komisyona verilen bu uygulama yetkisinin üye devletlerce kontrolüne yönelik mekanizmalar da oluşturulmuştur. Buna göre uygulama tasarrufları üzerindeki kontrol unsurları, Parlamento ve Konsey tarafından tüzükler vasıtasıyla belirlenebilecektir.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Yetkisini yasama tasarrufundan alan Komisyonun her zaman yetki aşımına gidebileceğinin ihtimal dahilinde olduğunu savunan görüş için bkz. VOERMANS - HARTMANN - KAEDING, *The Quest For Legitimacy In EU Secondary Legislation*, **The Theory and Practice of Legislation**, Cilt. 2, No 1, 2014, ss.5-32. Divan, Komisyonun yetki aşımına ve kurumlar arası dengenin zedelenmesine ilişkin olarak önüne gelen *Rey Soda* davasında, Komisyona yapılan yetki devrinin geniş bir alanı kapsayabileceğini ancak bu yetki devri ile asli kural koyma işlevinin Komisyona devredilemeyeceğine yönelik bir karar vermiştir. Bu karar bize her ne kadar Konsey tarafından Komisyona devredilecek yetkilerin geniş yorumlanması gerektiğini gösterse de Komisyonun, Konsey yerine geçecek şekilde düzenleme yapmasının aslında Birlik hukuku ile bağdaşmadığını açıkça göstermektedir. Bu husus ise kurumlar arası dengenin sağlanması açısından oldukça önemlidir. Case 23/75, *Rey Soda v Cassa Conguaglio Zucchero*, 1975, ECR 1279. Ayrıca bkz. Case 279-80, 285-6/84, *Rau and others v Commission*, 1987, ECR 1069 ve Cases C-188-190/90, *France, Italy and U.K. v Commission*, 1982, ECR 2545. ; *European Parliament v Commission* davasında ise Divan, Komisyonun yetki aşımında bulunduğu ve aslında kendisine danışılması gerekirken komitoloji prosedürü kullanılarak yasama işlemi yapıldığı iddiasında bulunan Parlamentonun bu iddialarını asılsız bulmuş ve Konsey tarafından yapılan yetki devirlerinin, hem devredilen yetkiye ilişkin düzenlemeler yapmayı hem de spesifik olaylara ilişkin olarak belirli kuralların uygulanması hususunu kapsadığını belirtmiştir. Divan verdiği bu karar ile kurumsal olarak Konseyin yetki devirlerine ve komitoloji prosedürüne olumlu baktığını göstermiş ve kısmen Parlamentonun dışarıda kalmasına izin vermiş gibi görünmektedir. Case C-156/93, *European Parliament v Commission*, 1995, ECR I-2019.

<sup>63</sup> ABİHA m.291/4

<sup>64</sup> Bu ifade komitoloji prosedürünün devam ettiğini göstermektedir. ABİHA m.291/3. Ancak Antlaşmanın bu düzenlemesi Parlamento ve Konseye Komisyonun uygulama yetkilerini kullanmasını kontrol etme yetkisini vermemektedir. Commission, Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission’s exercise of

Lizbon Antlaşması ile birlikte oluşturulan sistematik sayesinde yasama tasarrufu – yasama dışı tasarruf ayrımındaki maddi inceleme yerini şekli incelemeye bırakmış, bu sayede ilk bakışta Antlaşmadaki tasarruf kargaşası son bulmuştur. Ancak bu düzenleme yeni bir başka soruna kapıyı aralamış görünmektedir.

Genel olarak, yetki devrine dayanan tasarruflar bakımından, asıl yasama tasarrufunun düzenlediği konuların değiştirilmesi söz konusuysen uygulama tasarrufları asıl yasama tasarrufunun nasıl uygulanacağı sorusunu cevaplamaktadır; ancak kurucu antlaşmada zikredilen bu husus tek başına bu tasarruf türleri arasında ayırım yapmayı kolaylaştırmamaktadır. Bu tasarrufların farklılaşan kabul süreçleri ve buna bağlı olarak kurumsal yetki bakımından sağladıkları olanaklar, tasarruf türlerinin seçimi bakımından bir karmaşa çıkmasına yol açabilecek şekilde düzenlenmiştir.<sup>65</sup> Divan ise verdiği *Biocides* kararında bu ayırma ilişkin net bir sınır çizmekten kaçınarak kurucu antlaşma maddelerini olduğu gibi ele alma yoluna gitmiştir.<sup>66</sup>

---

implementing Powers, COM(2010) 83 final 2010/0051 (COD) C7-0073/10. Brussels, 9.3.2010, s.3.

<sup>65</sup> Avrupa Parlamentosu 2014 yılında bu konuya ilişkin bir ilke kararı kabul etmiş de bu metnin bağlayıcı olmadığı unutulmamalıdır. European Parliament, Resolution of 25 February 2014 on Follow-up on the Delegation of Legislative Powers and Control by Member States of the Commission's Exercise of Implementing powers (2012/2323(INI))

<sup>66</sup> Sorunun, antlaşmanın yorumunu yapacak Divan tarafından çözülebileceği düşünülse de Divan, *Biocides* kararı ile çekimser bir tavır takınarak bu umudu boşa çıkarmıştır. C-427/12 - *Commission v Parliament and Council*, 18 March 2014, ECLI:EU:C:2014:170. Komisyon aslında bu dava ile yetki devrine dayanan tasarruf-uygulama tasarrufu ayrımının Divan tarafından bir netliğe kavuşturulması amacını taşımaktadır. Bu bir iptal davasıdır ve Komisyon tarafından Parlamento ve Konsey aleyhine açılmıştır. 528/2012 sayılı tüzüğün 80. maddesi Komisyona, Avrupa Kimyasallar Ajansına (ECHA) ödenecek harçlar bakımından uygulama tasarrufu kabul etme yönünde bir yetki vermektedir. Ancak Komisyon, Tüzüğün ilgili maddesi ile uygulama tasarruflarının değil, yetki devrine dayanan tasarruf çıkarma yetkisinin kendisine bahşedilmesi gerektiğini iddia etmektedir. Bu bakımdan Parlamento ve Konseyin çıkardığı 528/2012 sayılı Tüzüğün kendisine uygulama yetkileri veren ilgili maddesinin kurucu antlaşmaya aykırı olduğundan bahisle iptalini talep etmektedir. Komisyona göre antlaşmanın lafzı, uygulama ve yetki devrine dayanan tasarrufların birbirinden ayrımı yönünden sadece kendisine tanınan yetkinin özü ve amacı ile ilgili bir kriter içermektedir. Komisyon, 528/2012 sayılı tüzük ile kendisine tanınan yasama dışı tasarruf kabul etme yetkisinin temeli incelendiğinde bu yetkinin aslında yetki devrine dayanan tasarruf kabul edebileceği yönünde olduğunu iddia etmektedir. Divan ise, sadece Antlaşma maddelerinin üzerinden geçmekle yetinmiş ve bizce antlaşmaya açıklık kazandırma fırsatını kaçırmış olmaktadır. Tıpkı kararda olduğu gibi Hukuk Sözcüsünün görüşünün de bu ayrımı yapmak için yeterli olmadığı söylenebilecektir. Bkz. Opinion of Advocate General Cruz Villalón, 19 December 2013, Case C-427/12, ECLI:EU:C:2013:871; ALEMANN, Alberto, **The Biocides judgment: In search of a new chemistry for the principle of EU institutional balance**, May 1, 2014,

Örneğin uygulama tasarrufları tamamlayıcı ve detay şekillendirici doğaları gereği her zaman asli tasarrufun esas teşkil etmeyen yanlarını da otomatikman düzenlemiş (değiştirmiş) olmaktadır. Yani yetki devrine dayanan tasarruflar ile uygulama tasarrufu ayrımı yapılırken tasarrufun özüne daha dikkatli bakılmalıdır.<sup>67</sup> Bu öz incelemesi ise bizi yine Lizbon öncesi maddi inceleme çıkmazına sürükleyecek bir hale evrimleşebilir.<sup>68</sup> Kurucu antlaşma maddelerinde değişiklik yapılmadığı sürece, Divanın da hukuki yorum yönünden çekimserliği göz önünde bulundurulduğunda, sorunun çözümünün bir kurumlar arası anlaşmaya dayanacağı söylenebilecektir.<sup>69</sup>

---

<http://europeanlawblog.eu/?p=2336> (Son Erişim Tarihi: 09.09.2016) ; PONZANO, Paolo, The Reform of Comitology and Delegated Acts : An Executive's View, BERGSTRÖM, Carl Fredrik - RITLÉNG Dominique (Eds.), **Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers**, Oxford University Press, UK, 2016, s.48 vd.

*Orphacol* davasında da Divan, tıpkı *Biocides* davasında olduğu gibi Komisyonun komitoloji usulleri hakkında yorum yapmaktan kaçınmıştır. Bkz. Case T-301/12, *Laboratoires CTRS v Commission*, ECLI:EU:T:2013:346, 4 July 2013. *Orphacol* davası ile ayrıntılı inceleme için bkz. GUÉGUEN, Daniel, **The Orphacol Saga**, 6th Edition, November 2013 <http://www.comitology.eu/site/wp-content/uploads/2014/02/SagaOrphacolUK.pdf> (Son Erişim Tarihi: 09.09.2016) ; CHRISTIANSEN Thomas - DOBBELS, Mathias, Interinstitutional Tensions in the New System for Delegation, BERGSTRÖM, Carl Fredrik - RITLÉNG Dominique (Eds.), **Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers**, Oxford University Press, UK, 2016, s.101 vd.

<sup>67</sup> Komisyona göre yasama dışı tasarruflarda ortaya konulan önlemler, sadece asli yasama unsurunun mevcut kurallarını yürürlüğe koymayı amaçlıyorsa bunlar yetki devrine dayanan tasarrufların sağladığı "asli tasarrufa ek getirme" eylemi olarak tanımlanmayabilecektir ve yetki devri uygulama tasarrufu için kullanılabilir. Bkz. Communication From The Commission to the European Parliament and The Council, Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union, COM(2009) 673 final, Brussels, 9.12.2009.

<sup>68</sup> Kurumsal açıdan Parlamento ve Konseye resmi kurumsal rol veren yetki devrine dayanan tasarruflardan farklı olarak uygulama tasarrufları için, Konseyi devre dışı bırakmakta oldukları ve sadece her üye devlette uygulama pratiği meselesi oldukları varsayımı öne sürülebilir. Ancak, kurucu antlaşmanın, tasarruflar arası ayrımı çok net yapmaması nedeniyle bu varsayımın sağlanması da sıkıntılıdır. Bkz. CRAIG, Paul, Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation, **European Law Review**, Cilt. 36, N.5, 2011, s. 686.

<sup>69</sup> Bu sorun haricinde başka bir çalışmanın tartışma konusu olacak şekilde yasama dışı tasarrufların Birlik hukuku içerisindeki hiyerarşisinin de ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Öncelikle, yasama dışı tasarruflar her ne kadar ikincil hukuk olarak adlandırılabilirlerse de aslında ikincil hukukun da alt bir dalını meydana getirmektedir. Bu da normlar hiyerarşisinde yasama tasarruflarının altında kalmalarına yol açmaktadır. Bkz. BAYKAL, Sanem – GÖÇMEN, İlke, "Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları Bakımından Normlar Hiyerarşisi", **Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2013, s. 317-365. Yasama dışı tasarruflar kaynaklarını, yasama tasarrufundan sağlamaktadır bu nedenle asli tasarrufa uygunluk denetimine tabi olmaları bu yönleriyle ele alındığında uygun olmaktadır. Ancak sadece kaynağını buradan alması ancak bir alanı asli

Sonraki başlıklar altında yasama dışı tasarrufların benimsenme yöntemi üzerinde durulacak ve yetki devrine dayanan tasarruflar ve uygulama tasarrufları ayrı ayrı ele alınacaktır. Bu sayede Lizbon öncesi döneme göre işleyişteki değişiklikler açıkça görülebilecektir.

### **Yasama Dışı Tasarrufların Çıkarılma Yöntemi**

Lizbon Antlaşması öncesi dönemde, saf idari nitelikli tasarruflar ile yetki devrine dayanan ve daha ‘yasal’ olarak tanımlayabileceğimiz tasarrufların her ikisi açısından da komitoloji prosedürü uygulanmıştır. Lizbon Antlaşması ise yasama dışı tasarrufları, yetki devrine dayanan tasarruflar ve uygulama tasarrufları olmak üzere iki türlü düzenlemektedir. Bu bağlamda iki yasama dışı tasarruf arasındaki sınırı görünürde net bir şekilde çizerek modernize edilmiş bir komitoloji prosedürünün artık sadece uygulama tasarrufları açısından uygulanabileceğini bize göstermiştir.<sup>70</sup> Devam eden başlıklar altında öncelikle yetki devrine dayanan tasarruflar ele alınacak sonrasında ise uygulama tasarrufları değerlendirilecektir.

### **Yetki Devrine Dayanan Tasarruflar**

Yetki devrine dayanan tasarruflar, yasama tasarrufunun asli olmayan bazı unsurlarının tamamlanması veya değiştirilmesi için çıkarılan ve genel uygulama kabiliyeti olan yasama dışı tasarruflardır. Bu tasarruflar kurucu antlaşmada tanımlanan yasama usullerinden farklı bir süreçten geçerek yürürlüğe girmektedir.

Lizbon Antlaşması öncesindeki dönemden farklı olarak yetki devrine dayanan tasarruflar komitoloji prosedürünün dışında tutulmuştur. Komisyonun kabul ettiği yetki devrine dayanan tasarruf, süreçte etkin olarak

---

olarak düzenlemesi durumunda, uygunluk denetimi ne derece doğru olacaktır sorusu karşımıza çıkabilecektir. Yasama dışı tasarrufların ise kendi içerisinde bir hiyerarşiye tabi olduğu söylenebilecektir. CHALMERS, 2010, s.99 vd. Yetki devrine dayanan tasarrufların, asli yasama tasarrufunda ‘değişiklik’ veya ‘tamamlama’ yapabilmeye yetkili kılındığı görülmektedir. Bu bakımdan sadece bir alanının yeknesak koşullarını düzenleyen uygulama tasarrufları ile karşılaştırıldığında, bunların üzerinde kalabilecektir. BAYKAL – GÖÇMEN, 2013, s.355 vd. ; CRAIG, Paul, The Hierarchy of Norms, TRIDIMAS, Takis – NEBBIA, Paolisa (Eds.) **European Union Law For The Twenty-First Century**, Hart Publishing, Portland, 2004, s.85. Ancak bu formülasyon, asli yasama tasarrufunda her iki yasama dışı tasarrufun da düzenlendiği durumlarda hiyerarşik bakımdan bir eşitlik doğup doğmayacağı sorusuna net bir şekilde cevap verememektedir. BAST, 2016.

<sup>70</sup> Lizbon Antlaşması, Komisyonun yasama dışı tasarrufları bakımından komitoloji usulünün parçalı olarak sürdürülmesini düzenlemektedir. Uygulamada yöntem değişmiştir. Ancak, Lizbon öncesi dönemde yapılan saf idari nitelikli tasarruflar ve yasama benzeri tasarruflar ayırımının devam ettirildiği görülmektedir. CRAIG – DE BÜRCA, 2011, s.113-114.

bulunamayan üye devletler açısından uygulanması gerekli bir hukuk metnine dönüşmektedir. Bir yetki devrine dayanan tasarrufun kabulü üç ana basamaktan oluşmaktadır.

Bir yetki devrine dayanan tasarruf mutlaka dayanağını bir yasama tasarrufundan almalıdır. Bu tasarrufların çıkarılma sürecinin ilk basamağını da bu dayanak oluşturmaktadır. Buna göre yasama tasarrufu kendi içerisinde, belirli konuların daha ayrıntılı düzenlenmesi için Komisyona yetki verirken, aynı zamanda bu yetkinin çerçevesini belirleyerek sınırlarını da çizer. Ayrıca Parlamento ve Konseyin rolleri de belirlenir.<sup>71</sup>

Çıkarılma sürecinin ikinci basamağını, Komisyonun taslak bir yetki devrine dayanan tasarruf hazırlaması oluşturmaktadır. Bu taslak metin hazırlanırken Komisyon teknik destek almak amacıyla komitelere başvurmaktadır. Bu başvurunun niteliği açısından Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyonun aralarında imzaladıkları kurumlararası anlaşmadaki yetki devrine dayanan tasarruflar bakımından ortak mutabakat metnine bakılmalıdır.<sup>72</sup> Burada yer alan düzenlemeye göre Komisyon yetki devrine dayanan tasarrufu kabul etmeden önce gerekli olan tüm uzmanlık konularına ilişkin danışma yoluna gidecektir. Bu da prosedürün şeffaflık ve birçok odağa danışılmış olma yönünü kuvvetlendirecektir.<sup>73</sup> Üstelik ayrıca bir uzmanlığa

---

<sup>71</sup> Bir yasama tasarrufu aynı anda hem yetki devrine dayanan hem de uygulama tasarrufu çıkarma yetkisini Komisyona verebilmektedir. Örnek için Bkz. Regulation (EU) No 1169/2011 of The European Parliament and of The Council of 25 October 2011, On The Provision of Food Information to Consumers, Amending Regulations (EC) No 1924/2006 and (EC) No 1925/2006 of the European Parliament and of the Council, and Repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Commission Regulation (EC) No 608/2004, OJ L 304/18, 22.11.2011.

<sup>72</sup> The European Parliament, The Council of The European Union and the European Commission, Interinstitutional Agreement of on Better Law-Making, OJ L 123/1, 12.5.2016. Ayrıca bkz. European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament And The Council, Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation, COM(2015) 216 final, Strasbourg, 19.5.2015, prg. 21-23.

<sup>73</sup> Altı çizilen bu durumlar, yasama dışı tasarrufların maruz kaldığı eleştirilerden bir nebze olsun korunmaya çalışıldığı izlenimini vermektedir. Özellikle yetki devrine dayanan tasarruflar bakımından şeffaflık ve farklı odaklara danışma kavramlarının öneminin vurgulanması bu kanıyı güçlendirir niteliktedir. Uygulama tasarrufları bakımından ise Komisyonun yetkilerinin korunması yönünde bir vurgu yapılmış bu vurgu ile zaten var olan kurallar üzerine yeni kurumsal yüklemeler yapılmasının önüne geçilmiştir. Bu durum ise sürekli yeni eklemeler yapılmadan mevcut yasal mevzuatın harfiyen uygulanacağı yönünde güvence vermektedir. Kurumsal şeffaflık içerisinde değerlendirebileceğimiz bu nokta aynı zamanda kurumların birbirlerinin yetki alanları içerisine girmesini engelleyerek, temel bir birlik ilkesinin zedelenmesini engellemektedir. Ancak yine de bu kural sadece bir kurumun diğer bir kurumdan 'korunmasını' sağlama amacından öteye gitmemektedir. Asıl sorun,

ihtiyaç duyulduğunda Komisyon, tasarrufun hedeflediği paydaşlara ve uzman gruplara danışacaktır.<sup>74</sup>

Üçüncü basamakta, eğer yetki devrinin dayanağı olan yasama tasarrufunda bir koşul olarak belirtilmişse Konsey ve Parlamento devreye girmektedir. Buna göre bu adımda kurumların pozisyonuna göre taslak metnin kabulü veya reddi söz konusu olmaktadır. Örneğin Parlamento ya da Konsey hiç görüş belirtmezse ya da taslak metne karşı çıkmazsa, metin bu haliyle yürürlüğe girmektedir. Ancak Parlamento/Konsey taslak metni reddederse yetki devrine dayanan tasarruf yürürlüğe girememektedir.<sup>75</sup>

Yetki devrine dayanan tasarrufların kabul ediliş yöntemine bakıldığında Lizbon öncesi döneme kıyasla güç dengelerinde değişim olduğu görülmektedir. Artık komitolojiye tabi olmayan bu tasarruflar açısından Avrupa Parlamentosu ve Komisyon güç kazanırken, Konsey ve üye devletler bir güç kaybı yaşamıştır. Salt üye devletler açısından düşünüldüğünde, kendileri açısından uygun görmedikleri bu tasarrufları etkisiz hale getirmenin tek yolunun da ilgili tasarrufu Adalet Divanına götürmek olduğu görülecektir. Kurumlararası anlaşmada Komisyonun, taslak yetki devrine dayanan tasarrufu hazırlarken üye devletlerden teknik görüş almasının esasları düzenlenmişse de bu görüşlerin bağlayıcılığı bulunmamaktadır.<sup>76</sup>

Komitoloji eksikliğini tamamlamak için üye devletleri mekanizmaya dahil ederken unutulmaması gereken, yetki devrine dayanan tasarruf kabul etme yetkisinin Komisyonunda olduğudur. Üye devletlere bu yönde tanınacak maksadını aşan bir yetki ise Komisyonun yetkilerinin kırılması anlamına gelecektir. Bu da kurumsal anlamda bir çatışma ortamı yaratacaktır. Yani oldukça hassas bir sistem oluşturulması gereklidir. Yine de Lizbon Antlaşması'nın oluşturduğu düzen içerisinde yetki devrine dayanan tasarruflar

---

yasama dışı tasarrufların uygulanacağı üye devletlerin sürece ne kadar katıldığı, katılabileceği ve şekillendirebileceğidir. Bu katılım-katılmama sorunu aynı zamanda kurumların şeffaflık unsurunun ne kadar önemli olduğunu bize göstermektedir. Timmermans'ın daha iyi yasama hakkında ve diğer tüm aşamalarda şeffaflık unsurunun önemini vurguladığı oturum için bkz. TIMMERMANS, Frans, **Answers To The European Parliament Questionnaire To The Commissioner-Designate, Better Regulation, Inter-Institutional Relations, the Rule of Law and the Charter of Fundamental Rights**, 2014. ([http://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/resources/questions/answers/Hearings2014\\_Timmermans\\_Questionnaire\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/resources/questions/answers/Hearings2014_Timmermans_Questionnaire_en.pdf))

<sup>74</sup> Interinstitutional Agreement of on Better Law-Making, 2016, m.28 – Annex m.4 vd. Ayrıca bkz. COM(2015) 216 final, prg. 22.

<sup>75</sup> Yetki devrine dayanan tasarrufların çıkarılma yönteminde, süreç kesici (durdurucu) bir ara işlem de bulunur. Bu da Parlamento ve Konseyin yetki devrinin iptaline karar vermesi durumudur. ABİHA m.290/2-a.

<sup>76</sup> Interinstitutional Agreement of on Better Law-Making, 2016, m.4 vd.

için Konseye verilen iptal ve veto yetkileri, üye devletlerin en azından Konsey seviyesinde sürece etkin katılımını sağlayacak birer unsur olarak görülmelidir.

Uygulama tasarruflarında, yetki devrine dayanan tasarruflardan farklı olarak (yeni) komitoloji prosedürü kullanılmaktadır. Yani komiteler sayesinde üye devletler teknik seviyede tasarruflara etki edebilmektedir. Uygulama tasarrufları ve ilgili konular bir sonraki başlık altında incelenecektir.

### **Uygulama Tasarrufları**

Üye devletler yasama tasarrufları ile bağlıdır ve bazı durumlarda bu tasarrufların uygulanabilmesi için ulusal önlemler almaları gerekebilir. Ancak alınacak önlemin Birlik çapında uygulanması gerekiyor ve bunun için yeknesak koşulların düzenlenmesi zorunlu hale geliyorsa bu durumda Komisyona ilgili alanı düzenleme yetkisi verilebilmektedir. Bu düzenleme ise uygulama tasarrufları sayesinde gerçekleştirilmektedir. Uygulama tasarruflarının çıkarılış süreci ise yetki devrine dayanan tasarruflardan farklılık arz etmektedir.

Öncelikle uygulama tasarrufları üzerindeki kontrol unsurları, Parlamento ve Konsey tarafından tüzükler vasıtasıyla belirlenebilmektedir.<sup>77</sup> Uygulama yetkilerinin kullanımının üye devletlerce kontrolüne ilişkin bu belirleme yetkisi, bu tasarruflar açısından komitoloji prosedürünün devam etmekte olduğunu bize göstermektedir. Ancak bu komitoloji prosedürü ‘Yeni Komitoloji’ olarak adlandırılmakta ve yeni bazı usullere tabi olmaktadır. Yeni Komitoloji prosedürü çerçevesinde uygulama tasarruflarının çıkarılış usulleri ve diğer esasları, 182/2011/EU sayılı Komisyonun uygulama yetkilerine ilişkin Tüzük ile düzenlenmiştir.<sup>78</sup>

Uygulama yetkilerine ilişkin bu Tüzük ile uygulama tasarruflarının çıkarılış usullerine ilişkin düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Buna göre genel olarak Komisyon bir uygulama tasarrufu çıkartacağı zaman öncelikle komitelerin görüşünü alacak ve buna göre ilgili tasarruf üzerindeki işlemlerine devam edecektir.<sup>79</sup> İlgili Tüzük incelendiğinde bir uygulama tasarrufunun kabul edilmesi yönünden esas olarak iki prosedürün tanımlandığı

---

<sup>77</sup> ABİHA m.291/3.

<sup>78</sup> Regulation (EU) No 182/2011. Burada altının çizilmesi gereken bir noktayı bu Tüzüğün olağan yasama usulünce çıkartılması oluşturmaktadır. Lizbon öncesi çıkartılan komitoloji kararlarında Konsey etkin eleman olarak bulunmaktayken artık sürecin şekillendirilmesinde Parlamento da söz sahibi olmuştur. Bu durumun ise kurumlar arasındaki dengenin sağlanması bakımından olumlu olarak düşünülmesi gerekmektedir.

<sup>79</sup> Komitelerin kuruluş ve işleyişine ilişkin olarak bkz. Standard Rules Of Procedure For Committees Rules of Procedure For The [Name Of The Committee] Committee, (2011/C 206/06), OJ- C 206/11, 12.7.2011.



görülmektedir. Bunlar danışma ve inceleme prosedürleridir. Ayrıca uygulama tasarruflarının kabul ediliş şekilleri ile birlikte inceleme prosedürünün işleyişine ilişkin olarak bir çeşit temyiz komitesi oluşumuna da yer verilmiştir. Usullerin daha iyi ortaya konulması amacıyla, danışma, inceleme ve temyiz prosedürleri üzerinde kısaca durulacaktır.

Yeni komitoloji dahilinde tanımlanan ilk prosedür danışma prosedürüdür. Danışma prosedüründe en basit anlatımla Komisyon bir öneri sunmakta, komite ise bu öneri hakkında görüşünü vermektedir. Verilen komite görüşüne göre Komisyon harekete geçmektedir.<sup>80</sup> Tüzükte inceleme prosedürünün kullanılacağı alanlar açıkça sayılmış, bunun dışında kalan konularda ve sayılan konular dahilinde açıkça haklı gösterilebileceği hallerde danışma prosedürünün uygulanması hüküm altına alınmıştır.<sup>81</sup>

İkinci yol olan inceleme prosedürü ise ortak tarım ve balıkçılık, çevre ve güvenlik gibi alanlarda çıkartılacak uygulama tasarrufları bakımından gündeme gelmektedir.<sup>82</sup> Bu prosedürde de komitenin görüşü üzerine harekete geçilmektedir ancak bu prosedürde komitenin görüşünün olumlu, olumsuz ya da hiç görüşü olmaması bakımından üçlü bir ayırım yapılmaktadır.

Komitenin görüşü olumlu ise Komisyon uygulama tasarrufunu kabul sürecine girmektedir. Komitenin görüşü olumsuz ise Komisyon ya uygulama tasarrufu tasarısını değiştirerek aynı komiteye tekrar sunacak ya da tasarımı temyiz komitesine götürecektir. Komitenin tasarı hakkında bir görüş belirtmediği durumlarda, istisnai durumlar saklı kalmak kaydıyla Komisyon ilgili tasarımı kabul yoluna girmektedir.<sup>83</sup> Görüldüğü gibi inceleme prosedürü danışma prosedürüne oranla daha karışık bir süreç öngörmektedir.

Uygulama tasarruflarına ilişkin Tüzük aynı zamanda temyiz komitesi olarak adlandırılan bir oluşumu da öngörmektedir. İnceleme prosedürünün kullanıldığı belirli durumlarda, uygulama tasarrufu taslağının kabulü komite tarafından olumsuz görüş ile engellendiğinde, taslak temyiz komitesine gönderilmektedir. Temyiz komitesinin kendisine gelen taslak uygulama tasarrufu hakkında olumlu görüş sunması ya da görüş belirtmemesi halinde Komisyon uygulama tasarrufunu kabul ederken komitenin olumsuz görüşü taslağın kabulünü engellemektedir.<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> Regulation (EU) No 182/2011, m.4

<sup>81</sup> Regulation (EU) No 182/2011, m.2/3.

<sup>82</sup> Regulation (EU) No 182/2011, m.2/2.

<sup>83</sup> Regulation (EU) No 182/2011, m.5.

<sup>84</sup> Regulation (EU) No 182/2011, m.6. Temyiz komitesine ilişkin olarak ayrıca bkz. Rules of Procedure for the Appeal Committee (Regulation (EU) No 182/2011) Adopted by the Appeal Committee on 29 March 2011 (2011/C 183/05), OJ- C 183/13, 24.6.2011.

Her ne kadar uygulama tasarrufları yönünden komitoloji usulü yaşatılmaktaysa da görüldüğü üzere prosedür sayısı azaltılmış ve süreç basitleştirilmiştir.<sup>85</sup> Bu bakımdan Lizbon Antlaşması ve devam eden yıllarda çıkartılan kararlar ve uygulamalar, Komisyonun yasama dışı tasarruflarını daha etkin şekilde kullanmasına olanak vermiştir şeklinde yorum yapılabilecektir.<sup>86</sup> Yine de unutulmamalıdır ki Komisyon, komitolojiye tabi olan bir tasarruf çıkarmaktansa, daha geniş yetkiye sahip olacağı bir tasarruf çıkarmayı tercih edebilecektir. Bu bağlamda asıl yasama tasarrufunda verilen yetkinin aslen (ismi açıkça zikredilmişse de) yetki devrine dayanan tasarruf mu yoksa uygulama tasarrufu mu çıkarmaya yönelik olduğuna ilişkin kurumlar arası çekişme söz konusu olabilecektir. Bu da daha önce değindiğimiz öz incelemesine bizi götürebilecek ve tasarrufların değerlendirilmesi pratiğini zorlaştıracak şekilde karşımıza çıkabilecektir.

### Sonuç

Yasama dışı tasarruflar, adı ne olursa olsun, Birlik hukukunun teknik düzenleme ihtiyacını en tepe noktadan karşılamaya çalışan hukuki araçlardır. Birlik hukukunun bazı noktalarının daha kolay değiştirilmesi ve üye devletler açısından yeknesak teknik uygulamaların düzenlenmesi bu tasarruflar sayesinde gerçekleşebilmektedir. Lizbon Antlaşması ile yeni bir sisteme oturtulan bu tasarruflar, tam bir reform sürecinden geçmiş ve eski yüklerinden kurtularak aslen Komisyonun elinde güçlü bir araç olarak yer almıştır.

Lizbon öncesi dönemde yasama tasarruflarından ancak maddi olarak ayrılabilen bu tasarruflar artık şeklen ayrılabilir bir konuma gelmiştir. Ayrıca yasama dışı tasarruflar kendi içerisinde iki tür olarak ayrılmış, Lizbon öncesi dönemde tümü için kullanılan komitoloji yöntemi sadece uygulama tasarruflarına indirgenmiş ve sürecin sadeleşmesi sağlanmıştır. Bu yeni

---

<sup>85</sup> Sürecin basitleşmesinin yanı sıra 2016 yılında imzalanan kurumlararası anlaşmaya eklenen koruyucu bir hükümlerle, kurumların bu alanda daha fazla kural ve *sui generis* uygulamalar getiremeyeceği düzenlenerek, uygulama tasarruflarının kendi çerçevesinde kurumsal denge içerisinde kalması sağlanmıştır. Interinstitutional Agreement of on Better Law-Making, 2016, m.30.

<sup>86</sup> 182/2011 sayılı Tüzüğün 15. maddesi, bu tüzüğün yürürlüğe girişinden sonraki beşinci yılda Komisyonun, işleyişe dair olarak Parlamento ve Konseye raporlama yapması konusunu düzenlemiştir. Tüzüğün bu maddesine uygun olarak Komisyon, 2016 yılında bu raporunu hazırlamıştır. Bkz. European Commission, **Report From The Commission To The European Parliament and The Council on The Implementation of Regulation (EU) 182/2011**, COM(2016) 92 final, Brussels, 26.2.2016. Bu raporun sonuç bölümünde 182/2011 sayılı Tüzüğün, Komisyon ile üye devletler arasında etkili ve yapıcı bir işbirliği kurulmasını sağladığı ve ilgili Tüzük bakımından herhangi bir değişikliğe ihtiyaç duyulmadığı vurgulanmıştır.

sistematik, yasama tasarrufu – yasama dışı tasarruf ayrımını kolaylaştırmış olsa da yasama dışı tasarruflardan hangisinin kullanılması gerektiğine ilişkin kesin sınırları çizememiştir. Komisyonun kendisine yapılan yetki devrini nasıl algılayacağı ile değişkenlik gösterebilecek bu husus, Divanın da bu konuda çekimsiz kalmasıyla birlikte hala tartışmanın odak noktası olarak kalmaya devam edecek gibi görünmektedir.

Doktrinde bu tartışmalar devam ederken, pratikte kendisine yetki verilen Komisyon, bu yetkinin türünü beğense de beğenmese de, yasama dışı tasarruflarını kabul etmeye devam etmektedir. Bu sayede yasal unsurlar, detaylandırılmış düzenlemeler ile birlikte Birliğin en tepe noktasından en küçük unsuruna doğru ilerleyebilmektedir. Bu da Birlik hukukunun uygulama alanını genişletmekte, idari kapasitesini arttırmakta ve Komisyonun tıpkı ulusal idari düzenleyiciler gibi hareket edebilmesine olanak sağlamaktadır. Bu nedenle her ne kadar üzerinde tartışmalar yapılıyor da olsa yasama dışı tasarrufların hukuki ve idari açıdan önemleri yadsınamayacaktır.

#### **Kaynakça**

##### **Kitap**

- BAYKAL, Sanem – GÖÇMEN, İlke, **Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2016.
- BRANDSMA, Gijts Jan, **Controlling Comitology: Accountability in a Multi-Level System**, Palgrave, UK, 2013.
- CHALMERS, Damian et. al. (Eds.), **European Union Law**, 2nd Ed., Cambridge University Press, 2010.
- CRAIG, Paul – GRAINNE, Burca, **EU Law Text Cases and Materials**, 3rd Edition, Oxford University Press, New York, 2003.
- CRAIG, Paul – GRAINNE, Burca, **EU Law Text Cases and Materials**, 4th Edition, Oxford University Press, New York, 2008.
- CRAIG, Paul – GRAINNE, Burca, **EU Law Text Cases and Materials**, 5th Edition, Oxford University Press, New York, 2011.
- DASHWOOD, Alan, **Wyatt and Dashwoods European Union Law**, 6th Ed. Hart Publishing, Oxford, 2011.
- GÖÇMEN, İlke, **Avrupa Birliği Hukukunda Direktiflerin Bireyler Arasındaki İlişkilere Etkileri**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2008.
- HANSEN, J. Blom, **The EU Comitology System in Theory and Practice, Keeping an Eye on the Commission?**, Palgrave, UK, 2011.
- KACZOROWSKA, Alina, **European Union Law**, 3rd Ed. Routledge, 2013.

SCHUTZE, Robert, **European Constitutional Law**, Cambridge University Press, 2012.

TEZCAN, Ercüment, **Avrupa Birliği Komisyonu**, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, Ankara, 2007.

#### **Makale ve Kitap Bölümü**

BAST, Jürgen, Is There a Hierarchy of Legislative, Delegated and Implementing Acts?, BERGSTRÖM, Carl Fredrik et. al. Ed. **Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers**, Oxford University Press, UK, 2016, ss.157-171.

BAYKAL, Sanem – GÖÇMEN, İlke, “Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları Bakımından Normlar Hiyerarşisi”, **Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2013, ss. 317-365.

BERGSTRÖM, Carl Fredrik, Introduction, BERGSTRÖM, Carl Fredrik - RITLÉNG Dominique (Eds.), **Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers**, Oxford University Press, UK, 2016.

BRADLEY, Kieran, The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?, **European Law Journal**, Cilt.3, No.3, 1997, ss.230-254.

CHRISTIANSEN Thomas - DOBBELS, Mathias, Interinstitutional Tensions in the New System for Delegation, BERGSTRÖM, Carl Fredrik - RITLÉNG Dominique (Eds.), **Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers**, Oxford University Press, UK, 2016.

CHRISTIANSEN, Thomas – DOBBELS, Mathias, Delegated Powers and Inter-Institutional Relations in the EU After Lisbon: A Normative Assessment, **West European Politics**, Cilt.36, No.6, 2013, ss.1159-1177.

CRAIG, Paul, Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation, **European Law Review**, Cilt. 36, No.5, October 2011, ss. 671-687.

CRAIG, Paul, The Hierarchy of Norms, TRIDIMAS, Takis – NEBBIA, Paolisa (Eds.) **European Union Law For The Twenty-First Century**, Hart Publishing, Portland, 2004, ss.75-94.

HANSEN, Jens-Blom, The Origins of the EU Comitology System: A Case Of Informal Agenda-Setting By The Commission, **Journal of European Public Policy**, Cilt. 15, No.2, 2008, ss.208-226.

NEUHOLD, Christine, Glass Half Empty or Glass Half Full? Accountability Issues in Comitology and the Role of the European Parliament after the 2006 Reform of Comitology, HOFMANN, Herwig - TURK Alexander (Eds.), **Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration**, Edward Elgar Pub. 2009, ss. 65-88.

NUGENT, Neill – RHINARD, Mark, Is the European Commission Really in Decline?, **Journal of Common Market Studies**, Cilt.54, No.5, 2016, ss. 1199–1215.

- PONZANO, Paolo, The Reform of Comitology and Delegated Acts : An Executive's View, BERGSTRÖM, Carl Fredrik - RITLÉNG Dominique (Eds.), **Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers**, Oxford University Press, UK, 2016.
- VOERMANS - HARTMANN - KAEDING, The Quest For Legitimacy In EU Secondary Legislation, **The Theory and Practice of Legislation**, Cilt. 2, No 1, 2014, ss.5-32.
- VOS, Ellen, The Rise of Committees, **European Law Journal**, Cilt. 3, No. 3, 1997, ss.210–229.

### **Diğer**

- ALEMANNI, Alberto, **The Biocides judgment: In search of a new chemistry for the principle of EU institutional balance**, May 1, 2014, <http://europeanlawblog.eu/?p=2336> (Son Erişim Tarihi: 09.09.2016)
- CHRISTIANSEN Thomas - VACCARI Beatrice, The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed?, **EIPASCOPE**, 2006/3, 11vd [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06\\_3\\_2.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06_3_2.pdf) (Son Erişim Tarihi 09.09.2016)
- YÜRÜKÇÜ, Arzu, **Avrupa Birliği'nde Komitoloji Usulleri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.
- TIMMERMANS, Frans, **Answers To The European Parliament Questionnaire To The Commissioner-Designate, Better Regulation, Inter-Institutional Relations, the Rule of Law and the Charter of Fundamental Rights**, 2014. ([http://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/resources/questions/answers/Hearings2014\\_Timmermans\\_Questionnaire\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/resources/questions/answers/Hearings2014_Timmermans_Questionnaire_en.pdf))
- HARDACRE Alan – KAEDING, Michael, **Delegated & Implementing Acts The New Comitology**, EIPA Essential Guide, 5th edition, September 2013.
- HOFMANN, Herwig, **A Critical Analysis of the new Typology of Acts in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe**, European Integration online Papers (EIoP) Cilt. 7, N. 9, 2003, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2003-009.pdf>
- LIISBERG, Jonas Bering, **The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non legislative acts – Oranges into apples?**, Jean Monnet Working Paper 01/06, 2006.
- PEERS, Steve, **Guide To EU Decision-Making and Justice and Home Affairs After The Treaty Of Lisbon**, Statewatch publication, December 2010, <http://www.statewatch.org/analyses/no-115-lisbon-treaty-decision-making.pdf> (Son Erişim Tarihi: 09.09.2016)
- Bulletin of the European Communities, **25 March 1987 Thirtieth Anniversary of the Signing of the Treaties of Rome**, Supplement 2/87.
- GUÉGUEN, Daniel, **The Orphacol Saga**, 6th Edition, November 2013 <http://www.comitology.eu/site/wp-content/uploads/2014/02/SagaOrphacolUK.pdf> (Son Erişim Tarihi: 09.09.2016)